

Friesl, Christian et al.

Research Report

Migration und Arbeitsmärkte in Deutschland, Österreich und der Schweiz

IW-Report, No. 27/2017

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Friesl, Christian et al. (2017) : Migration und Arbeitsmärkte in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IW-Report, No. 27/2017, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/168556>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Migration und Arbeitsmärkte in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Autoren:**ao. Univ.-Prof. Dr. Christian Friesl (Industriellenvereinigung)****Dr. Wido Geis (IW Köln)****MMag. Martin Hörmann (Industriellenvereinigung)****Dr. Patrik Schellenbauer (Avenir Suisse)****Dr. Fabian Schnell (Avenir Suisse)****Dr. Clemens Wallner (Industriellenvereinigung)**

Kontakt: Dr. Wido Geis

Telefon: 0221 4981-705

Fax: 0221 4981-99705

E-Mail: geis@iwkoeln.de

31. August 2017

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Bedeutung der Zuwanderung.....	4
2. Aktuelle Entwicklung der Zuwanderung	6
3. Migrationspolitik und Asylwesen	8
4. Arbeitsmarktintegration	11
5. Gemeinsame Thesen.....	14
5.1. Migrationspolitik.....	14
5.2. Flüchtlingspolitik	15
5.3. Integrationspolitik.....	16
6. Konkrete Handlungsempfehlungen.....	17
6.1. Deutschland.....	17
6.2. Österreich	19
6.3. Schweiz	21
Literatur	24

Zusammenfassung

Deutschland, Österreich und die Schweiz sind vor dem Hintergrund des demografischen Wandels auf die Zuwanderung von Fachkräften angewiesen, um ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erhalten. So kommen in Deutschland nur 60,7 Personen zwischen 10 und 19 Jahren auf 100 Personen zwischen 50 und 59 Jahren. In Österreich sind es 67,2 und in der Schweiz 68,9. Gleichzeitig handelt es sich bei bedeutenden Teilen der Bevölkerungen in den drei Ländern bereits heute um Zuwanderer. So ist in Deutschland jeder siebte, in Österreich fast jeder fünfte und in der Schweiz deutlich mehr als jeder vierte Einwohner nicht im Land geboren. Dabei war die Zuwanderung in die drei Länder in der Vergangenheit sehr stark von Personen aus den (anderen) EU-Ländern getragen, die selbst zunehmend vom demografischen Wandel betroffen sind, sodass die Migrationspotenziale hier beschränkt sein dürften. Hinzugekommen ist in den Jahren seit 2014 eine große Zahl an Flüchtlingen, die aufgrund eines häufig sehr ungünstigen qualifikatorischen Hintergrunds und der Sprachbarriere allerdings sehr schwer in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Obschon sich die institutionellen Rahmenbedingungen teilweise unterscheiden, gilt daher für alle drei Länder gleichermaßen, dass die Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten gestärkt werden muss.

Zuwanderung kann ihre wirtschaftlichen Potenziale allerdings nur voll entfalten, wenn die ins Land kommenden Personen zügig und gut auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen, was im Hinblick auf Drittstaatenangehörige von außerhalb des EU-/EFTA-Raums in den drei Ländern nicht immer der Fall war. So liegen die Arbeitslosenquoten von Nicht-EU-Ausländern in Deutschland bei 11,8 Prozent, in Österreich bei 13,9 Prozent und in der Schweiz bei 13,5 Prozent. Gelingt die Arbeitsmarktintegration nicht, kann Zuwanderung auch zu einer substanziellen Belastung für das Zielland werden. Dies gilt in besonderem Maße, aber nicht ausschließlich im Hinblick auf die große Zahl der Flüchtlinge. Wichtig ist in diesem Kontext, dass die ins Land kommenden Personen möglichst zeitnah nach der Ankunft Zugang zum Arbeitsmarkt und zu passenden (Nach-) Qualifizierungsangeboten erhalten und eine Erwerbstätigkeit gefördert und gefordert wird.

1. Bedeutung der Zuwanderung

Migration hat viele Gesichter. Auch wenn Zuzug und Integration von Flüchtlingen die öffentliche Diskussion in Deutschland, Österreich und der Schweiz beherrschen, handelt es auf längerfristige Sicht nur bei einem kleinen Teil der Zuwanderer tatsächlich um (vormals) Asylsuchende. Viel bedeutender sind Wanderungsströme im Rahmen der Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit zwischen den EU- und diesen gleichgestellten Ländern, wozu neben der Schweiz auch Island, Liechtenstein und Norwegen zählen. Außerdem spielt die Erwerbsmigration aus Drittstaaten (d.h. von außerhalb des EU/EFTA-Raums), über die vor allem hochqualifizierte Fachkräfte ins Land kommen, eine zunehmende Rolle. Gleiches gilt für die Bildungsmigration, die zunächst zwar nur eine in den meisten Fällen hochschulische Ausbildung im Land ermöglicht, längerfristig aber häufig in einen Verbleib als Fachkraft einmündet. Zu nennen ist darüber hinaus der Familiennachzug, über den Einheimische und früher zugewanderte Personen Ehepartner und Kindern ins Land holen können, die je nach Kontext zum Teil gesuchte Qualifikation mitbringen und zeitnah in den Arbeitsmarkt einmünden.

Betrachtet man die Bevölkerungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, kann man feststellen, dass es sich bei allen drei Staaten um Einwanderungsländer handelt. In Deutschland ist mehr als jeder siebte Einwohner, in Österreich fast jeder fünfte und in der Schweiz sogar mehr als jeder vierte Einwohner nicht im Land geboren. Keinen inländischen Pass hat in Deutschland jeder zehnte, in Österreich rund jeder siebte und in der Schweiz rund jeder vierte Einwohner. Auch am Arbeitsmarkt spielen Zuwanderer in den drei Ländern eine wichtige Rolle. So ist in Deutschland jeder zehnte, in Österreich jeder siebte und in der Schweiz jeder vierte Beschäftigte kein Staatsangehöriger (vgl. Tabelle 1). Würden diese Personen fehlen, könnten die Volkswirtschaften der drei Länder ihre Produktionspotenziale nicht voll entfalten und das Wohlstandsniveau wäre sehr wahrscheinlich deutlich niedriger.

Dabei wird die Zuwanderung in allen drei Ländern in den nächsten Jahren noch wichtiger werden, um vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die wirtschaftliche Leistungskraft der Staaten zu erhalten. Ein Indikator dafür, wie stark sich der demografische Wandel ohne Zuwanderung auswirken würde, ist das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Alter von 10 bis 19 Jahren und der Bevölkerung im Alter von 50 bis 59 Jahren. Auch wenn es von der Entwicklung des faktischen Renteneintrittsalters abhängt, welche Geburtenkohorten am Arbeitsmarkt von welchen anderen genau ersetzt werden, lässt sich mit diesem Wert abschätzen, wie groß die „Lücke“ in der Erwerbsbevölkerung werden könnte. Für Deutschland ergibt sich ein Wert von 60,7 Prozent, d.h., dass die jüngere Kohorte um ganze zwei Fünftel kleiner ist. In Österreich und der Schweiz sind es jeweils knapp ein Drittel weniger.

