

Chancen und Risiken der Flüchtlingszuwanderung für die Wirtschaft

1. Situation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge	111
2. Wirtschaftlicher Effekt der Fluchtmigration auf Österreich	114
3. Starker Wettbewerb um Arbeitsplätze erschwert Erwerbsintegration	116
4. Arbeitsmarktpolitische Möglichkeiten und Herausforderungen	118
5. Schlussfolgerungen	120

Prof.ⁱⁿ Gudrun Biffi

Leiterin des Department Migration und Globalisierung an der Donau-Universität Krems

Auszug aus WISO 3/2016

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

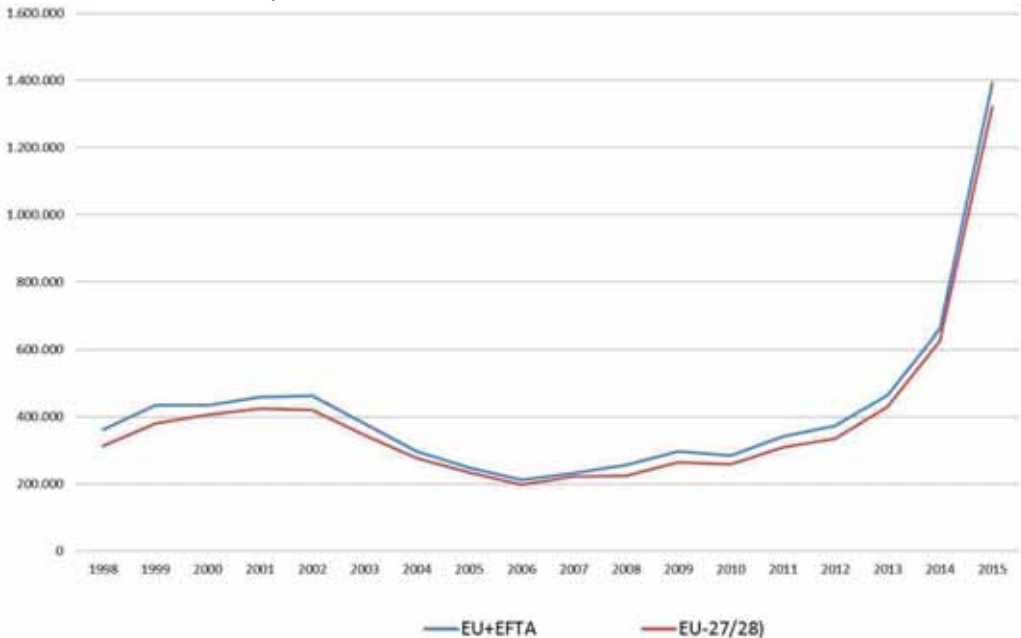
E-Mail: wiso@isw-linz.at

Internet: www.isw-linz.at

2015 kamen
an die 1,4 Mio.
Flüchtlinge

An den Beginn meiner Ausführungen möchte ich die öffentliche Meinung zu Migrationen in Europa aus der Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2015 stellen¹. Zu dem Zeitpunkt setzte in Europa eine neue Phase der Flüchtlingszuwanderung ein: Mehr als 100.000 Flüchtlinge kamen monatlich zwischen August und November über den Seeweg nach Europa². Insgesamt kamen im Jahr 2015 an die 1,4 Millionen Flüchtlinge – großteils nach Deutschland (476.500), Ungarn (177.100), Schweden (162.500)³ und Österreich (88.200) – gegenüber rund 662.000 insgesamt im Jahr 2014 (EU-28 plus EFTA) (Abbildung 1 und Abbildung 2). Etwas mehr als die Hälfte der Asylwerber/innen kam aus nur 3 Ländern: Syrien (27,6%), Afghanistan (14,1%), Irak (9,4%).

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der Asylwerber/innen in Europa 1998-2015



