KMI

MIGRATION & Arbeit

Gudrun Biffl und Peter Huber



VERLAG DER
ÖSTERREICHISCHEN
AKADEMIE DER
WISSENSCHAFTEN

Gudrun Biffl unter Mitarbeit von Peter Huber

Migration & Arbeit

Buchreihe:

Migration &

Herausgegeben von Rainer Bauböck und Wiebke Sievers

Österreichische Akademie der Wissenschaften
Kommission für Migrations- und Integrationsforschung

Gudrun Biffl unter Mitarbeit von Peter Huber

Migration & Arbeit

VERLAG DER
ÖSTERREICHISCHEN
AKADEMIE DER
WISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

Die verwendete Papiersorte in dieser Publikation ist
DIN EN ISO 9706 zertifiziert und erfüllt die Voraussetzung
für eine dauerhafte Archivierung von schriftlichem Kulturgut.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright © Österreichische Akademie der Wissenschaften,
Wien 2023

ISBN 978-3-7001-9327-2

Satz: Crossdesign, Graz
Druck: Prime Rate, Budapest

https://epub.oeaw.ac.at/9327-2
https://verlag.oeaw.ac.at

Made in Europe

Inhalt

Vorwort der Herausgeber*innen der Buchreihe „Migration &“ **15**

Danksagung der Autorin **17**

1 Einleitung: Bedarf, Steuerung und Wirkung von Migrationen auf dem Arbeitsmarkt **19**
1.1 Die vielen Formen von Migration und der Arbeitsmarkt 22
1.2 Die rechtlichen Rahmenbedingungen 25
1.3 Kategorisierung und Messung von Migration und Arbeitsmarktintegration 28
1.4 Auswirkungen von Migration auf die Arbeitsmärkte von Herkunfts- und Zielländern 32
1.5 Für eine komplexe Migrations- und Integrationspolitik 36

2 Befunde zur Arbeitslandschaft: Ist Österreich ein Einwanderungsland? **39**
2.1 Ein kurzer Überblick über die Zuwanderung nach Österreich seit 1945 41
2.2 Zur Dauer des Aufenthalts ausländischer Arbeitskräfte 47
2.3 Die Struktur der Zugewanderten nach Ausbildung, Alter und Geschlecht 49
2.4 Veränderung der Berufslandschaft durch Migration 52
2.5 Löhne und Arbeitslosigkeit der ausländischen Arbeitskräfte 60
2.6 Zur Wirkung der Migration auf die heimische Bevölkerung 72
2.7 Zusammenfassung 75

3 Arbeitsmarktinstitutionen, Sozialstaatsmodelle und Migrationen 79
3.1 Der Einfluss der Arbeitsmarktinstitutionen 81
3.2 Die Rolle des Wohlfahrtsmodells für die Strukturierung des Arbeitsmarktes 83
3.3 Europäische Freizügigkeit und unterschiedliche Sozialstaatsmodelle 87
3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 89

4 Unterschiedlicher Rechtsstatus von Migrant*innen – Implikationen für den Arbeitsmarkt 93
4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen und Superdiversität der Migrant*innen 95
4.2 Alterung und Fachkräftemangel als Ursachen einer Systemreform 106
4.3 Irreguläre Migration und Schwarzarbeit 110
4.4 Beschäftigungspolitik und Migration 114
4.5 Fluchtmigration und Zugang zum Arbeitsmarkt 117
4.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerung 130

5 Auswirkungen einer Liberalisierung der Migration: Der Spezialfall der mittel- und osteuropäischen Länder 133
5.1 Theorien zu Migration und Wirkungsmechanismen .. 134
5.2 Institutionelle Ausgestaltung 138
5.3 Ausmaß und Struktur der Zuwanderung 140
5.4 Auswirkungen auf Sende- und Empfängerländer ... 150
5.5 Zusammenfassung 158

6 Diversifizierung der Arbeit am Beispiel der Organisation der Betreuungsarbeit 161
6.1 Fakten zur 24-Stunden-Betreuung in Österreich und öffentlicher Diskurs 161
6.2 Wissenschaftlicher Diskurs zu häuslicher Betreuung und Pflege 166

6.3 Lösungsvorschläge aus dem theoretischen Zugang der Institutionenökonomie 169
6.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 171

7 Kein Ende der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt 173
7.1 Diskriminierung als Herausforderung für Gesetzgeber und Betroffene 174
7.2 Diskriminierung in Österreich im internationalen Vergleich 177
7.3 Erklärungen der Diskriminierung aus sozialwissenschaftlicher Sicht 184
7.4 Schlussfolgerungen: Ebenen der Diskriminierung und Implikationen für die Politik 198

8 Arbeitsbelastungen und Migration 203
8.1 Rahmenbedingungen der arbeitsbezogenen Gesundheitspolitik 204
8.2 Das komplexe Zusammenwirken von Arbeitsbelastungen und Gesundheit 207
8.3 Empirische Erkenntnisse zur Arbeitsbelastung von Migrant*innen 212
8.4 Erklärungen für die Beschäftigung von Migrant*innen in Tätigkeiten mit hohen Arbeitsbelastungen ... 219
8.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerung 222

9 Migration und Entsendung: grenzüberschreitende Arbeit in der EU 225
9.1 Rechtliche Rahmenbedingungen 226
9.2 Saisonarbeit und Entsendung in Österreich im internationalen Vergleich 231
9.3 Theoretische Überlegungen zur Entsendung gegenüber Binnenmigration 241
9.4 Folgen der Diversifizierung von Arbeitskräftemobilität in der EU für die Wohlfahrtssysteme 244
9.5 Zusammenfassung 247

10 Fazit und Perspektiven für die Zukunft **249**
10.1 Der Einfluss von Arbeitsmarkttrends auf zukünftige Migrationen 250
10.2 Migrationen und ihr Einfluss auf die Arbeit in Europa 253
10.3 Perspektiven für Migrationen in der EU, nach Europa und nach Österreich 254
10.4 Gibt es Alternativen zu Migration? 264

Literatur **267**

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Infokästen

Abbildung 1: Netto-Wanderungen und Bevölkerungswachstum in %: Österreich 1961–2021 44
Abbildung 2: Entwicklung der unselbstständigen Beschäftigung von Arbeitskräften aus den „neuen" EU-Mitgliedstaaten 45
Abbildung 3: Bildungsstand der 25–64-jährigen Bevölkerung nach Migrationshintergrund (MH) und Herkunft in %, 2021 51
Abbildung 4: Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an den beim AMS registrierten Arbeitslosen und Schulungsteilnehmer*innen nach Geschlecht 67
Abbildung 5: Erwerbsquoten der Frauen nach Geburtsland und Gender-Pay-Gap in ausgewählten EU-Ländern, die die fünf Wohlfahrtsmodelle repräsentieren (2021) in % 86
Abbildung 6: Zuwanderung in die EU15-Länder nach Herkunftsregion und Jahr (in 1000) 143
Abbildung 7: In den Beitrittsländern wohnhafte Pendler*innen nach Land des Wohnsitzes (in 1000) 145
Abbildung 8: Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020 (EU15=100) 155

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten (in % der Erwerbspersonen) in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020 .. 157
Abbildung 10: Erwerbstätigenquote (in % der Bevölkerung im Alter von 15–64 Jahren) in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020 158
Abbildung 11: Diskriminierung auf dem Arbeitsplatz aufgrund von …, Österreich im EU28-Vergleich, 2019 180
Abbildung 12: Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt in den EU15 2019 aufgrund von …, sowie Anteil der Bevölkerung mit ausländischem Geburtsland in % 182
Abbildung 13: Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt in den EU13 2019 aufgrund von …, sowie Anteil der Bevölkerung mit ausländischem Geburtsland in % 183
Abbildung 14: Gesundheitsindikatoren in Österreich nach Migrationshintergrund und Herkunft 2019 (Anteil an der Bevölkerung 15 Jahre und älter in %) 217
Abbildung 15: Szenarien zu den Rahmenbedingungen für Migration nach Europa 262

Tabelle 1: Unselbstständig Beschäftigte nach Wirtschaftsbranchen und Ausländeranteil 2020 53
Tabelle 2: Bruttomonatsverdienste im Oktober 2018 nach Voll- und Teilzeitbeschäftigung und Staatsangehörigkeit 62
Tabelle 3: Arbeitslosenquoten von inlands- und auslandsgeborenen Arbeitskräften (15–65-Jährige) 65
Tabelle 4: Aufrechte Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige (Jahresende 2021) 102
Tabelle 5: Übergangsfristen für die Arbeitskräftefreizügigkeit nach Erweiterungsländern 140

Tabelle 6: Zuwanderung aus den Beitrittsländern nach Österreich nach Zuwanderungsperiode, Alter, Geschlecht, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration 2019 148
Tabelle 7: Prävalenz mindestens einer chronischen Krankheit nach Migrationshintergrund, Alter und Geschlecht 2019 (altersstandardisierte Prozentwerte) 215
Tabelle 8: Entsendete Arbeitskräfte (*posted workers*) innerhalb der EU/EFTA nach Zielland: 2010–2017 237

Infokasten 1: Wie wird Integration gemessen? 30
Infokasten 2: Österreich: ein Einwanderungsland wider Willen 46
Infokasten 3: Was ist ein Migrationsregime? 93
Infokasten 4: Saisonarbeit und Entsendung im Vergleich.. 231

Abkürzungsverzeichnis

Abl	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art	Artikel
AsylG	Asylgesetz
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BGBl	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMEIA	Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten (Außenministerium)
BMI	Bundesministerium für Inneres
CH	Schweiz
d. h.	das heißt
EFTA	European Free Trade Association – Europäische Freihandelsassoziation
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-MS	EU-Mitgliedstaaten
EU-OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
EU-SILC	EU Statistics on Income and Living Conditions – Gemeinschaftsstatistiken zu Einkommen und Lebensbedingungen
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
Fn	Fußnote
FPG	Fremdenpolizeigesetz
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GFK	Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)

idF	in der Fassung
ILO	International Labour Organization – Internationale Arbeitsorganisation
IMF	International Monetary Fund – Internationaler Währungsfonds
IOM	Internationale Organisation für Migration
ISCED	International Standard Classification of Education – Internationale Standardklassifikation im Bildungswesen
KMU	Klein- und Mittelbetriebe
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MOEL	Mittel-Osteuropäische Länder
NACE	Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne – Statistische Klassifikation der Wirtschaftszweige in der EU
NGO	Non-governmental organisation – Nichtregierungsorganisation
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖIF	Österreichischer Integrationsfonds
o. J.	ohne Jahr – bei Publikationen ohne Angabe des Publikationsjahres
PISA	Programme for International Student Assessment – Internationale Schulleistungsstudie (der OECD)
R-W-R-Karte	Rot-Weiß-Rot-Karte
u. a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees – Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen
UNO	United Nations Organization – Vereinte Nationen
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe – Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen

VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
wiiw	Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche
WTO	World Trade Organization – Welthandelsorganisation
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Vorwort der Herausgeber*innen der Buchreihe „Migration &“

Migration hat in ganz Europa seit der letzten Jahrhundertwende dramatisch an medialer Aufmerksamkeit gewonnen und ist in den Fokus politischer Auseinandersetzungen gerückt. Parallel fand auch die Migrationsforschung, die sich seit den 1970er-Jahren an der Schnittstelle zwischen einer Vielzahl sozial- und geisteswissenschaftlicher Disziplinen entwickelte, aber lange als randständig galt, zunehmend im Mainstream der akademischen Fachwissenschaften Beachtung.

Die Kommission für Migrations- und Integrationsforschung (KMI) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW) hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 2004 zum Ziel gesetzt, die akademische Migrationsforschung innerhalb Österreichs und mit der europäischen Forschung zu vernetzen. Die öffentliche Sichtbarkeit dieser Forschung ist in Österreich jedoch noch immer relativ gering, was auch daran liegt, dass die meisten Buchpublikationen sich auf ein akademisches Zielpublikum beschränken und in kleinen Druckauflagen mit hohen Verkaufspreisen erscheinen.

Um dieses Defizit zu überwinden und das Thema Migration aus unterschiedlichen akademischen Perspektiven einem breiteren Publikum näherzubringen, startete die KMI im ÖAW-Verlag im September 2021 eine neue Reihe mit dem Titel „Migration &“. Die Monografien sollen das Thema Migration mit jeweils einem anderen gesellschaftlichen, politischen oder kulturellen Feld verknüpfen. Da sich die Bände über akademische Forschung und Lehre hinaus an die interessierte Öffentlichkeit richten, repräsentieren diese Felder nicht primär wissenschaftliche Disziplinen, sondern Themen und Gesellschaftsbereiche, die durch Migration einem starken Wandel ausgesetzt sind und der breiteren Öffentlichkeit oft bereits in den Medien in Zusammenhang mit Migration begegnet sind. Mit dem Band *Migration & Arbeit* erscheint nach *Migration & Religion* und *Migration & Staatsbürgerschaft* jetzt der dritte Band in der Reihe.

Die Bände sollen sich von Forschungsmonografien unterscheiden, die eine spezifische Forschungsfrage innerhalb eines breiteren Felds behandeln. Die Aufgabe der Autor*innen ist es, in allgemein verständlicher Sprache einen Überblick über den Wissensstand und aktuelle wissenschaftliche Debatten im jeweiligen Themenfeld zu bieten, der keine Kenntnis der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur, Fachbegriffe und Methoden voraussetzt. Gleichzeitig sollen die Texte wissenschaftliche Erkenntnisse und Zusammenhänge aber nicht grob simplifizieren, sondern einen Anreiz für vertiefende Auseinandersetzung mit dem Thema bieten. Die Manuskripte werden vom Verlag der ÖAW anonym begutachtet und müssen daher auch den allgemeinen Standards wissenschaftlicher Publikationen genügen.

Die Reihe legt bewusst einen empirischen Schwerpunkt auf den österreichischen Kontext, wobei dessen Darstellung jedoch immer in internationale und vor allem europäische Vergleiche eingebettet werden soll.

Dieses Projekt reiht sich in jüngere Bestrebungen der ÖAW ein, wissenschaftliche Forschung und ihre gesellschaftliche Relevanz in Österreich sichtbarer zu machen. Alle Bände der Reihe erscheinen sowohl als gedruckte Bücher wie auch open access als Online-Veröffentlichungen, die einem breiten Publikum gratis zugänglich sind.

Wenn Sie gerade die gedruckte Ausgabe lesen, so möchten wir Sie darauf hinweisen, dass Sie in der Online-Version zahlreiche Links zu Literatur- und Datenquellen finden und die Grafiken in besserer Auflösung studieren können. Sie finden das E-Book unter: https://epub.oeaw.ac.at/9327-2

Wir sind der ÖAW und dem ÖAW-Verlag für die finanzielle und personelle Unterstützung sehr dankbar, die das möglich macht.

Wir freuen uns über Rückmeldungen zum Konzept der Reihe oder zu einzelnen Bänden an: kmi@oeaw.ac.at

Rainer Bauböck und Wiebke Sievers

Danksagung der Autorin

Bücher sind immer das Resultat der Zusammenarbeit verschiedener Personen, denen die Autor*innen zu Dank verpflichtet sind. Dies gilt auch für diesen Band, der von der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung herausgegebenen Sachbuchreihe „Migration &…". An erster Stelle bedanke ich mich bei den Herausgeber*innen dieser Buchreihe Rainer Bauböck und Wiebke Sievers. Ohne ihre tatkräftige Unterstützung wäre dieses Buch nie zustande gekommen. Sie haben uns dazu ermutigt, einen allzu akademischen Schreibstil zu vermeiden, komplexe Argumente anschaulicher darzustellen und Fachbegriffe zu erklären. Mit ihren vielen hilfreichen und konstruktiven Anmerkungen haben sie darüber hinaus auch den Inhalt dieses Buches wesentlich verbessert. Darüber hinaus gilt unser Dank der anonymen Gutachterin, deren Anmerkungen unseren Blick auf die Materie noch einmal geschärft haben.

Besonderer Dank gilt aber Peter Huber vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung. Er hat Kapitel 5 dieses Buches verfasst und wesentliche Beiträge in Kapitel 2. Darüber hinaus haben seine konstruktiven Diskussionsbeiträge, Anregungen und Kritikpunkte im Laufe des Schreibens die Qualität des Buches deutlich erhöht.

Wien, im September 2022 Gudrun Biffl

1 Einleitung: Bedarf, Steuerung und Wirkung von Migrationen auf dem Arbeitsmarkt

Braucht der Arbeitsmarkt Migration? Diese Frage wird in den meisten Ländern der Welt ohne Umschweife bejaht, wobei traditionelle Einwanderungsländer dazu eine klare positive Position beziehen, während Länder wie Österreich, die sich nicht als Einwanderungsländer verstehen, eine gewisse Distanz zur Zuwanderung, auch der von Arbeitskräften, haben. Dennoch ist wohl den meisten Menschen in Österreich bewusst, dass ohne die Arbeit von Migrant*innen viele Betriebe und Branchen ihre Produktion einschränken müssten, dass der Arbeitskräftemangel deren Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen würde und dass das Wirtschaftswachstum ins Stottern geraten würde. Auch die soziale und gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung käme ohne Migrant*innen unter Druck, wie das Beispiel der 24-Stunden-Betreuung, die fast zur Gänze von Migrant*innen erbracht wird, veranschaulicht. Der Arbeitsmarkt braucht aber nicht nur Arbeitnehmer*innen, sondern auch migrantische Unternehmer*innen und Investor*innen, die der Wirtschaft Impulse geben und die Innovationskraft fördern (Gao et al. 2021). In der öffentlichen Debatte geht die Vielfalt der Migrant*innen und ihrer Funktionen auf dem Arbeitsmarkt meist verloren. Stattdessen orientiert sich der Diskurs oft an kurzfristigen Phänomenen wie der jüngsten Fluchtzuwanderung und den damit verbundenen Herausforderungen für deren Erwerbseinbindung. Die gesellschaftliche, politische und mediale Auseinandersetzung mit Migration hat also einen Einfluss darauf, wie in Österreich über das Thema Migration und Arbeit diskutiert wird. Darüber hinaus hat sie einen Einfluss darauf, wie das Land von außen, insbesondere auch von potenziellen Migrant*innen, wahrgenommen wird.