Tabelle 1: Indikatoren zur Bedeutung der Migration
Anteile in Prozent

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Zuwanderer in Bevölkerung am 1. Januar 2016			
Anteil der im Ausland geborenen Personen an der Bevölkerung	14,1	18,2	29,0
Anteil der in (anderen) EU-Ländern geborenen Personen	6,1	8,3	17,8
Anteil der in Nicht-EU-Ländern geborenen Personen	8,0	9,9	11,2
Ausländeranteil an der Bevölkerung	10,5	14,4	24,6
Anteil der EU-Ausländer an der Bevölkerung	4,6	7,2	16,3
Anteil der Nicht-EU-Ausländer an der Bevölkerung	5,9	7,2	8,3
Zuwanderer unter den Erwerbstätigen im Jahr 2016			
Ausländeranteil an den Beschäftigten	10,7	14,4	25,2
Anteil der EU-Ausländer an den Beschäftigten	5,8	8,3	18,3
Anteil der Nicht-EU-Ausländer an den Beschäftigten	4,9	6,1	6,9
Bedarf an Erwerbszuwanderung			
Anstieg der Beschäftigtenzahl zwischen 2011 und 2016	6,7	4,1	7,1
Bevölkerung im Alter zwischen 10 und 19 Jahren relativ zur Bevölkerung zwischen 50 und 59 Jahren	60,7	67,2	68,9

Quellen: Eurostat, 2017; eigene Berechnungen

Wie sich die wirtschaftliche Lage und damit auch der Arbeitskräftebedarf in den drei Ländern in den nächsten Jahren entwickeln wird, ist nur schwer vorherzusagen. Allerdings lässt sich sagen, dass die Beschäftigtenzahlen in allen drei Ländern in den letzten fünf Jahren deutlich angestiegen sind – was ohne Zuwanderung in dieser Form kaum möglich gewesen wäre – und es derzeit keine Anzeichen für eine Trendwende gibt.

Um die Zuwanderungszahlen sachgerecht beurteilen und Empfehlungen für die Politik formulieren zu können, ist eine Differenzierung zwischen Personen, die im Kontext der Arbeitnehmer- und Personenfreizügigkeit¹ im Land leben und Personen aus Drittstaaten notwendig. Im Rahmen der Freizügigkeit haben EU-Bürger das Recht, in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen, dort eine Arbeit aufzunehmen und sich niederzulassen. Zudem sind sie am Arbeitsmarkt Inländern grundsätzlich gleichgestellt. Ausgenommen ist lediglich der Umzug in ein anderes Mitgliedsland,

¹ Zum Freizügigkeitsraum zählen neben den EU-Ländern Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. In der Schweiz gelten die entsprechenden bilateralen Verträge von 2002 trotz der erfolgreichen Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» von 2014 weiter. Allerdings wird aufgrund der besseren Datenverfügbarkeit in den Statistiken zwischen EU- und Nicht-EU-Ländern differenziert. Dies ist unproblematisch, da die vier Freizügigkeitsländer außerhalb der EU für die Zuwanderung nach Deutschland, Österreich und in die Schweiz nur eine untergeordnete Rolle spielen.

um dort Sozialleistungen zu beziehen. Völlig anders stellt sich die Lage bei Personen aus Drittstaaten dar. Hier können die Länder relativ frei entscheiden, wem sie eine Aufenthaltserlaubnis erteilen. Für die Erwerbstätigkeit von Drittstaatenangehörigen können besondere nationale Gesetze gelten.

In Österreich halten sich EU-Ausländer und Drittstaatenangehörige mit Anteilen von jeweils 7,2 Prozent an der Bevölkerung ziemlich genau die Waage. In Deutschland leben mit 8,0 gegenüber 6,3 Prozent mehr Drittstaatenangehörige, wobei das Wanderungsgeschehen auch hier bis zum starken Anstieg der Flüchtlingsmigration lange von EU-Zuwanderern getragen war (Geis et al., 2016). In der Schweiz leben mit 16,3 Prozent gegenüber 8,3 Prozent nahezu doppelt so viele EU-Zuwanderer. Betrachtet man die Anteile an den ausländischen Beschäftigten, machen EU-Zuwanderer in allen drei Ländern mehr als die Hälfte aus, was auch an der besseren Arbeitsmarktintegration liegt (siehe unten). Dennoch lässt sich für alle drei Länder sagen, dass sowohl EU-Zuwanderer als auch Drittstaatenangehörige bereits heute eine große wirtschaftliche Bedeutung haben.

2. Aktuelle Entwicklung der Zuwanderung

In den letzten Jahren hat sich die Zuwanderung nach Deutschland und Österreich sehr ähnlich entwickelt. In beiden Ländern lag der Wanderungssaldo im Jahr 2013 noch bei fünf bis sechs Personen je 1.000 Einwohnern und ist im Kontext des starken Flüchtlingszuzugs in den Folgejahren sprunghaft angestiegen bis auf knapp 15 Personen je 1.000 Einwohnern in Deutschland und 13 Personen je 1.000 Einwohnern in Österreich im Jahr 2015 (vgl. Tabelle 2). Gleichzeitig lag der Anteil der Zuwanderung aus den anderen EU-Ländern an der Nettozuwanderung in beiden Ländern im Jahr 2013 noch bei knapp zwei Drittel und ist bis 2015 auf nur noch 27,6 Prozent in Deutschland und 35,6 Prozent in Österreich gesunken.

Eine völlig andere Entwicklung zeigt sich in der von der Flüchtlingszuwanderung deutlich weniger betroffenen Schweiz. Hier lag die Nettozuwanderung im Jahr 2013 mit rund 10 Personen je 1.000 Einwohnern deutlich höher als in den anderen beiden Ländern und ist seitdem auf nur noch 8,7 Personen im Jahr 2015 gesunken. Gleichzeitig ist zwar auch in der Schweiz der Anteil der EU-Zuwanderung an der Nettozuwanderung deutlich zurückgegangen, lag jedoch im Jahr 2015 immer noch bei rund zwei Dritteln.

Tabelle 2: Indikatoren zur Entwicklung der Zuwanderung

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Nettozuwanderung			
Im Jahr 2013	433.400	47.800	81.100*
Je 1.000 Einwohnern	5,4	5,7	10,1*
Anteil EU-Länder in Prozent	62,9	63,7	75,2*
Im Jahr 2014	561.000	62.800	78.900*
Je 1.000 Einwohnern	6,9	7,4	9,7*
Anteil EU-Länder in Prozent	52,2	58,5	72,4*
Im Jahr 2015	1.196.700	109.600	71.500*
Je 1.000 Einwohnern	14,7	12,8	8,7*
Anteil EU-Länder in Prozent	27,6	35,6	66,9*
Flüchtlingszuzug in den Jahren 2015 und 2016			
Gesamtzahl der Asylbewerber in den beiden Jahren	1.221.900	130.500	66.700
Je 1.000 Einwohnern	15,0	15,2	8,1
Schutzquote in Prozent	65,3	71,5	61,1
Gesamtzahl der Personen, die Flüchtlingsschutz erhalten haben	574.800	45.400	27.200
Je 1.000 Einwohnern	7,1	5,3	3,3
Erstmals erteilte Aufenthaltstitel im Jahr 2014 an Personen von außerhalb des EWR			
Gesamtzahl	237.600	40.100	43.000
Je 1.000 Einwohnern	2,9	4,7	5,3
Zur vergütete Erwerbstätigkeit	29.300	3.400	12.800
Je 1.000 Einwohnern	0,4	0,4	1,6
Aus Bildungsgründen	49.400	6.400	8.700
Je 1.000 Einwohnern	0,6	0,7	1,1

*Werte zur ständigen Wohnbevölkerung vom Staatssekretariat für Migration SEM aufgrund unplausibler Werte bei Eurostat; EU inklusive EFTA

Quellen: Eurostat, 2017; Staatssekretariat für Migration (SEM) 2015, 2017

Wie stark der Flüchtlingszuzug in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland und Österreich war, lässt sich an den Asylbewerberzahlen für diese beiden Jahre ablesen. In Deutschland lagen diese bei rund 1,2 Millionen und in Österreich bei rund 130.000. Das entspricht jeweils eineinhalb Prozent der Gesamtbevölkerung. In der Schweiz war der Anteil mit 0,8 Prozent nur etwas mehr als halb so hoch. Flüchtlingsschutz – dazu zählen Asyl, ein Rechtsstatus oder ein andersartiger humanitärer Rechtsstatus sowie subsidiärer Schutz, nicht jedoch eine Duldung – erhalten haben in diesen beiden Jahren in Deutschland rund 575.000 Personen, in Österreich rund 45.000 Personen und in der Schweiz rund 27.000 Personen. Die Schutzquote war in Österreich mit einem Anteil von 71,5 Prozent positiver Entscheidungen an allen beschiedenen Asylverfahren am höchsten und in der Schweiz mit 61,1 Prozent am niedrigsten. Dabei ist anzumerken, dass bei weitem nicht alle Asylbewerber, denen kein Flüchtlingsschutz gewährt wird, die drei Länder auch wieder verlassen, sondern viele auch ohne gültigen Aufenthaltstitel bleiben. Zu nennen ist hier etwa die Duldung in Deutschland, die den Aufenthalt abgelehnter

Asylbewerber zwar nicht rechtmäßig macht, diese jedoch vor einer Abschiebung schützt und ihnen einen Zugang zum Arbeitsmarkt und Sozialleistungen ermöglicht.

