

Gros, Daniel; Gorodnichenko, Yuriy

Article

Geflüchtete aus der Ukraine: Vom vorübergehenden Schutz zur Förderung der Rückkehr, um die ukrainische Wirtschaft zu unterstützen

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Gros, Daniel; Gorodnichenko, Yuriy (2024) : Geflüchtete aus der Ukraine: Vom vorübergehenden Schutz zur Förderung der Rückkehr, um die ukrainische Wirtschaft zu unterstützen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 77, Iss. 11, pp. 59-62

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/308715>

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.

Daniel Gros und Yuriy Gorodnichenko*

Geflüchtete aus der Ukraine: Vom vorübergehenden Schutz zur Förderung der Rückkehr, um die ukrainische Wirtschaft zu unterstützen

ANPASSUNG DER POLITIK AN EINEN VORAUSSICHTLICH LANGEN ZERMÜRBUNGSKRIEG

Nach dem Beginn der Großinvasion Russlands in der Ukraine am 24. Februar 2022 fanden Millionen von Ukrainerinnen und Ukrainern Zuflucht in der Europäischen Union (EU). Deutschland und Polen haben jeweils mehr als eine Million Geflüchtete aufgenommen. Nach 1 000 Tagen Krieg und ohne Aussicht auf ein Ende muss der ursprüngliche Plan, den Menschen aus der Ukraine *vorübergehend* Aufenthalt und Unterstützung zu gewähren, überdacht werden, da der Zermürbungskrieg nach dauerhafteren Lösungen verlangt.

Präsident Selenski hat zu Recht wiederholt betont, dass die Ukraine eine Rückkehr ihrer Bevölkerung braucht, um die Kriegsanstrengungen zu unterstützen und um sicherzustellen, dass das Land nach dem Krieg nicht entvölkert ist (NPR 2024). Diese Bedürfnisse sind dringend. Viele Unternehmen berichten, dass der Arbeitskräftemangel ein entscheidender, limitierender Faktor ist (EBA 2023). Es wird prognostiziert, dass die Bevölkerung von mehr als 40 Mio. vor dem Krieg auf etwa 31 Mio. im Jahr 2034 zurückgeht (Libanova 2023).

FINANZPOLITISCHER DRUCK

Gleichzeitig wächst der finanzpolitische Druck auf die Regierungen der Aufnahmeländer, was insbesondere in Deutschland zu öffentlichen Diskussionen über die hohen Kosten der Flüchtlingsunterstützung führt. Allein die deutsche Bundesregierung gibt jährlich etwa 9 bis 10 Mrd. Euro für die Unterstützung ukrainischer Geflüchteter aus, und weitere Ausgaben werden von den unteren Regierungsebenen (Länder und Kommunen) finanziert.

Offiziellen Angaben zufolge leben 1,3 Mio. ukrainische Staatsbürgerinnen und -bürger in Deutschland, von denen 730 000 Personen im erwerbsfähigen Alter sind (2/3 Frauen). 119 000 gehen einer regulären (sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung nach und weitere 37 000 haben einen sogenannten Minijob.

* Daniel Gros, Ph.D., Bocconi University; Prof. Yuriy Gorodnichenko, Ph.D., University of California, Berkeley.

IN KÜRZE

Die moralischen Argumente für die Unterstützung ukrainischer Geflüchteter in Deutschland und anderen EU-Ländern gelten nach wie vor. Da sich der Konflikt nun aber zu einem Zermürbungskrieg entwickelt, sollte die Politik umschwenken, von Sozialtransfers hin zur Förderung einer produktiven Rückkehr, um die heimische Wirtschaft zu unterstützen.