In Österreich werden Migrationen schon seit der Zeit der Gastarbeiterrekrutierung in den 1960er-Jahren kontrovers diskutiert, vor allem aber in Zeiten umfangreicher Zuwanderung wie nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989, dem Zerfall Jugoslawiens Anfang der 1990er-Jahre, der EU-Osterweiterung 2004–2007 und der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/2016. Auch die Flucht aus

der Ukraine im Jahr 2022 wird allein schon aufgrund ihres Umfangs nach einer ersten Willkommensphase Diskussionen auslösen.

Zumeist werden in den öffentlichen Debatten Gefahren für die kulturelle und religiöse Identität Österreichs sowie die öffentliche Sicherheit thematisiert, aber auch mögliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Sozialsystem. Hinsichtlich der Auswirkungen von Migration auf den Arbeitsmarkt gibt es in der öffentlichen Debatte in Österreich zwei diametral entgegengesetzte Sichtweisen: Die erste verbindet mit der Zuwanderung von Arbeitskräften die Hoffnung, dass sie die Folgen der demografischen Alterung der österreichischen Bevölkerung lindern kann. Das gilt nicht nur für die Knappheiten an Arbeitskräften – insbesondere im Pflegebereich sowie bei Fachkräften in den sogenannten Mangelberufen –, sondern auch für die negativen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen (Sicherung der Pensionen). Zuwanderung wird hier als Mittel gesehen, das Sozialsystem abzusichern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Österreichs zu unterstützen. Die zweite Sichtweise betont die Befürchtung, die zugewanderten Arbeitskräfte könnten zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit unter den einheimischen Arbeitskräften beitragen, die Lohnentwicklung bremsen und – sofern sie am österreichischen Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen können – zu einer Belastung der sozialen Sicherungssysteme werden. Diese Hoffnungen sind ebenso wie die Befürchtungen keine Besonderheit Österreichs, sondern spiegeln öffentliche Debatten in den meisten anderen Zuwanderungsländern, auch in den traditionellen Einwanderungsländern wie den USA, Kanada und Australien.

Die internationale, aber auch die österreichische Forschung zum Thema Arbeit und Migration beschäftigt sich allerdings mit arbeitsrelevanten Themen, die weit über diese öffentlichen Diskurse hinausgehen. Ihr Interesse gilt den folgenden Fragestellungen: Wie wirken sich Unterschiede in der Arbeitsmarktsituation zwischen den Sende- und Empfängerländern der Migration auf die Migrationsentscheidung aus? Gelingt es Zugewanderten in den Aufnahmeländern qualifikationsadäquate Arbeitsplätze zu finden? Welche Rolle spielen individuelle und strukturelle Faktoren bei

der Jobsuche? Welche Arbeitsbedingungen finden Migrant*innen auf ihren Arbeitsplätzen vor? Und welche Auswirkungen hat die Migration auf die Arbeitsmärkte der Empfänger- und auch der Sendeländer der Migrant*innen?

In diesem Buch wollen wir unseren Leser*innen einen Überblick über den aktuellen Wissensstand der österreichischen und internationalen Forschung zum Thema Arbeit und Migration vermitteln. Unser erstes Anliegen ist es, zu einer differenzierteren öffentlichen Diskussion zum Thema Migration und Arbeit in Österreich beizutragen; ein zweites, durch den gebotenen Überblick über den aktuellen Wissensstand zu diesem Thema weitere Forschung anzuregen und damit zu einer stärkeren Evidenzbasierung der heimischen Migrations- und Integrationspolitik beizutragen. Mit diesen Zielen vor Augen gehen wir aber nicht nur auf die empirischen Befunde zu Migration und Arbeit ein, sondern auch auf theoretische Überlegungen, die zur Untermauerung und Erklärung der Strukturen und Migrationsprozesse herangezogen werden. Jedes Kapitel beinhaltet einen diesbezüglichen Exkurs, oft aufbauend auf einem typischen Beispiel.

Thematisch konzentrieren wir uns auf die folgenden Schwerpunkte: Kapitel 2 widmet sich der österreichischen Migrationsgeschichte seit dem Ende des 2. Weltkriegs und diskutiert die Zusammensetzung der migrantischen Bevölkerung in Österreich und die mannigfaltigen Auswirkungen der Zuwanderung auf den heimischen Arbeitsmarkt. In Kapitel 3 gehen wir darauf ein, wie sich die österreichischen Arbeitsmarktinstitutionen, wie z. B. die Sozialpartner, auf die Einbindung der Migrant*innen in den Arbeitsmarkt auswirken. Kapitel 4 erklärt die österreichischen Regelungen des Zugangs zu Arbeit und Niederlassung, die sich je nach Zeitpunkt der Zuwanderung und Migrationskategorie unterscheiden und daher insgesamt sehr komplex sind. Kapitel 5 befasst sich mit der Arbeitsmarktöffnung für die osteuropäischen EU-Länder, die in Österreich heftige Diskussionen ausgelöst hat und sich besonders gut eignet, um wirtschaftliche Auswirkungen von Arbeitsmigration nicht nur für die Ziel-, sondern auch für die Herkunftsländer zu analysieren. In Kapitel 6 gehen wir am Beispiel der häuslichen Pflege auf eine

spezifische Form der Diversifizierung der Beschäftigungsformen im Gefolge der Erweiterung der EU um die Mittel-Osteuropäischen Länder (MOEL) ein. Anschließend geht es in zweifacher Hinsicht um die Benachteiligung von Migrant*innen auf dem Arbeitsmarkt: Kapitel 7 widmet sich dem Thema Diskriminierung, Kapitel 8 der besonderen Arbeitsbelastung von Migrant*innen. In Kapitel 9 gehen wir auf ein Thema der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität ein, das in der Migrationsforschung bislang vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit erhalten hat, die sogenannte Entsendung bzw. Überlassung von Arbeitskräften, die Arbeitgeber*innen ermöglicht, ihre Mitarbeiter*innen für Aufträge in einem anderen Land der Europäischen Union (EU) einzusetzen. Abschließend (Kapitel 10) werfen wir einen Blick auf die Zukunft der Arbeitsmigration.

Im Folgenden wollen wir kurz beleuchten, worin die zentralen Herausforderungen liegen, wenn man sich mit dem Thema Migration und Arbeit befasst. Die erste liegt darin, dass sich hinter der Kategorie Migrant*innen Menschen unterschiedlicher Herkunft, Klasse, Bildung etc. verbergen, die meistens nicht als Arbeitsmigrant*innen nach Österreich gekommen sind (1.1). Gleichzeitig unterliegen Migrant*innen, je nachdem, wann und woher sie gekommen sind, unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für Zuwanderung, Niederlassung und Zugang zum Arbeitsmarkt und sind teilweise mit Diskriminierung konfrontiert (1.2). Die Messung von Arbeitsmarktintegration muss beide Komponenten berücksichtigen (1.3). Dementsprechend komplex gestaltet sich die Antwort auf die Frage, welchen Effekt Zuwanderung auf den österreichischen Arbeitsmarkt hat (1.4). Genauso komplex sollte deswegen auch die Migrations- und Integrationspolitik sein (1.5).

1.1 Die vielen Formen von Migration und der Arbeitsmarkt

Den*die „typische*n Migrant*in" gibt es nicht. Daher ist der Blick der Forschung auf Migrant*innen stark differenziert, wobei unter anderem nach Herkunft, Bildungsniveau, sozialem Status im Heimatland sowie nach ihren Migrationsmotiven und dem Rechtsstatus im Aufnahmeland unterschieden wird. Zwar ist der Arbeitskräf-

tebedarf im Empfängerland für potenzielle Arbeitsmigrant*innen eines der wesentlichen Migrationsmotive. Doch es ist das Zusammenspiel von individuellen Faktoren, nationalen Institutionen, Zuwanderungsregeln sowie historischen Migrationserfahrungen, die die Aussichten auf eine adäquate Arbeit ganz wesentlich mitbestimmen. Es ist demnach nicht unwichtig für die Positionierung der Migrant*innen auf dem Arbeitsmarkt, aus welchen Herkunftsländern sie kommen, welche Qualifikationen sie haben und in welchen Berufen und Branchen sie in dem Empfängerland Beschäftigung finden (de Haas et al. 2019).

Ein österreichisches Beispiel hierfür ist die gezielte Anwerbung von Hilfs-, Anlern- und Fachkräften in den 1960er-Jahren, die auf der Basis von bilateralen Verträgen mit dem vormaligen Jugoslawien und der Türkei die sogenannte Gastarbeitermigration ins Rollen brachte. Die Gastarbeiter*innen wurden im Wesentlichen in der exportorientierten, arbeitsintensiven, industriell-gewerblichen Produktion gebraucht und eingesetzt. Bis heute prägen die beruflichen, auch regionalspezifischen, Beschäftigungsschwerpunkte dieser Gruppe von Arbeitsmigrant*innen die Erwerbs- und Migrationslandschaft Österreichs. Nicht zuletzt weil den Erstzuwandernden, den sogenannten Pionieren, die Zuwanderung von Familien, Freunden und Bekannten folgte; deren Zuwanderung orientierte sich nicht primär an den Arbeitsmöglichkeiten in Österreich, sondern an den familiären und sozialen Bindungen und Beziehungen. Diese sogenannte Kettenwanderung trug zur regionalen, aber auch qualifikatorischen und beruflichen Verfestigung der Migration aus den besagten Herkunftsregionen in Österreich bei. Ähnlich ist die Situation in Deutschland (Haug 2000), einem Land, das ebenfalls das Gastarbeitermodell zur Befriedigung des Arbeitskräftebedarfs in bestimmten Berufen und Tätigkeiten einsetzte. Aber auch traditionelle Einwanderungsländer wie die USA sehen in der Kettenwanderung, die auf sozialen Netzwerken beruht, die wesentliche Triebkraft für Zuwanderung (Vaughan 2017). Diese Kategorie der Migration wird auch als Einwanderungsmultiplikator bezeichnet (Yu 2006). Auch in Österreich ist Kettenmigration inzwischen die bedeutendste Migrationskategorie und hat eine inhärente Dynamik,

die schwer zu beeinflussen bzw. zu steuern ist. Sie ist seit Jahrzehnten eine der wenigen legalen Formen der Zuwanderung nach Österreich. Zugrunde liegt ihr das Menschenrecht auf Familie, das in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert ist, die in Österreich 1958 ratifiziert wurde und seit 1964 Verfassungsrang hat.[1] Mit zunehmender Dauer des Aufenthalts im Empfängerland kommt auch diese Gruppe auf den Arbeitsmarkt, oft unter anderen rechtlichen Rahmenbedingungen als die Erstzuwandernden, allerdings mit Unterstützung der sozialen Netzwerke vor Ort (vgl. Kapitel 4).

Auch Bildungsmigration ist nicht primär eine Arbeitsmigration, tritt aber meist schon während des Studienaufenthalts auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung, im formellen oder informellen Sektor. Viele Einwanderungsländer gewähren dieser Gruppe von Migrant*innen, wenn sie die Ausbildung bzw. das Studium abgeschlossen haben, einen bevorzugten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu einem dauerhaften Aufenthalt. Auch Österreich hat für diese Kategorie von Migrant*innen eine eigene Kategorie der Rot-Weiß-Rot-Karte eingeführt, die den Arbeitsmarktzugang erleichtern soll (vgl. Abschnitt 4.1). Daher bezeichnet die internationale Forschungsliteratur diese Gruppe oft als *side-door immigrants* (Crossman/Hou 2022; Hawthorne 2008), d. h. Migration durch den „Nebeneingang" statt durch den Vordereingang der legalen oder den Hintereingang der irregulären Arbeitsmigration.

Migrationen werden von wesentlich komplexeren Mechanismen und Motivationen bestimmt als von einfachen ökonomischen Push-Pull-Modellen. Letztere erklären Migration mit der relativen Armut und dem Mangel an Möglichkeiten im Herkunftsland (Push-Faktoren) sowie den diesbezüglich besseren Gegebenheiten im Zielland (Pull-Faktoren). Doch das Beispiel der sozialen Netzwerke

[1] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten samt Zusatzprotokoll (Europäische Menschenrechtskonvention), BGBl 210/1958; Bundesverfassungsgesetz: Abänderung und Ergänzung von Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 über Staatsverträge, BGBl 59/1964.

zeigt, dass es daneben weitere Faktoren gibt, die das Arbeitskräfteangebot und damit die Arbeitslandschaft in Europa ebenso bestimmen. Den unterschiedlichen Begründungen für die Art der Erwerbseinbindung verschiedener Personengruppen mit Migrationshintergrund im Aufnahmeland widmen sich die diversen Kapitel dieses Buches. Dabei wird auch auf Diskriminierungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt eingegangen (Kapitel 7), die die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Migrant*innen nach Herkunft, Geschlecht, formalem Bildungsniveau und sozialem Status beeinflussen.

1.2 Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Die Regelungen des Zugangs zu Arbeit und Niederlassung haben sich im Laufe der Zeit merklich geändert. Diese Regeln bestimmen einerseits die Rechte und Pflichten der Zugewanderten am österreichischen Arbeitsmarkt, haben aber andererseits auch Auswirkungen auf ihre Arbeitsmarktchancen, Integrationsmotive sowie ihre Zusammensetzung nach Qualifikation und Herkunftsregion. Es macht nun einmal einen Unterschied, ob man vom ersten Tag der Ankunft in Österreich einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt hat oder, wie bei vielen Flüchtlingen, erst nach einer zum Teil sehr langen Phase des Asylverfahrens, in der der Zugang zum Arbeitsmarkt stark beschränkt ist. Ebenso unterscheiden sich die Integrationsmotive von Migrant*innen, die nur temporär in Österreich arbeiten (Saisonarbeit, Rotationskraft), von denen, die sich auf Dauer niederlassen wollen. Die wesentliche Zäsur in der österreichischen Migrationspolitik, nach dem Paradigmenwechsel vom Gastarbeiterrotationsmodell zum Einwanderungsmodell im Jahr 1992 (vgl. Abschnitt 1.4 sowie Kapitel 4), brachte der EU-Beitritt im Jahr 1995. Seither benötigen nur mehr Drittstaatsangehörige, also Personen von außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)[2] und der Schweiz, einen spezifischen Aufenthaltstitel bzw.

[2] Zum EWR zählen neben den EU-Mitgliedstaaten auch Liechtenstein, Norwegen und Island.

eine Arbeitserlaubnis, um Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt zu erhalten. Seitdem braucht, mit der Ausnahme von Jahren mit starken Fluchtbewegungen wie etwa 2015, die Mehrheit der Arbeitsmigrant*innen (2021 60 Prozent) in Österreich keinen Aufenthaltstitel und auch keine Arbeitsgenehmigung, da sie aus dem EWR stammt.

Eine weitere Zäsur brachte die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte im Jahr 2011, mit der die permanente Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften und Fachkräften nach Österreich nicht mehr auf Basis von Quoten, sondern eines Punktesystems – in Anlehnung an das kanadische Einwanderungsmodell – geregelt wurde. Diese Änderungen erhöhten die hoch qualifizierte Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Österreich allerdings nur geringfügig. Insgesamt waren im Jahr 2021 nur 23 Prozent der rund 506.000 aufrechten Aufenthaltstitel in Österreich der Summe der Rot-Weiß-Rot-Karte oder der Rot-Weiß-Rot-Karte plus, mit der der Aufenthalt verlängert werden kann, zuzurechnen, während etwas mehr als 40 Prozent der Zuwanderung aus Drittstaaten auf Familienzusammenführungen entfiel.

Die zugewanderte Bevölkerung in Österreich besteht somit aus einer Vielzahl an, hinsichtlich ihrer mitgebrachten Qualifikationen sowie ihrer kulturellen Unterschiede und ihrer ursprünglichen Migrationsmotive, ausgesprochen heterogenen Gruppen, die noch dazu in Zeiten unterschiedlicher Wirtschaftslagen zuwanderten und verschiedenen Regelungen unterworfen wurden. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass sich auch die Wirkungen der Zuwanderung auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung Österreichs abhängig von den Eigenschaften der Zuwandernden sowie der wirtschaftlichen Situation zum Zuwanderungszeitpunkt, aber auch den sich ändernden Aufnahmebedingungen unterscheiden.

In Österreich, wie in den meisten Empfängerländern, unterliegen Migrant*innen einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko als einheimische Arbeitskräfte. Überdies werden sie häufig geringer entlohnt und arbeiten auch öfter in gesundheitsbelastenden, gefährlichen oder auch ansonsten unangenehmen Tätigkeiten. Kapitel 7 und 8 dieses Buches beschäftigen sich mit der Evidenz

hinsichtlich der Diskriminierung von Migrant*innen in Österreich und ihren Arbeitsbelastungen.