Mit Blick auf die Fachkräftesicherung und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist die Flüchtlingszuwanderung kaum als Lösung anzusehen. In allen drei Ländern hat sich gezeigt, dass viele der Flüchtlinge keine berufsqualifizierenden Abschlüsse mitbringen – in Deutschland liegt der Anteil der erwachsenen Flüchtlinge etwa bei 69 Prozent (Brücker et al., 2016) – und es nicht einfach ist, die betroffenen Personen nachzuqualifizieren. Das Potenzial der Mobilität für die Abfederung des demografischen Wandels innerhalb der EU ist mittelfristig begrenzt, da auch andere EU-Länder davon betroffen sind. Das Verhältnis zwischen 10- bis 19-Jährigen und 50- bis 59-Jährigen liegt EU-weit nur bei rund 75 Prozent (Eurostat, 2017; eigene Berechnungen). Deutschland, Österreich und die Schweiz sind daher längerfristig auch auf Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten angewiesen, um ihre Fachkräftebasis zu erhalten.

Bisher spielt die Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland und Österreich kaum eine Rolle. So wurden nach Eurostat-Berechnungen im Jahr 2014 in Deutschland nur rund 29.000 und in Österreich 3.400 Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit an Drittstaatenangehörige erteilt. Ganz anders in der Schweiz: hier lag die Zahl bei 12.800 und war damit bezogen auf die Bevölkerungsgröße rund viermal so hoch. Auch bei der Zuwanderung aus Bildungsgründen, die längerfristig auch in die qualifizierte Erwerbszuwanderung einmünden kann, lag der Anteil in der Schweiz knapp doppelt so hoch.

3. Migrationspolitik und Asylwesen

Während die drei Länder bei der EU-Zuwanderung nur in sehr begrenzten Umfang Gestaltungsmöglichkeiten haben, da Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit in den EU-Verträgen bzw. den bilateralen Verträgen zwischen der EU und der Schweiz geregelt sind, können sie die Zugangswege für Drittstaatenangehörige sehr unterschiedlich gestalten. Dies gilt insbesondere für Erwerbs- und Bildungsmigration aus Drittstaaten, bis zu einem gewissen Grad aber auch für das Asylwesen.

Vergleicht man die rechtlichen Regelungen der drei Länder zur Erwerbs- und Bildungsmigration, so sind folgende Punkte augenfällig:

- Deutschland setzt bei der Gewinnung von Hochqualifizierten sehr stark auf die Blaue Karte EU, einen auf EU-Ebene etablierten Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte, und hat bisher weit mehr Blaue Karten ausgestellt als alle anderen Mitgliedsländer zusammen. Dennoch erfolgt der Großteil der Erwerbszuwanderung über andere Aufenthaltstitel, die sehr kleinteilig

strukturiert und deren konkrete Anforderung z.T. nur schwer nachzuvollziehen sind. Dabei ist ein Arbeitsvertrag grundsätzlich Voraussetzung für die Vergabe und es gibt keine Kontingentierung. Mit Blick auf die Bildungsmigration ist Deutschland im internationalen Vergleich sehr liberal. So müssen Interessenten aus Drittstaaten lediglich eine Studienplatzzusage und einen Nachweis ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit erbringen, um einen entsprechenden Aufenthaltstitel zu erhalten. Dieser ermöglicht es ihnen, auch nach erfolgreichem Abschluss des Studiums noch 18 Monate im Land zu bleiben, um eine qualifikationsadäquate Beschäftigung zu suchen. Die deutschen Hochschulen erheben von Studierenden aus Drittstaaten bislang keine Studiengebühren² und stellen für sie in zulassungsbeschränkten Studiengängen besondere Studienplatzkontingente zur Verfügung.

- Österreich hat mit der Rot-Weiß-Rot Karte ein nationales Zuwanderungssystem geschaffen, das primär das Ziel verfolgt, besonders hochqualifizierte Arbeitskräfte, Schlüsselkräfte, Fachkräfte in Mangelberufen, Studienabsolventen einer österreichischen Hochschule und Selbständige aus Drittstaaten und deren Familienangehörigen eine auf Dauer ausgerichtete Zuwanderung nach Österreich zu ermöglichen. Trotz dieses modernen Systems ist der Anteil an der Gesamtzuwanderung niedrig. Die Blaue Karte EU ist in Österreich nur von geringer Bedeutung. Die Bildungsmigration nach Österreich ist liberal ausgestaltet. Eine Aufnahmebestätigung als ordentlicher oder außerordentlicher Studierender reicht für einen Aufenthaltstitel.
- Die Schweiz basiert ihre Migrationspolitik darauf, dass die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt durch die Zuwanderung aus EU-Staaten gedeckt werden kann. Daneben ist die Zuwanderung aus Drittstaaten jedoch restriktiv ausgestaltet. Einerseits werden jährliche Kontingente in relativ niedrigem Umfang durch den Schweizer Bundesrat festgesetzt, welche dann von den Kantonen an die nachfragenden Unternehmen vergeben werden können. Andererseits besteht ein strikter Vorrang für Arbeitnehmende aus der Schweiz und den EU-Staaten. Dies bedeutet, dass die betroffenen Unternehmen nachweisen müssen, dass sie im entsprechenden Arbeitsmarkt keinen passenden Arbeitnehmer finden, was selbstredend mit Aufwand verbunden ist (gewisse Branchen können mit Ausnahmen versehen werden). Der Zugang zu den Schweizer Hochschulen ist bei Vorweisung der entsprechenden Qualifikationen und der finanziellen Leistungsfähigkeit wiederum ohne weitere Auflagen möglich. Allerdings führt auch der Abschluss an einer Schweizer Universität nicht zu einem Bleiberecht.

² Baden-Württemberg führt zum Wintersemester 2017/2018 als erstes Bundesland für Bildungsausländer aus Drittstaaten Studiengebühren in Höhe von 1.500 Euro je Semester ein.

Beim Asylwesen bestehen in den drei Ländern die folgenden Besonderheiten:

