Migrant*innen und Geflüchtete am Wiener Arbeitsmarkt

5. Statement des Wiener Integrationsrats

EINLEITUNG

Die Zahl der Erwerbstätigen in Wien ist im Jahr 2022 auf mehr als 800.000 gestiegen. Die Zunahme ist in erster Linie auf Personen mit einem Migrationshintergrund aus einem Drittstaat, die in Österreich ausgebildet wurden, und auf Personen, die ihre höchste Bildung aus dem Ausland und einen Migrationshintergrund aus einem EU/EFTA-Staat haben, zurückzuführen (Stadt Wien – Integration und Diversität 2023). Das 5. Statement des Wiener Integrationsrats (W.I.R.) beleuchtet einige Defizite bei der Arbeitsmarktintegration von in Wien lebenden Migrant*innen und Geflüchteten und empfiehlt der Stadt Wien Maßnahmen, um die Erwerbsbeteiligung und Anerkennung von Qualifikationen zu verbessern. Die Stadt Wien hat sich jedoch zuletzt auch bei der Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland in Gesundheitsberufen engagiert. Abkommen mit Herkunftsstaaten sind wichtig, um Angebotslücken am Arbeitsmarkt zu schließen, sollten jedoch nicht die Fehler der Gastarbeiterpolitik wiederholen.

1. ANERKENNUNG MITGEBRACHTER AUSBILDUNGEN UND QUALIFIKATIONEN

Für die erfolgreiche Integration von Migrant*innen am heimischen Arbeitsmarkt ist die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen sowie begonnener und abgeschlossener Ausbildungen zentral. Sie macht es möglich, dass Migrant*innen in ihren erlernten Berufen und entsprechend ihrer tatsächlichen beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten arbeiten. Das nützt nicht nur den Betroffenen, sondern auch der österreichischen Wirtschaft. Gleichzeitig gilt es festzuhalten, dass nur in reglementierten und damit in den wenigsten Berufen in Österreich eine formale Anerkennung mitgebrachter Qualifikationen notwendig und möglich ist.

Der Wiener Integrationsrat (W.I.R) empfiehlt der Stadt Wien daher, in ihrem eigenen Wirkungsbereich bei reglementierten als auch bei nicht reglementierten Berufen durch gesetzgeberische, dienstrechtliche und kollektivvertragliche Regelungen ausländische Ausbildungen und Vordienstzeiten voll anzurechnen und auch entsprechend zu entlohnen. Bei reglementierten Berufen empfehlen wir zudem, die landesgesetzlichen Bestimmungen zu flexibilisieren und die Berufsausübung auch für Personen mit fachverwandter Ausbildung aus dem Ausland zu ermöglichen.¹

¹ Als gutes Beispiel kann Salzburg genannt werden, wo der Einsatz als p\u00e4dagogische Fachkraft im Kindergarten auch mit einer fachverwandten p\u00e4dagogischen Ausbildung aus dem Ausland m\u00f6glich ist. Sie dazu: salzburg.gv.at/themen/bildung/kinder/rechtsthemen/diplomanerkennung-nostrifizierung, letzter Zugriff am 29. November 2023.

Darüber hinaus ist die Förderung von Nostrifikationen, das heißt der Umwandlung von ausländischen in entsprechende österreichische Zertifikate, und die Unterstützung in Verfahren von zentraler Bedeutung. Wien nimmt hier mit den Angeboten beispielsweise des WAFF (Wiener Arbeitnehmer*innen Förderungsfonds), von Check In Plus und den Anlaufstellen AST Wien des Beratungszentrums für Migrantinnen und Migranten österreichweit eine Vorreiterrolle ein und sollte sein Angebot weiter ausweiten. Insbesondere die Übernahme von Verfahrensgebühren und Kosten für Kurse, Praktika und Prüfungen sollte erweitert und das Angebot an geförderten Fachsprachkursen und Ergänzungsausbildungen ausgebaut werden. Zudem kann auch die Förderung oder Refundierung von Übersetzungskosten (insbesondere für Unionsbürger*innen) die Inanspruchnahme der Anerkennungsmöglichkeiten wesentlich erleichtern. Um die Verfahren selbst zu beschleunigen, empfehlen wir eine Aufstockung des Personals bei gleichzeitigem Abbau der Bürokratie.

