

Aktuelle Berichte

Asylsuchende und Flüchtlinge: Integration in den Arbeitsmarkt in Schweden, Dänemark und Großbritannien

In aller Kürze

- Die im Jahr 2015 stark gestiegene Fluchtmigration stellt den Arbeitsmarkt in Deutschland vor Herausforderungen. Der Bericht stellt dar, wie ausgewählte europäische Länder (Schweden, Dänemark, Großbritannien) bei der Arbeitsmarktintegration von Schutzsuchenden vorgehen.
- Schweden und Dänemark definieren die Integration von Flüchtlingen als staatliche Aufgabe und zuvorderst als Integration in den Arbeitsmarkt. Sie bieten langfristig angelegte Integrationsprogramme für Flüchtlinge und ihre nachgezogenen Angehörigen an.
- Nur Schweden hat ein Modell des Spurwechsels eingeführt. Es erlaubt seit 2008 in unterschiedlichen Phasen des Integrationsprozesses einen Wechsel vom Zuwanderungskanal Asyl in die Arbeitsmigration und umgekehrt.
- In Großbritannien wird dagegen auf eine zentral koordinierte Integrationspolitik weitgehend verzichtet. Spezifische Integrationsprogramme für Flüchtlinge sind den jüngeren Budgetkürzungen weitgehend zum Opfer gefallen. Dennoch finden Flüchtlinge auf dem britischen Arbeitsmarkt schneller eine Beschäftigung als in den beiden skandinavischen Ländern.
- Die Integration von Flüchtlingen braucht überall Zeit. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigt der Übergang in Beschäftigung. Vielfach münden sie in geringqualifizierte Jobs. Wenig bekannt ist bislang, ob es im Zeitablauf mittel- und hochqualifizierten Flüchtlingen gelingt, beruflich aufzusteigen. Der frühzeitigen Identifizierung, Aktivierung und Entwicklung der Kompetenzen von Flüchtlingen kommt jedenfalls hohe Bedeutung zu.

1 Einleitung

Bei der Bewältigung der Herausforderungen, die die im Jahr 2015 stark gestiegene Fluchtmigration nach Deutschland mit sich bringt, kann der Blick in andere Länder hilfreich sein. Der Bericht richtet den Fokus auf drei europäische Länder, die bei der Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt teils ähnliche und teils unterschiedliche Strategien verfolgen. Konkret nehmen wir die Integrationsmaßnahmen in Schweden und Dänemark sowie in Großbritannien in den Blick und stellen die Befunde aktueller Studien vor.

2 Schweden

2.1 Ausgangssituation

Schweden verfügt verglichen mit anderen EU-Ländern über vielfältige Erfahrung in der Aufnahme und Integration von Schutzsuchenden. Bereits seit Mitte der 1970er Jahre dominiert die Fluchtmigration (zusammen mit dem Familiennachzug) das Zuwanderungsgeschehen nach Schweden (Bevelander/Irastorza 2014). Im 2. Quartal 2015 entfielen 6,7 Prozent der registrierten Asylerstanträge in der EU-28 auf Schweden (Deutschland: 38 Prozent). Relativ zur Bevölkerung lag Schweden mit 0,75 Asylanträgen pro 100 Einwohner unter den EU-28 Mitgliedsstaaten hinter Ungarn und Österreich und vor Deutschland auf Rang 3 (Eurostat 2015, siehe Abbildung auf Seite 12).

2.2 Integrationsmaßnahmen

Schwedische Integrationspolitik ist grundsätzlich stark vom Gleichheitsgrundsatz geleitet (gleiche Rechte, Pflichten und Möglichkeiten unabhängig von ethnischer oder kultureller Herkunft; Emilsson 2014). Integration wird in Schweden stark als Integration in den Arbeitsmarkt verstanden. Im Regelfall dürfen Asylsuchende vom ersten Tag an arbeiten (Parusel 2014).

Der öffentlichen Arbeitsverwaltung wird bei der Integration von Schutzsuchenden eine wichtige Rolle zugeschrieben. So übertrug die schwedische Regierung im Jahr 2010 der öffentlichen Arbeitsverwaltung die Verantwortung dafür, sog. Einführungsprogramme für aus humanitären Gründen Zugewanderte und ihre Familien zu koordinieren bzw. durchzuführen; diese Aufgabe lag vorher stärker bei den Kommunen (Sachverständigenrat 2015).

Das Einführungsprogramm sowie Sprachkurse werden bislang in der Regel erst nach Anerkennung des Asylantrags oder Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis angeboten. Inhalt und Umfang der Einführungsprogramme sind gesetzlich festgeschrieben, werden aber in einem Integrationsplan zwischen Arbeitsverwaltung und

Flüchtling individuell mit konkreten Unterstützungsangeboten angepasst. Die Dauer der Programmteilnahme orientiert sich an den individuellen Bedarfen der Teilnehmenden, der Integrationsplan wird für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren erstellt (Andersson Joonas et al. 2015). Allgemeine Integrationsangebote (Sprachtraining, gesellschaftliche Orientierung) der Kommunen werden von Anfang an mit Angeboten der schwedischen Arbeitsverwaltung verknüpft (Informationen zum schwedischen Arbeitsmarkt in verschiedenen Sprachen, branchenbezogene Trainings, betriebliche Praktika, Kompetenzfeststellung, Stellenakquise etc.; Emilsson 2014). Ein von der Arbeitsverwaltung beauftragter Integrationscoach (privater Dienstleister) unterstützt Flüchtlinge unter anderem bei der Wohnungs- und Jobsuche; den Coach bzw. privaten Dienstleister können die Flüchtlinge mit auswählen.

