



Policy Brief #2016/03

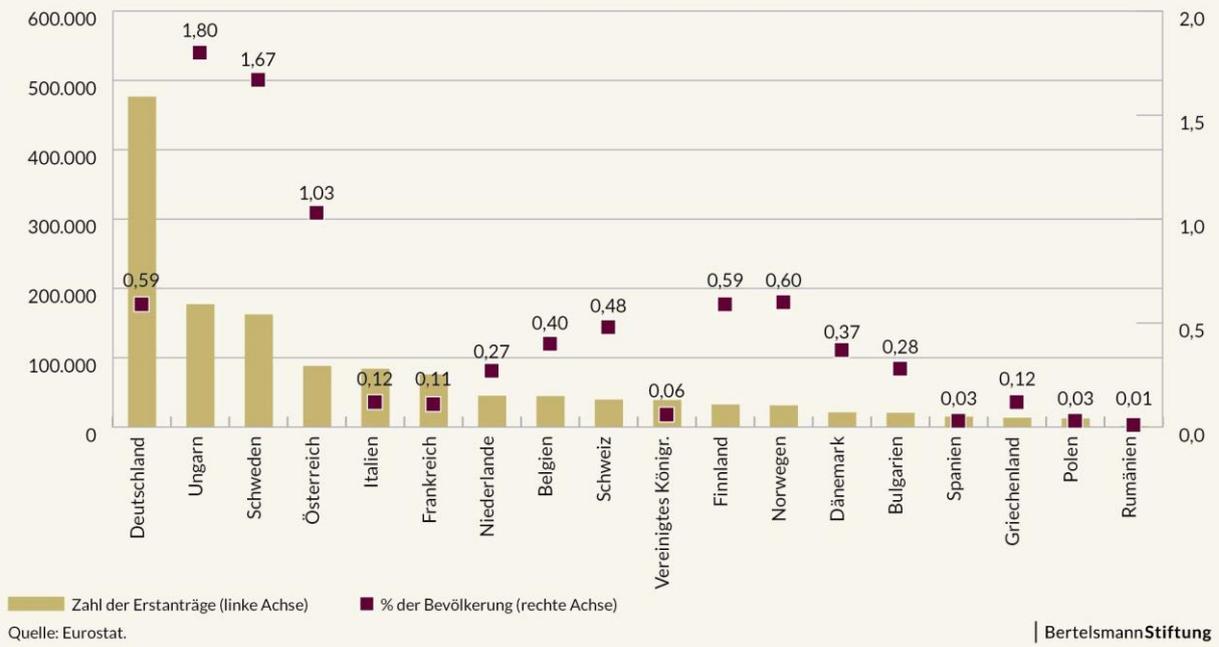
Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen im EU-Vergleich: Keine Patentlösung in Sicht

Sprachkurse, Praktika, Kompetenzfeststellung und Qualifizierung – überall in Europa suchen Politiker derzeit nach Wegen, um Asylbewerber und Flüchtlinge bei der Integration in Arbeit zu unterstützen. Die Herausforderung ist groß. Denn während die Zahl der Asylanträge europaweit auf Rekordniveau liegt, finden Geflüchtete bisher deutlich seltener und später Beschäftigung als andere Zuwanderer.

Im Jahr 2015 beantragten etwa 1,3 Millionen Geflüchtete Asyl in der EU, doppelt so viele wie im Vorjahr und mehr als dreimal so viele wie 2013. Hauptzielländer waren Deutschland mit 36 Prozent aller Asylanträge, Ungarn, Schweden und Österreich. Die Belastung durch den Flüchtlingszuzug variiert jedoch mit der jeweiligen Bevölkerungsgröße. Relativ zur Bevölkerung lagen Ungarn und Schweden mit 1,8 und 1,67 Asylanträgen pro 100 Einwohner vor Österreich, Norwegen, Finnland und Deutschland (vgl. Abbildung 1). Da ein Großteil der Geflüchteten aus den Bürgerkriegsländern Syrien, Afghanistan und Irak kommt, ist damit zu rechnen, dass die Mehrheit einen Schutzstatus erhält und zumindest mittelfristig in der EU bleiben wird.