Für die Anerkennung und Gleichhaltung von Berufsqualifikationen, Ausbildungen und universitären Abschlüssen sind in Österreich unterschiedlichste Stellen auf Bundes- und Landesebene zuständig. Betroffenen mangelt es oft an verlässlichen Informationen, welche Einrichtungen und Behörden wofür zuständig sind. Empfohlen wird daher die Schaffung neuer und der Ausbau bestehender Stellen, die als Anerkennungslots*innen in allen Fragen zu im Ausland erworbenen Qualifikationen informieren und beraten, in Verfahren begleiten und für Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen als verlässliche Erstanlaufstelle fungieren (nach dem Prinzip des "one-stop-shop"). Diese Stellen können auch dort Aufklärung leisten, wo eine formale Anerkennung gar nicht möglich und notwendig ist, wo es aber vielfach Unwissen und Unsicherheit diesbezüglich gibt.

Auf Bundesebene sollte sich Wien für eine Vereinheitlichung der Ankerkennungsverfahren stark machen, sodass außerhalb der EU erworbene Qualifikationen in gleicher Weise anerkannt werden können, wie innerhalb der EU erworbene. Zudem sollte sich Wien auf Bundesebene für die Anerkennung von im Ausland gemachter Berufserfahrung und informell im Job erworbenen Qualifikationen einsetzen. In diesem Zusammenhang begrüßt der Wiener Integrationsrat die geplante Umstellung des Arbeitsmarktservices (AMS), bei der die Jobvermittlung nicht nur entlang der formalisierten Berufe, sondern auch über eine Kompetenzerhebung und -vermittlung der Arbeitsuchenden erfolgen soll (Szigetvari 2023). Das dürfte gerade für zugewanderte, wie auch geflüchtete Menschen positive Effekte bei der Arbeitssuche haben und auch der Dequalifizierung stückweit entgegenwirken. Zur Überbrückung von Wartezeiten sollte zudem vor Abschluss und Anrechnung der Ergänzungsmaßnahmen eine vorläufige Beschäftigung möglich sein, wie dies während der Covid-19-Pandemie in Gesundheitsberufen erfolgreich praktiziert wurde.

2. ANWERBUNG UND TEILNAHME VON MIGRANT*INNEN AM ARBEITSMARKT

Auffallend in Wien ist eine vergleichsweise niedrige Erwerbstätigkeit von migrierten Frauen aus Drittstaaten.

2.1 Erwerbsarbeit von zugewanderten Frauen aus Drittstaaten

"Ein gleichberechtigter und chancengleicher Zugang zum Arbeitsmarkt ist ein wesentlicher Faktor für die erfolgreiche Integration. [...] Teilhabe am Erwerbsleben [ist] nicht nur Grundlage für die Sicherung der Existenz, sondern auch zentral [...], um Deutschkenntnisse zu vertiefen, neue soziale Netzwerke aufzubauen und Freundschaften zu schließen" (Stadt Wien – Integration und Diversität 2023, S. 97). Erwerbsarbeit von Frauen unterstützt auch einen Wandel sozialer Normen in Richtung egalitäre Geschlechterbeziehungen und verringert damit familiäre Abhängigkeit von Frauen und die Reproduktion patriarchaler Geschlechterverhältnisse.

Aus all diesen Überlegungen heraus ist die chancengleiche Teilhabe von Frauen an Erwerbsarbeit ein wichtiges Ziel der Wiener Integrationspolitik. Hier liegt aber ein Defizit vor: Wien verzeichnet eine niedrigere

Erwerbsbeteiligung von migrierten Frauen aus Drittstaaten im Vergleich zu Frauen aus anderen Herkunftsländern sowie zu Frauen ohne Migrationsbiographie. Daten des Wiener Integrations- und Diversitätsmonitors 2023 zeigen:

- Bei Männern gibt es deutlich weniger Unterschiede in der Erwerbstätigenrate zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund als bei Frauen. Frauen mit Migrationshintergrund aus einem Drittstaat sind weniger oft erwerbstätig als jene aus EU-Staaten oder Frauen ohne Migrationshintergrund, unabhängig davon, ob ihre Schulbildung im Ausland oder Inland erfolgte.
- Kinderbetreuungspflichten wirken sich bei Frauen mit Migrationshintergrund aus einem Drittstaat stärker negativ auf die Erwerbstätigkeit aus als bei anderen Teilen der Wiener Bevölkerung.