Wie in vielen Ländern sind die Vorbehalte der einheimischen Bevölkerung gegenüber Bewerber*innen für einen Arbeitsplatz eng mit deren religiösen Bekenntnissen, Hautfarbe und Sprache verbunden. Auffallend ist, dass, den Resultaten EU-weiter Befragungen wie dem Eurobarometer oder dem European Social Survey zufolge, diese Merkmale in Österreich durchwegs von einem größeren Anteil der Bevölkerung als Hemmnisse bei der Arbeitsplatzsuche gesehen werden als in anderen Ländern der EU. Solche Hindernisse äußern sich in Österreich aufgrund des engen Netzes an Kollektivverträgen allerdings nur selten in der Form von Lohndiskriminierung. In den auf experimentellen oder quasi-experimentellen Methoden basierenden Untersuchungen gibt es in Österreich vor allem für Personen mit afrikanischem Hintergrund eindeutige Hinweise auf Diskriminierung bei der Arbeitsplatzsuche (Weichselbaumer 2015). Allerdings bewirkt die starke Segmentierung des Arbeitsmarktes, dass Personen mit und ohne Migrationshintergrund sich selten für dieselben Jobs bewerben und die Diskriminierung der ersteren daher auch struktureller Natur ist und oft unsichtbar bleibt.

Darüber hinaus zeigt sich auch bei den in Kapitel 8 dargestellten Unterschieden in den Arbeitsbedingungen eine deutliche Benachteiligung und gesundheitliche Belastung der im Ausland geborenen Arbeitskräfte. Diese sind eng mit der Segregation der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften nach Berufen und Branchen verbunden. Zwar gibt es mittlerweile genügend Nachweise dafür, dass Migrant*innen zum Zeitpunkt ihrer Auswanderung im Durchschnitt gesünder sind als die Bevölkerung ihres Heimatlandes ebenso wie des Aufnahmelandes (siehe z. B. Kennedy/McDonald/Biddle 2006). Sie sind aber in den Empfängerländern, so auch in Österreich, häufiger gesundheitlich belastenden Arbeitsbedingungen ausgesetzt. Dazu kommen – in Abhängigkeit vom Migrationsgrund (vor allem bei Asylwerber*innen) – potenziell psychische und physische Belastungen während des Migrationsprozesses sowie die Übernahme gesundheitsschädlicher Gewohn-

heiten der Empfängergesellschaften, vor allem bei der Ernährung (*fast food*, zu viel zuckerhaltige Nahrungsmittel). Als Resultat geht der bei Zuwanderung bestehende Healthy-Migrant-Effekt im Zeitablauf verloren (Neuman 2014; Giuntella/Mazzonna 2015).

1.3 Kategorisierung und Messung von Migration und Arbeitsmarktintegration

Wenn wir bei der Untersuchung der Arbeitsmarktintegration Typen von Migration und Gruppen von Migrant*innen unterscheiden, so muss uns bewusst sein, dass sich die vielfältigen Formen der Mobilität von Menschen, wie sie unsere heutige globalisierte Welt charakterisieren, nicht so ohne Weiteres in Kategorien pressen lassen, die von migrations- und arbeitsmarktpolitischer Relevanz sind (Biffl 1999a). Doch die Migrations- und Integrationspolitik baut auf Definitionen und Kategorien auf, die in einen Rechtsrahmen Eingang finden. Sie sind die Basis zielgerichteter Zuwanderungs-, Verbleibs- und Integrationspolitiken. Daher werden auf internationaler Ebene ebenso wie auf nationaler Ebene Kategorien von Wanderungen definiert, Erhebungen zur Erfassung der diesbezüglichen Gruppen veranlasst oder auch administrative Prozesse herangezogen, um eine relevante Datenbasis für die Politik zu schaffen. Allerdings ist es oft nicht leicht, die politisch relevanten Kategorien eindeutig in Statistiken abzubilden, nicht zuletzt weil sie von Migrationsregimen geprägt werden, die sich über die Zeit ändern können und die sich international deutlich unterscheiden (Pott/Rass/Wolff 2018; vgl. dazu Kapitel 4).

Der unterschiedliche Umgang eines Landes mit Migration manifestiert sich in sogenannten Integrationsindikatoren, etwa in der Arbeitslosenquote oder der bildungsadäquaten Beschäftigungsquote von verschiedenen Einwanderungskategorien (OECD 2015/2018a). Die Politik orientiert sich an Indikatoren, die den Grad und die Art der Erwerbseinbindung verschiedener Gruppen von Migrant*innen abbilden (vgl. dazu Infokasten 1). Diese Daten können allerdings nicht die komplexe Welt der Faktoren, die die Erwerbseinbindung beeinflussen, wiedergeben. Sie tragen aber zur

Schaffung eines Bildes der Realität bei, die nachweislich nicht nur von den Bemühungen der Migrant*innen abhängt, sondern auch von politischen, strukturellen, gesellschaftlichen und historischen Entwicklungen des Aufnahmelandes (Fassmann/Reeger/Sievers 2009). Die Forschung wirft einen kritischen Blick auf die diversen Indikatoren und macht sie selbst zum Forschungsgegenstand. Im Fokus sind dabei der internationale Vergleich der Arbeitsmarktindikatoren, die legislative Outputs (d. h. gesetzliche Regelungen und *policies,* also Maßnahmen, Strategien und Politiken) messen, wie etwa der MIPEX (Migrant Integration Policy Index), ebenso wie Indikatoren, die Outcomes messen, wie etwa Arbeitslosenquoten von Migrant*innen im Vergleich zur Aufnahmebevölkerung. Letztere wurden in der Zaragoza Pilotstudie von Eurostat definiert und berechnet (EU 2011). Sie geben im Zusammenwirken mit *Policy*-Indikatoren Aufschluss über die Vielschichtigkeit der Konzepte und Daten, die den Grad und die Art der Erwerbseinbindung der Migrant*innen beeinflussen (Biffl/Faustmann 2013). Während der „*Policy*-Indikator" MIPEX Gesetze und institutionelle Rahmenbedingungen auf ihre Integrationsfreundlichkeit überprüft, fokussieren Outcome-Indikatoren auf die Resultate eines Integrationsprozesses, ohne auf die *black-box* der institutionellen Rahmenbedingungen, die einer spezifischen Integration förderlich oder abträglich sind, einzugehen. Denn es ist zu bedenken, dass nicht nur die Migrationspolitik, also die Regelung des Aufenthaltsstatus und der Zugangsrechte zum Arbeitsmarkt, die Arbeitsmarktchancen von Migrant*innen beeinflusst, sondern auch das gesellschaftliche Organisationsmodell (Lang/Pott/Shinozaki 2021). Dieses spiegelt sich im Wohlfahrtsmodell und den industriellen Arbeitsbeziehungen ebenso wie im Bildungssystem, das die Lebensperspektiven und die späteren Arbeitsmarktchancen der Kinder und Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund prägt. Aber auch der wirtschaftliche Entwicklungsstand und der Grad der Übereinstimmung der Qualifikationen der Migrant*innen mit der Nachfrage nach Arbeitskräften sind für die Erfolge der Migrant*innen auf dem Arbeitsmarkt der Aufnahmeländer verantwortlich.

In dem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass Migrant*innen unter „Integration" meist etwas anderes verstehen als viele Menschen in der Aufnahmebevölkerung. So meinen etwa 89 Prozent der in Österreich längerfristig aufhältigen Migrant*innen, dass sie gut und vollständig integriert sind – unter Migrant*innen mit einem weniger als fünfjährigen Aufenthalt sind es immerhin noch 67 Prozent. Jedoch ist nur etwa die Hälfte der Österreicher*innen (50,3 Prozent) der Meinung, dass das Zusammenleben zwischen Österreicher*innen und Migrant*innen sehr gut oder eher gut läuft (Statistik Austria 2021, 92-105). Für Deutschland gibt es ähnliche Ergebnisse (Bertelsmann Stiftung 2009/2015). Diese Unterschiede spiegeln die Vielschichtigkeit des Integrationsbegriffes, der nicht nur auf die tatsächliche Einbindung in den formalen oder informellen Arbeitsmarkt abzielt, sondern auch auf andere Dimensionen des sozialen Zusammenhalts und der kulturellen Anpassung (Penninx/Spencer/Van Hear 2008).

Wir stützen uns im vorliegenden Buch meist auf Statistiken und darauf aufbauenden Analysen, oft ergänzt mit qualitativen Befragungen und Studien, die eine differenziertere Einsicht in das Leben und die Arbeit von Migrant*innen ermöglichen.

Infokasten 1: Wie wird Integration gemessen?

Der Begriff der Integration hat unterschiedliche Dimensionen, darunter strukturelle, soziale und individuell-subjektive. Wie man diese unterschiedlichen Dimensionen in ihrer Bedeutung und Wirkung messen und verfolgen kann, ist und war in den letzten Jahrzehnten in Einwanderungsländern ein Schlüsselanliegen. Besonders schwierig ist die Identifikation und Messung der sozialen Integration, da sie Fragen zum sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft aufwirft (Council of the European Union 2004, 3).

Daher haben sich die nationalen Statistikinstitute im Rahmen einer Sitzung des Ausschusses des Europäischen Statistiksystems im Jahr 2010 auf einen Zeitplan für die Entwicklung und den Ausbau eines aussagekräftigen, im EU-Raum vergleichbaren Statistiksystems zu Migration und Integration geeinigt. Ein Resultat war die oben

zitierte *Zaragoza Pilot Study*, die auf Basis der Arbeitskräfteerhebung (EU-LFS), der Erhebung zu den Einkommen, der sozialen Eingliederung und den Lebensbedingungen (EU-SILC), der Migrationsdaten von Eurostat und dem OECD-Programm zur Erfassung der Lernerfolge der Schüler*innen (PISA) gemeinsame Indikatoren der „Integration" identifizierte und Werte dafür berechnete. Die Indikatoren umfassen vier Politikbereiche: Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion und aktive Bürgerbeteiligung. Ähnliche Indikatorensysteme wurden in traditionellen Einwanderungsländern wie Australien, Neuseeland und Kanada entwickelt (OECD 2018a, 17-37). Während Statistiken zur Arbeits(markt)integration Hinweise dafür liefern, wie es den verschiedenen Gruppen von Migrant*innen im Vergleich zur Aufnahmegesellschaft auf dem Arbeitsmarkt geht, identifizierte der oben erwähnte MIPEX Gesetze und Regelungen, die der Integration in den diversen Bereichen förderlich sind. Auch im MIPEX wird ein System von Indikatoren entwickelt, unter Einbindung der Einschätzung und Bewertung von nationalen Expert*innen.

Darüber hinaus befassen wir uns auch mit irregulärer Migration und Arbeit, denn auch dies wird in der internationalen und nationalen Migrationsforschung nicht unter den Teppich gekehrt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass *Schwarzarbeit* ein komplexes Phänomen ist, das die Aufnahmegesellschaft ebenso wie Migrant*innen, unabhängig von ihrem Rechtsstatus, betrifft, sowohl als Arbeitsanbieter*innen als auch als Konsument*innen von informell erbrachten Leistungen. Diese Form der Arbeit ist unter Migrant*innen dann besonders ausgeprägt, wenn es starke Zugangsbeschränkungen zum legalen Arbeitsmarkt gibt, wie die OECD (2018b) anhand von internationalen Daten und Studien belegt (siehe dazu auch Fischer/Vanderseypen 2012, für Österreich Biffl/Bittner et al. 2002, 345–365). Aus den Studien ist ersichtlich, dass die Art der Erwerbseinbindung von Migrant*innen von rechtlichen, aber auch von institutionellen Rahmenbedingungen geprägt wird. So entstehen etwa als Folge der zunehmenden Flexibilisierung des formalen Arbeitsmarktes über befristete und geringfügige Beschäftigung, *Freelancing*, Neue Selbstständige, Freie Dienstnehmer, Werkverträge, Heimarbeit, Tele-

working, Arbeitskräfteverleih und -überlassung, *Sub-Contracting* etc. immer mehr Möglichkeiten für informelle Arbeit, die von der Aufnahmegesellschaft ebenso wie von Migrant*innen wahrgenommen werden. Diese neuen bzw. alternativen Beschäftigungsformen sind mit den Tätigkeiten, die im informellen Sektor üblich sind, kompatibel (Heimarbeit, haushaltsnahe Arbeit, Arbeit am Bau, im Tourismus, in der Pflege, in der Reinigung, Gartenarbeit, *Do-it-yourself*-Werken, KFZ-Reparaturen etc.), d. h. leichter mit ihnen vereinbar als mit einer traditionellen Vollzeitbeschäftigung. Informelle Arbeit ist somit immer weniger an der Peripherie und im Bereich der unregulierten Grenz- und Subsistenzwirtschaft angesiedelt, sondern wird zunehmend ein Strukturmerkmal der modernen, liberalen Marktwirtschaft. Wir streifen allerdings in unserem Buch diesen Sektor nur und legen den Schwerpunkt auf den formalen Sektor des Arbeitsmarktes, nicht zuletzt weil die Datenlage zum informellen Sektor insbesondere aus einer Migrationsperspektive sehr mangelhaft ist.

1.4 Auswirkungen von Migration auf die Arbeitsmärkte von Herkunfts- und Zielländern

Die Auswirkungen der Zuwanderung auf das Aufnahmeland sowie der Abwanderung auf das Sendeland hängen von mehreren Faktoren ab: den Qualifikationen und Berufen der Migrant*innen, dem Zeitpunkt der Wanderung und den damit verbundenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie den Arbeitsmarktinstitutionen und Traditionen des Empfänger- bzw. Sendelandes. Dabei wird generell die Emigration von hoch qualifizierten Personen in den Sendeländern als *Brain Drain*, also als ein Verlust an Kompetenzen, verstanden, während sie in den Empfängerländern willkommen ist, da sie zu positiven wirtschaftlichen Impulsen beitragen kann. Allerdings ist der Effekt der Abwanderung auf die Sendeländer je nach Beruf und Herkunftsregion unterschiedlich, wie die OECD (2002/2007) aufzeigt. Die Möglichkeit der Auswanderung kann nämlich auch die Motivation zur Höherqualifizierung in der Bevölkerung stärken und damit zur Verbesserung der Bildungsstruktur im Herkunftsland beitragen.

Darauf wird von Chand (2008) hingewiesen, wenn er davor warnt, die Abwanderung von Hochqualifizierten im Sendeland zu verhindern. Denn die Hoffnung, als hoch qualifizierte Arbeitskraft auf einem rasch expandierenden globalen Markt einen interessanten Job mit hohem Einkommen und Berufsperspektiven zu erlangen, stellt eine starke Motivation für potenzielle Migrant*innen und ihre Familien dar. Letztere können sich von einer erfolgreichen Auswanderung des Familienmitglieds Geldrücküberweisungen und damit eine Verbesserung ihres Lebensstandards im Herkunftsland erwarten. Demgegenüber verringert die Emigration von gering Ausgebildeten den Arbeitskräfteüberhang in diesem Qualifikationssegment und damit den Druck auf Sendeländer, Arbeitsmarktbedingungen zu verbessern (Kilic/Biffl 2021). In den Einwanderungsländern wiederum kann die Zuwanderung einer großen Zahl an gering qualifizierten Arbeitskräften den wirtschaftlichen Strukturwandel verlangsamen. Jedoch gibt es auch Beispiele dafür, dass negative Auswirkungen einer starken Zuwanderung einfach qualifizierter Arbeitskräfte durch bestimmte Maßnahmen bzw. Reaktionen des Aufnahmelandes verhindert werden können. So weist etwa Card (1990) nach, dass die Massenauswanderung von im Wesentlichen gering qualifizierten Kubaner*innen aus Kuba nach Florida zwischen dem 15. April und 31. Oktober 1980 (der sogenannte *Mariel Boatlift*) das Arbeitsangebot in Miami um 7 Prozent anhob, ohne dass es zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und einer Senkung der Löhne von ansässigen Arbeitskräften mit einfachen Qualifikationen gekommen wäre. Ein Grund dafür war, dass viele weibliche Flüchtlinge als Haushaltshilfen tätig werden konnten und damit ansässigen, meist höher qualifizierten weiblichen Erwerbswilligen den Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichten. Das wiederum hatte einen Wachstumsschub zur Folge, der die Beschäftigung aller Qualifikationsgruppen verbesserte. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Clemens/Hunt (2017) im Fall der postsowjetischen Flüchtlingszuwanderung nach Israel.

Auch Österreich war, was heute häufig vergessen wird, in der ersten Nachkriegsdekade ein Abwanderungsland. Eine der wenigen Ausnahmen stellte hier die Ungarnkrise im Jahr 1956 dar, in der

rund 180.000 bis 194.000 Flüchtlinge nach Österreich kamen, die allerdings in der Folge zumeist in andere Länder weiterwanderten (Biffl 2020a, 111). Die moderne, für den heutigen Arbeitsmarkt relevante, Geschichte Österreichs als Zuwanderungsland beginnt also mit den Gastarbeiter-Anwerbeabkommen der 1960er-Jahre. Durch diese wanderten zumeist gering qualifizierte Hilfs- und Anlernkräfte zu, von denen angenommen wurde, sie würden nur temporär in Österreich arbeiten. Das hing nicht zuletzt damit zusammen, dass die Politik davon ausging, Österreich habe nur eine vorübergehende Knappheit an Arbeitskräften in bestimmten Bereichen.