- In Deutschland sieht bereits das Grundgesetz ein Recht auf Asyl vor, für das allerdings sehr hohe Voraussetzungen erfüllt sein müssen, sodass nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge, deren Asylverfahren positiv beschieden wird, tatsächlich Asyl erhält. Die meisten von ihnen erhalten einen Schutzstatus nach Genfer Konvention, der allerdings die gleichen Rechte mit sich bringt. Im internationalen Vergleich können Flüchtlinge in Deutschland sehr früh am Arbeitsmarkt partizipieren. Eine Erwerbstätigkeit ist nur während der ersten drei Monate im Land rechtlich komplett ausgeschlossen. Dann können auch Asylbewerber und Geduldete – das sind abgelehnte Asylbewerber, die aus Sachgründen nicht abgeschoben werden können – unter gewissen Bedingungen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Asylbewerber mit guten Bleibeperspektiven können zudem bereits während des Verfahrens an einem Integrationskurs teilnehmen, der grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache vermittelt. Die Asylbewerberleistungen, die im Bedarfsfall auch den Geduldeten zustehen, entsprechen in ihrer Höhe im Wesentlichen der sozialen Sicherung für Inländern durch Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe. Die Asylverfahren administriert in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, wohingegen die dezentral organisierten Ausländerbehörden im Fall einer Ablehnung über Abschiebung oder Duldung entscheiden. Daher kommt es an dieser Stelle häufiger zu Friktionen.
- In Österreich ist das Asylsystem unter Verantwortung des Innenministeriums heterogen ausgestaltet und auf unterschiedliche Institutionen aufgeteilt. Seit 2017 gibt es ein Integrationsgesetz, das für Menschen mit positivem Asylbescheid den Weg in den Arbeitsmarkt beginnend mit Orientierungskursen und Sprachkursen modular regelt. Das Gesetz sieht zudem eine Integrationsvereinbarung vor mit Mitwirkungspflichten der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten, bei deren Missachtung Sanktionen in Form von Leistungskürzungen vorgesehen sind. Sobald einem Asylwerber aufgrund der geltend gemachten Fluchtgründe Asyl zuerkannt wird, sind diese den österreichischen Staatsbürgern – mit Ausnahme des Wahlrechts – praktisch gleichgestellt: Sie dürfen sich in Österreich niederlassen und haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt.
- Auch in der Schweiz genießt nur ein kleiner Teil der aufgenommenen Flüchtlinge Asyl im eigentlichen Sinne. Die überwiegende Mehrheit erhält den Status „Vorläufig aufgenommen“. Dies bedeutet, dass diesen Personen aufgrund eines spezifischen Ereignisses – typischerweise eine kriegerische Auseinandersetzung – die Rückkehr in ihren Heimatstaat aktuell nicht zugemutet werden kann. Theoretisch wäre vorgesehen, dass die Rückkehr nach Besserung der Lage erfolgen würde, faktisch bleiben jedoch rund 90 Prozent der Personen mit diesem Status langfristig in der Schweiz. Wer aufgenommen ist, erhält in der Schweiz grundsätzlich Zugang zur Sozialhilfe,

den die Kantone aber einschränken können. Die administrative Aufsicht über Asylverfahren liegt beim Staatssekretariat für Migration. Aktuell ist in Planung, Asylsuchende bis zum Asylentscheid in wenigen zentralen Bundeszentren unterzubringen, das Verfahren soll dabei wesentlich beschleunigt werden. Die ersten drei Monate sind Asylsuchende vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, danach und je nach Status auch dauerhaft mit verschiedenen Auflagen (z.B. begrenzte Mobilität) belegt.

4. Arbeitsmarktintegration

In allen drei Ländern zeigen sich keine größeren Schwierigkeiten bei der Integration von Zuwanderern aus den anderen EU-Ländern in den Arbeitsmarkt. Zwar lag die Arbeitslosenquote von EU-Ausländern im Jahr 2014 in Österreich mit 8,1 Prozent rund doppelt so hoch wie bei Inländern mit 4,1 Prozent, gleichzeitig war aber auch die Erwerbstätigenquote, also der Anteil Erwerbstätiger an allen Personen in der Altersgruppe, leicht höher. Auch in Deutschland und der Schweiz unterscheiden sich die Erwerbstätigenquoten von EU-Ausländern und Inländern kaum (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Indikatoren zur Bedeutung der Migration

Personen zwischen 25 und 64 Jahren, Anteile in Prozent

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Arbeitslosenquoten im Jahr 2014*			
Inländer	4,3	4,1	2,8
Ausländer	9,1	10,6	7,5
EU-Ausländer	6,3	8,1	5,2
Nicht-EU-Ausländer	11,8	13,9	13,5
Erwerbstätigenquoten im Jahr 2014*			
Inländer	80,6	76,4	85,4
Ausländer	67,0	67,2	78,9
EU-Ausländer	77,0	76,9	84,9
Nicht-EU-Ausländer	58,9	57,2	65,7
Anteil Niedrigqualifizierter ohne Abschluss der Sekundarstufe II (z.B. Lehre) im Jahr 2014*			
Inländer	9,9	14,3	7,0
Ausländer	39,0	26,8	25,0
EU-Ausländer	28,6	11,9	20,5
Nicht-EU-Ausländer	47,5	42,1	35,0
Anteil Hochqualifizierter mit tertiären Bildungsabschluss (z.B. Studium) im Jahr 2014*			
Inländer	27,7	29,9	40,6
Ausländer	22,1	30,1	39,2
EU-Ausländer	24,9	38,0	43,4
Nicht-EU-Ausländer	19,8	22,0	29,7

Quellen: Eurostat, 2017; eigene Berechnungen

Anders stellt sich die Lage bei Drittstaatenangehörigen dar. Diese sind in allen drei Ländern wesentlich häufiger arbeitslos als EU-Ausländer. In Deutschland lag ihre Arbeitslosenquote im Jahr 2014 bei rund 12 Prozent und in Österreich und der Schweiz nahe 14 Prozent. Würde man den Sozialleistungsbezug betrachten, könnten die Unterschiede noch deutlich größer sein; allerdings liegen hier keine vergleichbaren Zahlen vor. Die hohen Quoten können nicht die Folge des starken Flüchtlingszuzugs der letzten Jahre sein, da dieser zu wesentlichen Teilen erst später erfolgt ist. Daher wurde an dieser Stelle auch gezielt das Jahr 2014 als Beobachtungsjahr ausgewählt. Das bedeutet allerdings nicht, dass sich in diesen Zahlen keine vormaligen Flüchtlinge finden. So waren etwa im Kontext der Balkankriege sehr viele Personen in die Schweiz geflohen. Betrachtet man die Erwerbstätigenquoten der Drittstaatenangehörigen, zeigt sich anders als bei den EU-Ausländern ein starkes Gefälle gegenüber Inländern. So liegen die Werte in Deutschland und Österreich bei unter 60 Prozent und in der Schweiz bei rund zwei Drittel.

Eine Erklärung für die Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration eines Teils der Drittstaatenangehörigen ist ihr niedriges Bildungsniveau. In Deutschland hatten im Jahr 2014 mit 47,5 Prozent nahezu die Hälfte der Drittstaatenangehörigen zwischen 25 und 64 Jahren keinen Abschluss der Sekundarstufe II, was etwa einer betrieblichen Ausbildung oder dem Besuch einer gymnasialen Oberstufe entspräche. In Österreich lag der Anteil bei 42,1 und in der Schweiz bei 35 Prozent. Gleichzeitig haben die Drittstaatenangehörigen, anders als die EU-Ausländer, in allen drei Ländern vergleichsweise selten einen tertiären Bildungsabschluss, also etwa einen Hochschulabschluss, wobei es in der Schweiz immerhin knapp ein Drittel ist. Der Bildungsstand in der Gruppe der Drittstaatenangehörigen ist also sehr heterogen, was allgemeingültige Aussagen erschwert.

Zu diesen Zahlen ist anzumerken, dass viele Drittstaatenangehörige bereits vor längerer Zeit und unter anderen Rahmenbedingungen in die Länder gekommen sind, sodass sich die Lage bei Neuzuwanderern deutlich anders darstellen kann. So waren diese Personen vor der starken Flüchtlingszuwanderung in Deutschland deutlich besser qualifiziert als die Ausländerbevölkerung insgesamt und wiesen eine höhere Erwerbsbeteiligung auf (Geis, 2012). Dennoch weisen die Zahlen deutlich darauf hin, dass allen drei Ländern vor allem die Arbeitsmarktintegration von Drittstaatenangehörigen Probleme bereitet.

Dabei ist für die Arbeitsmarktintegration von Drittstaatenangehörigen der Kontext, in welchem die Zuwanderung erfolgt ist, von großer Bedeutung. Handelt es sich um Erwerbsmigration, ist in aller Regel sichergestellt, dass die Zuwanderer unmittelbar nach ihrer Einreise im Zielland eine qualifizierte Erwerbstätigkeit aufnehmen, da dies

Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels ist. Sehr positiv stellen sich die Perspektiven auch bei der Bildungsmigration dar. Entscheiden sich in diesem Kontext eingereiste Personen nach Abschluss ihres Bildungsgangs, im Land zu bleiben, haben sie in der Regel Qualifikationen, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts gut entsprechen, und finden relativ leicht eine passende Stelle.³ Deutlich schlechter sieht es bei Personen aus, die im Rahmen des Familiennachzugs oder aus humanitären Gründen – also insbesondere als Flüchtlinge – ins Land kommen, obschon auch diese teilweise am jeweiligen Arbeitsmarkt gesuchte Qualifikationen mitbringen. Dass die Drittstaatenangehörigen in den drei Ländern relativ schlecht am Arbeitsmarkt integriert sind, erklärt sich also zu bedeutenden Teilen auch daraus, dass in der Vergangenheit Familiennachzug und humanitäre Migration die Zuwanderung aus Drittstaaten dominiert haben.