Die Gründe für die niedrigere Erwerbsbeteiligung von zugewanderten Frauen sind vielfältig. Sie hängen mit dem Bildungsniveau und -ort, der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen (Pennerstorfer/ Neumayr 2022) und traditionellen Lebensplänen, Familien- und Weiblichkeitsvorstellungen zusammen. Wie Studien zeigen, spielen neben den eher individuellen Charakteristika die Hürden beim Zugang zur Erwerbsarbeit und bei der Anerkennung von Abschlüssen, sowie Dequalifizierung am Arbeitsmarkt eine große Rolle (Kohlenberger 2023). Internationale wie österreichische Studien untermauern, dass Frauen am Arbeitsmarkt oft eine doppelte Diskriminierung als Frau und als Migrantin erfahren, insbesondere wenn sie über Familiennachzug oder humanitäre Zuwanderung migriert sind (Schönherr et al. 2019; Frattini & Solmone 2022).

Der W.I.R empfiehlt deshalb, die strukturellen Ursachen und individuellen Motive, die hinter dem Phänomen der relativ niedrigen Erwerbsbeteiligung von zugewanderten Frauen in Wien liegen, besser zu untersuchen, um strukturelle Maßnahmen zur Ermöglichung von Erwerbstätigkeit zu formulieren und zu implementieren.

Praktische Erfahrungen mit punktuellen Maßnahmen, wie der angekündigten Verbesserung der Ausbildungsanerkennung bei philippinischen Fachkräften (siehe unten), sollten für breitere Initiativen genutzt werden.

2.2 Anwerbung von Arbeitskräften für die Pflege und im medizinischen Bereich

Angesichts der hohen Fachkräftenachfrage in vielen europäischen Ländern werden reguläre Migrationswege gesucht, gefunden und gefördert. Vor diesem Hintergrund haben die Stadt Wien und die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) mit den Philippinen im Jahre 2023 ein Memorandum abgeschlossen, um bereits qualifizierte, erfahrene Pflegekräfte zu rekrutieren. Ziel dieses Abkommens ist weiters die Verbesserung der Ausbildungsanerkennung auf der Wiener und die Erleichterung der Auswanderungsbedingungen auf der philippinischen Seite. Zuständig für die Kooperation ist der Fonds Soziales Wien sowie der Wiener Gesundheitsverbund.

Abkommen über Arbeitsmigration können grundsätzlich Angebotslücken am heimischen Arbeitsmarkt füllen, den Herkunftsstaaten durch Rücküberweisung und Rückkehr von im Ausland qualifizierten Migrant*innen nutzen und Alternativen zur irregulären Migration eröffnen. Neben den bestehenden Möglichkeiten der individuellen Zuwanderung von qualifizierten Migrant*innen (Rot-Weiß-Rot Karte) sollten daher auch Abkommen für bestimmte Sektoren und Berufe angepeilt werden. Bei Beteiligung der Stadt Wien an solchen Abkommen sollte ein Katalog von aufenthalts-, sozial- und arbeitsrechtlichen Mindeststandards entwickelt werden.

Der W.I.R regt dazu an: Anwerbeabkommen dürfen keine Neuauflage der alten sogenannten Gastarbeiter*innen-Anwerbung sein und die Probleme der lange fehlenden sozialen Integration nicht wiederholen. Aus diesem Grunde ist es wichtig, dass die Anwerbungsmodalitäten und die Begleitung tatsächlich ressortübergreifend, also unter Einbindung der Expertise zu Integration, erfolgt. Weiters sollten von Beginn an die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Konkrete Überlegungen zu Möglichkeiten des Spurwechsels von temporären Aufenthalten zu Daueraufenthalt
- · Zugang zu Sprachkursen
- Maßnahmen für soziale Integration
- Regelungen einer allfälligen Familienzusammenführung (siehe EMN-OECD Inform 2022).