In der Folge verlief die Zuwanderung in spezifischen Wellen, die zum einen Fluchtbewegungen und zum anderen Änderungen im österreichischen ebenso wie dem europäischen Migrationssystem widerspiegeln. So wanderten in den Jahren 1989 bis 1992 primär als Folge der Jugoslawienkrise, aber auch aufgrund des Falls des Eisernen Vorhangs 295.000 Personen nach Österreich zu. Das gab den Ausschlag für einen Paradigmenwechsel in der österreichischen Zuwanderungspolitik, nämlich den Umstieg einer von der Arbeitskräftenachfrage getriebenen Arbeitsmigrationspolitik, dem Gastarbeitermodell, zu einer Einwanderungspolitik nach internationalem Muster (Biffl 2022). In den späten 1990er- und frühen 2000er-Jahren folgte dann eine weitere Migrationswelle, diesmal von EU-Bürger*innen, insbesondere auch aus Deutschland, die ab 1994 im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb des EWR und ab 1995 wegen der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union einen bewilligungsfreien Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erhielten. In den Jahren seit 2011, nach der Liberalisierung der Arbeitsmärkte gegenüber den in den Jahren 2004 und 2007 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten, kam es hingegen zu einer verstärkten Zuwanderung aus den Mittel- und Osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (EU8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) sowie aus Bulgarien und Rumänien (EU2, siehe dazu Kapitel 5). 2015 folgte dann die Zuwanderung von rund 90.000 Flüchtlingen, vornehmlich aus Syrien und Afghanistan, und ab Februar 2020 kam es im Gefolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zu einer

starken Zuwanderung von Flüchtlingen aus der Ukraine. Bis Ende Juni 2022 hatten sich gemäß Aussage der Integrationsministerin Susanne Raab 79.000 Ukrainer*innen als Vertriebene in Österreich registriert, großteils Frauen mit ihren Kindern (Kurier 2022).

Die Studien zu Konsequenzen der EU-Osterweiterung auf dem österreichischen Arbeitsmarkt legen nahe, dass die Verdrängungswirkungen von Zuwandernden auf den heimischen Arbeitsmärkten meist geringer sind als in der öffentlichen Debatte angenommen. Sie hängen aber auch von einer Reihe weiterer Faktoren ab, wie der Zusammensetzung der Zuwanderung nach Qualifikation, der konjunkturellen Situation zum Zeitpunkt der Zuwanderung, aber auch der Flexibilität der Arbeitsmärkte. Daher ergeben sich je nach betrachteter Zuwanderungsepisode recht unterschiedliche Gesamtwirkungen.

Der Effekt der Zuwanderung auf inländische Arbeitskräfte unterscheidet sich obendrein zwischen den diversen Arbeitsmarktgruppen, wie u. a. in Kapitel 5 genauer ausgeführt wird. Da sich im Allgemeinen Arbeitskräfte am ehesten durch gleichartige ersetzen lassen, hat die Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte einer Vielzahl von Untersuchungen zufolge tendenziell negative Auswirkungen auf gering qualifizierte einheimische oder migrantische Arbeitnehmer*innen. Interessanterweise zeigen die Forschungsergebnisse, dass in der Mehrheit der Fälle bereits im Land befindliche ausländische Arbeitskräfte die höchste Wahrscheinlichkeit haben, durch Neuzuwanderung unter Druck zu geraten (Biffl 1992; Schweighofer 2012). Insgesamt hat Migration, in Abhängigkeit von der Struktur der Zuwandernden und ihren Einsatzmustern, vor allem Auswirkungen auf die Verteilung der Löhne und Arbeitslosigkeit in Österreich.

Neben diesen direkten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat Zuwanderung auch eine Reihe von indirekten wirtschaftlichen Effekten. So dokumentiert zum Beispiel die US-amerikanische Literatur, aber zunehmend auch die europäische, einen wichtigen Zusammenhang zwischen der Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften und den Exportaktivitäten, aber auch den Forschungsleistungen, den Innovationen und Gründungsaktivitäten

im Einwanderungsland. Demnach kann die Zuwanderung von hoch qualifizierten Migrant*innen zu einer Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskraft eines Landes beitragen.

Die in Kapitel 5 zusammengefassten Untersuchungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Abwanderungs- ebenso wie die Zuwanderungsländer deuten in eine ähnliche Richtung. Sie finden durchgängig einen Wohlfahrtsgewinn der Empfängerländer aber auch der Abwanderungsländer, jedoch mit erheblichen Unterschieden zwischen den Gruppen der Hoch- und Geringqualifizierten.

1.5 Für eine komplexe Migrations- und Integrationspolitik

Die in der öffentlichen Debatte oft vernachlässigte Heterogenität der Zugewanderten in Österreich stellt eines der zentralen Themen dieses Buches dar. Die migrantische Bevölkerung Österreichs wanderte aus verschiedenen Ländern und Gründen nach Österreich zu und ist hinsichtlich ihrer Erfahrungen und ihres Ausbildungsstandes stark differenziert. Dies führt dazu, dass die diversen Gruppen von Zugewanderten unterschiedliche Voraussetzungen für ihre soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration mitbringen, sich mit divergierenden Integrationsbedingungen konfrontiert sehen und dass ihre Zuwanderung auch vielfältige Auswirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs entfaltet.

Eine Hauptaufgabe der Migrations- und Integrationspolitik ist es – abseits der primär humanitär zu begründenden Aufnahme von Asylsuchenden –, dieser Heterogenität Rechnung zu tragen. Das heißt einerseits, Migrationspolitik danach auszurichten, vor allem Arbeitskräfte anzuziehen, die am österreichischen Arbeitsmarkt gute Chancen zur Selbstentfaltung vorfinden. Andererseits bedeutet es aber auch, die für die Integration der neu zuwandernden Arbeitskräfte notwendigen Vorrausetzungen herzustellen und die Migrant*innen bei Ihrer Integration in den österreichischen Arbeitsmarkt entsprechend zu unterstützen. Denn Österreich braucht

Migrant*innen, und zwar sowohl zur Sicherung der Daseinsvorsorge, wie die COVID- Pandemie mit dem Ruf nach Betreuungskräften und Erntehelfern verdeutlicht hat, als auch zum Erhalt seiner wirtschaftlichen Leistungs- und Innovationskraft. So gesehen leisten Migrationen einen wesentlichen Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt Österreichs.

Sie haben aber auch, als grenzüberschreitende Bewegungen, eine internationale Dimension; deshalb beeinflussen Migrationen auch wirtschaftliche, politische, kulturelle und gesellschaftliche Bedingungen in den Herkunftsländern ebenso wie strategische Beziehungen zwischen Österreich und diesen (Biffl 2017a). Der Brückenschlag zu den Herkunftsländern der Migrant*innen sowie die Einbindung der Diaspora erleichtern nicht nur die Integration von Migrant*innen in Österreich, sondern fördern auch die wirtschaftliche und potenziell die gesellschaftliche Entwicklung über *social remittances* (soziale Rücküberweisungen) im Kontext transnationaler Migration (Levitt/Lamba-Nieves 2011; Markley 2011).

Internationalen Erfahrungen zufolge sollte die Integrationspolitik Bedürfnisse von Migrant*innen in ihren unterschiedlichen Lebensbereichen sowie Zeitabschnitten des Migrationsprozesses berücksichtigen und sie miteinander verbinden. Denn Migrationen können nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit einer umfassenden Integrationspolitik Hand in Hand gehen (Katwala/Ballinger/Rhodes 2014, 20). Ein solcher Politikansatz wird dabei nur auf der Grundlage eines breiten gesellschaftlichen Konsenses unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure umsetzbar sein; Integrationspolitik ist nämlich ebenso wie Migrationspolitik eine Querschnittsmaterie und als solche anzuerkennen und zu verankern. Dabei gilt es unter anderem das Potenzial von frühzeitigen Interventionen im Integrationsprozess zu nutzen. Überdies muss eine solche Politik auch berücksichtigen, dass die wirtschaftliche, soziale und politische Integration von Migrant*innen ein langfristiges Projekt darstellt, welches oft nur durch nachhaltige Maßnahmen erreicht werden kann. Diesem Punkt gehen wir im Abschlusskapitel 10 dieses Buches nach, ebenso wie den Grenzen von etwaigen Alternativen zu Migrationen.

2 Befunde zur Arbeitslandschaft: Ist Österreich ein Einwanderungsland?

Seit den 1960er-Jahren wandern mehr Personen nach Österreich zu als aus Österreich ab. Dadurch steigt der Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung Österreichs auf eine ähnliche Größenordnung wie in den meisten traditionellen Einwanderungsländern. Insgesamt hatten im Jahr 2021 19 Prozent der Bevölkerung Österreichs einen im Ausland gelegenen Geburtsort (1,6 Millionen). Wenn man die 2. Generation hinzuzählt, also die Kinder von Erstzugewanderten, die in Österreich geboren wurden, kommt man auf 25 Prozent der Bevölkerung (2,2 Millionen). In Österreich werden Personen der ersten und zweiten Generation (wenn beide Elternteile im Ausland geboren wurden) zusammengenommen als Bevölkerung mit Migrationshintergrund bezeichnet (Statistik Austria o. J. a. a). Die statistische Abgrenzung folgt den Empfehlungen der Vereinten Nationen (UNECE 2015, 136), nicht zuletzt um eine internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Aus einer analytischen und integrationspolitischen Sicht macht eine Differenzierung der Generationen von Migrant*innen Sinn, weil damit sichtbar gemacht werden kann, wie sich Integration zwischen den Generationen verändert und ob Benachteiligung mit dem Aufwachsen in einem anderen Land erklärt werden kann oder als ethnisch-kulturelle Diskriminierung auch noch im Inland Geborene trifft.

Rein demografisch war die Zuwanderung aus dem Ausland in den letzten Jahrzehnten einer der wesentlichen Faktoren, der einen Rückgang des Arbeitskräfteangebotes in Österreich verhinderte. Davon abgesehen hatte sie aber noch eine Reihe von weiteren Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt, die sich aus der Struktur der Zuwandernden hinsichtlich Bildung, Alter, Geschlecht, Herkunft und Rechtstatus ergaben. Diese Struktur bestimmte nebst institutionellen Faktoren und den betrieblichen und technologischen Gegebenheiten die Einsatzmuster auf dem Arbeitsmarkt.

So sind zum Beispiel in Österreich, ebenso wie in fast allen Zuwanderungsländern, höher qualifizierte zugewanderte Arbeitskräfte häufiger erwerbstätig und seltener arbeitslos als gering

qualifizierte. Dafür besteht bei ersteren ein größeres Risiko, in Berufen arbeiten zu müssen, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen, d. h., dass sie häufiger unterqualifiziert beschäftigt sind (Hierländer et al. 2010; dazu auch Eurostat 2021; Kirilova et al. 2016). Frauen mit Migrationshintergrund wiederum unterliegen einem doppelten Diskriminierungsrisiko – einerseits aufgrund ihrer Herkunft und andererseits aufgrund ihres Geschlechts. Auch die Migrationskategorie macht einen Unterschied für die Erwerbsperspektiven. So sind z. B. Asylwerber*innen, z. T. infolge der langen Verfahrensdauer bis zur Entscheidung über den Flüchtlingsstatus, in vielen Ländern, so auch in Österreich, gegenüber Arbeitsmigrant*innen benachteiligt, weil sie erst spät in den Regelarbeitsmarkt eintreten (können).

Die Struktur der Zuwanderung ist im Zusammenspiel mit den historischen und institutionellen Gegebenheiten wichtig für das Verständnis der Auswirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitswelt. Sie bestimmt zu einem wesentlichen Teil, in welchen Sektoren, Berufen und Branchen die Zugewanderten ihre Arbeitsplätze finden. Dies auch deswegen, weil neu-zugewanderte Migrant*innen bei ihrer Arbeits- und Wohnungssuche oft auf sich allein gestellt sind, außer sie sind in soziale Netzwerke der eigenen Herkunftsgruppe eingebunden, die ihnen unter die Arme greift. Eine andere Möglichkeit ist die direkte betriebliche Rekrutierung der Migrant*innen aus dem Ausland, in Österreich etwa über die Rot-Weiß-Rot-Karte (vgl. Abschnitt 4.1) und in den USA über betriebliches Sponsoring.

Das Beispiel der polnischen Zuwanderung nach Wien in den 1980er-Jahren illustriert die Bedeutung sozialer Netzwerke für die Arbeitsmigration. So beschafften sich polnische Migrant*innen zu einem großen Teil ihre Informationen zu Arbeitsplatzchancen in Österreich über die polnische Kirche, wie Fassmann/Kohlbacher/Reeger (2004) in ihren Erhebungen veranschaulichen. Diese Netzwerkeffekte führen dazu, wie eingangs im Zusammenhang mit der Kettenwanderung erwähnt (siehe Abschnitt 1.1), dass Migrant*innen derselben Herkunft oft in der gleichen Branche und Region bzw. in denselben Berufen arbeiten. Netzwerkeffekte sind damit

für die berufliche, branchenmäßige und regionale Segregation der Beschäftigung von neu zugewanderten Migrant*innen mit verantwortlich.

Im vorliegenden Kapitel bieten wir einen Überblick nicht nur über das Ausmaß der Zuwanderung nach Österreich, sondern auch über die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Auswirkungen der Zuwanderung auf die heimischen Arbeitskräfte. Drei Fragestellungen stehen dabei im Mittelpunkt. Erstens wird diskutiert, welche Arbeitskräfte nach Österreich kommen. Zweitens analysieren wir, wo diese Arbeitskräfte Beschäftigung finden und wie es um ihre Löhne und Arbeitslosigkeit steht. Drittens wird die österreichische Literatur zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf die heimischen Arbeitskräfte zusammengefasst.

Nach einer kurzen Darstellung der österreichischen Zuwanderungsgeschichte seit 1945 (siehe Abschnitt 2.1), widmen sich Abschnitt 2.2 der Dauer des Aufenthalts von Migrant*innen in Österreich und Abschnitt 2.3 der Struktur der Migrant*innen hinsichtlich Alter, Bildungsstand und Geschlecht. Darauf aufbauend folgen in Abschnitt 2.4 Veränderungen der Berufslandschaft infolge von Migrationen und im Abschnitt 2.5 die Entwicklung der Löhne und der Arbeitslosigkeit der Zugewanderten. Abschnitt 2.6 beschreibt die Auswirkungen der Arbeitsmigration auf die heimische Bevölkerung, während Abschnitt 2.7 die Erkenntnisse aus der Forschungsliteratur zu den Auswirkungen der Zuwanderung zusammenfasst.

2.1 Ein kurzer Überblick über die Zuwanderung nach Österreich seit 1945

Österreich hat eine lange Geschichte der Wanderungen. Je nach Periode dominierten einmal Einwanderungen, ein andermal Auswanderungen das Migrationsgeschehen. In den Jahren unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg überwogen Auswanderungen (Horvath/Neyer 1996), seit den 1960er-Jahren sind es, mit nur kurzen Unterbrechungen während der Konjunkturkrise in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre, Einwanderungen (Biffl 2020a). Auslöser

für die Initiierung einer Zuwanderungspolitik in Österreich war die verstärkte Abwanderung von, zumeist gut qualifizierten, Österreicher*innen in andere europäische Länder in den 1960er-Jahren im Gefolge von Sozialversicherungsabkommen, die mit diesen abgeschlossen wurden. Der Großteil dieser Abwandernden ging nach Deutschland und in die Schweiz, manche aber auch nach Frankreich und Großbritannien. Dadurch sowie durch die Verlängerung der Schulpflicht und eine Verbesserung der Altersversorgung (Butschek/Walterskirchen 1974) kam es zu einer Verknappung von Arbeitskräften, womit der wirtschaftliche Aufschwung in Gefahr geriet. Daher einigten sich die Sozialpartner im sogenannten Raab-Olah-Abkommen im Jahr 1961 auf eine Zuwanderung von Gastarbeiter*innen nach dem Muster Deutschlands und der Schweiz. Die Gastarbeiter-Anwerbeabkommen, die Österreich in der Folge mit Spanien (1962) und später mit der Türkei (1964) und Jugoslawien (1966) abschloss, waren anfänglich nicht besonders erfolgreich. Das Lohnniveau war in Österreich im Vergleich zu Deutschland, der Schweiz und Frankreich wenig attraktiv, was viele angeworbene Gastarbeiter*innen dazu verleitete, von Österreich nach Deutschland oder in die Schweiz weiterzuwandern. Im Fall von Spanien kam noch hinzu, dass Frankreich, Schweiz und Deutschland weniger weit entfernt sind. In Summe wanderten zwischen 1961 und 1974 261.000 ausländische Staatsangehörige zu und 92.400 Österreicher*innen ab, was eine Nettozuwanderung von 168.600 ergab.

Unter den Gastarbeiter*innen aus der Türkei waren auch Kurden, viele davon politische Flüchtlinge, die über ein Arbeitsvisum nach Österreich kamen (Baltaci 2014). Die Gastarbeiter*innen waren im Wesentlichen Hilfs- und Anlernkräfte. Später kamen diverse Gruppen von Flüchtlingen hinzu, etwa aus der Tschechoslowakei im Gefolge des abrupten Endes des Prager Frühlings in den Jahren 1968/69. Von ihnen blieben – ähnlich wie bei früheren Fluchtzuwanderungen – nur wenige in Österreich (Volf 1995; Graf/Knoll 2017). Auch in den Jahren der Konjunkturschwäche Mitte der 1970er-Jahre nahm Österreich politisch Verfolgte auf, etwa aus Chile, Argentinien, Uganda, Indochina, und Irak (Alizadeh 1995; Knapp 2011). Diese Personengruppen waren zwar klein aber zumeist hoch

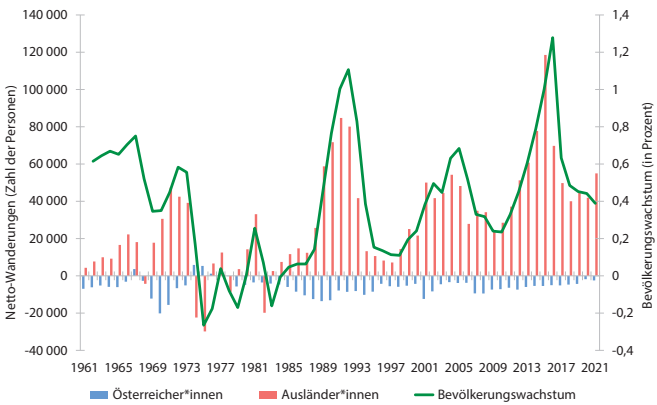
qualifiziert. Ähnlich gut qualifiziert waren polnische Solidarność-Anhänger*innen, die 1981/82 nach Österreich flohen. Auch von ihnen blieben nur wenige in Österreich (Vales 1995). Daher konnte die Zuwanderung von Flüchtlingen den merklichen Abgang von Gastarbeiter*innen im Gefolge der Konjunkturkrise 1974/75 (-52.200) nicht kompensieren und die Bevölkerung schrumpfte zwischen 1973 und 1984 um 0,3 Prozent (-24.700); im Anschluss daran stagnierte die Zahl der Einwohner*innen in Österreich bis zum Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989, der wieder Dynamik in die Zuwanderung und damit ein neues Bevölkerungswachstum brachte.