Diese Statistiken weisen auf zwei wichtige Tatsachen hin. Erstens ist bei den ukrainischen Geflüchteten in Deutschland die Beschäftigungsquote mit 25 % niedrig, im Vergleich zu den 50 bis 60 % bei denjenigen aus dem Irak und anderen Herkunftsländern des Nahen Ostens (Brücker und Kosyakova 2020). Dies ist zum Teil auf den hohen Anteil von Frauen in der ukrainischen Flüchtlingsbevölkerung zurückzuführen. Männliche Geflüchtete haben im Allgemeinen eine höhere Beschäftigungsquote. Unter den ukrainischen Geflüchteten, insbesondere denjenigen im erwerbsfähigen Alter, überwiegen naturgemäß die Frauen (wird bereits vorher mit 2/3 erwähnt), was im Gegensatz zu den meisten anderen Herkunftsländern steht. Zweitens sind die Beschäftigungsquoten ukrainischer Geflüchteter anderswo in der EU höher, nämlich über 60 % in Polen, der Tschechischen Republik und anderen Ländern, die hohe Zahlen von Geflüchteten aus der Ukraine aufnehmen (CES 2024). Außerdem ist ein großer Teil der nicht erwerbstätigen Geflüchteten auf das deutsche Sozialversicherungssystem angewiesen. Eine deutsche Zeitung schreibt über einen internen Bericht des Deutschen Bundestags, wonach alleinstehende Ukrainerinnen und Ukrainer mit etwa 950 Euro pro Monat (Bürgergeld plus Mietzuschuss) rechnen können (Doll 2024). Eine alleinerziehende Mutter mit einem Kind erhält wahrscheinlich eher 1 300 Euro pro Monat, also etwa 15 000 Euro pro Jahr. Zum Vergleich: In Österreich erhält eine Einzelperson pro Monat rund 420 Euro, in Italien und Frankreich zwischen 300 und 400 Euro, was etwa 4 000 bis 5 000 Euro pro Jahr bedeutet. Die Sprachbarriere und die deutschen Arbeits-

marktregelungen spielen natürlich eine Rolle bei den niedrigen Beschäftigungsquoten, aber die großzügige Unterstützung schwächt auch Anreize, einen Job zu finden (und eine Kindertagesstätte).

Die relativ hohen Beschäftigungsquoten ukrainischer Geflüchteter in anderen EU-Ländern haben ihren Preis: Viele Ukrainerinnen und Ukrainer sind hoch qualifiziert, mussten aber gering qualifizierte, unsichere (und relativ schlecht bezahlte) Arbeitsplätze annehmen (Fóti 2024). Die deutsche Strategie zielt darauf ab, den Ukrainerinnen und Ukrainern zunächst die erforderlichen Sprachkenntnisse zu vermitteln und dann ihre Fähigkeiten an die deutschen Anforderungen anzupassen, damit sie sicherere, höherqualifizierte Arbeitsplätze anstreben können. Beide Prozesse haben jedoch aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Sprachkursen und der allgemeinen Unbeweglichkeit des deutschen Arbeitsmarkts viel Zeit in Anspruch genommen. Leider bestehen diese Probleme weiter, was erklärt, warum die Beschäftigungsquote ukrainischer Geflüchteter in Deutschland nur sehr langsam steigt.

Auf jeden Fall rechtfertigt der steigende Bedarf an Arbeitskräften (oder besser gesagt Frauen, da die Mehrheit der ukrainischen Geflüchteten weiblich ist) zur Unterstützung der Kriegsanstrengungen im eigenen Land ein strategisches Umdenken. Der neue Ansatz sollte auf der Erkenntnis beruhen, dass die Ukraine Menschen braucht und Deutschland die Kosten kontrollieren muss. Natürlich haben humanitäre Erwägungen Vorrang, aber wir sind der Meinung, dass es eine Möglichkeit gibt, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen.