3. ZUGANG ZUM ARBEITSMARKT FÜR GEFLÜCHTETE UND VERTRIEBENE

Die Erwerbsbeteiligung von Geflüchteten ist von Qualifikationen und Zugangsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt abhängig, ebenso wie von Sprachkenntnissen und der Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Weiters spielen Wohnortwahl und Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes, sowie Fluchterfahrung und psychische Gesundheit, Erwartungshaltungen und Familienkonstellationen eine große Rolle. Die Erwerbsquote von anerkannten Konventionsflüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten ist in Österreich schlecht erfasst. Zwar ist anhand der Sozialversicherungsdaten ersichtlich, ob eine Person jemals in Bundesbetreuung war, also Grundversorgung (als Asylwerbende/r oder als ukrainische/r Vertriebene) erhalten hat, jedoch geht daraus nicht hervor, ob dem ein Asylstatus oder ein anderer Schutzstatus folgte. Ebenso gibt es keine Einblicke in die Länge des Asylverfahrens bei Erwerbstätigen, wodurch Rückschlüsse von der Dauer des Verfahrens auf spätere Arbeitsmarktintegrationserfolge nicht möglich sind.

Jedoch legen Studien auf internationaler Ebene nahe, dass sich ein früher Arbeitsmarktzugang positiv auf die Erwerbsaufnahme von Geflüchteten auswirkt. So zeigt eine Studie der Universität Stanford und der ETH Zürich (Marbach et al. 2018), wie hoch die Kosten restriktiver Arbeitsmarktpolitik sind: Hätte Deutschland in den 1990ern den Arbeitsmarkt für Geflüchtete aus Ex-Jugoslawien nur 7 Monate früher geöffnet, so wären durch geringere Sozialausgaben und mehr Steuereinnahmen pro Jahr 40 Millionen Euro eingespart worden. Das lässt sich durch den sogenannten "Narbeneffekt" von Arbeitslosigkeit erklären: Je länger ein Mensch nicht arbeiten darf, desto stärker und nachhaltiger sinkt die Motivation, und diese steigt auch nach erfolgtem Arbeitsmarktzugang nicht wieder so rasch an. Deshalb sind die ersten Monate im Aufnahmeland besonders entscheidend für die Erwerbsbeteiligung von Geflüchteten.

Der Wiener Integrationsrat regt deshalb den Abbau bürokratischer Hürden beim Arbeitsmarktzugang für Asylwerbende an. Die generelle Möglichkeit zur gemeinnützigen Tätigkeit von Asylwerbenden wird begrüßt, jedoch darf diese nicht in eine Form der Zwangsarbeit münden. Bei der aktuell diskutierten Arbeitspflicht mangelt es an rechtlicher Zulässigkeit und praktischer Umsetzbarkeit, etwa was die Verfügbarkeit von Trägerorganisationen betrifft, die solche Tätigkeiten anbieten. Statt einer Pflicht zur gemeinnützigen Tätigkeit sollte die reguläre Erwerbsaufnahme während des Verfahrens unterstützt werden. Zudem wird die Möglichkeit des Spurwechsels von der Asylschiene in einen regulären Aufenthaltstitel nach deutschem Vorbild empfohlen. Asylwerbenden, die in Mangelberufen tätig sind, und ihren Arbeitgeber*innen bietet das Rechtsicherheit und stellt gleichzeitig einen Beitrag gegen den Arbeitskräftemangel dar.