Neben der Bewältigung der Erstaufnahme und der Bearbeitung der Asylanträge stellt die schnelle und nachhaltige Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt die Aufnahmeländer vor große Herausforderungen. Nicht nur die unmittelbaren Kosten für die Sozialhaushalte, sondern auch die mittelfristigen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die längerfristigen Effekte auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme hängen davon ab, wie schnell die Integration in Arbeit gelingt (IMF 2016). Studien zeigen außerdem, dass Erwerbstätigkeit eine zentrale Voraussetzung für die soziale Integration von Zuwanderern ist, wichtiger noch als das Beherrschen der Landessprache oder der Erwerb von Bildungsabschlüssen im Aufnahmeland (Lemaître 2007).

ABBILDUNG 1 Anzahl der Erstanträge auf Asyl in 2015 (absolut und relativ zur Bevölkerungsgröße)



Europaweit bleiben die Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen allerdings deutlich hinter der der Allgemeinbevölkerung, aber auch jenen anderer Zuwanderer, zurück. Zuwanderer, die als Flüchtlinge ins Land gekommen sind, gehen deutlich seltener einer Erwerbstätigkeit nach als Arbeitsmigranten und haben ein höheres Risiko, arbeitslos zu sein. Auch im Zeitverlauf erfolgt die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten langsamer als bei anderen Zuwanderern. Außerdem sind Flüchtlinge überdurchschnittlich häufig unterhalb ihres Qualifikationsniveaus und in gering qualifizierten Tätigkeiten beschäftigt (OECD 2014).

Zu den Hürden, die Geflüchteten den Einstieg in den Arbeitsmarkt erschweren, zählen neben persönlichen Merkmalen wie geringe Bildung, fehlende Sprachkenntnisse, psychische Traumatisierungen, Mangel an Arbeitserfahrung und fehlende Kenntnisse des Arbeitsmarkts im Aufnahmeland auch rechtliche und administrative Hürden. Lange Asylverfahren, befristete Aufenthaltsgenehmigungen und zahlreiche Einschränkungen beim Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber führen zu rechtlicher Unsicherheit und halten Unternehmen von der Einstellung von Flüchtlingen ab.

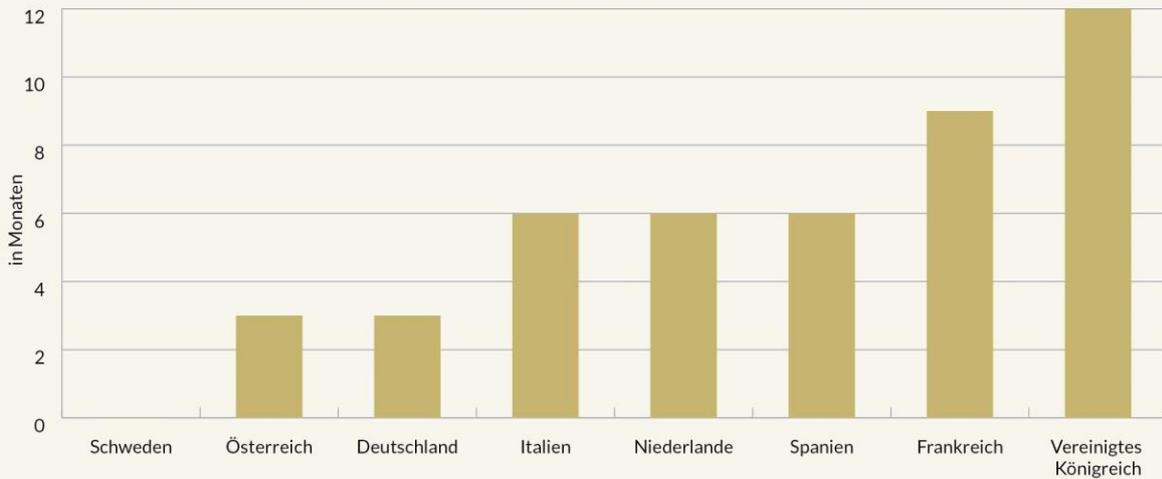
Vor diesem Hintergrund kommt Maßnahmen, die Flüchtlinge auf dem Weg in Beschäftigung