Von besonderer Bedeutung war die Zuwanderung von Flüchtlingen aus Jugoslawien im Gefolge des Bürgerkriegs (Abbildung 1): Insgesamt wanderten zwischen 1989 und 1993 285.500 Personen nach Österreich zu. Da die Einwanderungsländer in Übersee im Gegensatz zu früher nicht mehr bereit waren, Flüchtlinge aus Österreich aufzunehmen, erhöhte sich der Anteil der Ausländer*innen an der Bevölkerung sprunghaft von 4,9 Prozent im Jahr 1989 auf 8,2 Prozent 1993. Der Verbleib dieser Flüchtlinge wurde dadurch erleichtert, dass die hier lebenden Gastarbeiter*innen, die aus den Bürgerkriegsregionen stammten, die neu zugewanderten Flüchtlinge bei ihrer Integration ins Erwerbsleben und bei der Wohnungssuche unterstützten. Ergänzt wurde diese Unterstützung der migrantischen Sozialnetze mit einer staatlichen Priorisierung des Zugangs der „de facto"-Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt (Biffl 1992). Auf diese Weise konnten die Flüchtlinge relativ rasch für sich selbst sorgen, da ja der Staat nur in geringem Maße für ihre Betreuung aufkam. Eine staatlich finanzierte Grundsicherung für Flüchtlinge wurde erst im Gefolge der nationalen Umsetzung der EU-Asylaufnahmerichtlinie im Jahr 2004 in Österreich eingeführt.[3]

[3] Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. Diese Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, wurde in der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des

In den frühen 2000er-Jahren setzte ein neuerlicher merklicher Zustrom von Flüchtlingen ein, angeführt von Asylsuchenden aus Afghanistan, gefolgt von iranischen, indischen und irakischen Staatsbürger*innen. Ab 2002 kamen Asylwerber*innen aus Tschetschenien hinzu. Der Höhepunkt der Fluchtzuwanderung wurde allerdings im Jahr 2015 mit 88.300 Asylsuchenden erreicht. Der Großteil kam aus Afghanistan (25.600) und Syrien (24.500). Heute (Jahresbeginn 2022) leben 45.100 Afghan*innen, 68.400 Syrer*innen, 33.900 Personen aus der Russischen Föderation – der Großteil Tschetschen*innen – und 13.500 respektive 15.300 Iraker*innen und Iraner*innen in Österreich. Die meisten von ihnen haben Fluchterfahrungen durchgemacht.

Abbildung 1: Netto-Wanderungen und Bevölkerungswachstum in %: Österreich 1961–2021



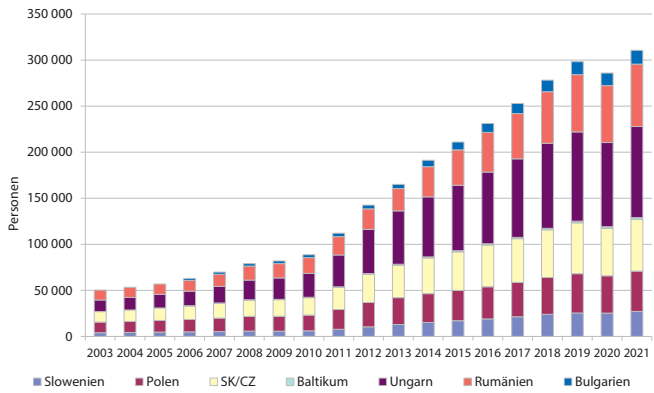
Quelle: Statistik Austria o. J. b, eigene Berechnung und Darstellung. Anmerkung: Netto-Wanderung = Differenz zwischen Zuzügen und Wegzügen.

Rates vom 26. Juni 2013 neu gefasst. Vor 2004 wurde nur eine geringe Zahl von Asylwerber*innen in die Bundesbetreuung aufgenommen. Stattdessen versorgten NGOs, Kirchen sowie die Zivilgesellschaft die Flüchtlinge mit Unterkunft und Ernährung.

Mit der EU-Mitgliedschaft Österreichs im Jahre 1995 erhöhte sich der Ausländeranteil an der Bevölkerung im Wesentlichen durch neu zugewanderte EU-Bürger*innen. Eine Tendenz, die sich auch im Gefolge der verschiedenen Erweiterungsrunden der EU in den Jahren 2004, 2007 und 2013 fortsetzte. Auch wenn Österreich bei jeder Erweiterung der EU die maximale Dauer von sieben Jahren für Übergangsregelungen beim Zugang der neuen EU-Bürger*innen zum Arbeitsmarkt in Anspruch nahm, gab es in jeder dieser Erweiterungsrunden doch einen, zunächst gebremsten, mit dem Wegfall der Übergansregelungen allerdings merklichen Zustrom von Arbeitskräften aus den jeweiligen neuen Mittel-Osteuropäischen EU-Mitgliedsländern (siehe Abbildung 2).

Dieser kurze Überblick zeigt, dass sich Österreich nach dem 2. Weltkrieg von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland entwickelte, auch wenn diese faktische Realität von der Politik und Teilen der Bevölkerung weiterhin negiert wird (siehe Infokasten 2).

Abbildung 2: Entwicklung der unselbstständigen Beschäftigung von Arbeitskräften aus den „neuen" EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Amis-Datenbank, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft. Eigene Berechnung/Darstellung.

Infokasten 2: Österreich: ein Einwanderungsland wider Willen

Zu Beginn des Jahres 2022 lebten 1,8 Millionen Migrant*innen der ersten Generation, also Personen, die im Ausland geboren wurden, in Österreich. Das sind 21 Prozent der Bevölkerung. Damit zählt Österreich in Relation zur Bevölkerungsgröße zu den begehrtesten Einwanderungsländern der westlichen Welt, nur überboten von Luxemburg mit 47 Prozent, Schweiz und Australien ex aequo mit 30 Prozent, Neuseeland mit 27 Prozent und Kanada mit 22 Prozent (OECD o. J.). Und trotzdem versteht sich das amtliche Österreich nicht als Einwanderungsland. Warum ist das so? Schon die Wahl des Migrationsmodells im Rahmen des Raab-Olah-Abkommens, das im Jahr 1961 zwischen den Präsidenten des Gewerkschaftsbundes und der Bundeswirtschaftskammer ausgehandelt wurde, kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass sich Österreich nicht als Einwanderungsland verstehen wollte. Die Knappheit an Arbeitskräften in den 1960er-Jahren wurde als vorübergehendes Phänomen angesehen, das man mit dem Eintritt der Babyboom-Generation ins Erwerbsleben in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre und einer Steigerung der Frauenerwerbsbeteiligung mit der Einführung der Individualbesteuerung im Frühjahr 1974, des Gleichbehandlungsgesetzes 1979 und der Anhebung des Bildungsgrades zu überwinden hoffte (Biffl 1979; Prenner/Scheibelhofer 2001). Allerdings hat sich an dieser ablehnenden Einstellung auch später nicht viel geändert. Ein Indiz dafür ist die Förderung der Abwanderung von Flüchtlingen (Heiss/Rathkolb 1995), solange es eine Aufnahmebereitschaft in traditionellen Einwanderungsländern gibt bzw. gab. Auch die überbordende Bürokratie bei der Aufnahme von Arbeitsmigrant*innen aus Drittstaaten sowie die restriktive Haltung Österreichs bei der Gewährung der Staatsbürgerschaft (Valchars/Bauböck 2021) können als Zeichen dafür gewertet werden, dass sich das amtliche Österreich nicht als Einwanderungsland versteht.

Dieses Selbstverständnis dürfte darauf zurückzuführen sein, dass in weiten Teilen der österreichischen Gesellschaft und Politik die Integration von Migrant*innen als Einbahnvorgang gesehen wird, in den sich die Zugewanderten einzugliedern, anzupassen und zu assimilieren haben. Diese Erwartung ist allerdings nicht realistisch. Zwar halten sich Migrant*innen überwiegend an die Regeln und Gesetze des Aufnahmelandes und akzeptieren grosso modo auch

die Werte der Aufnahmegesellschaft, es ist aber nicht anzunehmen, dass sie deswegen auch bereit sind, ihre kulturelle Identität aufzugeben (Penninx/Spencer/Van Hear 2008). Mit der zunehmenden ethnisch-kulturellen Vielfalt der österreichischen Gesellschaft eröffnen sich daher Konfliktlinien zwischen Befürworter*innen und Gegner*innen der Migration. Daran wird sich nichts ändern, solange Österreich ein Einwanderungsland wider Willen bleibt; dieser Umstand führt dazu, dass Migrant*innen in der Zusammenarbeit mit Ansässigen nicht das große Potenzial, das diese Vielfalt birgt, heben können, auch wenn die Arbeitsmarktintegration der Migrant*innen an sich hoch ist.

2.2 Zur Dauer des Aufenthalts ausländischer Arbeitskräfte

Der Zuwanderung steht stets auch eine Abwanderung ausländischer Arbeitskräfte gegenüber. Den meisten internationalen Untersuchungen zufolge ist der Anteil von kurzen Arbeitsaufenthalten im Gastland an der Gesamtmigration hoch. So kehren laut den übereinstimmenden Ergebnissen der Forschung in wichtigen europäischen Aufnahmeländern zwischen 30 und über 60 Prozent der Migrant*innen nach einer kurzen Dauer des Aufenthalts in ihr Heimatland zurück oder wandern weiter (Bratsberg/Raaum/Sørlie 2007; Dustmann 2003; Dustmann 1996; Glytsos 1988). Die Wahrscheinlichkeit, nach kurzer Zeit des Aufenthalts und der Arbeit in das Herkunftsland zurückzukehren, hängt sowohl vom Herkunftsland als auch vom Alter zur Zeit der Zuwanderung, dem Bildungsgrad, den Familienbanden und dem Einkommen im Aufnahmeland ab (Dustmann/Weiss 2007; Jensen/Pedersen 2008; Bijwaard/Wahba 2014). Es zeigt sich, dass Personen, die in höherem Alter in ein anderes Land migrieren, eher in ihr Herkunftsland zurückkehren. Auch Migrant*innen mit einem geringen Einkommen haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, in das Herkunftsland zurückzukehren oder weiterzuwandern, als Migrant*innen mit hohem Einkommen. Es sind aber vorwiegend Migrant*innen im mittleren Einkommenssegment, die im Aufnahmeland sesshaft werden.

Die Frage der Rückkehrmigration ist ein Thema, das die europäischen Einwanderungsländer, und dazu gehört auch Österreich, spätestens seit der Gastarbeiterwanderung, die sowohl von den Migrant*innen als auch der Aufnahmegesellschaft als temporäre Migration verstanden wurde, bewegt. Jedoch ist die Sachlage sehr komplex, da sich hinter einer Abwanderung eine endgültige Rückwanderung, eine Weiterwanderung in ein anderes Land oder ein temporärer Abgang als Teil einer zirkulären Wanderung verbergen können. Für diese unterschiedlichen Bewegungen gibt es zwar qualitative Studien, nicht aber Statistiken über die jeweiligen Größenordnungen. Aus den qualitativen Untersuchungen wissen wir, dass es im Wesentlichen vier Gründe für die Rückwanderung gibt: 1. mangelnde Erfolge bei der (Erwerbs-)Integration, 2. eine Präferenz für das Leben im Herkunftsland, 3. Erreichen des Einkommens-/Sparziels durch die Arbeit im Ausland, 4. Eröffnung von Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten im Herkunftsland (OECD 2008, 163). Obwohl viele Aufnahmeländer Programme zur Unterstützung der Rückwanderung entwickelt haben, sind die Erfolge relativ gering in Bezug auf die Zahl von Migrant*innen, die diese Angebote wahrnehmen.

Die wenigen Analysen, die es für Österreich gibt, stimmen mit den internationalen Forschungsergebnissen überein. So zeigen etwa Huber und Spielauer (2020), dass ca. 25 Prozent der Zuwandernden Österreich innerhalb von weniger als einem Jahr verlassen und dass 50 Prozent innerhalb von fünfeinhalb Jahren zurückkehren bzw. weiterwandern. Drittstaatsangehörige, die strikten Einwanderungskontrollen unterliegen, haben stärkere Anreize, sich in Österreich niederzulassen, als mobile EU-Bürger*innen, deren Auswanderung nicht ihre Chancen auf eine spätere Wiedereinreise in Österreich verringert.

Auch Partnerschaften von Migrant*innen mit jemandem aus der Aufnahmegesellschaft beeinflussen die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs. Das Resultat ist, dass Frauen eher sesshaft werden als Männer und dass wiederum EU-Bürger*innen mobiler sind als Drittstaatsangehörige. So lebten etwa von den EU-Bürger*innen, die im Jahr 2007 ihre Arbeit in Österreich erstmals aufgenommen

haben, nach 10 Jahren nur mehr 38 Prozent in Österreich (Forstner et al. 2019). Im Gegensatz dazu lebten nach 10 Jahren Arbeit und Aufenthalt noch 68 Prozent der Drittstaatsangehörigen in Österreich.

Bei der Aufenthaltsdauer von Flüchtlingen ergibt sich ein ähnlich differenziertes Bild. Wenn Asylsuchende nicht als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt werden, wandern sie entweder wieder ab oder bleiben, wenn möglich, als Geduldete oder irregulär Aufhältige in Österreich. Diese Gruppe steht dem Arbeitsmarkt nicht oder nur im informellen Sektor zur Verfügung (Triandafyllidou/Bartolini 2020; Hinterberger 2018). Von den Asylwerber*innen des Jahres 2007 lebten nach 10 Jahren nur mehr 42 Prozent in Österreich, davon waren 58 Prozent erwerbstätig; und von den Asylwerber*innen, die 2011 nach Österreich kamen und 2017 noch im Land waren, waren nach diesen sechs Jahren 53 Prozent beschäftigt (Forstner et al. 2019). Dieser Grad der Erwerbseinbindung entspricht dem Schnitt der Flüchtlinge in der EU (Dumont/Spielvogel/Widmaier 2010).

Die hohen Abwanderungsraten von Asylwerber*innen verringern sich nach der Anerkennung ihres Schutzstatus: Binnen fünf Jahren nach Anerkennung des Asylstatus kehren nur etwa 3 Prozent der anerkannten Flüchtlinge bzw. subsidiär Schutzberechtigten in ihr Heimatland zurück oder wandern weiter (Huber/Spielauer 2020).

2.3 Die Struktur der Zugewanderten nach Ausbildung, Alter und Geschlecht

Die Zuwanderung nach Österreich setzte sich im Laufe der Zeit aus einer Vielzahl von Gruppen zusammen, die sich nach Alter, Geschlecht, Herkunft, Bildungsgrad und Beruf sowie nach der Dauer ihres Aufenthalts und dem Grad der Komplexität der Migrationsprozesse und -pfade und des Rechtsstatus unterscheiden. Diese Diversität bedeutet, dass sich die Zugewanderten, je nach Kategorie, unterschiedlichen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt gegenübersehen.

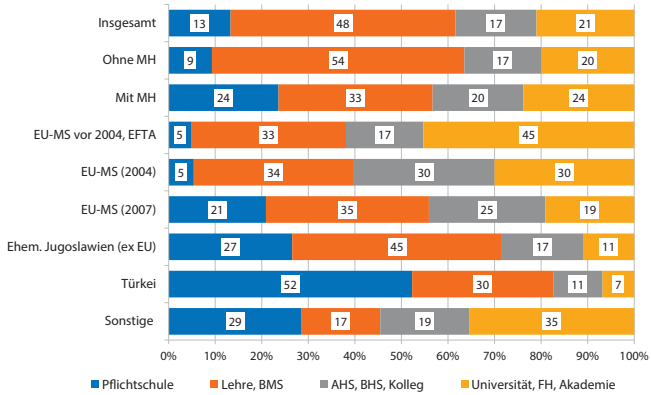
Die Bildungsstruktur der Migrant*innen ist bipolar, d.h., Migrant*innen haben häufiger eine universitäre Ausbildung als die Aufnahmegesellschaft (2021: 24 gegenüber 20 Prozent), sind aber gleichzeitig öfter gering qualifiziert (24 gegenüber 9 Prozent). Jedoch gibt es große Unterschiede nach Herkunft (Abbildung 3). Am höchsten war der Anteil der gering Qualifizierten unter Personen mit türkischem Migrationshintergrund (52 Prozent), gefolgt von Migrant*innen aus Jugoslawien (außerhalb der EU) mit 27 Prozent. Das sind großteils Migrant*innen, die entweder selbst als Gastarbeiter*innen rekrutiert wurden oder die als Fluchtmigrant*innen in den 1990er-Jahren nach Österreich kamen, oder Angehörige und Freunde, die im Rahmen der Kettenwanderung zuwanderten. Im Gegensatz dazu ist die EU-Binnenwanderung, die häufig als Arbeitsmobilität und weniger als Arbeitsmigration bezeichnet wird, besser qualifiziert. Personen aus den EU-Beitrittsstaaten vor 2004 (inklusive Europäische Freihandelsassoziation [EFTA[4]] und Vereinigtes Königreich) haben den geringsten Anteil an gering Qualifizierten (5 Prozent) und den höchsten Anteil an Akademiker*innen (45 Prozent). Im Gegensatz dazu befriedigen Migrant*innen aus den jüngeren Erweiterungswellen der EU die Nachfrage nach Fachkräften im mittleren und höheren nichtuniversitären Qualifikationssegment. Die Gruppe der sonstigen Drittstaatsangehörigen, in der auch Personen aus der jüngsten Fluchtzuwanderung enthalten sind, hat eine besonders große Spreizung der Bildungsstruktur: 29 Prozent waren im Jahr 2021 gering qualifiziert und 35 Prozent waren Akademiker*innen.