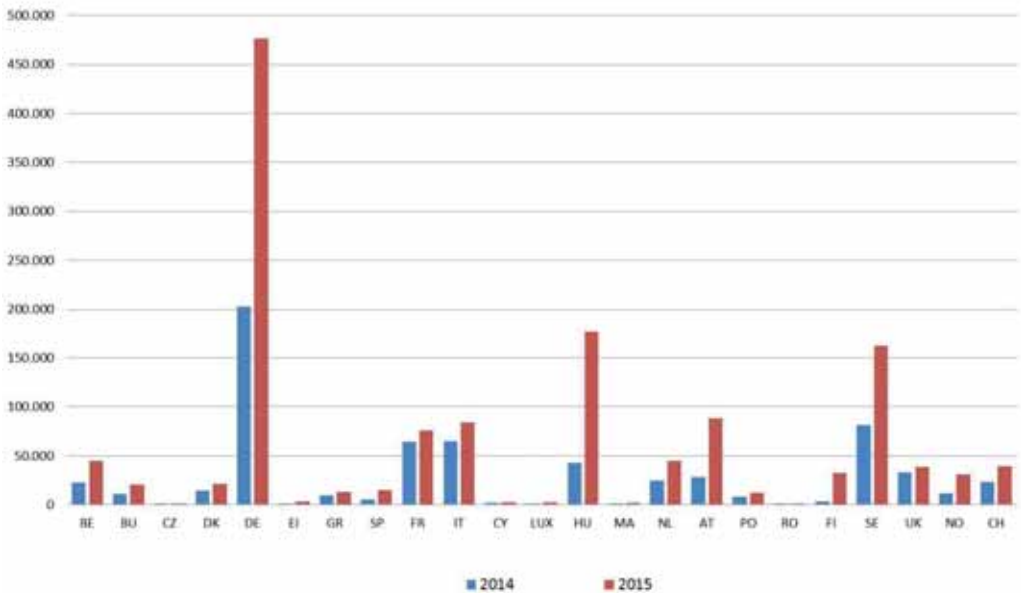
Quelle: Eurostat

mit widersprüchlichen Reaktionen verbunden

Der massive Anstieg des Flüchtlingsstroms war in Europa mit teils sehr widersprüchlichen Reaktionen verbunden; einerseits einer zivilen Hilfsbereitschaft und Herzlichkeit, angeführt von Bundeskanzlerin Angela Merkl's Spruch „Wir schaffen das“, der an den Ausspruch von US-Präsident Obama „Yes we can“ erinnerte, und

andererseits einer abweisenden Haltung, symbolisiert durch Premierminister Viktor Orbán, der angesichts des Flüchtlingsansturms von 177.100 Asylwerbern/innen zunächst eine große Zahl von Flüchtlingen „durchwinkte“ und schlussendlich Zäune aufstellen ließ, die an die Tage des Eisernen Vorhanges erinnerten.

Abbildung 2: Asylwerber/innen in den wichtigsten Aufnahmeländern Europas: 2014 und 2015



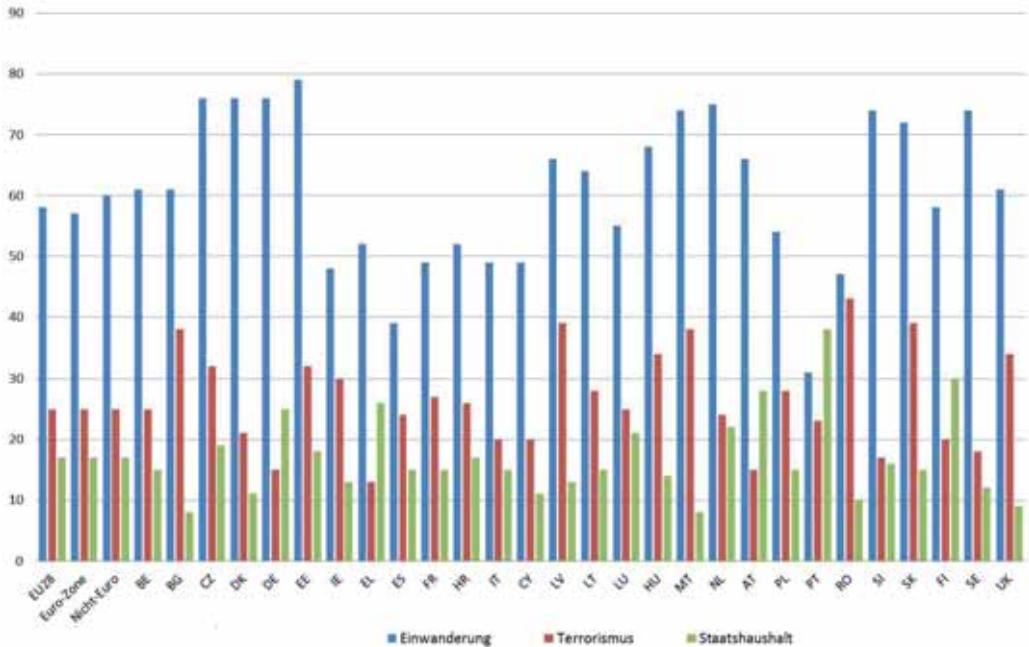
Quelle: Eurostat

Vergessen ist, dass Spanien in Melilla und Ceuta, den kleinen spanischen Enklaven in Nordafrika an der Grenze zu Marokko, schon viel früher Zäune aufgerichtet hat, um Flüchtlinge aus Afrika von ihrer Reise nach Spanien abzuhalten. Zusätzlich zu den Zäunen wurden bilaterale Abkommen mit Marokko, Senegal, Mauretanien, Guinea und Gambia geschlossen. Um sicherzustellen, dass keine irregulären Migranten/innen nach Europa kommen, wurden auch die lokalen Behörden mit spanischer Unterstützung ausgebildet, damit sie die Küsten bewachen. In der Folge wurde die Zahl der Asylwerber/innen innerhalb von 10 Jahren von jährlich rund 40.000 auf knapp 5.000 reduziert. Im Jahr 2015 hat sich die Zahl allerdings von 5.600 auf 14.800 auch mehr als verdoppelt.

*Eurobarometer:
Migration
größtes Problem
Europas*

Es war allerdings der Ansturm von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten, der 2015 58% der Europäer/innen (EU28) in der Eurobarometer-Befragung sagen ließ, dass die Migrationen das größte Problem Europas darstellen. Der Meinung waren um 20 Prozentpunkte mehr als noch im Frühjahr 2015. Das ist die größte Steigerungsrate seit 2013. Deutlich dahinter lagen der Terrorismus (25% der Befragten), die wirtschaftliche Lage (21% der Stimmen) und die Arbeitslosigkeit ex aequo mit der finanziellen Situation der Staatshaushalte mit jeweils 17% der Befragten.

