

Johannes Kopf ist Jurist und Vorstandsvorsitzender des AMS (Arbeitsmarktservice). Von 2003 bis 2006 Arbeitsmarktexperte im Kabinett von Wirtschafts- und Arbeitsminister Martin Bartenstein.



## Integration braucht Zeit

**Bei der Integration von Geflüchteten spielt das Arbeitsmarktservice eine zentrale Rolle. Wir wollten deshalb Johannes Kopf, seit 2006 Mitglied des Vorstands des AMS, für diese Ausgabe interviewen. Leider kam es letztlich zu keinem persönlichen Interview, unsere Fragen wurden aber schriftlich beantwortet.**

**asyl aktuell:** Es hat nach 2015 verschiedene Maßnahmen zur besseren Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten gegeben, z. B. das *Integrationsjahr* oder die *Kompetenzchecks*. Konnten diese Maßnahmen evaluiert werden und welche Resultate hat es dabei gegeben?

**Johannes Kopf:** Der Arbeitsmarkterfolg von Geflüchteten ist wesentlich auf die eingesetzten Mittel und auf die geförderten Programme zurückzuführen. Sowohl das *Integrationsjahr* als auch die *Kompetenzchecks* haben sich als wirksame Instrumente erwiesen, um den Eintritt in

den österreichischen Arbeitsmarkt vorzubereiten und Qualifikationen zu erheben. Dank solcher Maßnahmen wurde ermöglicht, dass heute mehr als die Hälfte der Menschen, die in den Jahren 2015–2019 Asyl oder subsidiären Schutz in Österreich bekommen haben, aktuell in Beschäftigung sind. Wie bei allen Förderungen des AMS kommt es laufend zu Evaluierungen und Effektivitätsprüfungen.

**aa:** Was sind die wichtigsten Ziele bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten?

**JK:** Das übergeordnete Ziel lautet selbstverständlich, Geflüchtete rasch, aber auch möglichst qualifikationsnah in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Teilziele sind dabei erstens der Erwerb der deutschen Sprache, deren grundlegende Beherrschung eine Bedingung ist, um am Erwerbsleben in Österreich teilzuhaben, und zweitens die Qualifizierung, sofern Bedarf besteht.

**aa:** Könnte ein gut begleiteter Zugang von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt einen Beitrag zur Behebung des Fachkräftemangels leisten?

**JK:** Die derzeitige Regelung sieht vor, dass Asylwerber:innen mit wenigen Ausnahmen eher schwer Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Natürlich liegt auch in dieser Personengruppe ein bestimmtes Arbeitskräftepotenzial, aber ob man ihnen einen weitergehenden Zugang zum Arbeitsmarkt geben möchte oder nicht, ist eine Entscheidung, die die politisch Verantwortlichen zu treffen haben. Unter den Asylwerber:innen heute sind wohl auch Fachkräfte, trotzdem braucht die Integration Zeit, weil ja doch allein das Erlernen unserer Sprache Zeit braucht.

**aa:** Derzeit sind nur sehr wenige junge Asylwerber:innen in einer Lehre. Woran liegt das und wo müsste man ansetzen, um mehr junge Geflüchtete in eine Ausbildung mit guten Perspektiven für eine langfristige Arbeitsmarktintegration zu bringen. Was sind die größten Hindernisse?

**JK:** Im September 2023 waren tatsächlich nur 46 Asylwerber:innen in einer Lehre. Der Verfassungsgerichtshof hat 2021 einen Erlass aufgehoben, der den Zugang von Asylwerber:innen zur Lehre beschränkt hatte. Die Zahlen steigen seitdem, aber sind immer noch auf sehr geringem



Niveau. Das hat mehrere Gründe: Damit ein Betrieb eine:n Asylwerber:in als Lehrling aufnimmt, muss ein Ersatzkraftverfahren durchgeführt werden, also geschaut werden, ob es nicht eine:n Inländer:in, eine:n EU- oder EWR-Bürger:in oder sonst eine Person mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang gibt, die diese Stelle eher antreten könnte. Zu letzterer Gruppe zählen seit April 2023 auch die Ukrainer:innen. Eine weitere Ursache ist auf betrieblicher Seite zu finden. Es besteht ja das Problem, dass Lehrbetriebe nicht wissen, ob die ausgebildete Fachkraft, die ja auch eine ziemliche Investition darstellt, nach Abschluss des Asylverfahrens auch tatsächlich bleiben darf. In Deutschland gibt es ein Modell, wonach man nach Abschluss der Lehre zwei Jahre im Land bleiben darf. Eine

Unter den Asylwerber:innen heute sind wohl auch Fachkräfte, trotzdem braucht die Integration Zeit.

derartige Regelung fände ich auch für Österreich sinnvoll. Ein weiterer Punkt sind fehlende Deutschkenntnisse, die für eine Lehre notwendig sind. Und dann gibt's da auch noch eine regionale Herausforderung. Die meisten offenen Lehrstellen sind in Westösterreich zu finden, die meisten asylwerbenden Menschen in Wien.

**aa:** Ein großes Problem bei der Arbeitsmarktintegration von Menschen in Grundversorgung mit Arbeitsmarktzugang sind die „Zuverdienstgrenzen“. Welches Modell wäre ihrer Meinung nach geeignet, hier bessere Voraussetzungen zu schaffen?

**JK:** Ich habe mich anlässlich der Debatte um die Arbeitsmarktintegration von aus der Ukraine geflüchteten Personen dafür eingesetzt, dass es zu einer anteilmäßigen Anrechnung des Zuverdienstes zur Grundversorgung kommt. Die meisten Länder haben diese Regelung bereits umgesetzt. Kärnten, Niederösterreich und Salzburg leider noch nicht. Ich würde das für vernünftig halten.