unterstützen, eine zentrale Bedeutung zu. Die Studie „From Refugees to Workers – Mapping Labour Market Integration Support Measures for Asylum-Seekers and Refugees in EU Member States“ untersucht für neun europäische Länder, welche Instrumente und Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber und Flüchtlinge zur Verfügung stehen und welche Erfahrungen in der Umsetzung bisher gemacht wurden. Außerdem stellt der Bericht den jeweiligen rechtlichen Rahmen dar und wertet die wissenschaftliche Literatur zur Arbeitsmarktintegration humanitärer Zuwanderer aus. Zu den untersuchten Ländern zählen: Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien.

Relevante Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen umfassen dabei:

- Sprachkurse
- Zugang zu Aus- und Weiterbildung
- Vermittlung und Beratung
- Berufsorientierung und Mentorenprogramme
- Praktika und öffentlich geförderte Beschäftigung
- Kompetenzfeststellung und Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen Abschlüssen
- Förderung von Selbstständigkeit
- Beschäftigungsanreize für Flüchtlinge und Unternehmen

ABBILDUNG 2 Mindestwartezeit für den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber laut nationaler Gesetzgebung



Quelle: Konle-Seidl und Bolits (2016).

| BertelsmannStiftung

Insgesamt wurden 94 Maßnahmen identifiziert und im Sinne einer Bestandsaufnahme hinsichtlich ihrer Zielsetzung, Teilnehmerzahlen und Finanzierung ausgewertet. Der Ländervergleich zeigt gemeinsame Herausforderungen und Problemlagen, gibt aber auch Hinweise auf Ansätze guter Praxis und Transferpotenziale (für eine ausführliche Darstellung, vgl. Martín et al. 2016).

Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt

Die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie von 2013 verpflichtet die EU-Staaten, Asylbewerbern spätestens neun Monate nach Stellung des Antrags Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Durch eine Verkürzung der Wartezeit soll die Zeit der erzwungenen Inaktivität verkürzt und damit der Integrationsprozess erleichtert werden. Im Zuge der Umsetzung der Richtlinie haben auch Länder wie Frankreich, in denen bisher Arbeitsverbote für Asylbewerber bestanden, entsprechende Regelungen geschaffen. Von den untersuchten Ländern überschreitet nur das Vereinigte Königreich, das die Aufnahmerichtlinie nicht umsetzt, die Grenze von neun Monaten. Am liberalsten ist Schweden, wo Asylbewerber direkt nach Antragsstellung arbeiten dürfen (vgl. Abbildung 2).

In der Praxis ist die Aufnahme einer Beschäftigung aber meist mit vielfältigen rechtlichen und administrativen Hürden verbunden. Dazu gehö-

ren insbesondere Verfahren, die eine Arbeitserlaubnis von der regionalen Arbeitsmarktlage oder einer Vorrangprüfung abhängig machen oder auf bestimmte Mangelberufe beschränken (so etwa in Österreich, Deutschland, Frankreich und im Vereinigten Königreich). Weitere Einschränkungen bestehen z. B. in Österreich, wo Asylbewerber nur als Saisonarbeiter in bestimmten Branchen arbeiten dürfen. In den Niederlanden gibt es zwar keine Vorrangprüfung, allerdings darf auch mit Arbeitserlaubnis nur für 24 Wochen pro Jahr gearbeitet werden. Mehrere Länder verbieten Asylsuchenden außerdem eine selbstständige Tätigkeit (Dänemark, Schweden, Vereinigtes Königreich, Deutschland).