Abbildung 3: Anteil der Befragten, die der Meinung sind, dass Migration das größte Problem Europas ist



Quelle: Eurobarometer 84, November 2015

Die Länder, in denen die Befragten in der Einwanderung ein besonders großes Problem für Europa sehen, sind Estland, Tschechien, Dänemark und Deutschland, knapp gefolgt von Malta, den Niederlanden, Slowenien, Schweden und der Slowakei (mit über 70%). Österreich liegt mit 66% der Befragten im oberen Mittelfeld. Am geringsten ist die Besorgnis über die Migrationen in Spanien (39%) und Portugal (31%). In Portugal

sieht man in der Finanzlage und der Euro-Problematik ein merklich größeres Problem (38%). Portugal hatte aber auch kaum einen Zustrom von Flüchtlingen zu verzeichnen (895 im Jahr 2015 gegenüber 440 im Jahr davor), dafür aber gravierende Finanzprobleme.

Die weitere Frage, welches Problem im eigenen Land die größte Herausforderung darstelle, brachte wieder die Einwanderung an die erste Stelle. In 12 EU-Mitgliedsstaaten wird von mehr als der Hälfte der Befragten die Einwanderung als das wichtigste nationale Problem angesehen, insbesondere in Deutschland (76%), Malta (65%), Dänemark (60%), in den Niederlanden und Österreich (mit jeweils 56%) und in Schweden (53%). Damit rückte zum ersten Mal seit der EU-weiten Erfragung der öffentlichen Meinung ein Thema in den Vordergrund, das nicht direkt mit der Wirtschaft in Verbindung gebracht wird.

Die Umfragen zeigen, dass der abrupte Anstieg der Fluchtmigration die Menschen in Europa verunsichert, nicht zuletzt weil man angesichts der ungelösten Finanz- und Arbeitslosenprobleme Angst vor einer neuerlichen Belastung hat. In der Folge verlieren viele Menschen das Vertrauen in die Fähigkeit des Staates und die Europäische Union, mit der Fluchtmigration fertig zu werden, ohne die hohen gemeinsamen Werte wie Demokratie und Menschenrechte über Bord zu werfen. Europa steht daher an der Kippe, wobei Migrationen eine besondere Zerreißprobe darstellen.

abrupter Anstieg der Fluchtmigration verunsichert Menschen und führt zu Vertrauensverlust in die Politik

Es ist also ein Gebot der Stunde, sich mit der Frage der Fluchtmigration intensiv auseinanderzusetzen, einerseits mit den Auslösern in den Herkunftsregionen, andererseits den institutionellen und sozialen Herausforderungen in den Aufnahmeländern, ohne dabei die individuellen Belastungen und Kraftanstrengungen der Flüchtlinge und der Flüchtlingshelfer/innen gering schätzen zu wollen.

1. Situation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge

In Österreich kamen im Jahr 2015 mehr als 70% der Asylwerber/innen aus nur drei Herkunftsländern: Afghanistan (25.300, 28,7%), Syrien (25.000, 28,4%) und dem Irak (13.500, 15,4%).

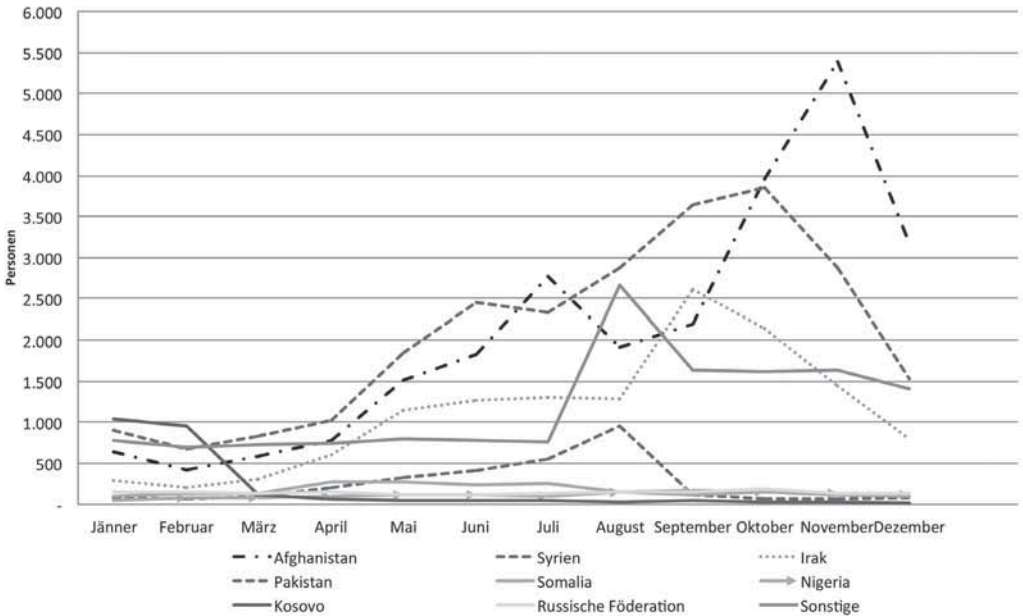
*durchschnittliche
Dauer militäri-
scher Konflikte
beträgt sieben
Jahre ...*