DER UKRAINISCHE ARBEITSMARKT

Der ukrainische Arbeitsmarkt spiegelt den anhaltenden Übergang zu einer Kriegswirtschaft wider. Dieser Wandel ist noch nicht abgeschlossen, und wegen des Kriegs sind die Arbeitsmarktstatistiken dürftig und unzuverlässig. Einige grundlegende Fakten lassen sich jedoch aus verschiedenen Proxyvariablen ableiten. Erstens berichtet work.ua, ein großer Online-Aggregator für Stellenangebote in der Ukraine, dass der Durchschnittslohn der Stellenausschreibungen im Juli 2024 bei 20 500 Hryvnia pro Monat lag, was fast 500 Euro entspricht.¹ In Anbetracht der niedrigeren Preise in der Ukraine könnte die reale Kaufkraft ähnlich hoch sein wie die Beihilfe in Deutschland.

Die Löhne sind rapide gestiegen (der reale Lohnanstieg wird für 2024 mit 8% prognostiziert²), da die Unternehmen um Arbeitskräfte ringen. Zweitens schätzt die Nationalbank der Ukraine die Arbeitslosenquote Mitte 2024 auf 16% (zum Vergleich: In den ersten Monaten der Großinvasion lag diese Quote bei etwa 29%).³ Auch bei den Beschäftigungsquoten gibt es große regionale Unterschiede, wobei der Westen

deutlich besser abschneidet als der Osten. Drittens liegt die Beschäftigungsquote für Binnenflüchtlinge (ca. 44%) erheblich unter dem nationalen Durchschnitt (ca. 55%), was erhebliche Schwierigkeiten bei der Integration dieser Bevölkerungsgruppe nahelegt.⁴

All diese Fakten zusammengenommen deuten auf große Reibungen auf dem ukrainischen Arbeitsmarkt hin. Dies sollte nicht überraschen. Der Krieg hat die Infrastruktur schwer beschädigt und viele Verbindungen zwischen Lieferanten gekappt. Das Hochfahren der Produktion für die Kriegsanstrengungen erfordert andere Fähigkeiten als eine Friedenswirtschaft. Da die inländische Produktion von militärischem Material zunimmt, werden in der Ukraine mehr Arbeitsplätze zu besetzen sein.

Die Arbeitsanreize in der Ukraine sind nach wie vor intakt. Eine Mutter mit Kind, die aus dem Osten des Landes fliehen musste, erhält von der ukrainischen Regierung und internationalen Agenturen etwa 10 000 Hryvnia (ca. 220 Euro) pro Monat und zusätzlich einen Wohnkostenzuschuss. Das ist weniger als ein ukrainischer Lohn.

Zieht ein ähnlicher Haushalt von Deutschland in die Ukraine um, so wird die Mutter ein wesentlich geringeres Einkommen haben, wenn sie auf die öffentliche Unterstützung vor Ort angewiesen ist, auch wenn sich unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten die Lücke um mindestens den Faktor 2 verringert. Findet sie jedoch einen Arbeitsplatz, insbesondere bei einem ausländischen Unternehmen, das in der Regel höhere Löhne zahlt, könnte sie sogar geringfügig bessergestellt sein. Vorausgesetzt, dass es in der Heimat Arbeitsplätze gibt, könnten für die Geflüchteten also keine großen Fehlanreize mehr bestehen, zurückzukehren. Gleichzeitig würde die deutsche Regierung jährlich etwa 10 000 Euro einsparen und damit erhebliche Mittel freisetzen, die für die Wiedereingliederung von Geflüchteten und anderweitige Hilfen für die Ukraine verwendet werden können.

HEIMWEH

Die Rückkehr in das Heimatland ist keine Entscheidung, die nur aus finanziellen Gründen getroffen wird. Das ifo Institut befragt seit 2022 regelmäßig ukrainische Geflüchtete in Deutschland zu ihren Rückkehr- oder Bleibeabsichten (Adema et al. 2024). Ursprünglich wollten etwa zwei Drittel der Befragten zurückkehren, wenn es in der Heimat sicher ist. Seither ist dieser Prozentsatz auf etwa 50% gesunken. Das bedeutet, dass immer noch ein großer Teil der Geflüchteten zurückkehren würde, wenn sie es für sicher halten. Das Ergebnis der Umfrage zeigte auch, dass es nicht so sehr auf das lokale Ausmaß der Bedrohung durch Bombardierungen ankommt, sondern auf die Gesamtsituation. Lokale Gefahrensituationen

¹ <https://www.work.ua/salary-all/>.