Besonderheiten der Integration von Flüchtlingen

Vor dem Hintergrund der großen Zahl an Flüchtlingen, die in den kommenden Jahren in die Arbeitsmärkte in Deutschland, Österreich und der Schweiz integriert werden müssen, ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Flüchtlingsintegration nicht mit der Arbeitsmarktintegration anderer Zuwanderergruppen gleichzusetzen ist, auch wenn diese etwa im Kontext des Familiennachzugs einen ähnlichen qualifikatorischen Hintergrund mitbringen. Vielmehr ergibt sich eine Reihe von Besonderheiten. Insbesondere sind dies:

- **Unsicherheit über die Aufenthaltsdauer.** Während des Asylverfahrens ist in der Regel noch nicht klar, ob die Flüchtlinge längerfristig im Land bleiben können, sodass sich die Frage nach dem Zugang zu Arbeitsmarkt und Förderinfrastruktur stellt. Ähnliches gilt für abgelehnte Asylbewerber, die nicht freiwillig ausreisen und zumindest vorübergehend nicht abgeschoben werden können.
- **Fehlende Dokumente.** Viele Flüchtlinge verfügen weder über Ausweispapiere noch über Zeugnisse, anhand derer die im Ausland erworbene Qualifikationen beurteilt und gegebenenfalls anerkannt werden können.
- **Sozialleistungsbezug unmittelbar nach der Einreise.** Während bei den anderen Zuwanderungsformen die Finanzierung des Lebensunterhalts grundsätzlich durch eigenes Einkommen oder Vermögen bzw. durch Familienangehörige sichergestellt sein muss, gilt dies nicht für Flüchtlinge. Damit stellt sich die Ausgangslage für die Integration bei ihnen deutlich anders dar.

³ Vgl. etwa Alichniewicz / Geis, 2013, zur Arbeitsmarktintegration von an deutschen Hochschulen ausgebildeten Ausländern.

- **Kontakt zu Einheimischen.** Während andere Zuwanderer in der Regel direkt nach der Einreise in Privatwohnungen ziehen, leben Flüchtlinge zunächst in zentralen Aufnahmeeinrichtungen, was den Kontakt zu Einheimischen erschweren kann.

5. Gemeinsame Thesen

5.1. Migrationspolitik

Auch wenn die Migrationspolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz vor dem Hintergrund verschiedener institutioneller und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen unterschiedlich gestaltet werden muss, gibt es eine Reihe von Thesen, die für alle drei Länder gleichermaßen gelten:

- **Migration ist für die Länder demografisch notwendig und vorteilhaft.** Nicht nur wären die Wohlstandsgewinne der vergangenen Jahrzehnte ohne Zuwanderung kaum möglich, ihre Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung nimmt sogar noch zu. So drohen aufgrund des demografischen Wandels in allen drei Ländern so große Lücken am Arbeitsmarkt, dass eine Aktivierung der bestehenden inländischen Potenziale bei weitem nicht ausreichen kann, um Wachstum und Wohlstand zu sichern.
- **Die Länder können nicht allein auf die Zuwanderung im Kontext der Freizügigkeit setzen, sondern müssen sich aktiv um Fachkräfte aus Drittstaaten bemühen.** Wie Deutschland, Österreich und die Schweiz sind auch die anderen EU-Länder vom demografischen Wandel betroffen. Zwar werden die drei Länder mit ihrer guten Arbeitsmarktlage und ihrem hohen Wohlstandsniveau auch in den nächsten Jahren für wanderungsbereite Fachkräfte aus den anderen EU-Ländern noch attraktiv bleiben. Mittel- bis langfristig ist jedoch mit einem deutlichen Rückgang der Zuwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit zu rechnen.
- **Die Fluchtmigration kann den Arbeitsmarktbedarf der Länder nicht decken und die Erwerbszuwanderung nicht ersetzen.** Auch wenn ein Teil der Flüchtlinge am Arbeitsmarkt gesuchte Qualifikationen mitbringt, handelt es sich bei den meisten von ihnen um nach europäischen Standards niedrigqualifizierte Personen. Daher gestaltet sich auch ihre Integration in den Arbeitsmarkt schwierig, obschon die Arbeitsmarktlage in Deutschland, Österreich und der Schweiz derzeit an sich sehr gut ist. Für die qualifizierten Tätigkeiten, bei denen in den Ländern besonders großer Bedarf besteht oder zu erwarten ist, kommen die meisten von ihnen auch mit Nachqualifizierung nicht infrage. Daher benötigen die Länder trotz der Flüchtlinge eine verstärkte Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten.

- **Um genügend Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen, ist eine gezielte nationale und europäische Zuwanderungsstrategie notwendig.** Während die Zahl wanderungsbereiter Niedrigqualifizierter weltweit sehr groß ist, herrscht ein zunehmender Wettbewerb um internationale mobile Fachkräfte. Um hier möglichst erfolgreich zu sein, müssen die europäischen Länder aufeinander abgestimmte Zuwanderungsstrategien entwickeln.

5.2. Flüchtlingspolitik

Mit dem starken Zuzug von Flüchtlingen nach Europa in den Jahren 2015 und 2016 hat auch die Flüchtlingspolitik stark an Bedeutung gewonnen. Daher werden nachfolgend gesondert gemeinsame Thesen zur Flüchtlingspolitik präsentiert:

- **Die Aufnahme von Flüchtlingen folgt einer anderen Sachlogik als andere Migrationsformen und braucht daher auch einen anderen politischen Rahmen.** Die Flüchtlingsaufnahme erfolgt aus humanitären Gesichtspunkten und nicht aus Erwägungen hinsichtlich der Perspektiven der Flüchtlinge am Arbeitsmarkt. Daher lässt sie sich auch – anders als die Erwerbs- und Bildungsmigration – viel schwieriger steuern. Ein Wechsel von Flüchtlingen, die wenig Chancen auf Anerkennung haben, in andere Migrationsformen kann zwar im Einzelfall sinnvoll sein, etwa wenn ein Flüchtling im Land besonders gesuchte Qualifikationen mitbringt, wird aber nicht die Regel sein.
- **Bei der Flüchtlingspolitik muss die Zusammenarbeit in Europa verbessert werden.** Die offenen Grenzen innerhalb des Schengenraums sind eine große Errungenschaft, die es zu wahren gilt. Daher muss unbedingt verhindert werden, dass das Schengener Abkommen in Zukunft nochmals durch einen unkontrollierten Durchzug nicht registrierter Personen wie in den Jahren 2015 und 2016 in Frage gestellt wird. Dafür sind ein effektiver Schutz der EU-Außengrenzen und eine gemeinsame Asylpolitik in Europa notwendig, die die Länder mit den relevanten Außengrenzen unterstützt und die Lasten durch die Flüchtlingsaufnahme fair auf alle Länder verteilt.
- **Der Migrationsdruck auf Europa dürfte in den nächsten Jahren eher noch zunehmen.** Ein Rückgang der Kriege und Krisen in der Welt und insbesondere eine Lösung des Syrienkonflikts zeichnen sich derzeit nicht ab. Auch ist und bleibt Europa ein attraktives Ziel für Personen aus niedrigentwickelten Ländern auf der Suche nach einem besseren Leben, die meist keine Chance auf einen Aufenthaltstitel haben und deshalb versuchen, illegal einzureisen.
- **Der Erfolg der Flüchtlingspolitik ist mitentscheidend für die Offenheit der Bevölkerung gegenüber Zuwanderung.** Im Zuge der starken Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015 und 2016 ist die Offenheit der Bevölkerungen in den meisten europäischen Ländern gegenüber

Zuwanderung im Allgemeinen zurückgegangen. Ergeben sich weitere Probleme bei der Integration der Flüchtlinge, kann dies auch die Akzeptanz anderer Migrationsformen in Mitleidenschaft ziehen, was vor dem Hintergrund des zunehmenden Bedarfs an Fachkräften aus dem Ausland sehr problematisch wäre.