(Abbildung 4). Alle drei Länder sind von kriegerischen Auseinandersetzungen geprägt. Die Frage, wie lange derartige Situationen anhalten, hat in den vergangenen Jahren eine zunehmende Zahl von Forscher/innen versucht zu beantworten. Dieser Literatur zufolge weiten sich die Zahl und die Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich aus, wobei die überwiegende Mehrzahl der militärischen Konflikte im innerstaatlichen Bereich stattfindet. (Collier et.al. 2008; Gleditsch et al. 2002; Harbom/Wallensteen 2007) Der Literatur zufolge betrug die durchschnittliche Dauer eines militärischen Konflikts in den Jahren 1946 – 2006 sieben Jahre. Im Schnitt benötigten die betroffenen Regionen nach Ende des Konflikts 15 Jahre, um die ursprüngliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wiederzuerlangen. (Dunne 2012)

*... und führt u.a.
zu Perspektiven-
losigkeit
insbesondere
der Jugend*

Diese Forschungserkenntnisse lassen erwarten, dass die Abwanderung aus den obigen drei Herkunftsländern wohl noch ein paar Jahre anhalten wird, auch wenn die bewaffneten Konflikte vorbei sein sollten. Das ist nicht zuletzt auch auf den starken Bevölkerungsanstieg – eine Folge der hohen Fertilität – im Zusammenwirken mit einem schwachen Wirtschaftswachstum zurückzuführen. In Afghanistan steigt etwa die Bevölkerungszahl seit den späten 1980er-Jahren jährlich um +2,7%. (Byrd 2014) Auch in Syrien und dem Irak ist und war die Jugendarbeitslosigkeit ein ausgeprägtes Problem (Fortuny/Al Hussein 2010, 6; ILO 2011, Kraitt 2015), auch hier zum Teil eine Folge der hohen Fertilitätsraten der 1980er-Jahre, zum anderen der wirtschaftlichen Umstrukturierung und des niedrigen Ölpreises. Diese Entwicklungen sind für eine gewisse Perspektivenlosigkeit der Jugend in den Herkunftsländern verantwortlich, was ihre Mobilitätsbereitschaft erhöht.

Abbildung 4: Asylanträge in Österreich nach Herkunftsländern, Jänner–Dezember 2015



Quelle: Statistik Austria

Es wird daher notwendig sein, neben der Aufnahme von Flüchtlingen in Österreich bzw. Europa, beim Wiederaufbau der betroffenen Länder unterstützend mitzuwirken. Der institutionelle Rahmen hierfür könnte die Entwicklungszusammenarbeit sein. Allerdings müssten die Migranten/innen aus den Herkunftsländern, die in Österreich oder anderswo in Europa aufgenommen wurden, als wichtige Akteure und Bindeglied zwischen Europa und den Herkunftsländern und deren Institutionen wahrgenommen und eingebunden werden.

Unterstützung beim Wiederaufbau notwendig

Derzeit liegt der Schwerpunkt der Entwicklungspolitik auf wirtschafts- und handelspolitischen Partnerschaften sowie auf der Armutsbekämpfung, verbunden mit der Fortentwicklung und Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte (Art. 177 EGV, EU 2014). Crespi et al. (2014) schlagen allerdings vor, dass die Stabilisierung von Institutionen und die Sicherstellung der politischen Fähigkeit zur Umsetzung von Entwicklungsprogrammen im Vordergrund stehen sollten. Sie wenden sich gegen den „Washington Con-

derzeitiger Schwerpunkt der Entwicklungspolitik ist kritisch zu hinterfragen

sensus“,⁴ dass Handelserleichterungen der beste Weg zu einem nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg sind. Sie sprechen sich für starke Institutionen aus, die der Privatwirtschaft Möglichkeiten eröffnen und Grenzen abstecken, in erster Linie die Bekämpfung von Korruption und Marktversagen (*crony capitalism*) vor Augen habend. Damit könnte nicht nur das Vertrauen der Menschen in die Politik wieder hergestellt werden sondern auch eine wirtschaftliche Belebung erzielt werden.

2. Wirtschaftlicher Effekt der Fluchtmigration auf Österreich

Der aktuelle Zustrom von Flüchtlingen nach Österreich stellt ein historisches Ereignis dar, das teilweise völlig neue Herausforderungen an Gesellschaft und Politik stellt. Wesentliche Aspekte der Konsequenzen des Flüchtlingsstroms können mangels Informationen und historischer Erfahrungen derzeit daher nur grob geschätzt werden.

*arbeitsmarkt-
relevante
Charakteristika
der diversen
Zuwanderer-
gruppen sind zu
berücksichtigen*

Für die Abschätzung des wirtschaftlichen Effekts der Fluchtzuwanderung sind arbeitsmarktrelevante Charakteristika der diversen Zuwanderergruppen zu berücksichtigen.⁵ Hierzu zählen nicht nur Alter und Geschlecht, der Gesundheitszustand, der Bildungsgrad und die beruflichen Kompetenzen, sondern auch die ethnisch-kulturell geprägten erwerbsorientierten Verhaltensmuster. Was die Geschlechtsstruktur anbelangt, so sind zwei Drittel der Flüchtlinge Männer. Ein hoher Anteil der Männer sind unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF). Ende Dezember 2015 waren 9.300 oder 11% aller registrierten Asylwerber/innen in Österreich unter 18 Jahren. Im Vergleich dazu lag im gesamten Jahr 2014 die Zahl bei 2.260, das waren 8% aller registrierten Asylwerber/innen. Unbegleitete Minderjährige genießen einen besonderen Schutz bzw. Förderanspruch, sowohl was die Unterbringung anbelangt als auch die Aus- und Weiterbildung und Gesundheitsversorgung. Angesichts des im Schnitt geringen Bildungsgrades sollte die Zeit in Österreich vor allem für eine berufliche Qualifizierung genutzt werden.