Während der Programmlaufzeit werden im Falle einer aktiven Teilnahme Leistungen zum Lebensunterhalt gewährt und zwar unabhängig vom evtl. Einkommen weiterer Haushaltsmitglieder. Durch dieses auf Individuen bezogene Anreizsystem sollen beide Partner und ggf. weitere Familienmitglieder zur Programmteilnahme und Beschäftigungsaufnahme motiviert werden. Wird während der Programmlaufzeit eine (Teilzeit-)Beschäftigung aufgenommen, wird die „Einführungsleistung“ nach sechs Monaten proportional zur Arbeitszeit gekürzt. Flüchtlinge erhalten nach Beginn der Teilnahme am Integrationsprogramm („Introduktionsersättigung“) eine „Einführungsleistung“ zur Sicherung des Lebensunterhalts; umgerechnet sind dies rund 720 Euro im Monat (einschließlich Kosten der Unterkunft). Zusätzliche Leistungen gibt es auf Antrag für im Haushalt lebende Kinder. Bei hohen Kosten der Unterkunft kann auf Antrag auch Wohngeld gewährt werden (siehe <http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.7cab701e12c9dc4a47c800042/1430399239698/etableringsers-eng.pdf>). Für einen Antrag auf Familiennachzug nach mehr als drei Monaten ab Anerkennung als Fluchtmigrant muss der Antragsteller zukünftig nachweisen, dass er über ausreichenden Wohnraum und ausreichende finanzielle Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts für sich und seine nachziehenden Familienangehörigen verfügt. Neben einem eigenen Einkommen aus Vollzeitberufstätigkeit kann dies auch der Bezug von Arbeitslosen- und Krankengeld, eine Rente oder Vermögen sein.

Nicht nur neuzuwandernde Schutzsuchende, sondern auch nachziehende Familienangehörige sollten bislang möglichst schnell an den Einführungsprogrammen in den Arbeitsmarkt teilnehmen können. Flüchtlinge und ihre nachziehenden Familienangehörigen sollten binnen zwei Monaten nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis einen Integrationsplan haben. Vor dem Hintergrund stark gestiegener Flüchtlingszahlen in 2015 sah sich die schwedische Regierung im November 2015 u.a. gezwungen, vorläufig den Familiennachzug für Flüchtlinge mit befristeter Aufenthaltserlaubnis zu begrenzen (siehe <http://www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-reception/>).

Bei der Prüfung und Anerkennung von Qualifikationen berücksichtigt Schweden neben den formalen Bildungsabschlüssen auch soft skills, die Erwerbsgeschichte und

weitere beschäftigungsrelevante Erfahrungen (Peromingo 2014). Kompetenzfeststellungs- und Anerkennungsverfahren werden teilweise mit betrieblichen Praktika, Maßnahmen der Erwachsenenbildung und Weiterqualifizierung kombiniert. Die Arbeitsverwaltung kann Verfahren initiieren und unterstützen (Emilsson 2014).

Schweden verfügt bereits über mehrjährige Erfahrung mit einem flexiblen Modell des Spurwechsels (Parusel 2014). Damit sollen humanitäre Härten und Kosten einer Rückführung vermieden sowie Fluchtzuwanderung für den Arbeitsmarkt stärker genutzt werden. Konkret gibt es seit 2008 die Möglichkeit, vom Zuwanderungskanal „Asyl“ in die Spur „Arbeitsmigration“ zu wechseln und umgekehrt. Asylsuchende im laufenden Asylverfahren oder mit abgelehntem Antrag können eine Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken beantragen. Sie wird erteilt, wenn der Antragsteller zuvor bereits mindestens sechs Monate erwerbstätig war und der Arbeitgeber die Weiterbeschäftigung garantiert.

Im Jahr 2012 wechselten 1.114 Personen aus einem laufenden Asylverfahren oder nach abgelehntem Asylantrag in den Status der Arbeitsmigration. Häufiger war der umgekehrte Wechsel vom Status als Arbeitszuwanderer in den Status als Asylsuchende (1.868 Personen). Zum Hintergrund: Der Status als Arbeitszuwanderer ist zunächst befristet, der eines anerkannten Flüchtlings oder humanitär Schutzberechtigten war zumindest bislang häufig unbefristet. Die im November 2015 beschlossenen Änderungen der schwedischen Flüchtlingspolitik sehen vor, Flüchtlingen und Personen mit nur subsidiärem Schutzstatus verstärkt nur mehr auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen, die dann ggf. befristet verlängert werden können (siehe <http://www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-reception/>).