5.3. Integrationspolitik

Obschon bei der Gestaltung der Integrationspolitik noch stärker als bei der Migrationspolitik die Gegebenheiten vor Ort in den Blick genommen werden müssen, gibt es auch eine Reihe von Thesen zur Integrationspolitik, die für Deutschland, Österreich und die Schweiz gleichermaßen gelten.

- **Eine Erwerbstätigkeit ist der Schlüssel zur erfolgreichen Integration und sollte grundsätzlich gefördert werden.** Eine Erwerbstätigkeit ermöglicht es zugewanderten Personen nicht nur, ihren Lebensunterhalt selbst zu erwirtschaften, sie schafft auch Kontaktpunkte zu Inländern. Es fällt den Zuwanderern leichter, ein soziales Netzwerk außerhalb ihrer Community aufzubauen und die Sprache des neuen Landes zu erlernen. Daher sollte die Erwerbstätigkeit von zugewanderten Personen, auch wenn diese als Flüchtlinge oder nachziehende Familienangehörige kommen, grundsätzlich gefördert und nicht durch rechtliche Hürden gehemmt werden.
- **Bringen junge Zuwanderer nur ein geringes Bildungsniveau mit, sollten sie nach Möglichkeit nachqualifiziert werden.** In Deutschland, Österreich und der Schweiz besteht vorwiegend Bedarf an qualifizierten Fachkräften, während die Arbeitsmarktlage für Niedrigqualifizierte schwierig ist. Daher muss darauf hingearbeitet werden, dass möglichst viele niedrigqualifizierte Zuwanderer – insbesondere betrifft das die Flüchtlinge – im Land noch berufliche Abschlüsse erwerben und Fachkraftstellen besetzen können.
- **Betriebliche Ausbildung bietet gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration.** Die duale Berufsbildung gehört zu den entscheidenden Erfolgsfaktoren Deutschlands, Österreich und der Schweiz. Die drei Länder nutzen diesen Vorteil im Asylbereich bisher noch zu wenig. Im Gegensatz zu rein schulischen Bildungssystemen erlaubt die betriebliche Ausbildung ein praxisnahes und niedrighschwelliges Heranführen an den Arbeitsmarkt. Daher sollte der Zugang zu Lehrstellen für Flüchtlinge vereinfacht werden. Davon könnten in Zeiten des Lehrlingsmangels auch die Ausbildungsbetriebe profitieren. Zudem sollten neue, auf die spezifische Situation der Flüchtlinge abgestimmte Programme entwickelt werden.
- **Im Ausland erworbene Qualifikationen sollten möglichst anerkannt werden.** Bringen Zuwanderer Bildungsabschlüsse mit, sollten sie diese möglichst auch auf den Arbeitsmärkten der Zielländer einsetzen können.

Damit dies gelingt, sind eine (formale) Anerkennung der Abschlüsse und passgenaue Nachqualifizierungsangebote notwendig.

- **Besonders wichtig ist die Förderung des Spracherwerbs.** Kenntnisse der Landessprache sind für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt wie auch die Teilnahme an weiterführenden Qualifikationsmaßnahmen essentiell.
- **Unklare Perspektiven über den Verbleib im Land behindern die Integration.** Ist nicht klar, wie lange ein Zuwanderer im Land bleiben kann, macht das die Aufnahme einer Beschäftigung oder Bildungsmaßnahme sehr schwierig. Daher sollten Konstellationen mit unklaren Bleibeperspektiven – wie dies derzeit insbesondere bei abgelehnten Asylbewerbern der Fall ist – soweit wie möglich vermieden werden.
- **Nur wenn die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, kann Zuwanderung ihren Beitrag zur Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder voll entfalten.** Gelingt die Integration nicht und benötigen Zuwanderer staatliche Transferleistungen, kann Zuwanderung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sogar zu einer zusätzlichen Belastung für die öffentlichen Haushalte der Länder werden.

6. Konkrete Handlungsempfehlungen

Aus den Thesen zu Migrations-, Flüchtlings- und Integrationspolitik lassen sich für die drei Länder konkrete Handlungsempfehlungen ableiten, die im Folgenden dargestellt werden.

6.1. Deutschland

Für Deutschland sieht das IW Köln vor allem in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

- **Modernisierung des Zuwanderungsrechts hin zu mehr Transparenz.** In Deutschland wird derzeit von verschiedenen Seiten ein modernes Einwanderungsgesetz gefordert. Betrachtet man die Vorschläge im Detail, so unterscheiden sie sich jedoch inhaltlich sehr stark und bleiben an vielen Stellen vage. Fakt ist, dass Deutschland bereits heute ein im internationalen Vergleich sehr liberales Zuwanderungsrecht hat (OECD, 2013). Allerdings ist das international mobilen Fachkräften im Ausland meist nicht bewusst. Während Länder wie Kanada und Neuseeland Internetseiten betreiben, die Zuwanderungsinteressen nach Eingabe einer Reihe von Angaben zur Person eine treffsichere Auskunft darüber geben, ob und unter welchen Bedingungen sie ins Land kommen können, tun sich in Deutschland mit solchen Auskünften häufig selbst Fachberatungsstellen schwer. Das Problem ist, dass das Aufenthaltsrecht vielfach sehr komplex ist und Interpretationsspielräume lässt.

Hier müsste eine Reform ansetzen und die Kriterien für die Vergabe der Aufenthaltstitel klarer und einfacher fassen.

- **Öffnung hin zu einer potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung.** Vor dem Hintergrund der starken Auswirkungen des demografischen Wandels am deutschen Arbeitsmarkt wäre trotz des bereits sehr liberalen Zuwanderungsrechts eine noch weitergehende Öffnung hin zu einer nicht an bestehende Stellenzusagen gebundene, potenzialorientierte Erwerbszuwanderung von Personen mit sehr guten Perspektiven am deutschen Arbeitsmarkt wünschenswert. Ein erster Schritt in diese Richtung ist der im Jahr 2013 eingeführte, auf sechs Monate befristete Aufenthaltstitel zur Erwerbssuche für Akademiker nach §18c AufenthG. Allerdings setzt er den Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts während des Aufenthalts in Deutschland voraus und erlaubt keine (Neben-) Erwerbstätigkeit, sodass die auf diesem Wege Einreisenden bereits über substantielle Vermögenswerte verfügen müssen, was direkt nach Abschluss des Studiums meist nicht der Fall ist.
- **Bündelung der Zuständigkeiten für die Vergabe der Aufenthaltstitel.** Derzeit entscheiden die dezentral organisierten und in fast allen Bundesländern bei den Kommunen angesiedelten Ausländerbehörden über die Vergabe von Aufenthaltstiteln. Das hat eine ganze Reihe von Nachteilen: So sind die Sachbearbeiter in kleineren Kommunen meist sehr selten mit spezielleren Formen der Erwerbszuwanderung konfrontiert und verfügen nur über ein geringes Maß an Erfahrung und Sachkompetenz in diesen Bereichen. Zudem werden die bestehenden Entscheidungsspielräume von Behörde zu Behörde unterschiedlich genutzt, was es noch schwerer macht, den Ausgang der Verfahren abzusehen. Auch ist es an anderen Stellen auf diese Weise schwierig, Transparenz zu schaffen, etwa mit Blick auf die Verfahrensdauer.
- **Übergang der Zuständigkeiten für Duldung und Abschiebung an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.** Während die Asylverfahren in Deutschland vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge administriert werden, liegt die Zuständigkeit für den Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern bei den Ausländerbehörden. Das hat eine Reihe von Nachteilen. So wird die Duldung in manchen Fällen als Korrektiv für, nach Meinung der politischen Akteure in den Ländern und Kommunen, falsche Entscheidung im Asylverfahren eingesetzt. Zudem ergibt sich vielfach doppelte Arbeit, da für die Duldung relevante Faktoren auch schon im Asylverfahren geprüft werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die Duldungen derzeit nicht in der Asylstatistik erfasst werden (können). Das hat zur Folge, dass die Gesamtzahl der im Land verbleibenden Flüchtlinge und damit auch der Bedarf an Integrationsmaßnahmen nicht treffgenau abgeschätzt werden kann.