Diese Regelungen führen dazu, dass Asylbewerber *de facto* vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind (wie in Frankreich und GB) bzw. selbst in den liberaleren Ländern die Zahl der beschäftigten Asylsuchenden gering bleibt. So wurden z. B. in Dänemark von 2012 bis 2016 lediglich 73 Fälle bewilligt und auch in Schweden waren im Jahr 2014 lediglich 447 Asylsuchende erwerbstätig. In Deutschland wurde seit 2014 das Arbeitsverbot für Asylbewerber schrittweise auf drei Monate reduziert und vor kurzem außerdem die Vorrangprüfung in den meisten Regionen für drei Jahre ausgesetzt. Ausnahmeregelungen, die einen vereinfachten Zugang zu einer Aufenthaltserlaubnis ermöglichen, bestehen teilweise für Hochqualifizierte, Asylbewerber mit Mangelberufen und den Beginn einer Ausbildung (Dänemark, Deutschland, Österreich).

Integrationsstrategien im Ländervergleich

Im Gegensatz zu Asylbewerbern haben Flüchtlinge, deren Verfahren positiv beschieden wurde, vollen Arbeitsmarktzugang unter gleichen Bedingungen wie Einheimische und EU-Bürger. In den meisten Ländern starten die Integrationsbemühungen nach Anerkennung des Flüchtlingsstatus, wobei allgemeine Sprach- und Orientierungskurse meist schon während des laufenden Asylverfahrens angeboten werden. Nur in Deutschland (teilweise in Spanien und Italien) werden bereits Asylbewerber in Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration einbezogen. Allerdings bleiben die meisten Fördermaßnahmen auf Asylbewerber mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit beschränkt.

Die Integrationsstrategien unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Intensität und dem Umfang der angebotenen Unterstützungsmaßnahmen, sowie in Bezug auf deren Ausrichtung auf die Zielgruppe. Grob lassen sich dabei drei verschiedene Ansätze unterscheiden:

1. Mainstreaming: Der verbreitetste Ansatz besteht in der Öffnung der Regelangebote der Beschäftigungsförderung für die Gruppe der Flüchtlinge. Diese erhalten damit Zugang zu den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auch einheimischen Arbeitnehmern offen stehen, also z. B. Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung oder Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen. Sofern vorhanden, haben Flüchtlinge auch Zugang zu den regulären Integrationsangeboten für Ausländer wie Sprach- und Orientierungskurse oder die Systeme zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Zu finden ist dieser Ansatz in Frankreich, wo traditionell keine Unterscheidung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen gemacht wird (*droit commun*), aber auch in den Niederlanden, Großbritannien, Spanien und Italien. In Großbritannien unterstützte bis 2011 der *Refugee Integration and Employment Service (RIES)* Flüchtlinge und ihre Angehörigen im Rahmen eines zwölfmonatigen Programms bei der Integration, wurde aber im Zuge der Budgetkürzungen eingestellt (mit Ausnahme Schottlands).

Spanien und Italien waren lange Zeit lediglich Durchreiseländer für Flüchtlinge, weshalb sich die Politik auf die Erstaufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden konzentriert und deren langfristige Integration nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Der Mainstreaming-Ansatz hat den Vorteil, dass auf bestehende Angebote zurückgegriffen wird und keine neuen Strukturen geschaffen werden müssen. Nachteilig ist, dass die spezifischen Bedarfe von Flüchtlingen, etwa im Bereich Sprachförderung oder der Erfassung und Validierung von Kompetenzen nur ungenügend berücksichtigt werden. Flüchtlingen fällt es oft schwer, entsprechende Angebote wahrzunehmen und sich am Arbeitsmarkt zu orientieren. Außerdem sind die umsetzenden Akteure oft wenig auf die Arbeit mit der Zielgruppe vorbereitet. In den meisten Ländern ist dieser Ansatz daher vor allem auf das Fehlen einer expliziten Integrationsstrategie zurückzuführen.