2.3 Befunde zur Integration

Obwohl es in Schweden ausgebaute Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge gibt, bringen sie nicht immer die gewünschten Erfolge. An den Einführungsprogrammen wird beispielweise kritisiert, dass Männer eher als Frauen davon profitieren. Zudem wurden trotz vorhandener Programme, wie z.B. Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber, bislang noch nicht die erhofften Beschäftigungsquoten erzielt. Bei Personen, die seit mindestens eineinhalb Jahren am Einführungsprogramm teilgenommen hatten, lag die Beschäftigungsquote (im März 2013) bei 29 Prozent (Emilsson 2014). Eine jüngst erschienene Studie (Andersson Joonas et al. 2015) stellt keine signifikanten Unterschiede in den Beschäftigungsquoten und Verdiensten von Flüchtlingen und ihren Familien vor und nach der Reform 2010 (Verlagerung von Verantwortlichkeit von den Kommunen auf die Arbeitsverwaltung) fest; die Autoren verweisen aber darauf, dass sie in ihrer Evaluation nur die Anfangszeit der Reform berücksichtigen konnten, die noch stark von Implementationshürden geprägt war.

Nachgewiesen ist, dass die Beschäftigungsquote mit zunehmender Aufenthaltsdauer steigt (siehe Tabelle auf Seite 12 sowie Bevelander/Irstorza 2014). Geringqualifizier-

te Beschäftigung sinkt mit zunehmender Aufenthaltsdauer: Flüchtlinge, die im Zeitraum 1998 bis 2002 eingereist sind und einer Tätigkeit nachgingen, waren im Jahr 2002 zu 30 Prozent im geringqualifizierten Segment beschäftigt. Nach rund zehn Jahren (2011) verringerte sich bei ihnen dieser Anteil auf 21 Prozent (Bevelander/Irstorza 2014).

Eine andere Studie (Aldén/Hammarstedt 2014, siehe auch Tabelle auf Seite 12) unterscheidet nach Geschlecht: Die Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen, die zwischen 1997 und 2010 zugewandert sind, betragen ein Jahr nach Zuzug fünf bis zwölf Prozent bei den weiblichen Flüchtlingen und zehn bis 23 Prozent bei den männlichen Flüchtlingen. Nach zehn Jahren Aufenthalt stieg die Beschäftigungsquote bei Frauen auf 51 bis 57 Prozent, bei Männern auf 51 bis 62 Prozent. Auch Frauen, die in Schweden Zuflucht suchten, können sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer also stärker auf dem Arbeitsmarkt etablieren und ihre Beschäftigungsquoten an die der Männer angleichen.

3 Dänemark

3.1 Ausgangssituation

Im 2. Quartal wurde 1,2 Prozent der registrierten Asylerstanträge in der EU-28 in Dänemark gestellt. Dänemark lag mit 0,09 Asylanträgen pro 100 Einwohner hinter Schweden und Deutschland, aber vor Großbritannien. Die Zuwanderung nach Dänemark war bereits zwischen 1997 und 2003 durch einen hohen Zuzug von Fluchtmigranten geprägt, danach durch Familiennachzug (siehe Abbildung auf Seite 12).

3.2 Integrationsmaßnahmen

Auch in Dänemark steht die Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und nachziehenden Familienangehörigen im Vordergrund. Asylsuchende können aber in der Regel erst nach ihrer Anerkennung arbeiten – frühestens nach sechs Monaten bei Vorliegen eines vom Danish Immigration Service geprüften Jobangebotes. Die Möglichkeit eines Spurwechsels gibt es in Dänemark nicht.

Integrationsprogramme, einschließlich Sprachkurse, werden (bislang) erst einen Monat nach Abschluss des Anerkennungsverfahrens angeboten. Es gilt das Recht und die Pflicht zur Teilnahme. Alle Flüchtlinge und ihre nachgezogenen Angehörigen müssen ein dreijähriges Integrationsprogramm durchlaufen, um Sozialleistungen zu erhalten. Die Teilnahme am Integrationsprogramm ist auch Voraussetzung für einen permanenten Aufenthaltsstatus. Der Flüchtlingsstatus ist in der Regel auf fünf Jahre befristet.

Ähnlich wie in Schweden umfasst das Integrationsprogramm neben beruflich orientierten Sprachkursen im Umfang von bis zu 250 Stunden sowie gesellschaftlicher Orientierung auch arbeitsrelevante Aktivitäten wie Kompetenzfeststellung und Bera-

tung durch die kommunalen Jobcenter, betriebliche Praktika, subventionierte Beschäftigung bis zu einem Jahr sowie Begleitung durch Mentoren. Zudem gibt es finanzielle Anreize in Form eines Bonus in Höhe von 1.500 DKK (~ 200 Euro) bei einem erfolgreichen Bestehen eines Fortgeschrittenen-Sprachkurses (Dänisch II).

Auf nationaler Ebene koordiniert das Arbeitsministerium die Integration in Ausbildung und Arbeitsmarkt sowie das dreijährige Integrationsprogramm. Für dessen Umsetzung sind aber die Kommunen zuständig, die hierfür weitreichende Freiräume haben. Die Kommunen müssen sowohl Unterkünfte als auch Sprachkurse und Aktivierungsprogramme bereitstellen.