- **Öffnung der Integrationskurse für alle Asylbewerber.** Im Jahr 2015 wurden die Integrationskurse zwar für Asylbewerber geöffnet. Allerdings ist die Voraussetzung, dass sie eine „gute Bleibeperspektive“ haben, sprich die Schutzquote für Personen aus ihrem Herkunftsland bei über 50 Prozent liegt. Diese Einschränkung ist nicht sinnvoll, da gerade die Asylverfahren von Personen aus Ländern mit niedrigerer Schutzquote, die nicht zu den sicheren Herkunftsländern zählen, häufig besonders komplex und langwierig sind, sodass die Grundlagen für eine erfolgreiche Integration unbedingt bereits während des Verfahrens gelegt werden müssen.
- **Evaluierung der weiteren Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen für Flüchtlinge.** In den letzten beiden Jahren wurden in Deutschland sehr viele Maßnahmen für Flüchtlinge neugeschaffen oder angepasst. Diese sollten mit Blick auf ihre Effektivität und Effizienz einer kritischen Evaluation unterzogen und entsprechend der Ergebnisse verstetigt und ausgebaut oder wieder eingestellt werden.

6.2. Österreich

Für Österreich hat die Industriellenvereinigung die folgenden Vorschläge entwickelt (vgl. Industriellenvereinigung, 2016).

Konzeption einer gesamtstaatlichen Migrationsstrategie

- Eine **Gesamtstrategie** muss Ziele und Maßnahmen im Bereich **Migration** und **Integration** enthalten. Aufbauend auf grundlegenden Paradigmen und Zielvorstellungen entwirft sie konkrete Reform- und Umsetzungsschritte, benennt nötige Änderungen in den Governance-Strukturen und umfasst Steuerungsmechanismen.
- Inhaltlich ist eine Migrationsstrategie ein **proaktives mittelfristiges Konzept**, in dem unter anderem die Bedarfe des Arbeitsmarkts, die Qualifikation der Zuwandernden, angepeilte Herkunftsregionen, die Auswahl der Zuwandernden, die Kommunikation in Österreich und mit den Zielländern geplant werden.
- **Zentral für die Steuerung von Migration und Integration ist ein strukturiertes Zukunftsbild** über das Zusammenleben in einer pluralistischen Gesellschaft: Wieviel und welche Pluralität sind in Österreich und Europa sinnvoll und gestaltbar? Wie gelingt produktives interkulturelles Zusammenleben in Wirtschaft und Gesellschaft? Ein solches Zukunftsbild ist für Österreich dringend zu entwerfen und als Basis einer Migrationsstrategie zu sehen.
- Notwendig für die Umsetzung einer Migrationsstrategie für Österreich ist eine **Neukodifizierung** der unübersichtlichen Gesetzesmaterien des Fremdenrechts in einem neuen **Einwanderungsgesetz**.

Bessere Rahmenbedingungen für Qualifizierte Zuwanderung

- In der österreichischen Zuwanderungspolitik und -strategie muss auf die **Zuwanderung von qualifizierten Personen** deutlich mehr Wert und Augenmerk gelegt werden.
- Die Rekrutierung von Zuwandernden nach dem **Bedarf am Arbeitsmarkt** soll forciert werden. Zuwanderungsmodelle sollten flexibler und unter stärkerer Berücksichtigung des Bedarfs auf Arbeitgeberseite (nachfrageorientiert) gestaltet sein.
- **Anwerbestrategien für bestimmte Ziel- und Herkunftsländer sollten mit MINT-Qualifikationen** (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) verbunden und konzipiert werden. Mobilitätspartnerschaften, Ausbildungsvereinbarungen und zeitlich befristete Beschäftigungsvereinbarungen im Sinne zirkulärer Migration werden angestrebt.
- Unbürokratische harmonisierte Verfahren betreffend der **Übertragbarkeit** von Leistungsansprüchen innerhalb Europas sollten geschaffen und forciert werden (Sozialleistungen, Pensionen usw.).
- Es sollte eine Verbesserung der **Übertragbarkeit und Transparenz von Qualifikationen** geben (Umsetzung des Europäischen und Nationalen Qualifikationsrahmens und des Anerkennungsgesetzes, Schaffung geeigneter Verfahren zur Validierung von Kompetenzen).

Ursachenbekämpfung von Fluchtmigration nach Europa und Österreich

- Mittel- und langfristig sollen neben der Dotierung von Unterstützungsmaßnahmen **neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit** konzipiert werden. Dadurch würde die ökonomische Eigenständigkeit von Entwicklungsregionen gestärkt und die Kooperation mit der österreichischen und europäischen Wirtschaft gefördert. Wirtschaftliche Beziehungen von Entwicklungsregionen zu Österreich und der europäischen Union sollten deutlich intensiviert werden.
- Ein **europäisches Leitbild für Migration** und ein Zuwanderungskonzept sollten national und international erarbeitet werden.
- **Rückübernahmeabkommen** zwischen der EU und den Herkunftsländern müssen forciert werden.

Bessere Asylverfahren

- **Asylverfahren** müssen **rascher und effizienter** gestaltet werden. Hier braucht es vor allem neue digitale Systeme; dies führt zu einer besseren Vernetzung der Behörden.
- Eine **Analyse der Qualifikationen und Kompetenzen** sowie des **Sprachstandes** muss zeitnah zur Registrierung in den Unterkünften der Asylwerberinnen und Asylwerber mindestens für jene mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit durchgeführt werden. Nur so wird klar, was

diese Menschen an Qualifikationen und Ausbildung mitbringen und können entsprechend weiter- bzw. nachqualifizieren.

- **Deutschkurse müssen flächendeckend angeboten werden** (aufbauend auf dem Sprachstand schon vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt).

Verstärkung der beruflichen Integration von Menschen mit Fluchthintergrund

Folgende Maßnahmen betreffend Unterstützung und Qualifizierung sollen sich an jene Asylwerberinnen und Asylwerber richten, die eine hohe Anerkennungswahrscheinlichkeit haben.

- Die **Ermittlung von Kompetenzen soll bereits parallel zum Asylverfahren erfolgen** – zuerst eine rasche Grunderhebung durch ein Gespräch oder einen Onlinetest, danach eine intensive Beratung mit dem Ziel eines Integrationsplans.
- Die erhobenen Daten sollen in einer bundesweit für die **relevanten Institutionen zugänglichen Datenbank** zusammengeführt werden und abrufbar sein.
- In der **Aus- und Weiterbildung sind Qualifizierungsmaßnahmen für** Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive vor allem auf Berufsfelder, in denen ein Mangel an Fachkräften herrscht, zu fokussieren und auf den von der Wirtschaft benötigten Qualifikationsbedarf anzupassen.
- Durch **befristete Jobmöglichkeiten** mit einer anschließenden Perspektive, regulär übernommen zu werden, sollen Einstiegsjobs geschaffen werden.
- Der **Zugang zum Arbeitsmarkt** soll sechs Monate nach Einbringung des Asylantrags mit Ersatzkraftverfahren möglich sein.
- **Jugendlichen Asylwerbern bis 25 Jahren** mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit soll es möglich sein, in allen Lehrberufen – nicht nur in Mangelberufen – eine Beschäftigung aufzunehmen.