Die Altersstruktur der Migrant*innen änderte sich seit den 1970er-Jahren drastisch; einerseits infolge der demografischen Alterung der Migrant*innen, die sich in Österreich niedergelassen haben, andererseits aufgrund der im Schnitt besseren Qualifikation

[4] Die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) ist eine Internationale Organisation zur Förderung des Freihandels unter ihren Mitgliedsstaaten und mit der EU. Ihre Mitglieder sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

der rezenteren Zuwanderungsgruppen, da eine längere Ausbildungszeit auch einen späteren Einstieg ins Erwerbsleben zur Folge hat. Jedoch sind Migrant*innen im Schnitt weiterhin jünger als die Aufnahmegesellschaft. Das bedeutet, dass Migrant*innen dazu beitragen, dass die Alterung der Erwerbsbevölkerung verlangsamt wird. Das ist dem Erhalt der Innovationskraft und Leistungsfähigkeit der Beschäftigung förderlich.

Abbildung 3: Bildungsstand der 25–64-jährigen Bevölkerung nach Migrationshintergrund (MH) und Herkunft in %, 2021



Quelle: Statistik Austria 2022a, 51, Tabelle 5. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung.

Über die Zeit erhöhte sich auch der Anteil der Frauen an der Beschäftigung der Migrant*innen, einerseits als Folge der Familienzusammenführung, andererseits aufgrund geänderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und eines steigenden Bildungsgrades, mit dem meist eine Erhöhung der Erwerbsintegration verbunden ist. Aber auch die geänderte Herkunftsstruktur der Migrant*innen, weg von Drittstaatsangehörigen hin zu EU-Bürger*innen, trägt zu einer Anpassung des Erwerbsverhaltens an die

Aufnahmegesellschaft bei. Allerdings blieb der Frauenanteil an der Beschäftigung der Migrant*innen der ersten Generation (im Ausland Geborene) im Jahr 2021 (Arbeitskräfteerhebung) noch leicht unter dem der einheimischen Frauen (45,6 Prozent gegenüber 47,7 Prozent).

2.4 Veränderung der Berufslandschaft durch Migration

Trotz der zunehmenden Diversität der Herkunftsländer der migrantischen Arbeitskräfte und der steigenden Vielfalt der Gründe für die Zuwanderung blieb die Konzentration der ausländischen Arbeitskräfte auf bestimmte Branchen langfristig erhalten. Sie sind weiterhin stärker als Inländer*innen auf den Güterproduktionsbereich konzentriert, jedoch nicht mehr so stark wie in den frühen 1970er-Jahren – nicht zuletzt eine Folge der De-Industrialisierung Österreichs. Heute arbeiten 65 Prozent aller ausländischen, aber nur 46 Prozent aller inländischen Beschäftigten in fünf zusammengefassten Wirtschaftsbereichen, nämlich der Güterproduktion, der Bauwirtschaft, dem Handel und Reparaturwesen, dem Beherbergungswesen und der Gastronomie sowie den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, in denen die typischen Arbeitsbereiche von Migrant*innen, nämlich Leiharbeit und Reinigungsdienste, vertreten sind (Tabelle 1). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die administrativen Daten zur sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Beschäftigung, um die es hier geht, nur nach Staatsangehörigkeit und nicht auch nach Geburtsort unterscheiden. Das heißt, eingebürgerte Migrant*innen lassen sich nicht separat ausweisen. Es ist davon auszugehen, dass diese Einschränkung die Branchenzuordnung der Migrant*innen leicht verzerrt, obschon angesichts von betriebs- und berufsspezifischen Qualifikationen zu erwarten ist, dass Migrant*innen auch nach ihrer Einbürgerung in den angestammten Branchen beschäftigt bleiben. Die Arbeitskräfteerhebung, auf die wir uns im Folgenden teilweise beziehen und die eine Befragung der Privathaushalte ist, erlaubt eine Differenzierung nach Geburtsort und Migrationshintergrund. Diese Daten unterstützen unsere Vermutung.

Tabelle 1: Unselbstständig Beschäftigte nach Wirtschaftsbranchen und Ausländeranteil 2020

Jahresdurchschnittswerte		davon Ausländer*innen		Beschäftigungsstruktur in %	
Zusammengefasste Branchen (Nace08)	Bestand	absolut	in %	Ausländer*innen	Inländer*innen
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	25.749	13.735	53,3	1,6	0,4
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	5.693	606	10,6	0,1	0,2
Herstellung von Waren	623.417	130.247	20,9	15,5	17,0
Energieversorgung	26.064	1.466	5,6	0,2	0,8
Wasser; Beseitigung Umweltverschmutzungen	17.865	3.681	20,6	0,4	0,5
Bau	284.994	89.605	31,4	10,7	6,7
Handel; Reparatur von Kraftfahrzeugen	562.139	120.192	21,4	14,3	15,3
Verkehr und Lagerei	194.275	54.057	27,8	6,4	4,8
Beherbergung und Gastronomie	186.717	95.622	51,2	11,4	3,1
Information und Kommunikation	110.852	21.607	19,5	2,6	3,1
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdiensten	111.372	12.439	11,2	1,5	3,4
Grundstücks- und Wohnungswesen	43.575	8.934	20,5	1,1	1,2
Freiberufliche, wissenschaftl. und techn. Dienste	194.296	36.471	18,8	4,3	5,5
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Diensten	228.127	109.400	48,0	13,0	4,1
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	587.998	34.516	5,9	4,1	19,1
Erziehung und Unterricht	110.111	27.830	25,3	3,3	2,8
Gesundheits- und Sozialwesen	295.260	50.717	17,2	6,0	8,4
Kunst, Unterhaltung und Erholung	37.960	10.065	26,5	1,2	1,0
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	83.111	16.320	19,6	1,9	2,3
Private Haushalte; Herst. v. Waren u. Dienstleistungen v. privaten Haushalten	2.760	1.200	43,5	0,1	0,1
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	849	463	54,5	0,1	0,0
Sonstige	1.181	461	39,0	0,1	0,0
Insgesamt	3.734.365	839.634	22,5	100	100

Quelle: Amis-Datenbank, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft. Anmerkung: NACE ist die Abkürzung für die Klassifikation der Wirtschaftszweige (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne), 08 steht für den Aggregationsgrad.

Der Grad der Abhängigkeit einzelner Branchen von der Ausländerbeschäftigung ist aus der Branchenstruktur der unselbstständig Beschäftigten allerdings nicht ersichtlich. Dieser kann erst aus der Entwicklung der Ausländeranteile an der Beschäftigung abgelesen werden. In den 1970er-Jahren hatten die Lederindustrie (1973: 31,3 Prozent), die Textilindustrie (1973: 27,4 Prozent), die Bauwirtschaft (22,5 Prozent) und der Tourismussektor (17,4 Prozent) die höchsten Ausländeranteile. Diese Rangordnung hat sich im Laufe der Zeit etwas verändert ebenso wie der Grad der Abhängigkeit einzelner Branchen von ausländischen Arbeitskräften. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, war der Anteil der unselbstständig Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2020 in der Land- und Forstwirtschaft am höchsten – hier finden nicht nur ausländische Saisonarbeitskräfte eine Beschäftigung, sondern auch Asylwerber*innen, für die die Saisonarbeit eine der wenigen Möglichkeiten der legalen Beschäftigung in Österreich ist. An zweiter Stelle folgt der Tourismusbereich, mit einem Anteil der unselbstständig Beschäftigten mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit von 51,2 Prozent: In diesen beiden Branchen sind mehr als die Hälfte der unselbstständig Beschäftigten ausländische Staatsangehörige.

Auch in der Branchengruppe Leder, Textil und Bekleidung (33 Prozent), der Bauwirtschaft (31,4 Prozent), dem Transportwesen und der Lagerhaltung (27,8 Prozent) sowie den unternehmensorientierten sonstigen Dienstleistungen (48 Prozent) ist der Anteil der unselbstständig Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit überdurchschnittlich hoch. In der letzten Gruppe gibt es eine extreme Spreizung der Ausländerqualifikation: Im unteren Qualifikationssegment sind vor allem Reinigungskräfte angesiedelt, im obersten Spezialist*innen unterschiedlicher Art, die im Gefolge der EU-Integration und der Digitalisierung zusehends in Österreich Beschäftigung finden (Biagi et al. 2018). Auch private Haushalte haben über die Zeit verstärkt ausländische Arbeitskräfte aufgenommen (43,5 Prozent Anteil von Ausländer*innen), davon viele Pflegekräfte, ebenso wie die Kunst- und Unterhaltungsbranche (26,5 Prozent).

Die branchenspezifischen Schwerpunkte verschiedener Gruppen von Migrant*innen unterscheiden sich nach Herkunftsland und Geschlecht, nicht zuletzt als Folge der Kettenmigration. Während Männer aus den Westbalkanstaaten ebenso wie Männer aus den MOEL (Mittel-Osteuropäische Länder) in hohem Maße in der Bauwirtschaft arbeiten, ist das bei türkischen Männern relativ selten der Fall; sie sind traditionsgemäß stark auf die Textilindustrie konzentriert (Nachtschicht), aber auch auf den Handel und die Lagerhaltung. Im Metallsektor sind alle Herkunftsgruppen der Männer relativ gleich stark vertreten. Bei den migrantischen Frauen kam es im Gegensatz zu den Männern zu einer merklichen Verschiebung der Tätigkeitsfelder zwischen den 1970er-Jahren und heute: Während ausländische Frauen in den 1970er-Jahren zu etwa gleichen Teilen auf die Güterproduktion und auf Dienstleistungen verteilt waren, sind sie heute großteils im Dienstleistungsbereich tätig (87 Prozent), und zwar vor allem im Handel, im Tourismus, in den Reinigungsdiensten (insbesondere Türkinnen) sowie in den Gesundheits- und Pflegeberufen. Demgegenüber sind Staatsangehörige aus der EU15 und den EFTA-Ländern in hohem Maße im hoch qualifizierten Segment des Handels, den unternehmensorientierten Diensten sowie dem Energie- und Telekommunikationsbereich beschäftigt.

*Die Beschäftigungslage der Migrant*innen ist unsicher und instabil*

Ausländische Arbeitskräfte haben eine höhere Fluktuation der Beschäftigung als inländische, zum Teil weil sie im Schnitt ein geringeres betriebsspezifisches Know-how haben und daher leichter ersetzbar sind. Im Jahr 2020 hatten gemäß Arbeitskräfteerhebung knapp 10 Prozent der ausländischen Beschäftigten einen befristeten Beschäftigungsvertrag gegenüber 8 Prozent der Inländer*innen. Außerdem arbeiten erstere häufiger in atypischen Beschäftigungsformen (ohne Teilzeit), und zwar 15 Prozent aller ausländischen Arbeitskräfte gegenüber 10 Prozent der inländischen, und sind viel öfter Leiharbeiter*innen: 5 Prozent gegenüber 0,6 Prozent der inländischen Beschäftigten. Zudem

arbeiten Personen mit Migrationshintergrund (erste und zweite Generation) häufiger regelmäßig am Abend und in der Nacht sowie an Wochenenden als Arbeitskräfte ohne Migrationshintergrund. Diese Strukturmerkmale sind das Resultat einer starken beruflichen und branchenspezifischen Segmentierung des österreichischen Arbeitsmarktes. Migrant*innen sind daher dem konjunkturellen und strukturellen Anpassungsdruck der Betriebe an geänderte Rahmenbedingungen stärker ausgesetzt als inländische Arbeitskräfte (Huber 2010).

Eine Analyse der Beschäftigung nach Betriebsgröße zeigt weiters, dass ausländische Arbeitskräfte eher in Klein- und Mittelbetrieben (KMU) arbeiten, die einem starken Wettbewerb ausgesetzt sind und wenig Marktmacht haben, und seltener in Großbetrieben mit über 1.000 Beschäftigten (Biffl/Bittner et al. 2002, 253). Das bedeutet, dass Ausländer*innen in den differenzierten internen Arbeitsmärkten der Großbetriebe nicht leicht Fuß fassen können, außer es handelt sich um multinationale Konzerne, in denen Migrant*innen Teil des internationalen gehobenen Managements sind. Das ist ein Grund für die im Schnitt geringeren Löhne von Migrant*innen. Van der Meer und Wielers (1998) haben nachgewiesen, dass die höheren Löhne in Großbetrieben zwar im Wesentlichen das Resultat einer im Schnitt besseren Qualifikations- und Bildungsstruktur der migrantischen Arbeitskräfte sind, dass aber auch die ausgeprägte vertikale Lohnhierarchie, d. h. die innerbetriebliche Spreizung der Löhne nach Tätigkeit, dafür verantwortlich ist.

Da Migrant*innen häufiger als der Rest der Bevölkerung in sogenannten systemrelevanten Berufen und in Hilfsarbeitertätigkeiten arbeiten, die schwer automatisierbar sind, können sie seltener von zu Hause, sprich im Homeoffice, arbeiten. Im Jahre 2020, das von der Coronapandemie geprägt war, arbeiteten 33 Prozent der Beschäftigten ohne Migrationshintergrund, aber nur 20 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund von zu Hause. Unter den ausländischen Staatsangehörigen lag der Anteil mit 17 Prozent noch etwas darunter (Statistik Austria 2020b). Weiters sind Saisonarbeiter*innen und Erntehelfer*innen in der Regel ausländische Staatsangehörige, z. T. weil der Natur der Arbeit ent-

sprechend keine kontinuierliche Beschäftigung möglich ist, zum anderen weil Spezialkenntnisse erforderlich sind, die Inländer*innen häufig nicht haben und weil gleichzeitig die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung schlecht sind, sodass Inländer*innen zu diesen Bedingungen nicht arbeiten wollen. Genaueres zur Saisonarbeit findet sich in Kapitel 9**.**

Selbstständige Erwerbsarbeit – eine Alternative?

Die selbstständige Erwerbtätigkeit von Migrant*innen etablierte sich in Österreich erst in den späten 1980er-Jahren, gewann aber in den 1990er-Jahren deutlich an Dynamik. Damit wurde eine Entwicklung nachvollzogen, die in anderen Einwanderungsländern Europas schon mindesten zehn Jahre vorher eingesetzt hatte (Blanchflower 2004).

Das geänderte Erwerbsverhalten weg von unselbstständiger Arbeit zu Selbstständigkeit hängt mit der verstärkten Flüchtlingszuwanderung ebenso zusammen wie mit dem Wandel von einer stark von der Anwerbung bestimmten Arbeitsmigration zu einer Einwanderung mit geregelter Familienzusammenführung seit den frühen 1990er-Jahren. Solange die Anwerbung von Arbeitsmigrant*innen in bestehenden Betrieben die Haupttriebfeder der Zuwanderung war, wurden im Wesentlichen Arbeitskräfte für ganz bestimmte unselbstständige Tätigkeiten angeworben. Zwar wurden auch hier mit der Zeit, um Anwerbekosten zu sparen, Freunde und Kolleg*innen aus der Ursprungsregion der vorhandenen Belegschaft angestellt, jedoch meist weiterhin innerhalb der branchen- und regionalspezifischen Kontingente. Das bedeutet, dass die Anwerbestellen umgangen wurden und Kettenwanderung ihren Anfang nahm. Beschäftigung war in diesen Fällen meist eine Voraussetzung für die Zuwanderung nach Österreich. Mit dem verstärkten wirtschaftlichen und beruflichen Strukturwandel seit den frühen 1980er-Jahren verloren aber viele Migrant*innen ihren Arbeitsplatz. Da sie infolge ihres langen Aufenthalts in Österreich Bleiberechte erworben hatten (ein Befreiungsschein gewährte das Recht auf einen 5-jährigen Aufenthalt), es andererseits aber immer schwieriger wurde, einen passenden Arbeitsplatz zu finden, war

der Weg in die Selbstständigkeit eine Überlebensstrategie bzw. eine Alternative zur Arbeitslosigkeit auch für Inländer*innen (Biffl/Skrivanek 2016).

Migrant*innen aus Drittstaaten, die die österreichische Staatsbürgerschaft angenommen haben, werden gemäß Erwerbsstatistik in höherem Maße selbstständig als ausländische Staatsangehörige aus Drittstaaten. Das dürfte vor allem die Folge des schwierigen Zugangs zur Rot-Weiß-Rot-Karte (vgl. Abschnitt 4.1) und der besonderen qualifikatorischen und finanziellen Erfordernisse für die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit sein (Biffl 2014a, 2008a).