2. Spezifische Maßnahmen für Flüchtlinge: Andere Länder ergänzen das bestehende Angebot um Maßnahmen, die speziell auf die Bedarfe und die Situation von Flüchtlingen bzw. Asylbewerbern zugeschnitten sind. Hierzu zählt Österreich, wo seit 2015 im Rahmen eines Aktionsplans eine Reihe neuer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Flüchtlinge eingeführt wurde, etwa sogenannte Kompetenzchecks zur Erfassung beruflicher Kompetenzen und ein freiwilliges Integrationsjahr für Flüchtlinge. Auch in Deutschland haben Bund, Länder und Kommunen in den letzten Jahren zahlreiche neue Programme für Flüchtlinge und Asylbewerber aufgelegt. Gerade in der Arbeitsmarktförderung des Bundes gilt aber weiterhin der Vorrang der Regelförderung (vgl. Aumüller 2016).

Den ambitioniertesten Ansatz verfolgen die beiden skandinavischen Länder Dänemark und Schweden, die Flüchtlinge im Rahmen mehrjähriger und *integrierter Gesamtprogramme* an den Arbeitsmarkt heranzuführen. In Schweden erhalten anerkannte Flüchtlinge und ihre Familien im Rahmen eines bis zu zweijährigen Einführungsprogramms verschiedene Integrationsangebote

wie Sprachtraining und gesellschaftliche Orientierung, Informationen zum schwedischen Arbeitsmarkt, branchenbezogene Trainings, Kompetenzfeststellung, betriebliche Praktika und öffentlich geförderte Beschäftigung. Die konkreten Inhalte werden in einem Integrationsplan zwischen Arbeitsverwaltung und Flüchtling individuell festgelegt. Die Programmteilnahme ist nicht verpflichtend, aber Voraussetzung zum Bezug des Einführungsgelds.

Auch in Dänemark liegt der Schwerpunkt auf einer raschen Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Das dreijährige Integrationsprogramm startet dort nach Abschluss des Asylverfahrens und wird von den Kommunen durchgeführt. Alle Flüchtlinge im Alter von 18 Jahren müssen teilnehmen, um Sozialleistungen zu erhalten. Auch die Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis ist davon abhängig. Die genauen Inhalte des Programms werden in einer Integrationsvereinbarung individuell festgelegt und bestehen, ähnlich wie in Schweden, aus beruflich orientierten Sprachkursen und zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

In allen Ländern ergänzen zahlreiche private und gemeinnützige Initiativen die öffentlichen Integrationsmaßnahmen, meist auf lokaler Ebene. Je nach Art und Umfang der staatlichen Integrationspolitik arbeiten diese in enger Abstimmung mit den öffentlichen Akteuren (etwa in Dänemark) oder versuchen, weitgehend unabhängig, den Mangel an öffentlichen Integrationsangeboten auszugleichen (z. B. Frankreich).

Wie erfolgreich die einzelnen Länder bei der Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge sind, hängt jedoch nur zum Teil von den Integrationsprogrammen ab. Zahlen aus Dänemark und Schweden zeigen, dass trotz der umfangreichen Einführungsprogramme nach drei Jahren weniger als ein Drittel der Programmteilnehmer beschäftigt waren (26 % in Schweden, 29 % in Dänemark). Auch in Deutschland lag die Beschäftigungsquote von Flüchtlingen in der Vergangenheit nach drei Jahren bei etwa 30 %, nach zehn Jahren bei 60 %. Im Vereinigten Königreich fand hingegen zwischen 2005 und 2009 immerhin knapp die Hälfte der Flüchtlinge (49 %) bereits

nach 21 Monaten einen Job. Zurückzuführen sind diese Unterschiede einerseits auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der Flüchtlingsströme hinsichtlich Qualifikationsniveau, Alter und Herkunftsland. Andererseits spielt auch die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes und dessen Struktur eine wichtige Rolle. So zeigen die Fallstudien aus Italien und Spanien, dass angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in diesen Ländern die Jobchancen von Geflüchteten auf dem regulären Arbeitsmarkt äußerst gering sind.