Flüchtlinge und ihre Angehörigen erhalten nach ihrer Anerkennung seit dem 1. September 2015 eine neue Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts. Diese neue „Integrationsleistung“ („integrationsydelse“) ist je nach Familienkonstellation 30 bis fast 50 Prozent niedriger als die bis Ende August ausbezahlte Sozialhilfe. Ein Alleinstehender bekommt umgerechnet 797 Euro (einschließlich Kosten der Unterkunft), ein Paar mit Kindern 2.230 Euro vor Steuern. Unter Berücksichtigung des Grundfreibetrages und einem Steuersatz von 40 Prozent entspricht dies rund 600 Euro für einen Alleinstehenden und 1.600 Euro für ein Paar mit Kindern. Angesichts der hohen Wohnkosten sind diese Leistungssätze aber kaum armutsfest (<http://refugees.dk/en/facts/the-asylum-procedure-in-denmark/>).

Anerkannte Flüchtlinge schließen in Dänemark mit den Kommunen einen Integrationsvertrag für die Dauer von drei Jahren ab. Der Integrationsplan hat auch das Ziel, verschiedene Integrationsinitiativen – neben beruflichen auch schulische oder sportliche – zu koordinieren. Zudem wird ein Gesundheitscheck angeboten, um eventuelle gesundheitliche Barrieren, die einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration entgegenstehen, abzubauen. Teil des Integrationsvertrages ist auch eine „Erklärung der Bereitschaft zur Integration in die dänische Gesellschaft“. Die Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus dem Integrationsvertrag wird – zumindest theoretisch – mit Leistungskürzungen sanktioniert.

Seit 2008 sind die Kommunen allein zuständig für die Arbeitsvermittlung. Es gibt finanzielle Anreize (Erfolgsprämien) für die Kommunen, wenn sie Fluchtmigranten in eine reguläre Arbeit integrieren.

3.3 Befunde zur Integration

Dänemark verfügt über ein ausdifferenziertes kommunales Benchmarking-System zur Messung des Integrationserfolgs von Fluchtmigranten und deren nachgezogenen Angehörigen. Die Integration von Flüchtlingen und Familiennachzüglern wird in den ersten 36 Monaten anhand der Indikatoren „Dauer bis Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung“ sowie „Dauer bis zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Sozialleistungen“ gemessen. Zur Messung der Performanz der einzelnen Kommunen werden die tatsächlichen mit den erwarteten Dauern verglichen. Letztere werden auf

Basis von persönlichen Merkmalen wie z. B. Qualifikation, Herkunftsland, Gesundheitszustand, Zuwanderungskategorie (Flüchtling oder nachgezogene Familienangehörige), verbrachte Zeit in Dänemark sowie den lokalen Arbeitsmarktbedingungen errechnet. Die Ergebnisse des Benchmarking zeigen Folgendes: Von den Migranten mit anerkanntem Flüchtlingsstatus und deren nachgezogenen Angehörigen waren im Durchschnitt der Zugangskohorten 1999-2007 32 Prozent nach einem Jahr und 63 Prozent nach fünf Jahren in Ausbildung oder Beschäftigung; nach zehn Jahren waren es 75 Prozent (siehe Tabelle auf Seite 12). Bei späteren Kohorten (Anerkennung zwischen 2007 und 2011), die während der Wirtschafts- und Finanzkrise zugewandert sind, war die Beschäftigungs- und Ausbildungsquote mit 39 Prozent nach drei Jahren geringer. Die Performanzunterschiede zwischen den besten und den schlechtesten Kommunen sind mit 22,4 Prozentpunkten allerdings beträchtlich (Nielsen et al. 2014).

Qualitative Studien zeigen, dass erfolgreichere Kommunen von Anfang an proaktiv sind und parallele Angebote wie beispielsweise Sprachausbildung oder subventionierte Fitnessstudio-Mitgliedschaften initiieren. Studien bei der Einführung des Benchmarking-Systems (2002) haben zudem gezeigt, dass erfolgreichere Kommunen mehr Wert auf eine schnelle Arbeitsmarktintegration als auf reine Sprachkurse legen, spezialisierte Fallmanager haben und Nachbetreuungsprogramme anbieten (Liebig 2007).

Von allen politischen Akteuren (Parteien, Sozialpartner) werden die Ergebnisse der Integrationsprogramme aber kritisiert. Da weniger als ein Viertel aller Flüchtlinge und nachgezogenen Familienangehörigen ein Jahr nach Zuzug wirtschaftlich selbständig ist und 2/3 der Teilnehmer nach Ende des dreijährigen Integrationsprogramms nicht in Ausbildung oder Beschäftigung sind, werden derzeit Reformen diskutiert. Eine von der Regierung eingesetzte Expertenkommission („Koch-Kommission“) hat im Januar 2015 Vorschläge zur Verbesserung des Integrationsprogramms präsentiert. Dieses soll auf zwei Jahre verkürzt und flexibler gehandhabt werden. Zudem werden eine stärkere Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und mehr betriebsnahe Maßnahmen (subventionierte Beschäftigung, Praktika) vorgeschlagen. Flüchtlingen und deren nachgezogenen Familienangehörigen sollte zudem ein früherer Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden. Weiterhin wird eine Beschleunigung der Verfahren zur Kompetenzfeststellung und Anerkennung von beruflichen Abschlüssen angemahnt (Preisler 2015). Bislang ist die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen langwierig. Es besteht jedoch ein Recht, auch Berufserfahrung und informell erworbene Kompetenzen dokumentieren und zertifizieren zu lassen (Mouritsen/Jensen 2014).