Für Wien erlauben Daten aus dem Mikrozensus eine grobe Annäherung anhand der Staatsbürgerschaft beziehungsweise des Geburtsorts. Für Menschen aus Syrien und Afghanistan (beziehungsweise mit syrischer oder afghanischer Staatsbürgerschaft), die vor 2012 gekommen sind, ergibt sich eine Erwerbsquote von 33 Prozent (Frauen) beziehungsweise 65 Prozent (Männer). Für nach dem Jahr 2012 Gekommene beträgt die Erwerbsquote 10 Prozent für Frauen beziehungsweise 46 Prozent für Männer.²

² Für die Interpretation dieser Zahlen muss auf die sehr bedingte Aussagekraft dieser Berechnungen aufgrund niedriger Fallzahlen hingewiesen werden, die auf nur 1.335 geführten Interviews basiert. Eine Person wurde bis zu 5-mal interviewt, wodurch sich die tatsächliche Anzahl der befragten Personen nochmal verringert.

Studien zur Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen aus Syrien, Afghanistan, Irak und Iran, die überwiegend seit 2010 nach Österreich gekommen sind und damit die starke Fluchtbewegung 2015 bis 2016 abdecken, zeigen ein Muster: Geflüchtete erfahren anfänglich eine starke Dequalifizierung, der mit der Zeit meist nur eine moderate berufliche Verbesserung folgt (Leitner 2023). Während soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung für berufliche Veränderungen keine Rolle spielten, erwiesen sich ko-ethnische soziale Netzwerke – insbesondere, wenn sie als Strategie für die Arbeitssuche genutzt werden – über den gesamten Verlauf als nachteilig. Ko-ethnische soziale Netzwerke sind jedoch von Vorteil, wenn sie in Kombination mit dem österreichischen Arbeitsmarktservice oder NGO-Angeboten genutzt werden. Für bestimmte Gruppen war die Erwerbsaufnahme besonders schwierig, zum Beispiel für ältere Geflüchtete oder Geflüchtete mit hohem Bildungsniveau, die anfangs eine stärkere berufliche Abwertung erfahren, während die spätere berufliche Aufwertung entweder begrenzt ist oder ganz ausbleibt. Dies deckt sich mit Studien, die die Relevanz eines sofortigen Zugangs zu verschiedenen Ausbildungs- und Umschulungsprogrammen für Geflüchtete belegen, um die Qualität der Arbeitsplätze zu verbessern (Jestl & Tverdostup 2023; Mara 2023; Verwiebe et al. 2019).

Eine Studie, die Wien mit Bologna vergleicht, verdeutlicht zudem die Relevanz lokaler sozialer Innovationen zur Erleichterung des Zugangs von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt. Die Ergebnisse zeigen, dass institutionelle Maßnahmen, die lokale politische Kultur und die Mobilisierungsfähigkeit der Zivilgesellschaft die Entwicklung innovativer Praktiken beeinflussen und sich positiv auf die Erwerbsaufnahme Geflüchteter auswirken kann (Mocca et al. 2022). Der von der Stadt Wien verfolgte integrative Ansatz steht jedoch im Widerspruch zu einer strengeren nationalen Migrations- und Asylpolitik. Die Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen in Wien hängt dadurch von mehreren Akteuren mit sich teilweise überschneidenden Zuständigkeiten ab (Schnelzer et al. 2022). Dadurch ergeben sich viel Expertise auf mehreren Ebenen und enge Kontakte, jedoch auch Abhängigkeiten von Finanzierung und begrenzte Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft. Der Wiener Integrationsrat regt an, mehr und interaktive Formen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung für die Unterstützung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu schaffen.

4. ZUR DISKRIMINIERUNG DURCH ARBEITGEBER*INNEN

Neben fehlenden Deutschkenntnissen und der mühevollen Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen ist eine geringe Erwerbsbeteiligung von Migrant*innen und Geflüchteten auch auf Diskriminierung am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft zurückzuführen. Studien, wonach Bewerber*innen mit österreichisch klingenden Namen bis zu 3-mal häufiger zu Vorstellungsgesprächen geladen werden als Menschen mit einem "ausländischen" Namen, belegen dies (Weichselbaumer 2016). Auch die Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung der Statistik Austria für das Jahr 2021 zeigt: Etwa 25 Prozent der im Ausland geborenen Erwerbssuchenden im arbeitsfähigen Alter waren bei ihrer Suche mit Barrieren konfrontiert. 8 Prozent aller ausländischen Arbeitskräfte haben in der Arbeitsstelle Diskriminierung erlebt. Dazu zählt Mobbing, Ausgrenzung und üble Nachrede, wodurch der Job auf Dauer zur Belastung wird. Dies ist gerade in Branchen mit mittlerer bis hoher Qualifikation, die einen steigenden Arbeitskräftebedarf bei gleichzeitig hoher Drop-Out-Quote verzeichnen – allen voran in der Pflege – ein fataler Umstand. Hier fehlt es an politischem Bewusstsein genauso wie an gesellschaftlicher Diversitätskompetenz im urbanen Raum. Der Wiener Integrationsrat regt deshalb eine Kampagne gegen Diskriminierung bei der Jobsuche beziehungsweise am Arbeitsplatz an.