*Erwerbsintegra-
tion in den Her-
kunftsländern*

Die Erwerbsintegration in den Herkunftsländern entspricht unter den Männern etwa der in Österreich. Die Erwerbsintegration der Frauen ist allerdings in den Herkunftsländern der drei wichtigsten Gruppen von Asylwerbern/innen in Österreich mit 14 bis 16% ä-

ßerst gering. Frauen arbeiten vor allem im informellen Sektor. Die formale Beschäftigung der Frauen ist im Wesentlichen auf urbane Räume beschränkt, und zwar vor allem auf die öffentliche Verwaltung sowie den Gesundheits- und Bildungsbereich. (Tabelle 1)

Der Bildungsgrad ist je nach Herkunftsland sehr unterschiedlich. Während Personen aus Afghanistan im Schnitt eine sehr geringe bis gar keine Schulbildung aufweisen, haben Personen aus Syrien und dem Irak eine ausgewogenere Bildungsstruktur.

Weiterbildungsgrad nach Herkunftsländern sehr unterschiedlich

Tabelle 1: Erwerbsintegration der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64) im Herkunftsland nach Geschlecht: 2013

Land	Erwerbsbevölkerung (in 1000)			Bevölkerung (in 1000)			Erwerbsquote (in %)		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Afghanistan	7.632	6.381	1.251	15.585	7.882	7.704	49,0	81,0	16,2
Syrien	6.077	5.142	935	13.293	6.770	6.523	45,7	76,0	14,3
Irak	8.444	6.955	1.489	19.152	9.636	9.517	44,1	72,2	15,6

Quelle: ILO-KILM (1a)

Aber nicht nur angebotsseitige Faktoren sind zu berücksichtigen, wenn man auf die wirtschaftlichen Implikationen der Fluchtmigration eingehen will. Wesentlich für die Eingliederungschancen der Flüchtlinge in den österreichischen Arbeitsmarkt sind Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere Unterstützungsstrukturen für die Flüchtlinge, sowie Nachfrageaspekte. Sie schaffen oft erst die Voraussetzung dafür, dass eine nachhaltige Beschäftigung realisiert werden kann.

Ein Positivum ist der hohe Anteil von Flüchtlingen im jüngeren erwerbsfähigen Alter; darin liegt eine große Chance für eine hohe und rasche Erwerbsintegration. Das Ausmaß der Integration und die Geschwindigkeit hängen aber davon ab, wie gut ihre Qualifikationen in den österreichischen Arbeitsmarkt passen. Der vergleichsweise hohe Anteil von Flüchtlingen mit einfachen Qualifikationen oder mit einer geringen Berufserfahrung im mittleren und höheren Technologiesegment des industriell-gewerblichen Bereichs erschwert eine rasche Erwerbsintegration. Die Flüchtlinge mit einem mittleren und hohen Bildungsgrad dürften allerdings bei der nötigen Unterstützung relativ rasch auf dem österreichischen Arbeitsmarkt Fuß fassen können.

Positivum ist hoher Anteil an jüngeren Flüchtlingen

Prinzipiell ist davon auszugehen, dass eine alternde Bevölkerung wie die Österreichs von einem Bevölkerungszuwachs profitieren kann, der einen hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen aufweist. Allerdings muss das Erst- und Weiterbildungssystem in der Lage sein, den zusätzlichen Ansprüchen, die mit einer sehr heterogenen und zum Teil traumatisierten Kinder- und Jugendbevölkerung verbunden sind, gerecht zu werden. Auch ist der Bildungsgrad der Kinder und Jugendlichen je nach Herkunftsregion sehr unterschiedlich, was eine Herausforderung für die Kompetenzfeststellung und Einstufung darstellt.

3. Starker Wettbewerb um Arbeitsplätze erschwert Erwerbsintegration

Erwerbsintegration aus zwei Gründen schwierig

Die Erwerbsintegration der Flüchtlinge dürfte aber aus zumindest zwei Gründen schwierig werden: Einerseits ist das Wirtschaftswachstum schwach, andererseits der Anstieg des Arbeitskräfteangebots ungebrochen, was die Arbeitslosigkeit steigen lässt. Was die konjunkturelle Dynamik anbelangt, so ist sie zwischen 2012 und 2015 mit einer jährlichen Wachstumsrate von 0,5% äußerst mäßig ausgefallen. Trotzdem hat sich die Beschäftigung in Österreich erstaunlich gut entwickelt. Insgesamt wurden in der Zeit mehr als 80.000 zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigt, sodass im Jahr 2015 ein historischer Höchststand der Beschäftigung erzielt werden konnte. Dazu trägt auch die dynamische Zuwanderung vor allem aus den Mittel-Osteuropäischen Ländern (MOEL) bei, die seit der Osterweiterung der Europäischen Union an Dynamik gewonnen hat. Der Wettbewerb um Arbeitsplätze ist in der Folge gestiegen und damit verbunden auch die Arbeitslosigkeit. Zwischen 2011 und 2014 hat sich der jahresdurchschnittliche Bestand an vorgemerkten Arbeitslosen um 72.000 Personen bzw. um knapp 30% erhöht. Die anhaltende Ausweitung der Arbeitslosigkeit ist aber nur vordergründig der Kombination aus steigendem Arbeitskräfteangebot und schwacher Konjunkturlage geschuldet. Ausschlaggebend für den Anstieg der Arbeitslosigkeit ist auch das zunehmende Auseinanderlaufen der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitsnachfrage. In der Folge steigt vor allem die Zahl der Arbeitslosen mit niedriger Qualifikation. Die Arbeitslosenquote der Personen mit maximal Pflichtschulabschluss ist mittlerweile auf 25% angestiegen. Hohe