4 Großbritannien

4.1 Ausgangssituation

Im 2. Quartal 2015 entfielen 3,5 Prozent der registrierten Asylerstanträge in der EU-28 auf Großbritannien. Bezogen auf den Anteil pro 100 Einwohner waren dies 0,03 Asylerstanträge, was deutlich unter dem Anteil der anderen Vergleichsländer liegt. Der Zuzug von Flüchtlingen nach Großbritannien erreichte 2002 einen Höhepunkt, seitdem ist er rückläufig (siehe Abbildung auf Seite 12). Möglichkeiten des Familiennachzugs wurden durch das Einwanderungsgesetz von 2014 weiter eingeschränkt.

4.2 Integrationsmaßnahmen

Die britische Gesetzgebung konzentriert sich bei der Arbeitsmarktintegration auf das Prinzip der Anti-Diskriminierung, bietet aber kaum rechtlich verbrieft Zugangsmöglichkeiten zu integrationspolitischen Unterstützungsleistungen. Spezifische Integrationsprogramme für Flüchtlinge wie das 2005 entwickelte „Refugee Integration and Employment Service“-Programm, das eine Reihe von Unterstützungsleistungen wie Sprach- und Orientierungskurse für eine Dauer von 12 Monaten vorsah, wurden 2011 im Rahmen der Kürzung öffentlicher Ausgaben (mit Ausnahme von Sprachkursen) wieder abgeschafft. Eine fehlende nationale und zentral organisierte Integrationspolitik wird durch zivilgesellschaftliches Engagement und lokale Initiativen teilweise kompensiert.

Asylbewerber können in der Regel erst nach Anerkennung ihres Asylantrags arbeiten, frühestens nach einem Jahr. Die Aufenthaltsdauer für anerkannte Flüchtlinge ist zunächst auf fünf Jahre begrenzt. Kostenlose Sprachkurse werden nur noch für bedürftige, nicht erwerbstätige Flüchtlinge und andere Migrantengruppen angeboten.

Im Unterschied zu Schweden oder Dänemark erhalten Asylbewerber und Flüchtlinge in Großbritannien keine gesonderten Leistungen zum Lebensunterhalt. Bei Bedürftigkeit erhalten sie wie britische Staatsangehörige Sozialhilfe (Income Support). Umgerechnet erhalten Personen unter 24 Jahren 83 Euro pro Woche und über 25 Jahren 104 Euro pro Woche. Paare über 18 Jahren bekommen 163 Euro pro Woche. Der Kinderzuschlag beträgt je nach Alter der Kinder zwischen 184 Euro und 343 Euro pro Monat. Zusätzlich kann Wohngeld auf Antrag bewilligt werden (siehe <https://www.gov.uk/income-support/overview>).

Arbeitsintegration und Vermittlung von Flüchtlingen ist eingebettet in die allgemeine „welfare-to-work“-Strategie. Flüchtlinge können genauso wie andere Migrantengruppen die Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen von Jobcenter Plus und anderen staatlichen Dienstleistern wie z. B. dem nationalen Anerkennungs- und Informationszentrum (UK NARIC) in Anspruch nehmen, um ausländische Abschlüsse und Qualifikationen anerkennen zu lassen.

4.3 Befunde zur Integration

Die Integration der Flüchtlinge in den britischen Arbeitsmarkt verläuft schneller als in den beiden beschriebenen skandinavischen Ländern. Die Ursachen können sowohl in den unterschiedlichen Arbeitsmarktstrukturen wie z. B. dem flexiblen britischen Arbeitsmarkt im Vergleich zu dem stark segmentierten schwedischen Arbeitsmarkt liegen als auch an Selektionseffekten (z. B. mehr hochqualifizierte Flüchtlinge in Großbritannien als in Schweden oder Dänemark). Da hierzu keine vergleichbaren Daten vorliegen, können keine gesicherten Aussagen gemacht werden.

Die für 2005 bis 2009 vorliegenden britischen Paneldaten zeigen aber, dass die Beschäftigungsquoten von weiblichen Flüchtlingen – zumindest in der kurzen Frist – deutlich geringer sind als die der männlichen (siehe Tabelle auf Seite 12). Dies mag neben der stärkeren Zuständigkeit für die Kinderbetreuung auch an den im Vergleich zu den männlichen Flüchtlingen schlechteren Englischkenntnissen der weiblichen Fluchtmigranten liegen (Cebulla et al. 2010).