## In Deutschland gibt es ein Modell, wonach man nach Abschluss der Lehre zwei Jahre im Land bleiben darf.

**aa:** Sind hier und bei anderen Maßnahmen Unterschiede zwischen Vertriebenen aus der Ukraine und Asylwerber:innen gerechtfertigt?

**JK:** Der Grund, warum zwischen Vertriebenen aus der Ukraine und anderen Geflüchteten unterschieden wird, liegt darin, dass die EU beim Ausbruch des Ukrainekriegs erstmals die Massenzustromricht-

linie aktiviert hat. Vertriebene unterliegen damit nicht der Dublin-Regelung, konnten rasch einen Aufenthaltstitel erhalten und hatten einen – anfangs beschäftigungsbe-willigungspflichtigen, inzwischen aber unbeschränkten – Arbeitsmarktzugang. Ein Vergleich zwischen Asylwerber:innen aus Drittstaaten und Vertriebenen aus der Ukraine ist zwar naheliegend, es besteht aber aufgrund politischer Entscheidungen ein anderer Rechtsrahmen. Aber man kann ja auch überlegen, ob die Regelung in Sachen Zuverdienst zur Grundversorgung nicht auch bei subsidiär Schutzberechtigten zur Anwendung kommen sollte. Für eine Arbeitsmarktintegration wäre das sicher eine gute Sache.

**aa:** Funktioniert die Berücksichtigung von mitgebrachten Qualifikationen von Geflüchteten bzw. deren Anpassungen an die Bedürfnisse des österreichischen Arbeitsmarkts zufriedenstellend? Wo sehen Sie das Verbesserungsbedarf?

**JK:** Wir stellen fest, dass diejenigen, die jetzt als Konventionsflüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte zum AMS kommen, eine weitaus geringere Qualifikation haben als die Flüchtlinge aus den Jahren 2015/2016. Die Syrer:innen etwa, die zu dieser Zeit geflohen sind, sind durch ein Bildungssystem gegangen, das mit unserem relativ vergleichbar ist. Jugendliche, die heute z. B. aus Afghanistan geflohen sind, haben oft keine Schule besucht. Aber auch bei den Syrer:innen verschlechtert sich die Qualifikation zunehmend. Es gibt leider schon viel zu lange Krieg in diesem Land. Mit der Berücksichtigung von mitgebrachten Qualifikationen ist es heute also schwieriger. Hier geht es oft um Basisqualifizierung. Unser Ansatz wäre, dass diese Personengruppe eine intensive Ganztagsausbildung machen soll. Das AMS Wien hat

interview

mit den *Jugend Colleges* bereits gezeigt, dass das klappt. In 14 bis 18 Monaten sollen diese Jugendlichen soweit gebracht werden, dass sie eine Lehre beginnen können.

**aa:** Welche Probleme gibt es diesbezüglich bei den Ukrainischen Vertriebenen?

**JK:** Das wesentlichste Problem ist das sogenannte „Waiting Dilemma“. Es bedeutet, dass viele Vertriebene zurückhaltend bei der Jobaufnahme oder der Lehre sind, weil sie hoffen, bald wieder in ihre Heimat zurückkehren zu können. Das ist menschlich nachvollziehbar, macht aber ihre Lage umso prekärer, je länger der Krieg dauert. Und er wird wohl auch nicht so bald beendet sein. Da es sich bei den Vertriebenen großteils um Frauen mit jungen Kindern handelt, ist das mangelnde Kinderbetreuungsangebot, vor allem in ländlichen Regionen, auch ein Hemmnis, um einen Job anzunehmen. Und schließlich haben wir beim AMS auch das Problem, dass sich einige Ukrainer:innen nicht bei uns melden, weil sie befürchten, die Grundversorgung zu verlieren. Das stimmt aber nicht. Wir ermutigen ukrainische Vertriebene daher rasch zu uns zu kommen, damit wir sie bestmöglich bei der Suche nach einer Arbeitsstelle oder in Sachen Weiterbildung unterstützen können.

**aa:** Wie steht es um das Budget 2024? Stehen damit ausreichend Budgetmittel für eine gute Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zur Verfügung?

**JK:** Heute wissen wir schon: Die massiven Kürzungen, die von vielen Seiten befürchtet wurden, werden nicht eintreten. Das AMS hat ein Förderbudget, mit dem wir auskommen können und das uns ermöglicht, den großen Herausforderungen mit adäquaten Mitteln zu begegnen. Insbe-

sondere freut es mich, dass mein Appell für ein eigenes Intergrationsbudget Gehör gefunden hat. Mein Dank gilt dem *Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft* sowie dem *Bundesminister für Finanzen*.

**aa:** Wie stehen Sie zum Instrument der Beschäftigungsbewilligung? Ist das in Zeiten eines hohen Arbeitskräftemangels noch zeitgemäß?

Insbesondere freut es mich, dass mein Appell für ein eigenes Intergrationsbudget Gehör gefunden hat.

**JK:** Man muss zwischen Arbeitsmigration und Migration aus Asylgründen schon grundsätzlich unterscheiden. Bei der Arbeitsmigration geht es darum, wie wir im Zusammenspiel mit unseren europäischen Partner:innen unseren Arbeitsmarkt organisieren möchten und da sind Beschäftigungsbewilligungen ein brauchbares und sinnvolles Instrument. Für Qualifizierte aus Drittstaaten gibt es mit der *Rot-Weiß-Rot-Karte* einen relativ einfachen Weg, nach Österreich zu kommen. Die Kriterien sind inzwischen so großzügig, dass ich hier keinen weiteren Nachbesserungsbedarf sehe.