² https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSR_2024-H1.pdf.

³ <https://bank.gov.ua/en/news/all/inflyatsiyniy-zvit-kviten-2024-roku>.

⁴ Ebd.

leiten die Rückkehr um, aber verhindern sie nicht. Die Hauptaufgabe besteht also darin, Wege zu finden, die Rückkehr zumindest in die Gebiete der Ukraine attraktiver zu machen, die als relativ sicher gelten können.

EIN NEUER ANSATZ: UNTERSTÜTZUNG DER WIEDEREINGLIEDERUNG STATT SOZIALTRANSFERS

Die Förderung der Rückkehr kann befördert werden, wenn die Politik von Sozialtransfers auf eine Unterstützung der Wiedereingliederung in der Ukraine umschaltet (Wiedereingliederungshilfe statt Bürgergeld). Benötigt werden Anreize für Ukrainerinnen und Ukrainer zur Rückkehr in ihre Heimat und für deutsche Unternehmen zu Investitionen in sicheren Teilen der Ukraine. Das Umschwenken zur Unterstützung von Wiedereingliederung und Investitionen in der Ukraine wäre in zweifacher Hinsicht ein Gewinn. Die ukrainische Wirtschaft könnte an Wachstumspotenzial gewinnen und die Ausgaben für soziale Unterstützungen in Deutschland würden fallen.

So könnte die deutsche Regierung ukrainischen Geflüchteten Hilfe für die Wiedereingliederung anbieten. Die Rückkehr in die Heimat nach langer Abwesenheit, insbesondere wenn die Heimatstadt zerstört wurde, ist in vielen Fällen ein schwieriger Prozess. Eine Unterstützung der Wiedereingliederung durch einige monatliche Zahlungen wäre daher durchaus angemessen. Die Rückkehr wird der Ukraine jedoch nur dann zugutekommen, wenn die Zurückkehrenden realistische Chancen haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Hier kommt die zweite Säule ins Spiel.

Die deutsche Industrie, einschließlich des Mittelstandes, ist an einer Produktion in der Ukraine interessiert. Zum Beispiel beschäftigte Leoni Wiring Systems UA GmbH vor dem Krieg mehr als 7 000 Mitarbeitende in der Westukraine.⁵ Im Jahr 2023 hat sich Bayer verpflichtet, 60 Mio. Euro in Pochuiky, Ukraine, zu investieren (Bayer 2023). Jede Investition in der Ukraine steht vor zwei Problemen: dem Kriegsrisiko und dem Mangel an qualifiziertem deutschsprachigem Personal. Das Kriegsrisiko wird noch lange Zeit ein Problem bleiben. Für ein großes multinationales Unternehmen wie Bayer mag das kein unüberwindbares Hindernis sein. Aber ein mittelständisches Unternehmen kann dieses Risiko nicht allein tragen. Es ergibt keinen Sinn, auf eine Friedensregelung zu warten, um mit dem Wiederaufbau des ukrainischen Produktionssektors zu beginnen. Eine Art von Kriegsversicherung muss entweder von deutschen oder EU-Quellen (z. B. KfW oder EIB) bereitgestellt werden. Das unmittelbare Risiko ist bei kleinen Fabriken in größerer Entfernung von der Front ohnehin begrenzt.

Der Mangel an qualifiziertem deutschsprachigem Personal könnte gemildert werden, wenn die deutsche Regierung bereit wäre, eine Kombination aus

Ausbildungskursen und Umzugshilfe zu unterstützen. Die hohe Zahl von Geflüchteten, die zumindest einen Deutschkurs absolviert haben, dürfte einen großen Pool für ein solches Programm bilden.