6.3. Schweiz

Für die Schweiz sieht Avenir Suisse vor allem in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

- **Revision des Status „Vorläufig aufgenommen“.** Der Status „Vorläufig aufgenommen“ für Flüchtlinge ist auf dem Arbeitsmarkt mit gravierenden Nachteilen verbunden (u.a. begrenzte Niederlassungsfreiheit, Unsicherheiten für den Arbeitgeber etc.), die Erwerbsquote der Personen mit diesem Status entsprechend klein, was die Integration erschwert, Sozialwerke belastet und Ressentiments in der Bevölkerung schafft. Der Status sollte möglichst dahingehend reformiert werden, dass die Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt mit denjenigen anerkannter Flüchtlinge vergleichbar werden. Auch wenn dies im Konflikt mit dem Ziel steht, die Beantragung von Asyl in der Schweiz unattraktiv zu halten, überwiegen die Vorteile einer entsprechenden Anpassung.

- **Institutionalisierung der Flüchtlingslehre.** Viele Flüchtlinge (aber bei weitem nicht alle!) verfügen über ungenügende Qualifikationen, weil es in ihren Herkunftsländern keine Berufsbildung gibt. In der Regel mangelt es auch an Sprachkenntnissen. Beides erschwert die Integration in den Arbeitsmarkt enorm. Das Schweizer Berufsbildungssystem bildet jedoch einen Rahmen, um die nötige Basis für das Bestehen im Arbeitsmarkt zu schaffen. Aufbauend auf den bewährten Attestlehren (niederschwellige berufliche Grundausbildung mit grosser Praxisorientierung, speziell für schulisch schwächere Schulabgänger) und mit den Erfahrungen der aktuell vom Bund unterstützten Integrationsvorlehren sollte eine entsprechende Lehre für Flüchtlinge ermöglicht und institutionalisiert werden. Diese verfügt anfangs über einen vergleichsweise hohen Schulanteil, in welcher vor allem die relevante Landessprache vermittelt werden soll. Danach bleibt die Lehre jedoch praxisnah. Wichtig ist, dass sich eine entsprechende Lehre auch für den Ausbildungsbetrieb lohnt. Dies bedeutet, dass sie lange genug dauert, sodass der Betrieb im letzten Drittel der Lehre von einem produktiven Beitrag des Auszubildenden profitieren kann. Von Bedeutung ist ebenfalls, dass die Absolvierung einer entsprechenden Lehre auch in fortgeschrittenem Alter möglich sein soll, d.h. sicherlich bis 35, in Einzelfällen auch darüber hinaus.
- **Flexibilisierung des Arbeitsmarktes für Flüchtlinge.** Aufgrund der sogenannten „flankierenden Maßnahmen“ haben die Arbeitsmarktrestriktionen in der Schweiz besonders im Niedriglohnbereich stark zugenommen. Ein Beispiel hierfür ist die vereinfachte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV), die zu einem Anstieg branchenspezifischer Mindestlöhne geführt hat. Die schrittweise Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten zwischen 2006 und 2017 ging jeweils mit einer weiteren Verschärfung der flankierenden Maßnahmen einher. Da die Produktivität von Flüchtlingen (zumindest zu Beginn) relativ niedrig ist (u.a. wegen Sprachbarrieren), erschweren Mindestlöhne und andere Restriktionen deren Eintritt in den Arbeitsmarkt. Es sollte daher geprüft werden, Flüchtlinge die ersten paar Jahre von diesen auszunehmen, sodass beispielsweise vorübergehend Löhne unter den Mindestlöhnen gemäß GAV bezahlt werden können.
- **Attraktivität der Sozialhilfe senken.** Eine Mehrheit der akzeptierten Flüchtlinge bezieht in der Schweiz nach ihrer Aufnahme Sozialhilfe und bleibt statistisch gesehen auch längerfristig von dieser abhängig. Ein zentraler Grund hierfür ist, dass im System der Sozialhilfe der ökonomische Anreiz zur Erwerbstätigkeit sehr niedrig ist. Je nach potentiell Verdienst betragen die realen Grenzsteuersätze 100 Prozent oder unter Umständen sogar mehr. Dies untergräbt Arbeitsanreize und macht viele Flüchtlinge langfristig von staatlichen Transfers abhängig, was darüber hinaus zu Ressentiments seitens der übrigen Bevölkerung führt. Das System der Sozialhilfe sollte nach

Möglichkeit so angepasst werden, dass sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in jedem Fall lohnt. Eventuell wäre eine gesonderte Regelung für Flüchtlinge zu diskutieren.

- **Vereinfachung der Rekrutierung aus Drittstaaten.** Es war erklärter Wille des Schweizer Gesetzgebers, dass im Zuge der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU die Rekrutierung von Arbeitskräften aus sogenannten Drittstaaten erschwert werden sollte. Und wenn die Zuwanderung in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich und der politische Druck entsprechend hoch war, so entschied sich der Bundesrat in der Regel dafür, die ohnehin schon knappen Kontingente für die Rekrutierung aus Drittstaaten zusätzlich zu senken. Dies hatte jedoch einerseits kaum einen spürbaren Effekt auf die Nettozuwanderung, machte es andererseits aber für viele Firmen fast unmöglich, die für sie notwendigen Spezialisten (oft in einem sehr engen Feld) zu rekrutieren. Darüber hinaus sind die betroffenen Unternehmen mit einem strikten Vorrang von Inländern und EU-Bürgern konfrontiert. Dies bedeutet, dass der Bedarfsnachweis für einen Arbeitnehmer aus einem Drittstaat mit hohen Bürokratie- und Zeitkosten verbunden ist. In Anbetracht der zunehmenden Spezialisierung in vielen Wirtschaftsbereichen erscheint der Umgang mit Drittstaatenangehörigen als Anachronismus. Einerseits ist vor dem Hintergrund der Nachfrage eine Ausweitung der Kontingente ins Auge zu fassen, andererseits sollte eine Vereinfachung des Bedarfsnachweises angestrebt werden.
- **Arbeitsbewilligung für Drittstaatenangehörige mit Hochschulabschluss aus der Schweiz.** Ausländische Studentinnen und Studenten zahlen in der Schweiz je nach Hochschule zwar höhere Studiengebühren als einheimische, in der Gesamtkostenrechnung werden sie jedoch auch dann massiv von Bund und Kantonen unterstützt. Es mutet deshalb schon fast paradox an, dass Drittstaatenangehörige, welche in der Schweiz einen Hochschulabschluss erworben haben, in der Folge keinen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Faktisch verzichtet die Schweiz damit willentlich darauf, einen Nutzen aus ihrer Unterstützung zu ziehen. Man könnte daher beispielsweise die Regelung aus Deutschland zum Vorbild nehmen, wo Drittstaatenangehörige nach Abschluss für einen begrenzten Zeitraum die Möglichkeit bekommen, eine Beschäftigung zu finden, und im Erfolgsfall eine dauerhafte Niederlassungsbewilligung erhalten. Allerdings dürfte ein solches System nicht zu einer Verknappung der ohnehin schon wenigen Drittstaatenkontingente führen.

Literatur

Alichniewicz, Justina / **Geis**, Wido, 2013, Zuwanderung über die Hochschule, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 4, Köln, S. 3–17

Brücker, Herbert / **Rother**, Nina / **Schupp**, Jürgen, 2016, IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, BAMF Forschungsbericht 29, Nürnberg

Eurostat, 2017, Eurostat Datenbank, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [Abrufdatum:01.06.2017]

Geis, Wido, 2012, Der Beitrag der Zuwanderung zur Fachkräftesicherung, in: IW-Trends, 39. Jg., Nr. 2, S. 85–98

Geis, Wido / **Nintcheu**, Jeanette Michaelle / **Vogel**, Sandra, 2016, Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung für Deutschland, IW-Analysen, Nr. 105, Köln

Industriellenvereinigung, 2016, Migration & Integration neu gestalten. Fakten, Positionen & Lösungsansätze, Wien

OECD, 2013, Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, OECDpublishing, Paris

Staatsekretariat für Migration SEM, 2016, Statistik Zuwanderung: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz Dezember 2015 / Jahr 2015, Bern-Walbern

Staatsekretariat für Migration SEM, 2015, Statistik Zuwanderung: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz Dezember 2014 / Jahr 2014, Bern-Walbern