Die beruflichen Schwerpunkte der migrantischen Selbstständigen folgten bis 2008 im Wesentlichen der Berufsstruktur der Migrant*innen in Österreich. Durch die Novellierung der Gewerbeordnung und die Einführung des Personenbetreuungsgewerbes im Jahr 2008, mit denen die 24-Stunden-Pflege legalisiert wurde, die davor ein wichtiger Teil der Schwarzarbeit in Österreich war, veränderte sich die statistisch erfasste Berufsstruktur der Selbstständigen merklich (vgl. zu dieser Gruppe Kapitel 6). Da viele 24-Stunden-Betreuer*innen ihre Arbeit über die Selbstständigwerdung legalisierten, erhöhte sich die Zahl der selbstständig erwerbstätigen Migrant*innen sprunghaft und ihre Berufsstruktur änderte sich. So waren im Jahr 2020 von den insgesamt 116.000 registrierten selbstständig erwerbstätigen Ausländer*innen 52 Prozent im Sozial- und Gesundheitswesen tätig. Die weiteren Schwerpunkte der Selbstständigkeit der Migrant*innen lagen in der Bauwirtschaft sowie im Beherbergungswesen und der Gastronomie.

Die Selbstständigenstruktur unterscheidet sich nach Herkunft, Alter und Geschlecht. Im Jahr 2020 kamen 15 Prozent der selbstständig erwerbstätigen Ausländer*innen aus der EU/EFTA/CH, 66 Prozent aus den EU13-Staaten – hier spiegelt sich die große Bedeutung der 24-Stunden-Betreuung – und 19 Prozent aus Drittstaaten. Die geringsten Anteile an Selbstständigen weisen Zugewanderte aus dem Westbalkan und der Türkei auf. Männer aus Amerika, Asien und Ozeanien werden eher in jüngeren Jahren selbstständig als

Einheimische, und Männer aus Afrika und dem Nahen Osten sind in jeder Altersgruppe häufiger selbstständig als Einheimische. Im Gegensatz dazu sind selbstständige Frauen mit Migrationshintergrund häufig im mittleren Alter und unterscheiden sich damit von einheimischen Frauen, die vergleichsweise oft in jungen Jahren selbstständig werden. Die Forschung zu den Hintergründen für die unterschiedliche Motivation nach Alter, Geschlecht und Herkunft, selbstständig zu werden, ist großteils qualitativ und bezieht sich auf die eine oder andere Migrationsgruppe, nicht zuletzt weil umfassende Daten dürftig sind (Biffl 2019a).

Das migrantische/ethnische Unternehmertum gewinnt somit in Österreich zunehmend an Bedeutung (Dannecker/Cakir 2016; Haberfellner et al. 2000). Zum einen ist es (z. B. in der Gastronomie) für viele Migrant*innen nicht nur ein möglicher Integrationsweg, sondern auch eine Chance, ihr ethnisches/migrantisches Sozialkapital zu nutzen. Sie können auch über die Gründung von Außenhandelsunternehmen ihre internationalen bzw. transnationalen sozialen und wirtschaftlichen Vernetzungen nutzen bzw. ausbauen und als Brückenbauer zu ihren Herkunftsländern fungieren (Fürst/Balke 2013). Über Geldüberweisungen, Investitionen sowie Wissenstransfer fördern sie damit auch das Unternehmertum in ihren Herkunfts- oder Transitländern. Nicht zuletzt aufgrund dieser transnationalen Netzwerke hat das Phänomen des grenzüberschreitenden Unternehmertums in Österreich in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen. Dieser Trend wird durch soziale und technologische Transformationen, insbesondere die Erleichterung der transnationalen Kommunikation und die Verringerung der Reise- und Transportkosten unterstützt.

Migrant*innen, zuletzt auch vermehrt Flüchtlinge aus der jüngsten Zuwanderung 2015/16, wählen neuerdings oft eine selbstständige Erwerbstätigkeit, weil es schwierig ist, einen bildungsadäquaten Job als Unselbstständige zu erlangen. In diesen Fällen handelt es sich um eine Strategie zur Vermeidung von Erwerbs- bzw. Arbeitslosigkeit (Blanchflower 2004). Dabei geht es oft um die Eröffnung kleiner Lebensmittelläden, Änderungsschneidereien, Reparaturschustereien und Ähnliches. Das sind Tätigkeiten, die

sie z. T. im Herkunftsland ausgeübt haben. Häufig handelt es sich um prekäre Formen der Selbstständigkeit, vor allem im Fall von Einzelunternehmen, wie Breuer (2019) anhand von Befragungen in Deutschland dokumentiert. Aber auch die spezifische Form der Regelung der 24-Stunden-Betreuung fällt in diese Kategorie prekärer Formen der Selbstständigkeit (Aulenbacher/Leiblfinger/Prieler 2021, 66–79).

2.5 Löhne und Arbeitslosigkeit der ausländischen Arbeitskräfte

Die Verknappung an qualifizierten Arbeitskräften in den 1960er-Jahren und die gleichzeitige Ausweitung des Arbeitskräfteangebots in Tätigkeiten mit einem geringen Qualifikationsbedarf und in Branchen, in denen die Produktivität kaum über den technischen Fortschritt erhöht werden kann, trugen zu einer Ausweitung der Lohnunterschiede nach Branchen, Qualifikationsstufen und Regionen in Österreich seit den 1960er-Jahren bei (Walterskirchen 1987; Guger 1990). In Branchen, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad gering ist und kleinbetriebliche Strukturen sowie arbeitsintensive Tätigkeiten mit einer unterdurchschnittlichen Arbeitsproduktivität vorherrschen, fallen die Löhne im Laufe der Zeit zurück (Biffl 2019b). Das ist weniger die Folge des Auseinanderlaufens der jährlichen Lohnanhebungssätze in den Kollektivverträgen der Branchen als der unterschiedlichen Entwicklung der vereinbarten Tariflöhne und der effektiv bezahlten Löhne (der sogenannten Lohndrift) in den einzelnen Branchen. Auf Branchenebene werden nämlich die Abschlüsse mit einer gewissen Rücksicht auf schwächere Betriebe festgelegt; auf Betriebsebene kommen dann Forderungen der Belegschaftsvertretung hinzu, wenn es die Ertragslage des Betriebes erlaubt. Besonders niedrig sind Löhne in KMU im unteren und mittleren Technologiebereich. Auch besteht ein Stadt-Land-Gefälle in der Lohnhierarchie: In der Stadt ist das Lohn- und Gehaltsniveau höher als auf dem Land. Überdies werden Migrant*innen meist nur zum Mindestlohn beschäftigt, während die (inländische) Stammbelegschaft zum Teil

deutlich über den Kollektivvertragslöhnen entlohnt wird, u. a. auch aufgrund von Senioritätsregelungen, die eine Folge ihrer längerfristig stabilen Beschäftigung sind. Im Gegensatz dazu haben ausländische Arbeitskräfte eine geringere Arbeitsplatzsicherheit, was eine laufende Anpassung der Löhne an die jeweilige Arbeitsmarktlage und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Betriebe ermöglicht.

Die Berechnungen von Walterskirchen (1987), Guger (1990) und Geisberger (2017) zeigen, dass die Lohnunterschiede zwischen den Industriebranchen, aber auch den Dienstleistungen über die Zeit größer geworden sind. Am unteren Ende sind die Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie angesiedelt, also Branchen mit einem hohen Anteil von Migrant*innen, und am oberen Ende die kapitalintensive Erdölindustrie.

Die Kombination der oben genannten Einflussfaktoren hat gemeinsam mit den spezifischen Beschäftigungsmustern der Migrant*innen bewirkt, dass die Löhne von Migrant*innen im Schnitt weniger stark steigen als jene der Einheimischen. Dies ist aus Tabelle 2 für das Jahr 2018 ersichtlich. Der durchschnittliche Monatslohn von ausländischen Arbeitskräften war der Verdienststrukturerhebung aus 2018 zufolge um 23 Prozent geringer als jener der inländischen.

Dabei lag der monatliche Bruttomonatsverdienst für vollzeitbeschäftigte Staatsangehörige aus EU15/EFTA/CH-Ländern um 7 Prozent über dem Schnitt von jenem der Einheimischen, während er im Fall der Staatsangehörigen aus den EU13-Beitrittsländern nach 2004 um 31 Prozent darunter lag. Noch geringer war die Entlohnung von türkischen Arbeitskräften (-32,4 Prozent). Im Jahr 2018 waren 29 Prozent der ausländischen, aber nur 11 Prozent der inländischen Arbeitskräfte Niedriglohnbeschäftigte, d. h., ihr Bruttolohn lag unter der Schwelle von zwei Drittel des Medianlohns. Am geringsten war der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter den Migrant*innen aus EU15/EFTA/CH-Ländern mit 13 Prozent, am höchsten unter türkischen Staatsangehörigen (37,4 Prozent) und den sonstigen Drittstaatsangehörigen (40,7 Prozent).

Tabelle 2: Bruttomonatsverdienste im Oktober 2018 nach Voll- und Teilzeitbeschäftigung und Staatsangehörigkeit

Staatsangehörigkeit	Verteilung der Bruttomonatsverdienste[1)]				Zahl der unselbständig Beschäftigten
	Arithmetisches Mittel in Euro	Quartile 25%	50% (Median)	75%	
	verdienen weniger als … Euro				
	Insgesamt				
Insgesamt	**2.645**	**1.604**	**2.367**	**3.225**	**2.650.938**
Österreich	2.766	1.693	2.498	3.397	2.079.655
Nicht-Österreich	2.203	1.495	1.990	2.604	571.282
EU-28/EWR/Schweiz (ohne Österreich)	2.326	1.514	2.071	2.698	380.327
EU-15/EWR vor 2004/ Schweiz	2.941	1.623	2.450	3.536	122.572
EU-13 Beitrittsstaaten ab 2004	2.033	1.500	1.931	2.460	257.755
Ehem. Jugoslawien (außerhalb der EU)	1.979	1.416	1.959	2.530	96.065
Türkei	1.842	1.241	1.824	2.438	34.759
Andere	1.994	1.238	1.648	2.278	60.131
	Vollzeit				
Insgesamt	**3.200**	**2.169**	**2.742**	**3.650**	**1.835.696**
Österreich	3.372	2.308	2.900	3.859	1.423.043
Nicht-Österreich	2.605	1.790	2.266	2.832	412.653
EU-28/EWR/Schweiz (ohne Österreich)	2.713	1.824	2.305	2.922	280.335
EU-15/EWR vor 2004/ Schweiz	3.600	2.221	2.876	4.011	85.395
EU-13 Beitrittsstaaten ab 2004	2.325	1.730	2.162	2.600	194.939
Ehem. Jugoslawien (außerhalb der EU)	2.345	1.797	2.266	2.703	69.951
Türkei	2.280	1.783	2.205	2.640	23.789
Andere	2.497	1.581	1.969	2.657	38.579

Staatsangehörigkeit	Verteilung der Bruttomonatsverdienste[1]				Zahl der unselbständig Beschäftigten
	Arithmetisches Mittel in Euro	Quartile 25%	50% (Median)	75%	
	verdienen weniger als … Euro				
	Teilzeit				
Insgesamt	**1.396**	**720**	**1.244**	**1.844**	**815.242**
Österreich	1.454	748	1.307	1.944	656.613
Nicht-Österreich	1.156	626	1.069	1.428	158.629
EU-28/EWR/Schweiz (ohne Österreich)	1.240	687	1.127	1.528	99.992
EU-15/EWR vor 2004/ Schweiz	1.429	618	1.178	1.915	37.177
EU-13 Beitrittsstaaten ab 2004	1.127	722	1.125	1.401	62.816
Ehem. Jugoslawien (außerhalb der EU)	999	564	990	1.279	26.114
Türkei	892	438	875	1.207	10.971
Andere	1.095	600	1.030	1.377	21.552

Quelle: Statistik Austria. Verdienststrukturerhebung 2018. Anmerkung: 1) Bruttomonatsverdienste exkl. Mehr- und Überstunden (enthalten sind hingegen Zuschläge für Nacht-, Schicht-, Sonn- und Feiertagsarbeit). Verdienste, die sich nicht auf einen ganzen Monat beziehen, sind auf einen vollen Monat umgerechnet.

*Migrant*innen haben ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als einheimische Arbeitskräfte*

Migrant*innen haben im Schnitt nicht nur niedrigere Löhne, sondern auch ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden. Diese Unterschiede entstehen durch die stärkere Konzentration von Migrant*innen in konjunkturabhängigen Branchen und Berufen sowie kleineren Betrieben, die stärker von Wirtschaftsabschwüngen betroffen sind. So war laut österreichischer Arbeitskräfteerhebung die Arbeitslosenquote unter den Auslandsgeborenen vor der COVID-19-Krise (2019) um 4,8 Prozentpunkte höher als jene der Inlandsgeborenen (vgl. Tabelle 3**)**. 2020, zum Höhepunkt

der pandemiebedingten Krise, betrug dieser Unterschied 6,6 Prozentpunkte. Jedoch gibt es große Unterschiede nach Herkunft: In beiden Jahren lag die Arbeitslosenquote der Migrant*innen aus anderen EU15-Ländern maximal einen Prozentpunkt über dem Niveau der Inlandsgeborenen, während sie für Arbeitskräfte aus Drittstaaten um bis zu 13,4 Prozentpunkte über jener der Inlandsgeborenen lag. Überdies waren die Arbeitslosenquoten unter den auslandsgeborenen Frauen, den ausländischen Arbeitskräften mit einem geringeren formalen Ausbildungsniveau, jüngeren Migrant*innen sowie Migrant*innen mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer durchgängig höher als unter Männern und besser qualifizierten Migrant*innen im Haupterwerbsalter sowie jenen mit einer längeren Aufenthaltsdauer.

Diese Unterschiede sind kein Spezifikum Österreichs. So zeigt eine mittlerweile große Zahl an Untersuchungen für andere Länder einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit von Migrant*innen und ihrem Bildungsniveau, Alter und Geschlecht (Cangiano 2012). Die stärkere Konjunkturabhängigkeit der Arbeitslosigkeit von Migrant*innen wird auch in der internationalen Literatur damit erklärt, dass Migrant*innen oft in konjunkturabhängen Branchen und Berufen arbeiten und überdies häufig zu den Randbelegschaften in ihren Betrieben zählen, die eher gekündigt werden (Chiswick/Cohen/Zach 1997; Orrenius/Zavodny 2010).

Auch das mit der Aufenthaltsdauer im Aufnahmeland sinkende Arbeitslosigkeitsrisiko von Migrant*innen ist empirisch mittlerweile gut abgesichert und wird theoretisch auf ein Zusammenwirken der mit längerem Aufenthalt zunehmenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration der Zugewanderten sowie mit selektiven Rückwanderungsprozessen erklärt (Borjas 1989). Starke Unterschiede beim Arbeitslosigkeitsrisiko der Migrant*innen nach ihrem Herkunftsland sind ebenso gut belegt (Fleischmann/Dronkers 2010). Die Ursachen dafür werden aber weniger gut verstanden; in verschiedenen Arbeiten wird auf die Diskriminierung von spezifischen Gruppen (siehe Kapitel 7) und/oder auf institutionelle sowie kulturelle Unterschiede zwischen Aufnahme- und Sende-

ländern (z. B. unterschiedliche Qualität der Bildungssysteme) als Ursachen verwiesen.

Tabelle 3: Arbeitslosenquoten von inlands- und auslandsgeborenen Arbeitskräften (15- bis 65-Jährige)

	Inlandsgeborene		Auslandsgeborene	
	2019	2020	2019	2020
Gesamt	3,5	3,9	8,3	10,5
Geschlecht				
Männlich	3,7	4,2	8,2	10,1
Weiblich	3,3	3,6	8,4	10,9
Höchste abgeschlossene Ausbildung				
Max Pflichtschule (maximal ISCED 2)	9,0	9,4	13,9	17,3
Mittlere Schule (ISCED 3 und 4)	3,3	4,0	7,0	9,4
Tertiär (ISCED5+)	2,2	2,3	6,3	7,4
Alter				
15 bis 24 Jahre	7,5	9,0	15,2	18,6
25 bis 39 Jahre	3,9	4,3	7,9	10,7
40 bis 65 Jahre	2,3	2,5	7,6	9,1
Herkunftsregion				
EU15-Länder			3,5	4,9
EU13-Länder			7,2	9,6
Ehemaliges Jugoslawien (ohne Slowenien und Kroatien)			7,7	9,2
Türkei			10,6	11,9
Andere Drittstaaten			13,6	17,3
Aufenthaltsdauer				
Bis 5 Jahre			11,0	14,0
6 bis 15 Jahre			7,0	10,7
16 oder mehr Jahre			7,8	8,7

Quelle: Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, Sonderauswertung. Anmerkung: ISCED (International Standard Classification of Education) klassifiziert und charakterisiert Schultypen und Schulsysteme.

Ausländische Arbeitskräfte: eine Zielgruppe der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Angesichts ihrer höheren Betroffenheit von Arbeitslosigkeit sind ausländische Arbeitskräfte eine spezifische Zielgruppe der österreichischen Arbeitsmarktpolitik (Nagl/Bösch/Jandl-Gärtner 2021). So lag der Anteil der ausländischen Staatsbürger*innen unter den Teilnehmer*innen an Maßnahmen des Arbeitsmarktservice (AMS) im Jahr 2020 bei 43,1 Prozent und war damit deutlich höher als ihr Anteil an der Arbeitslosigkeit (34,3 Prozent). Eine Auswertung des „AMS-Migrantenindex" für das Jahr 2012 zeigt, dass auch in diesem Jahr Personen mit Migrationshintergrund etwas stärker in den Genuss von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kamen als der Durchschnitt der Arbeitslosen (Kraml 2014, 109).[5] Damals lag der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an allen Arbeitslosen bei 34,2 Prozent, während der ihnen zuordenbare Förderkostenanteil bei 36,2 Prozent lag. Kraml (2014, 98) führte das auf die im Schnitt schlechtere Ausbildung der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund zurück.