Rahmenbedingungen und gemeinsame Herausforderungen

Trotz der beschriebenen Unterschiede zwischen den Ländern, zeigen sich gemeinsame Problemlagen und besondere Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen.

Fehlende Kapazitäten: Der starke Anstieg der Asylanträge hat in vielen Ländern zu einer Überlastung der Systeme für die Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber geführt und die Wartezeit bis zur Entscheidung über den Schutzstatus verlängert. Damit verzögert sich die Arbeitsmarktintegration der Schutzsuchenden. Institutionelle und finanzielle Engpässe zeigen sich auch bei der Bereitstellung von Plätzen in Sprach- und Orientierungskursen und anderen Integrationsmaßnahmen. Zwar haben alle Länder im Verlauf des Jahres die Budgetmittel erhöht. Trotzdem reichen die Ressourcen derzeit nicht aus, um lange Wartezeiten zu verhindern. Insbesondere Schweden und Dänemark müssen ihre umfangreichen und kostenintensiven Integrationsprogramme massiv ausweiten, soll der hohe Standard gehalten werden. Die Niederlande konzentrieren ihre Mittel deshalb vor allem auf hoch qualifizierte Flüchtlinge mit guten Jobchancen, vernachlässigen damit aber das Gros der Geflohenen mit schlechteren Aussichten und höherem Förderbedarf.

Wenig über Wirksamkeit bekannt: Trotz der hohen öffentlichen Ausgaben für Integrationsmaßnahmen liegen nur wenig empirische Erkenntnisse über ihre Wirksamkeit vor. Welche Interventionen besonders erfolgreich sind und welche Rahmenbedingungen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern, kann deshalb nur unzureichend beurteilt werden. Einerseits existieren viele Pilotprogramme noch nicht lange genug, um ihre Ergebnisse auswerten zu können. Andererseits fehlt in vielen Programmen eine systematische Erfolgskontrolle und Evaluation, die als Grundlage für eine evidenzbasierte Politikgestaltung notwendig wäre. Die wenigen vorhandenen Erkenntnisse beruhen daher vor allem auf Studien aus den nordischen Ländern, die bereits langjährige, und eher gemischte, Erfahrungen in der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen haben.

Wenige zielgruppenspezifische Programme: Die meisten Länder setzen bei der Integration von Flüchtlingen auf eine begrenzte Palette vorhandener Standardmaßnahmen, insbesondere die Erfassung von Kompetenzen und beruflicher Erfahrung, Sprach- und Orientierungskurse für Einwanderer und Zugang zur Arbeitsvermittlung. Oft sind diese kaum auf die spezifische Zielgruppe der Flüchtlinge ausgerichtet. Zwar existieren in vielen Ländern innovative Projekte, meist von gemeinnützigen und privaten Initiativen, die Erfahrungen in der Arbeit mit der Zielgruppe haben. Diese haben aber meist nur eine kleine Teilnehmerzahl, sind unterfinanziert und kaum empirisch erforscht. Darüber hinaus fehlen europaweit Förderprogramme speziell für geflohene Frauen, behinderte oder traumatisierte Flüchtlinge.

Fehlende Koordinierung: Angesichts der Vielzahl an Maßnahmen, Initiativen und beteiligten Akteuren ist es oft schwierig, einzelne Interventionen im Sinne einer kohärenten Integrationsstrategie zu verbinden und klare Verantwortlichkeiten festzulegen. Dies betrifft insbesondere die Aufgabenteilung zwischen nationaler Ebene (verantwortlich für die Durchführung von Asylverfahren) und den Kommunen, die letztlich die Integration vor Ort organisieren müssen, damit

aber oft überlastet sind. Erfahrungen aus Dänemark, wo die Kommunen für die Umsetzung der Integrationsprogramme zuständig sind, zeigen, dass proaktive Kommunen, die mehr Wert auf eine schnelle Arbeitsmarktintegration als auf reine Sprachkurse legen, deutlich erfolgreicher sind. In Schweden wurde daher im Jahr 2010 die Verantwortung für die Einführungsprogramme von den Kommunen auf die öffentliche Arbeitsverwaltung übertragen, um die Inhalte stärker auf die Arbeitsmarktintegration auszurichten.