und steigende Arbeitslosigkeit betrifft somit jenes Qualifikationssegment, in dem auch die Mehrheit der Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten angesiedelt ist.

Das bedeutet, dass eine rasche Integration der anerkannten Flüchtlinge in die Erwerbstätigkeit eine Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik darstellt. Einerseits bedarf es unterstützender Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration für die Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen, andererseits können Verdrängungseffekte für die bereits ansässige Erwerbsbevölkerung mit einfachen Qualifikationen nicht ausgeschlossen werden. Arbeitsmarktpolitische Akzente müssen daher auch für die zweite Personengruppe gesetzt werden. Begünstigend wirken nur die zu erwartende Konjunkturaufhellung in den nächsten Jahren sowie der positive Effekt der Steuerreform auf die wirtschaftliche Dynamik.

Was die Arbeitsmarktpolitik anbelangt, so ist das Instrumentarium in Österreich im internationalen Vergleich sehr hoch entwickelt und differenziert. Die österreichische Regierung ist auch dazu bereit, zusätzliche Mittel für das Jahr 2016 im Ausmaß von 75 Mio. Euro für den „Integrationstopf“ und 70 Mio. Euro für eine gezielte Arbeitsmarkt-Integration der Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten bereitzustellen. Dabei ist davon auszugehen, dass eine erfolversprechende Erwerbsintegration von Asylberechtigten einen stufenweisen Prozess vorsieht, in dem die Flüchtlinge schrittweise an die Erwerbstätigkeit herangeführt werden. Die erste Stufe schafft erst die Voraussetzungen für eine spätere Erwerbsteilnahme, indem einerseits gewisse Mindestsprachkenntnisse in Deutsch vermittelt werden, andererseits die fachlichen Kompetenzen der Flüchtlinge erfasst und validiert werden. Da die beiden Maßnahmen von unterschiedlichen Einrichtungen durchgeführt werden, braucht es ein effizientes Schnittstellenmanagement, d.h. eine institutionalisierte Kooperation zwischen dem Arbeitsmarktservice (AMS), das für die Kompetenzfeststellung verantwortlich ist, und dem Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF).

Erwerbsintegration als stufenweiser Prozess

In einer zweiten Stufe geht es um das Heranführen der Qualifikationen der Erwerbswilligen an die Bedürfnisse der Betriebe, d.h. die vorhandenen offenen Stellen. Dazu wird es Aufschulungen

*Ausbildung
innerhalb von
Betrieben soll
genützt werden*

und Umschulungen brauchen, gekoppelt mit der Vermittlung des berufsspezifischen Vokabulars. In einigen Fällen wird es auch Praktika brauchen, um die Fachkompetenzen in einem Arbeitsumfeld zu erproben und zu vertiefen. Generell sollte die Möglichkeit der Ausbildung innerhalb von Betrieben genützt bzw. gegebenenfalls (etwa über die Lehrausbildung hinaus) ausgeweitet werden. Eine große Herausforderung ist auch mit dem Zusammenführen der arbeitssuchenden Flüchtlinge mit offenen Stellen verbunden, gibt es doch große regionale Unterschiede im Fachkräftemangel. Die gezielte Vermittlung von Flüchtlingen mit entsprechenden Qualifikationen sollte auf diese regionalen Unterschiede ausgerichtet sein. Dabei sollte auch auf die Möglichkeit der regionalen Unterbringung und Wohnraumschaffung für Flüchtlinge geachtet werden. Auch hierfür bedarf es einer engen Koordination der diversen Bereiche der Integration von Flüchtlingen und damit eines institutionalisierten Schnittstellenmanagements.

*längerdauernde
Phasen der
Erwerbslosigkeit
erschweren
Integration in
Beschäftigung*

Um sicherzustellen, dass es nicht zu langen Verzögerungen bei der Erwerbsintegration der einen oder anderen Gruppe von Flüchtlingen kommt, ist ein Integrationsmonitoring ins Auge zu fassen. Ein Ziel dieses Monitorings wäre, rasch mit zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen für jene Gruppen von Flüchtlingen reagieren zu können, die Gefahr laufen, längerfristig beschäftigungslos zu bleiben. Empirische Befunde belegen nämlich, dass längerdauernde Phasen der Erwerbslosigkeit die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung substanziell verringern. Vor diesem Hintergrund erscheint es von hoher Wichtigkeit, ein umfassendes Monitoring der Integrationsfortschritte der Asylberechtigten aufzubauen. Vorhandene Datenbestände der Sozialversicherung bieten die Voraussetzungen, ein entsprechendes Monitoring durchzuführen.