Der Wiener Integrationsrat dankt August Gächter für die Beratung für dieses Statement.

Quellen

Abkommen zur Anwerbung philippinischer Pflegekräfte: ots.at/presseaussendung/OTS_20230707_OTS0104/abkommen-zur-anwerbung-philippinischer-pflegefachkraefte-unterzeichnet-bild

EMN-OECD Inform (2022): Skills Mobility Partnerships: Exploring innovative approaches to labour migration. emn.at/wp-content/uploads/2022/04/joint-emn-oecd-inform-2022-skills-mobility-partnerships.pdf

Frattini, T. & Solmone, I. (2022): The labour market disadvantages as for immigrant women. cepr.org/voxeu/columns/labour-market-disadvantages-immigrant-women

Jestl, S. & Tverdostup, M. (2023): The Labour Market Entry and Integration of Refugees and Other Migrants in Austria; wiiw Working Paper.

Kohlenberger, J. (2023): Österreichs verlorene Fachkräfte. Der Pragmaticus, 5. Mai 2023., derpragmaticus.com/r/oesterreich-fachkraefte-migranten

Leitner, S. M. (2023): Occupational Trajectories Among Refugees in Austria: The Role of Co-ethnic and Austrian Social Networks in Job Search; wiiw Working Paper.

Mara, I. (2023): Labour Market Integration Programmes for Refugees in Austria: Do They Really Work and for Whom; wiiw Working Paper.

Marbach, M., Hainmueller, J. & Hangartner, D. (2018): The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees. Sci Adv 4 (9), eaap9519. 10.1126/sciadv.aap9519

Mocca, E., Pasian, P. & Byeongsun, A. (2022): Labour and social inclusion paths for refugees. A comparison between Bologna and Vienna, Innovation: The European Journal of Social Science Research, DOI: 10.1080/13511610.2022.2113042.

Pennerstorfer, A. & Neuymar, M. (2022): Institutionelle Kinderbetreuung in Wien. In: SWS Rundschau, Heft 3, 62. Jahrgang, 287-300.

Schnelzer, J., Franz, Y., Mocca, E. & Kazepov, Y. (2022): The role of institutional opportunity structures for refugee integration in Vienna. Learnings and modifications in the aftermath of the long summer of migration in 2015, Innovation: The European Journal of Social Science Research, DOI: 10.1080/13511610.2022.2071239.

Schönherr, D. et al. (2019): Diskriminierungserfahrungen in Österreich. Erleben von Ungleichbehandlung, Benachteiligung und Herabwürdigung in den Bereichen Arbeit, Wohnen, medizinische Dienstleistungen und Ausbildung. Endbericht. Wien.

Stadt Wien – Integration und Diversität (2023): Integrations- & Diversitätsmonitor Wien 2023. wien.gv.at/spezial/integrationsmonitor/

Szigetvari, András (2023): Jobvermittlung nach Kompetenzen statt Berufen: AMS geht neue Wege. Der Standard, 15. November 2023.

Verwiebe, R., Kittel, B., Dellinger, F., Liebhart, C., Schiestl, D., Haindorfer, R. & Liedl, B. (2019): Finding your way into employment against all odds? Successful job search of refugees in Austria. Journal of Ethnic and Migration Studies, 45(9), 1401-1418.

Weichselbaumer, D. (2016): Discrimination Against Migrant Job Applicants in Austria: An Experimental Study. German Economic Review 18(2): 237–265.