Die Mehrheit (60 %) der zwischen Dezember 2005 und März 2007 zugewanderten Flüchtlinge waren männlich, 70 Prozent waren 18 bis 34 Jahre alt. Rund die Hälfte der Befragten war zum Zeitpunkt ihrer Anerkennung weniger als ein Jahr in Großbritannien. Die schulische Vorbildung weist große Unterschiede auf: 55 Prozent hatten keine dem britischen nationalen Qualifikationsrahmen (NQF) entsprechenden schulischen Abschlüsse; darunter hatten 14 Prozent zuvor überhaupt keine Schule besucht und 13 Prozent weniger als 6 Jahre lang. 45 Prozent brachten eine mittlere oder höhere Schulbildung mit. Letztere verfügten auch über bessere Englischkenntnisse und fanden schneller eine Arbeit. Nach 8 Monaten waren 22 Prozent aller anerkannten Flüchtlinge in Vollzeitarbeit, 10 Prozent in Teilzeit; nach 21 Monaten waren 33 Prozent vollzeit- und 13 Prozent teilzeitbeschäftigt, drei Prozent waren selbständig. Allerdings war rund die Hälfte aller beschäftigten Flüchtlinge nach eigenen Angaben für die ausgeübte Tätigkeit überqualifiziert.

Die Arbeitslosenquote unter den neu zugewanderten Flüchtlingsgruppen sank zwischen dem 8. und 21. Monat nach ihrer Anerkennung deutlich von 23 Prozent auf 12 Prozent. Wichtig ist auch der Befund, dass diejenigen, die nach eigener Einschätzung einen guten Gesundheitszustand hatten, eine deutlich höhere Beschäftigungsquote aufwiesen (56 Prozent) als diejenigen mit einem schlechten Gesundheitszustand (11 Prozent). Interessant ist auch die Differenzierung der Beschäftigungsraten nach Herkunftsland. Während 60 Prozent der Flüchtlinge aus Simbabwe nach 8 Monaten beschäftigt waren, wiesen insbesondere Flüchtlinge aus Somalia, Afghanistan, Äthiopien und Eritrea nicht nur schlechtere Englischkenntnisse und ein geringeres Qualifikationsniveau auf, sondern waren (wohl auch deshalb) mit Beschäftigungsquoten von rund 20 Prozent auch deutlich schlechter in den Arbeitsmarkt integriert (Cebulla et al. 2010).

Aus der Längsschnittstudie gibt es keine Befunde über den weiteren Berufsverlauf von hochqualifizierten Zuwanderern; so fehlen v.a. Informationen darüber, ob und unter welchen Umständen ein beruflicher Aufstieg gelingt.

Eine bessere Unterstützung bei der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen wäre bei der Integration von Flüchtlingen in den britischen Arbeitsmarkt sicher hilfreich. Andererseits bietet die Flexibilität des 2011 eingeführten britischen Qualifikationsrahmens (QFC) auch geringqualifizierten erwerbstätigen Flüchtlingen gute Möglichkeiten, Teilqualifikationen am Arbeitsplatz zertifizieren zu lassen – eine wichtige Voraussetzung für einen Aufstieg in besser bezahlte Jobs.

5 Fazit

In diesem Bericht wurde der Blick auf drei europäische Länder mit teils ähnlichen und teils unterschiedlichen Politiken der Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt gerichtet. Die schwedische und die dänische Integrationspolitik legen bereits seit vielen Jahren einen Fokus auf die frühzeitige (Arbeitsmarkt-)Integration von Neuzuwanderern, insbesondere von Flüchtlingen und deren nachgezogenen Angehörigen. Integration von Flüchtlingen wird als staatliche Aufgabe definiert; es werden langfristig angelegte Integrationsprogramme speziell für als schutzbedürftig anerkannte Migranten und ihre nachgezogenen Angehörigen durchgeführt. Einen frühzeitigen Arbeitsmarktzugang während noch laufender Asylverfahren sowie die Möglichkeit des „Spurwechsels“ bietet Schweden. Letzteres erlaubt in unterschiedlichen Phasen des Migrations- und Integrationsprozesses – sogar nach abgelehntem Asylantrag – einen Wechsel vom Zuwanderungskanal Asyl in die Arbeitsmigration. Auch der umgekehrte Wechsel ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Während Schweden zumindest bislang einen stärker rechtebasierten, egalitären Integrationsansatz verfolgt und die im November 2015 beschlossene restriktivere Flüchtlingspolitik als vorläufig bis zu EU-weiten Lösungen einstuft, ist in Dänemark der integrationspolitische Ansatz des „Förderns und Forderns“ (Rechte und Pflichten) auch gegenüber Flüchtlingen ausgeprägter. So erhielten Schutzsuchende mit der Anerkennung des Flüchtlingsstatus in Schweden zumindest bislang meist ein unbefristetes Aufenthaltsrecht; in Dänemark hingegen wird dies auch von der Teilnahme am Integrationskurs abhängig gemacht. Aber auch in Schweden zeigen sich zunehmend Elemente des Forderns, so etwa bei der an eine aktive Teilnahme gebundenen Gewährung von Leistungen zum Lebensunterhalt während der Zeit der Teilnahme an Einführungsprogrammen.

Als Kontrast zu den beiden skandinavischen Ländern richten wir den Fokus auch auf Großbritannien. Die Zuwanderung ist dort weit weniger durch Fluchtmigration geprägt als in Schweden und Dänemark. Im Sinne des „benign neglect“ (wohlwollende Vernachlässigung) fehlt eine nationale, staatlich organisierte Integrationspolitik. In der Vergangenheit galt dies jedoch nicht für Fluchtmigranten. Staatliche Integri-

onsprogramme explizit für Flüchtlinge wurden aber im Rahmen öffentlicher Budgetkürzungen – mit Ausnahme von kostenlosen Sprachkursen – inzwischen wieder weitgehend abgeschafft.