4. Arbeitsmarktpolitische Möglichkeiten und Herausforderungen

Bei der Erwerbsintegration der Flüchtlinge geht es darum, einerseits alternative Erwerbsmöglichkeiten zu erschließen und andererseits eine Arbeitserfahrung im arbeitsmarktnahen Bereich zu ermöglichen. Im ersten Fall könnte die Förderung von Unternehmensgründungen durch Flüchtlinge eine Alternative

zur unselbständigen Beschäftigung sein. Eine diesbezügliche Initiative könnte etwa dazu beitragen, den bestehenden Versorgungsbedarf im peripheren ländlichen Raum zu decken. Man sollte auch noch gezielter über bestehende Maßnahmen im Bereich der Gewerbeordnung informieren, die es Menschen ohne eine volle Berufsausbildung erleichtern, selbständig etwa im handwerklichen oder Dienstleistungsbereich zu arbeiten. Eventuell wäre auch die Entwicklung von Organisationsstrukturen analog zu Pflegagenturen zu fördern, die nicht nur die Arbeitsvermittlung übernehmen, sondern auch bestimmte Verwaltungsaufgaben, Buchhaltung und dgl., für Menschen, die der deutschen Sprache nicht im nötigen Ausmaß mächtig sind und die den bürokratischen Anforderungen nicht entsprechen können.

Der zweite Aspekt der Sicherstellung von Arbeitserfahrung könnte über die Förderung der Einbindung in freiwillige Dienste wie der Feuerwehr erfolgen. Diesbezüglich wären Hilfestellungen bei der Vernetzung von interessierten Flüchtlingen und NGOs und Gemeinden sinnvoll. Insbesondere im kommunalen Bereich wären Überlegungen anzustellen, inwieweit Tätigkeiten im gemeinnützigen Bereich geschaffen werden könnten, die entsprechende Arbeitserfahrung für Flüchtlinge bieten könnten.

Sicherstellung von Arbeitserfahrung durch Einbindung in gemeinnützigen Bereichen

Angesichts der gegenwärtigen Diskussion über eine Befristung des Aufenthaltsrechts für anerkannte Flüchtlinge ist auch zu diskutieren, welchen Effekt eine derartige Reform auf die Integrationsbereitschaft der anerkannten Flüchtlinge haben kann. Erfahrungen in Schweden, Deutschland und der Schweiz zeigen, dass es oft fünf Jahre und mehr dauert, bis Flüchtlinge so weit sind, dass sie ihre Fähigkeiten voll einbringen können. (Battisti/Felbermayr 2015; Bevelander/Irstorza 2014; Ruist 2013; Brücker et al. 2015; Spadarotto et al. 2014)

Eine Befristung des Aufenthalts würde dann bedeuten, dass sowohl vom Aufnahmeland als auch von den Flüchtlingen Ressourcen investiert wurden, die ohne Ertrag bleiben. Dies würde die Anreize für Integrationsbemühungen der anerkannten Flüchtlinge deutlich verringern und gleichzeitig auch zur Zurückhaltung der Unternehmen bei der Einstellung von Asylberechtigten führen. Folglich wäre zu befürchten, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für Flüchtlinge deutlich abgesenkt wird.

Befristung des Aufenthalts könnte Integrationsbemühungen verringern

Allerdings kann sich der negative Effekt der Befristung des Aufenthalts in das Gegenteil verkehren und deutlich positiv wirken, wenn eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration für die Fortsetzung der Aufenthaltsberechtigung von wesentlicher Bedeutung ist. In diesem Fall würde die Motivation der Asylberechtigten, eine Erwerbstätigkeit anzustreben, erheblich erhöht. Wenn die Fortsetzung der Aufenthaltsberechtigung an transparente und verlässliche Bedingungen der Erwerbsintegration gekoppelt ist, entsteht auch für die Unternehmen eine entsprechende Sicherheit, dass getätigte Investitionen in neue Mitarbeiter/innen abgesichert sind; damit wird die Bereitschaft zu Neueinstellungen erhöht. Ein derartiges Modell der befristeten Aufenthaltsbewilligung wäre hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration von Asylberechtigten sogar dem Modell einer unbefristeten Gewährung des Aufenthalts überlegen.

5. Schlussfolgerungen

Integration von Flüchtlings als Querschnitts- materie

Die obigen Ausführungen verdeutlichen, dass der Schlüssel für einen positiven Effekt der Zuwanderung auf die Wirtschaft und den Staatshaushalt in der Integration liegt. Die Integration von Flüchtlingen ist allerdings eine Querschnittsmaterie. Das bedeutet, dass alle Institutionen und Einrichtungen, die für die Gestaltung, Organisation, Verwaltung und Versorgung von Menschen in den diversen Lebensbereichen und Lebensphasen in Österreich verantwortlich sind, sich der Frage der spezifischen Herausforderungen von Flüchtlingen in ihrer Alltagsarbeit stellen müssen. Dabei können Orientierungs- und „Wertekurse“ eine große Unterstützung bei der gegenseitigen Verständigung sein. Es geht hier im Wesentlichen darum, in einem Dialog herauszuarbeiten, wie wir einander in den verschiedenen Lebenssituationen begegnen und wie wir uns verhalten, damit es zu keinen Missverständnissen und Konflikten kommt. Orientierungs- und Wertekurse sollten ein Teil der Einzugsbegleitung im Wohnumfeld ebenso sein wie in der Schule und Elternarbeit und am Arbeitsplatz. Über die eigenen Verhaltensmuster und die Erwartungen an das Gegenüber zu reden verringert die eigene Unsicherheit und die des Gegenüber; auf diese Weise wird klargestellt, wo es einen Verhandlungsspielraum gibt und wo nicht. Insbesondere die sprachliche Verständigungsfähigkeit und das Eingehen auf ortsübliche Verhaltensmuster sind einer raschen Integration der