Die deutsche Regierung sollte daher ein neues Programm auflegen, in dessen Rahmen sie deutschen Unternehmen ein Paket aus Versicherungsschutz und Finanzierung für die Ausbildung von Ukrainerinnen und Ukrainern zur Verfügung stellt, die derzeit in Deutschland leben und denen ein Arbeitsplatz in den neuen Fabriken in der Ukraine angeboten würde. Die Verknüpfung der Umsiedlung mit einem Arbeitsplatz in der Ukraine würde sicherstellen, dass die Rückkehr keine Belastung für die ohnehin angespannten ukrainischen Staatsfinanzen darstellt.

Sicherheits- und Wohnungsfragen sind eng miteinander verwoben. Im Mai 2024 wurden mehr als 8,6% des Wohnungsbestands zerstört, vor allem im Osten des Landes (KSE 2024). Durch den massiven Zustrom von Binnenflüchtlingen stiegen die Wohnpreise in der Westukraine, wo es relativ wenig Zerstörung gab, aber kleinere Städte in dieser Region sind nach wie vor erschwinglich.⁶ Investitionen in dieser Region können zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen. Erstens können leerstehende Häuser Rückkehrer aufnehmen. Zweitens begünstigt die Logik des Kriegs entweder die Dezentralisierung der Produktion oder befestigte Cluster der Produktion (Dombrovskis et al. 2024). Letzteres eignet sich für Stahlwerke und ähnliche groß angelegte Produktionsprozesse. Ersteres eignet sich besser für kleine und mittlere Unternehmen, d. h. Betriebe des deutschen Mittelstands, und kann daher durch das oben beschriebene Programm gezielt gefördert und skaliert werden.

STRATEGISCHE ÜBERLEGUNGEN

Dieses Programm kann auch für die Ukraine längerfristige Vorteile bringen. Die Westukraine war historisch gesehen weniger entwickelt als andere Teile des Landes. Aber der Schwerpunkt der ukrainischen Wirtschaft hat sich nach Westen verlagert, da der größte Teil der Schwerindustrie im Osten zerstört wurde und die EU-Mitgliedschaft winkt (Gorodnichenko et al. 2022).

Die kombinierte Förderung von Investitionen, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen, durch die EU kann die Integration der Ukraine in die europäische Wirtschaft beschleunigen. Die Geschichte zeigt auch, dass Gebiete mit einer starken Präsenz kleiner und mittlerer Unternehmen widerstandsfähiger gegen wirtschaftliche Schocks sind und somit potenziell ein dauerhafteres Modell der wirtschaftlichen Entwicklung bieten. Der Aufstieg der italienischen Region Venetien ist eine inspirierende Erfolgsgeschichte (Portrait of the Regions 2004).

⁵ <https://www.leoni-ukraine.com/en/>.

⁶ https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/ct/sctp/Arch_sct_p_u.htm.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Wiederaufbau der Ukraine zwar oft für die Zeit *nach* dem Krieg vorgesehen ist, wir jedoch der Meinung sind, dass der Wiederaufbau des ukrainischen Produktionssektors *jetzt* beginnen sollte. Dieser Prozess wird nicht nur die Fähigkeit der Ukraine stärken, der russischen Aggression zu widerstehen, sondern auch den Grundstein für die zukünftige Integration der Ukraine in die Europäische Union legen. Die Tragödie der ukrainischen Geflüchteten kann in eine Chance umgewandelt werden, um wirtschaftliche Beziehungen aufzubauen und Europa stärker zu machen. Unser Vorschlag, Mittel für Investitionen und die Wiedereingliederung von Geflüchteten in der Ukraine bereitzustellen, ist ein Schritt in diese Richtung.