Im Vergleich zu Arbeitsmigranten ist die Integration in den Arbeitsmarkt bei den aus humanitären und familiären Gründen zugewanderten Migranten in allen Ländern schwieriger. Die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen braucht überall Zeit. In der Vergangenheit dauerte es in Schweden ab dem Zuzug länger als fünf Jahre, bis die Hälfte der Flüchtlinge in Beschäftigung war. In Dänemark waren fünf Jahre nach Anerkennung 63 Prozent der Flüchtlinge in Beschäftigung oder Ausbildung. In Großbritannien war 21 Monate nach Anerkennung rund die Hälfte der Flüchtlinge in Beschäftigung (siehe Tabelle 1).

Sowohl die beiden skandinavischen Länder als auch Großbritannien haben Verfahren der Feststellung und Anerkennung von beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen eingeführt. Für Fluchtmigranten ist aber über die Anerkennung formaler Qualifikationen hinaus die Validierung – formal und informell – erworbener Kompetenzen besonders relevant. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Flexibilität des britischen Qualifikationsrahmens, der Flüchtlingen und anderen Migrantengruppen gute Möglichkeiten bietet, in britischen Betrieben erworbene Teilqualifikationen zertifizieren zu lassen.

Mit zunehmender Aufenthaltsdauer werden auch die anfangs großen Beschäftigungslücken zwischen männlichen und weiblichen Flüchtlingen tendenziell geschlossen. Am deutlichsten ist dies in Schweden zu beobachten. Dies mag auch an der am Grundsatz der Gleichheit orientierten schwedischen Integrations- und Geschlechterpolitik und den besseren Kinderbetreuungsangeboten liegen, die nach Schweden geflohene Frauen dabei unterstützen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

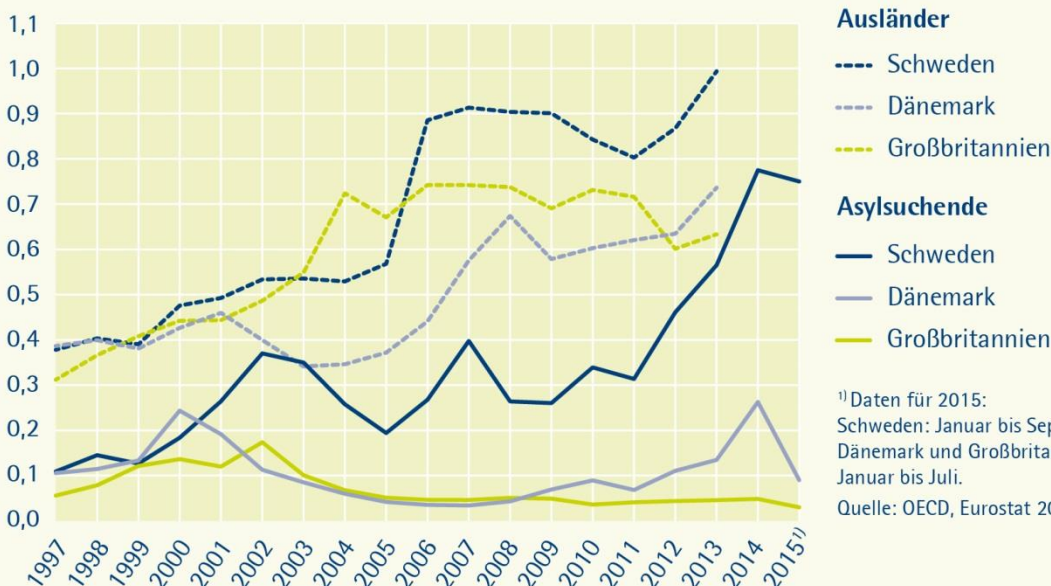
Aus der Migrationsforschung ist bekannt, dass bei erwerbstätigen hochqualifizierten Zuwanderern die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass sie für ihre Tätigkeit formal überqualifiziert sind. Die OECD (2014) geht von einem durchschnittlichen Überqualifikationsrisiko von knapp 50 Prozent aus. Anteile in dieser Größenordnung werden durch die oben aufgeführte Flüchtlingsbefragung in Großbritannien bestätigt. Das bedeutet, dass ein Großteil der fachlichen Kompetenzen von Zuwanderern nicht genutzt wird. Für Fluchtmigranten liegen aber bislang kaum (zugängliche) Ergebnisse dazu vor, wie sich die Beschäftigungssituation von hochqualifizierten Flüchtlingen im Zeitablauf entwickelt. So zeigt sich in Schweden, dass mit zunehmender Aufenthaltsdauer zwar der Anteil von geringqualifizierter Beschäftigung von Flüchtlingen leicht zurückgeht, aber im Hinblick auf eine mögliche Aufwärtsmobilität von mittel- und hochqualifizierten Flüchtlingen gibt es keine gesicherten Befunde. Die Frage, wie das gesamte Qualifikations- und Kompetenzpotenzial von Flüchtlingen und ihren nachgezogenen Familienangehörigen erschlossen werden kann, ist wahrscheinlich eine der zentralen Fragen – nicht nur aus volkswirtschaftlicher Perspektive, sondern auch im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Um eine Verdrängung

von Langzeitarbeitslosen oder anderen schwervermittelbaren Inländern zu vermeiden, ist die frühzeitige Identifizierung, Nutzung, Aktivierung und Entwicklung der Kompetenzen von Flüchtlingen von großer Bedeutung.