Regionale Verteilung von Flüchtlingen: In mehreren Ländern wird Flüchtlingen nach Anerkennung des Schutzstatus ein Wohnsitz in einer Kommune zugewiesen, um eine gleichmäßige geographische Verteilung sicherzustellen. Aus Sicht der Arbeitsmarktintegration sind solche Wohnsitzauflagen aber eher hinderlich, wie die Erfahrungen aus Dänemark und Schweden zeigen. Denn statt an den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts richten sich diese vor allem nach verfügbarem Wohnraum und offenen Plätzen in den Einführungsprogrammen. So zeigen Studien, dass Geflüchtete in Schweden, die in den Metropolen Göteborg oder Malmö leben, deutlich bessere Beschäftigungschancen und höhere Einkommen haben als in anderen Regionen des Landes.

Spracherwerb als Integrationshemmnis: Fehlende Sprachkenntnisse gelten als eines der Haupthindernisse bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Zahlreiche Studien belegen, dass die Beherrschung der Landessprache die Chancen auf (qualifizierte) Beschäftigung deutlich verbessern. Erfahrungen aus den nordischen Ländern zeigen jedoch auch, dass umfangreiche und mehrjährige Sprachkurse nur bedingt geeignet sind, um die Sprachkompetenz von Flüchtlingen zu verbessern. Stattdessen verzögert der Unterricht die Arbeitsmarktintegration (Lock-in-Effekt) und verbessert, sobald ein gewisses Sprachniveau erreicht ist, nicht die Beschäftigungsquoten der Teilnehmer. Vielversprechender sind stattdessen Programme, die Spracherwerb, berufsqualifizierende Maßnahmen und einen frühen Kontakt mit dem Arbeitsmarkt flexibel miteinander verbinden, etwa durch Sprachkurse

in Kombination mit Praktika und arbeitsplatzbezogenen Trainings.

Finanzielle Unterstützung und Arbeitsanreize:

In den meisten Ländern erhalten arbeitslose Flüchtlinge finanzielle Unterstützung entsprechend der Grundsicherung für bedürftige Erwerbslose. Angesichts der relativ hohen Leistungen und den geringen Löhnen, die Flüchtlinge in niedrig qualifizierten Tätigkeiten erzielen können, besteht die Gefahr, dass die Anreize zur Arbeitsaufnahme nur gering bzw. unter Umständen sogar negativ sind und Flüchtlinge in eine „Inaktivitätsfalle“ geraten. In Dänemark und Österreich wurde die Unterstützung für Flüchtlinge deshalb im letzten Jahr gekürzt bzw. auf das Niveau der Mindestabsicherung für Asylbewerber gesenkt. Anders in Schweden: Die 2010 reformierte Eingliederungsleistung ist hier unabhängig vom Haushaltseinkommen und kann für gewisse Zeit parallel zum Arbeitseinkommen bezogen werden, um die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu stärken. Insgesamt ist aber wenig darüber bekannt, welche Auswirkungen Höhe und Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen auf Flüchtlinge haben. Frühere Untersuchungen aus Dänemark zeigen, dass eine Senkung der Geldleistungen zwar die Übergangsrate in Beschäftigung erhöht, allerdings gerade bei geringqualifizierten Flüchtlingen keinen Effekt erzielt (Rosholm und Vejlin 2007).