REFERENZEN

Adema, J., C. G. Aksoy, Y. Giesing und P. Poutvaara (2024), »Understanding Return Intentions and Integration of Ukrainian Refugees«, 4. Mai 2024, *VoxEU*, verfügbar unter: <https://cepr.org/voxeu/columns/understanding-return-intentions-and-integration-ukrainian-refugees>.

Bayer (2023), »Bayer investiert insgesamt 60 Millionen Euro in ukrainische Saatgutproduktion«, Pressemitteilung, 5. April 2023, verfügbar unter: <https://www.bayer.com/media/bayer-investiert-insgesamt-60-millionen-euro-in-ukrainische-saatgutproduktion/>.

Brücker, H. und Y. Kosyakova (2020), »What Do We Know about the Employment of Refugees in Germany? Answers to Some Frequently Asked Questions«, IAB-Forum, 18. Juni 2020, verfügbar unter: <https://www.iab-forum.de/en/what-do-we-know-about-the-employment-of-refugees-in-germany-answers-to-some-frequently-asked-questions/>.

Centre for Economic Strategy – CES (2024), »Ukrainian Refugees. Future Abroad and Plans for Return. The Third Wave of the Research«, 29. März 2024, verfügbar unter: <https://ces.org.ua/en/ukrainian-refugees-third-wave-research/>.

Doll, N. (2024), »Kaum ein Land ist gegenüber Ukraine-Flüchtlingen so großzügig wie Deutschland«, *Welt*, 24. Mai 2024, verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article251580638/Ukraine-Fluechtlinge-Kaum-ein-Land-ist-so-grosszuegig-wie-Deutschland.html>.

Dombrovskis, V., M. Obstfeld, I. Sologoub, Y. Gorodnichenko, T. Becker, A. Fedyk, G. Roland und B. Weder di Mauro (2024), »Stimulating Growth in Ukraine and Policies for Migrants' Return«, *VoxEU*, 13. Juni 2024, verfügbar unter: <https://cepr.org/voxeu/columns/stimulating-growth-ukraine-and-policies-migrants-return>.

European Business Association – EBA (2023), »Shortage of Personnel and Skills Is the Main Challenge of the Labor Market in 2023«, 19. Oktober 2023, EBA Expert Talk »Labor Market During Wartime«, verfügbar unter: <https://eba.com.ua/en/defitsyt-kadriv-ta-navychok-osnovnyj-vyklyk-rynku-pratsi-u-2023-rotsi/>.

Fóti, K. (2024), »Social Impact of Migration: Addressing the Challenges of Receiving and Integrating Ukrainian Refugees«, Eurofound, verfügbar unter: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2024/social-impact-migration-addressing-challenges-receiving-and-integrating-ukrainian>.

Gorodnichenko, Y., I. Sologoub und B. Weder di Mauro (Hrsg.) (2022), *Rebuilding Ukraine: Principles and Policies*, CEPR Press, Paris und London, verfügbar unter: <https://cepr.org/publications/books-and-reports/rebuilding-ukraine-principles-and-policies>.

Kyiv School of Economics – KSE (2024), *Report on Damages to Infrastructure from the Destruction Caused by Russia's Military Aggression Against Ukraine as of January 2024*, verfügbar unter: https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Eng_01.01.24_Damages_Report.pdf.

Libanova, E. (2023), »Ukraine's Demography in the Second Year of the Full-Fledged War«, Wilson Center, 27. Juni 2023, verfügbar unter: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraines-demography-second-year-full-fledged-war>.

NPR (2024), »Over the Next 3 Decades, Ukraine's Population Is Expected to Drop Dramatically«, 5. April 2024, verfügbar unter: <https://www.npr.org/2024/04/05/1242977784/over-the-next-3-decades-ukraines-population-is-expected-to-drop-dramatically>.

Portrait of the Regions (2004), »Veneto – Economy«, verfügbar unter: https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/ESTAT/regportraits/Information/itd3_eco.htm.