Welche Bedeutung welchen integrations- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Schutzsuchenden zukommt, scheint bislang auch in den drei Vergleichsländern noch wenig empirisch erforscht. Um die Wirksamkeit von Maßnahmen auf Integrationsverläufe zu untersuchen, wären in Deutschland mit seinen besonderen Herausforderungen mehr experimentell gestaltete Pilotprogramme sinnvoll und notwendig.

Abbildung

Schweden, Dänemark, Großbritannien – Zuzüge von Ausländern und Asylsuchenden pro 100 Einwohner



Tabelle

Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen nach Aufenthaltsdauer in Prozent

Jahre seit dem Zuzug	Schweden		Jahre seit der Anerkennung	Dänemark	Monate seit der Anerkennung	Großbritannien	
	Männer	Frauen				Männer	Frauen
1	14	8	1	32	8	41	18
5	49	32	5	63	21	61	24
10	56	50	10	75			

¹⁾ wegen zu geringer Fallzahlen ist eine Differenzierung zwischen Männern und Frauen zu diesem Zeitpunkt nicht mehr valide.
Quelle: Schweden: Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2010, STATIV, Statistics Sweden; Deutschland: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe; Großbritannien: Panelstudie 12/2005 bis 3/2009, Survey of New Refugees in the United Kingdom (Großbritannien einschl. Nordirland); Dänemark: Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2007; Flüchtlinge und nachgezogene Angehörige in Ausbildung und Beschäftigung; Statistics Denmark.

Literatur

- Aldén, Lina; Hammarstedt, Mats (2014): Integration of immigrants on the Swedish labour market – recent trends and explanations. Växjö. (<http://www.divaportal.org/smash/get/diva2:772778/FULLTEXT01.pdf>)
- Andersson Joonas, Pernilla; Lanninger, Alma W.; Sundström, Marianne (2015): Improving the Integration of Refugees: An Early Evaluation of a Swedish Reform. IZA Discussion Paper No. 9496. (<http://ftp.iza.org/dp9496.pdf>)
- Bevelander, Pieter; Irastorza, Nahikari (2014): Catching up. The Labor Market Integration of New Immigrants in Sweden. Washington, DC and Geneva: Migration Policy Institute and International Labour Office. (<http://www.migrationpolicy.org/research/catching-labor-market-outcomes-new-immigrants-sweden>)
- Cebulla, Andreas; Daniel, Megan; Zurawan, Andrew (2010): Spotlight on refugee integration: Findings from the Survey of New Refugees in the United Kingdom. Home Office Research Report 37. (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116062/horr37-report.pdf)
- Emilsson, Henrik (2014): No Quick Fix. Policies to Support the Labor Market Integration of New Arrivals in Sweden. Washington, DC and Geneva: Migration Policy Institute and International Labour Office. (<http://www.migrationpolicy.org/research/no-quick-fix-policies-support-labor-market-integration-new-arrivals-sweden>).
- Eurostat (2015): Über 210 000 erstmalige Asylbewerber in der EU im zweiten Quartal 2015. Pressemitteilung 18. September 2015.
- Liebig, Thomas (2007): The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 50.
- Nielsen Arendt, Jacob; Teglgård Jakobsen, Søren; Kiiil, Astrid; Skov Kloppenburg, Hans (2014): Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelse-sområdet, KORA, April 2014. (<http://www.kora.dk/media/1856768/benchmarking-af-kommunernes-integrationsindsats-paa-beskaeftigelsesomraadet.pdf>)
- Marangozov, Rachel (2014): Benign Neglect? Policies to Support Upward Mobility for Immigrants in the United Kingdom. Washington, DC and Geneva: Migration Policy Institute and International Labour Office. (<http://www.migrationpolicy.org/research/benign-neglect-policies-support-upward-mobility-immigrants-united-kingdom>)
- Mouritsen, Per; Hovmark Jensen, Christine (2014): Integration policies in Denmark. INTERACT Research Report 2014/06.
- OECD (2014): Migrationsausblick 2014. Paris.
- Parusel, Bernd (2014): Spurwechsel im Migrationsprozess – Erfahrungen aus Schweden. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 34, H. 3, S. 115–122.
- Peromingo, Miguel (2014): Work and refugee integration in Sweden. Forced Migration Review 48. (<http://www.fmreview.org/en/faith/peromingo.pdf>)
- Preisler, Marie (2015): Denmark: More refugees and immigrants into work. In: Nordic Labour Journal. (<http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2015/article.2015-02-03.9811448742>)
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015): Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015. (http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR_JG_2015_WEB.pdf)

Impressum

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Straße 104,
90478 Nürnberg

Autorinnen

- Regina Konle-Seidl
- Dr. Franziska Schreyer
- Angela Bauer

Veröffentlicht am

2. Dezember 2015

Technische Herstellung

Christine Weidmann

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

www.iab.de

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1518.pdf