Schnelle vs. nachhaltige Integration in Arbeit:

Aufgrund ihres durchschnittlich geringen Bildungsniveaus kommen für viele Flüchtlinge nur niedrig qualifizierte Hilfstätigkeiten in Betracht. Deren Anteil ist auf den europäischen Arbeitsmärkten aber zunehmend kleiner und Flüchtlinge konkurrieren mit unqualifizierten einheimischen Arbeitnehmern um wenige Jobs. Offene Stellen bieten sich hingegen für qualifizierte Tätigkeiten und Fachkräfte. Der Ausbildung und Qualifizierung von Flüchtlingen kommt daher eine hohe Bedeutung zu. Gleichzeitig streben viele Flüchtlinge aber einen schnellen Einstieg in den Arbeitsmarkt an und Studien zeigen, dass ein früher Kontakt mit dem Arbeitsmarkt besonders positiv für den weiteren Erwerbsverlauf ist. Sinnvoll sind deshalb flexible Maßnahmen, die den beruf-

lichen Einstieg mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Weiterqualifizierung verbinden und einen späteren Aufstieg ermöglichen. Dänemark und Schweden haben gute Erfahrungen mit öffentlich subventionierten Arbeitsgelegenheiten bei privaten Arbeitgebern gemacht, wo Flüchtlinge erste Arbeitserfahrungen sammeln können. Demgegenüber haben Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor keine positiven Effekte auf die spätere Erwerbstätigkeit. Wichtig ist es, Maßnahmen betriebsnah und in Kooperation mit den Unternehmen umzusetzen und Flüchtlinge auch nach dem Einstieg in Beschäftigung weiter zu fördern.

Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der ökonomischen und sozialen Bedeutung müssen die Staaten noch mehr unternehmen, um Flüchtlingen den Weg in Beschäftigung zu erleichtern. So haben zwar alle Länder die für die Integration zur Verfügung stehenden Budgets erhöht. Dennoch reichen die Mittel bisher bei Weitem nicht aus, um die Bedarfe zu decken. Insbesondere fehlen in vielen Ländern spezifische Maßnahmen und Strategien, die den besonderen Hürden und schlechteren Voraussetzungen von Flüchtlingen gegenüber anderen Migranten Rechnung tragen. Außerdem sollten die Staaten den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber weiter liberalisieren, um sie möglichst früh an den Arbeitsmarkt heranzuführen und lange Zeiten der Inaktivität zu verhindern. Die Aussetzung der Vorrangprüfung und die Förderung von Asylbewerbern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit in Deutschland können hier beispielhaft sein.

Schließlich zeigt der Ländervergleich aber auch, dass bisher zu wenige Studien und Evaluationen vorliegen, die einzelne Maßnahmen und Politikstrategien auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen. Dies behindert nicht nur eine evidenz-basierte Politikgestaltung, um die knappen Mittel möglichst effektiv und zielgenau einsetzen zu können. Auch für den internationalen Austausch von *best practice* und vertiefte ländervergleichende Untersuchungen muss die empirische Datenbasis dringend verbessert werden.

Literatur

- Aumüller, J. „Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen“. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2016.
- IMF “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges.” *IMF Staff Discussion Notes*. International Monetary Fund 2016.
- Martín, I. et al. *From Refugees to Workers – Mapping labour-market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU Member States* (Vol. I+II). Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2016.
- Konle-Seidl, R., und G. Bolits. *Labour market integration of refugees: Strategies and good practices*, European Parliament 2016.
- Lemaître, G. “The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden.” OECD Social, *Employment and Migration Working Papers 48* 2007.
- OECD. *International Migration Outlook 2014*. OECD Publishing 2014.
- Rosholm, M., und R. M. Vejlin. “Reducing income transfers to refugee immigrants: Does Starthelp help you start?” *IZA Discussion Paper 2720*, Institute for the Study of Labor 2007.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Stefan Empter
Telefon: +49 5241 81-81137
stefan.empter@bertelsmann-stiftung.de

Andreas Esche
Telefon: +49 5241 81-81333
andreas.esche@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: Getty Images | SolStock

Autoren | Kontakt

Joscha Schwarzwälder
Programm Nachhaltig Wirtschaften
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81530
joscha.schwarzwaelder@bertelsmann-stiftung.de

ISSN-Nummer: 2191-2459