Flüchtlinge in Wirtschaft und Gesellschaft förderlich. Sie tragen dazu bei, dass es nicht zum Aufbau von Parallelstrukturen kommt. Wichtig ist auch, Schnittstellen zwischen spezifischen Flüchtlings-einrichtungen und dem Mainstream an Institutionen ebenso wie zwischen den Institutionen zu identifizieren und Kooperationen einzugehen.

Abschließend ist zu sagen, dass die Ausgaben für die Integration der Flüchtlinge einer Investition gleichkommen, die langfristig Erträge in der Form von Steigerungen des Wirtschaftswachstums und der Wohlfahrt abwerfen können. Sie tragen dazu bei, dass die Flüchtlinge, die sich hier vorübergehend oder auf Dauer niederlassen, ihre Potenziale entfalten, ein eigenständiges Leben führen können und damit sich selbst und der Gesellschaft „von Nutzen“ sind.

*Ausgaben für
Integration als
langfristige
Investition*

Anmerkungen

1. Standard-Eurobarometer-Befragung 84 vom November 2015. Die Erhebung wurde in 34 Ländern durchgeführt, nämlich den 28 EU-Mitgliedstaaten, den fünf Kandidatenländern (ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Türkei, Montenegro, Serbien und Albanien) und in der türkischzyprischen Gemeinschaft in dem Teil des Landes, der nicht von der Regierung der Republik Zypern kontrolliert wird.
2. Mehr dazu siehe <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>
3. Mehr dazu auf: <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/News-archive/News-archive-2016/2016-01-12-Nearly-163000-people-sought-asylum-in-Sweden-in-2015.html>
4. Der Begriff Washington Consensus geht auf den Ökonomen John Williamson zurück; darunter versteht man die Politik der Weltbank und des Währungsfonds, die dem Rückzug des Staates und dem verstärkten Handel zur Förderung des Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern das Wort reden.
5. Die Aussagen basieren auf einer Studie, die im Auftrag der Wirtschaftskammer und des Integrations- und Außenministeriums (bmeia) erstellt und in der Schriftenreihe der Donau Universität Krems publiziert wurde. (Berger et al. 2016)

Literatur

- Battisti, M. / Felbermayr G. (2015): Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, ifo Schnelldienst 20/2015.
- Berger, J. / Biffi, G. / Graf, N. / Schuh, U. / Strohner, L. (2016): Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich. http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/schriftenreihe/berger_2016_oeconomische_analyse_flucht.pdf
- Bevelander, P. / Irstorza N. (2014). Catching up: The Labor Market Integration of New Immigrants in Sweden. Migration Policy Institute and International Labour Office, Washington. D.C. und Genf.
- Brücker, H. / Hauptmann, A. / Vallizadeh, E. (2015b): Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Aktuelle Berichte 14/2015, Nürnberg. http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1514.pdf
- Byrd, W. A. (2014): Afghanistan's economy during transition: Challenges and

- possible international implications. In : Taucher, W. / Vogl, M. / Webinger, P. (Hrg.): Afghanistan, 2014 and beyond. BMI, Wien.
- Collier, P. / Chauvet, L. / Hegre, H. (2008): The Challenge of Conflicts, Copenhagen Consensus 2008 Challenge Paper, Kopenhagen.
 - Crespi, G. / Fernández-Arias, E. / Stein, E. (2014): Rethinking Productive Development. Sound Policies and Institutions for Economic Transformation, IDM – Inter-American Development Bank. http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-BR-145
 - Dunne, J.P. (2012): Armed Conflict. Copenhagen Consensus 2012 Challenge Paper, Kopenhagen.
 - Europäische Union (EU) (2014): Die Europäische Union erklärt: Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/development_cooperation_de.pdf
 - Fortuny, M. / Al Hussein, J. (2010): Labour market policies and institutions, with a focus on inclusion, equal opportunities and the informal economy. International Labour Office, Employment Policy Dept. . ILO. Employment working paper No.64. Genf.
 - Gleditsch, N. / Wallensteen, P. / Eriksson, M. / Sollenberg, M. / Strand, H. (2002): Armed Conflict 1946-2001: A New Data Set, Journal of Peace Research 39(5), 615-637
 - Harbom, L. / Wallensteen, P. (2007): Armed Conflict 1989-2006, Journal of Peace Research 44(5), 623-634.
 - International Labour Organization (ILO) (2011): Iraq Knowledge Network, Labour Market Factsheet. Genf.
 - Kraitt, T. (Hg.) (2015): Irak – Ein Staat zerfällt. Hintergründe, Analysen, Berichte. Promedia, Wien.
 - Ruist, J. (2013): The Labor Market Impact of Refugee Immigration in Sweden 1999-2007, SULCIS Working Paper 2013:1.
 - Spadarotto, C. / Bieberschulte, M. / Walker, K. / Morlok, M. / Oswald, A. (2014): Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Bern.