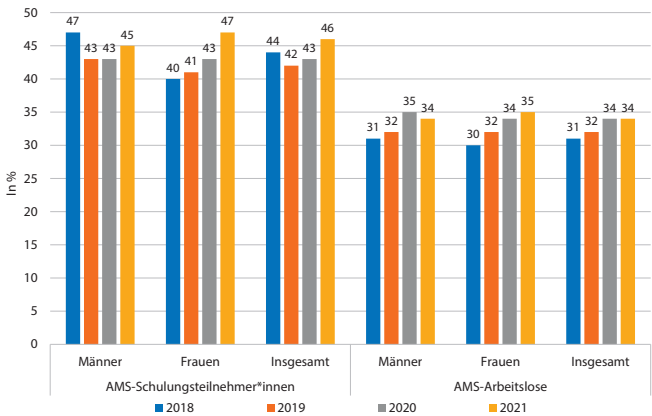
Überdurchschnittlich stark erhielten Migrant*innen vom AMS Unterstützung bei der Vermittlung auf Jobs, meist durchgeführt von aus dem AMS ausgelagerten Beratungs- und Betreuungseinrichtungen, sowie Qualifizierungsmaßnahmen (Aus- und Weiterbildung). Unterdurchschnittlich waren sie bei Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der Unternehmensgründungen vertreten.

Auch Abbildung 4 zeigt, dass ausländische Staatsangehörige in den letzten Jahren stets in höherem Maße in den Genuss von

[5] Personen mit Migrationshintergrund sind gemäß Definition des AMS-Datawarehouse Migrant*innen der ersten und zweiten Generation, basierend auf Sozialversicherungsdaten (Kraml 2014, 98). Sowohl die Definition als auch die Datenbasis unterscheiden sich gegenüber Statistik Austria. In den Sozialversicherungsdaten werden Ausländer*innen erfasst, wenn sie eine Arbeit aufnehmen. Sie bleiben als Migrant*innen erfasst, auch wenn sie die österreichische Staatsbürgerschaft angenommen haben. Ihre Kinder werden über die Mitversicherung erfasst.

Schulungsmaßnahmen des AMS kamen als ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit entsprach. Daten aus dem Integrationsmonitoring des Integrationsministeriums zeigen, dass im Jahr 2019, dem letzten Jahr vor der Coronapandemie, von den 363.300 Arbeitsuchenden 62.000 (17,1 Prozent) auf Schulung waren, gegenüber 301.300 sofort vermittelbaren Arbeitslosen. Während der Anteil der Schulungsteilnehmer*innen an allen Arbeitsuchenden bei Inländer*innen und Staatsangehörigen der EFTA-Länder plus der Schweiz 14,8 Prozent ausmachte, lag er bei Drittstaatsangehörigen bei 24,4 Prozent. Den geringsten Anteil an Schulungsteilnahmen gab es unter EU-Bürger*innen aus der EU15 (ohne Österreich) mit 13,7 Prozent. Die höchsten Anteile wiesen subsidiär Schutzberechtigte und Konventionsflüchtlinge mit 43,9 Prozent respektive 37 Prozent auf (Expertenrat für Integration 2020, 75).

Abbildung 4: Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an den beim AMS registrierten Arbeitslosen und Schulungsteilnehmer*innen nach Geschlecht



Quelle: Amis-Datenbank, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft. Eigene Berechnungen.

Diese hohe Intensität der Schulungsaktivitäten führt zu der Frage, von welchen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausländische Arbeitskräfte besonders profitieren. Für Österreich gibt es nur wenige Befunde dazu. In der internationalen Literatur zeigen allerdings fast alle Untersuchungen, dass Migrant*innen stärker von der aktiven Arbeitsmarktpolitik profitieren als Personen ohne Migrationshintergrund, wobei die Wirksamkeit zunimmt, je frühzeitiger und zielgruppenspezifischer diese Maßnahmen sind. Insbesondere wird in der neueren Literatur für integrierte Maßnahmenbündel eingetreten, die im Rahmen von sogenannten Einführungsprogrammen (Introduction Programs) aus einer Kombination von Sprachvermittlung, Bewerbungstraining sowie Qualifikationserhebung, -anerkennung und -vermittlung bestehen. So finden zum Beispiel Andersson-Joona und Nekby (2012) im Rahmen einer experimentellen Evaluierung starke positive Effekte eines solchen Programms in Schweden; eine Reihe von weiteren Autor*innen verweisen auf positive Ergebnisse von ähnlichen Maßnahmen, in denen die Qualifikationen von Migrant*innen erhoben und zertifiziert wurden (siehe z. B. Svantesson/Aranki 2006; Aldashev/Thomsen/Walter 2010).

Unter den verschiedenen Einzelmaßnahmen erweist sich dabei in den meisten Untersuchungen die Kompetenz in der Sprache des Empfängerlandes als die für die Arbeitsmarktintegration der ausländischen Arbeitskräfte wichtigste Variable. Für Österreich ist die empirische Evidenz zur Beurteilung dieser Frage, wie auch in vielen anderen Fragen zur Integration ausländischer Arbeitskräfte, dünn. Dennoch lag im Jahr 2014, als die Deutschkenntnisse zuletzt in einer repräsentativen offiziellen Umfrage im Rahmen eines Ad-hoc-Moduls zur europäischen Arbeitskräfteerhebung erhoben wurden, die Arbeitslosenquote unter Arbeitskräften mit guten oder muttersprachlichen Deutschkenntnissen nur um 4,4 Prozentpunkte über den im Inland geborenen, unter Personen mit schlechten Deutschkenntnissen dagegen um 15,5 Prozentpunkte darüber. Dementsprechend ist zu erwarten, dass auch in Österreich Deutschkurse zu den wirkungsvollsten Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von ausländischen Staatsbürger*innen gehören.

Andere Maßnahmen wurden in einer Reihe von Metastudien diskutiert, die auf eine hohe Wirksamkeit von Lohnsubventionen hindeuten. So findet eine Meta-Analyse von 33 internationalen Evaluierungsstudien mit einem speziellen Fokus auf Migrant*innen von Butschek und Walter (2014), dass Lohnsubventionen einen deutlich positiveren Einfluss auf die Beschäftigungschancen von Migrant*innen haben als Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Beschäftigungsprogramme oder Unterstützungsmaßnahmen bei der Jobsuche, da damit die Rekrutierungs- und Anlernkosten für die Beschäftigung von Migrant*innen verringert werden (siehe auch Heinesen/Husted/Rosholm 2013 für ähnliche Ergebnisse). Trotzdem kommt diese Fördermaßnahme in Österreich relativ selten zur Anwendung.

Gründe für geringere Löhne und höhere Arbeitslosigkeit der ausländischen Arbeitskräfte: Ein ökonomischer Erklärungsansatz

Wie in vielen Ländern verdienen auch in Österreich auslandsgeborene Arbeitskräfte, selbst bei gleichem Alter, Beruf und Qualifikation, im Durchschnitt weniger als Inlandsgeborene. Moderne Arbeitsmarkttheorien wie die Effizienzlohntheorie oder die Insider-Outsider-Theorie bieten einen ökonomischen Erklärungsansatz für diese Unterschiede. Sie argumentieren, dass sich makroökonomische Arbeitsmarktentwicklungen wie Löhne und Arbeitslosigkeit nur aus einem tieferen Verständnis für die mikroökonomischen Funktionsmechanismen, insbesondere die Verhaltensweisen im Bereich der Personalplanung der Betriebe, erklären lassen. Die Effizienzlohntheorie stellt die Lohnbildung in den Mittelpunkt (Yellen 1984; Murphy/Topel 1990; Weiss 1991); Yellens Überlegungen zufolge zahlen Betriebe, die eine gewisse Marktmacht haben und damit dem Wettbewerb weniger ausgesetzt sind, höhere Löhne als angesichts ungenutzter Arbeitskraftreserven notwendig wäre. Yellen weist darauf hin, dass hohe Löhne engagierte Leute zur Bewerbung motivieren, was zur Folge hat, dass Hochlohnbetriebe aus einem großen Pool an Bewerbungen die „Besten" bzw. „Effizientesten" auswählen können. Wer das ist, kann von einer Kombination von objektiven Kriterien, wie Bildungsgrad, Notendurchschnitt und

anderen Leistungsnachweisen, sowie subjektiven sozio-kulturellen Faktoren abhängen. Zu letzteren zählen Erwartungen über das Erwerbsverhalten nach Geschlecht, Alter, Herkunft, Religion etc., also von Charakteristika, die ein hohes Diskriminierungspotenzial aufweisen (vgl. Kapitel 7).

Auch die Insider-Outsider-Modelle gehen den Fragen nach, warum bestimmte Betriebe höhere Löhne zahlen und wer von der Beschäftigung ausgeschlossen wird. Arbeitslose, also Outsider, können die Löhne nicht unterbieten, da die Belegschaft, also Insider, vertreten durch Betriebsräte oder Gewerkschaften in Branchen mit einem hohen Organisationsgrad, diese vom Beschäftigungszugang ausschließt; gleichzeitig können sie Löhne durchsetzen, die über dem „markträumenden" Lohn liegen (Lindbeck/Snower 1984). Dies wird von Studien für Österreich bestätigt. So wurde anhand der Industrie und Bauwirtschaft nachgewiesen, dass die Löhne in Hochlohnbranchen mit einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad kaum auf eine Erhöhung der Arbeitslosenquote reagieren, in Niedriglohnbranchen mit niedrigem Organisationsgrad jedoch sehr wohl (Pollan 1997/1993; zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen Biffl 2000a für Österreich und Kogan 2011 für Deutschland). Darüber hinaus zeigt die empirische Forschung, dass in vielen westlichen Industrieländern die Löhne in nahezu allen Industriebranchen mit der Betriebsgröße steigen (Wagner 1997; Oi/Idson 1999). Häufig wird argumentiert, dass die betriebsgrößenspezifischen Lohnunterschiede eine Folge der unterschiedlichen Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte sind. Diese Hypothese wird allerdings nur zum Teil in den empirischen Studien bestätigt. Auch wenn man die unterschiedliche Qualifikationsstruktur, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Alter, Geschlecht und ähnliche Faktoren berücksichtigt, bleibt ein betriebsgrößenspezifisches Lohndifferenzial erhalten (Barth/Cordes/Haber 1987; Van der Meer/Wielers 1998). Das ist ein Indiz dafür, dass Großbetriebe einen größeren Spielraum für die Preisgestaltung sowohl auf den Gütermärkten als auch auf den Arbeitsmärkten haben als Klein- und Mittelbetriebe (Pehkonen/Pehkonen/Strifler 2017).

Diese theoretischen Überlegungen und empirischen Erkenntnisse legen nahe, dass Migrant*innen der Effizienzlohnhypothese zufolge als weniger produktiv als einheimische Arbeitskräfte angesehen werden, z. T. infolge von Sprach- und Kommunikationsbarrieren, z. T. infolge mangelnden Vertrauens in diejenigen, die als „Andere" wahrgenommen werden. Sie sind also dieser Theorie zufolge nicht ohne Weiteres mit einheimischen Arbeitskräften substituierbar. In der Insider-Outsider-Hypothese haben Migrant*innen keine Fürsprecher*innen in der Belegschaft, den Insidern; im Gegenteil: Die Insider schotten sich gegen die Outsider ab, z. T. mit Unterstützung des Betriebsrates oder der Gewerkschaft. Diese theoretischen Überlegungen können mit Aussagen von Migrant*innen in Interviews untermauert werden, die darauf verweisen, dass sich Betriebsräte zum Teil gegen die Beschäftigung von Migrant*innen aussprechen bzw. sie bei ihrer Integration in das Unternehmen nicht unterstützen (Biffl/Aigner et al. 2010, 54). Eine Befragung von Betriebsrät*innen im Jahr 2010 zeigte, dass die Bereitschaft, Migrant*innen zu unterstützen, vom Rechtsstatus bzw. der Herkunft abhängt. So werden EU-Bürger*innen am ehesten unterstützt, gefolgt von Migrant*innen mit Daueraufenthalt, während Saisonkräfte sowie überlassene Arbeitskräfte nicht als der Belegschaft zugehörig angesehen werden (Biffl/Rennert/Aigner 2011, 75). Die Befragungen von Migrant*innen brachten Diskriminierung beim Zugang zu Jobs ins Spiel: wegen einem ausländischen Namen, schlechten Deutschkenntnissen, einem starken Akzent etc. (Biffl/Rennert/Aigner 2011, 77–80).

Es spielen aber auch zwischenbetriebliche und innerbetriebliche Prozesse der Segmentation für die Lohnentwicklung eine Rolle. Seit den späten 1980er-Jahren haben Segmentierungsprozesse auch in Österreich an Bedeutung gewonnen. Vor allem Großbetriebe haben bestimmte Arbeitsprozesse, etwa Reinigungsdienste, Wach- und Sicherheitsdienste, sowie den Fuhrpark zunehmend an Zuliefer*innen und Subunternehmer*innen ausgelagert (Biffl 1991). In der Folge verringerten sich die innerbetrieblichen Hierarchien und zwischenbetriebliche Kontakte gewannen an Bedeutung. Dieser Strukturwandel im Mikrobereich wirkte sich auf die

makroökonomischen Arbeitsmarktstrukturen aus. Er verschärfte den Wettbewerb unter den, häufig kleinbetrieblich strukturierten, Subunternehmen; die Branchenstruktur änderte sich weg von Industriebetrieben hin zu Dienstleistungen, die zum Großteil geringere Kollektivvertragslöhne als die Industrie zahlen. In der Folge stagnierten die gesamtwirtschaftlichen Reallöhne ohne eine gleichzeitige Stagnation der branchen- und berufsspezifischen Mindestlöhne. Zur gedämpften gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung in Österreich trug zudem die steigende Zahl instabil beschäftigter Arbeitskräfte, viele davon Migrant*innen, bei (Eppel/Leoni/Mahringer 2017).

2.6 Zur Wirkung der Migration auf die heimische Bevölkerung

In der öffentlichen Debatte wird häufig argumentiert, dass die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte die Arbeitslosenquote unter inländischen und/oder ausländischen Arbeitskräften erhöhe. In wissenschaftlichen Untersuchungen wird diese Frage differenziert diskutiert, nicht zuletzt weil der Effekt aus theoretischer Sicht mit einer Reihe von Faktoren in Verbindung steht. So hängen die Auswirkungen von Zuwanderung auf die Arbeitslosigkeit, wie in Kapitel 6 näher ausgeführt, davon ab:

1. wie sich die Zuwanderung zusammensetzt. Handelt es sich zum Beispiel bei der Zuwanderung um Arbeitskräfte in Berufen, in denen offene Stellen im Empfängerland nur schwer zu besetzen sind – weil entweder keine einheimischen entsprechenden Arbeitskräfte zur Verfügung stehen oder diese die gesuchten Tätigkeiten nicht ausüben wollen –, wird die Zuwanderung in diesen Berufen auch keine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte verursachen. Im Gegenteil, sie könnte sogar deren Beschäftigung erhöhen, wenn die Besetzung einer offenen Stelle in einem Mangelberuf die Einstellung weiterer Arbeitskräfte erst ermöglicht, d. h., wenn zugewanderte Arbeitskräfte komplementär zu den Ansässigen sind.
2. inwiefern sich Zuwandernde ihre Arbeitsplätze selbst schaffen. Wenn zum Beispiel Personen zuwandern, die ein Unternehmen

gründen oder über ihre Kontakte/Netzwerke den Export von Gütern steigern oder aufgrund ihrer Qualifikationen – etwa im Fall von Forscher*innen oder Manager*innen – die Wettbewerbsfähigkeit des Aufnahmelandes unterstützen, ist es durchaus vorstellbar, dass durch Zuwanderung mehr neue Arbeitsplätze entstehen als die der Zugewanderten. Den Ergebnissen internationaler Untersuchungen zufolge tragen Zugewanderte in vielen Ländern zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Einheimische bei. So haben ein Viertel der Gründer von Aktiengesellschaften und ein Viertel der Gründer*innen von Venture-Capital Firmen in den USA einen Migrationshintergrund (Hunt/Gauthier-Loiselle 2020).

3. wie sich die Arbeitsmärkte an Zuwanderung anpassen. Selbst wenn Personen zuwandern, die in starker Konkurrenz zu einheimischen Arbeitskräften stehen und die sich ihre Arbeitsplätze nicht selbst schaffen – womit sie tendenziell zu sinkenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit beitragen –, hängt vieles davon ab, wie stark die Löhne unter Druck kommen. Bei hoher Lohnflexibilität (stark sinkenden Löhnen) sind die Wirkungen auf die Arbeitslosigkeit gering, bei geringer Lohnflexibilität (schwach sinkenden Löhnen) steigt hingegen die Arbeitslosigkeit stärker (Biffl 2019b, 67).
4. wie stark die durch Zuwanderung steigende Konsumnachfrage auf die Arbeitskräftenachfrage wirkt. Denn durch die Zuwanderung steigt gleichzeitig die Konsumnachfrage, da Migrant*innen auch Konsument*innen sind. Die gestiegene gesamtwirtschaftliche Nachfrage führt zu einer neuerlichen, steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften, die diese Konsumgüter herstellen. Je stärker die Konsumnachfrage auf die Arbeitskräftenachfrage durchschlägt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Zuwanderung keine oder sogar positive Effekte auf die Beschäftigung hat.
5. wie schnell Investitionen auf geänderte Gewinnaussichten und Exporte auf geringere Kosten reagieren. Sinken in einer Volkwirtschaft durch Zuwanderung zunächst die Löhne, führt dies gleichzeitig zu steigenden Gewinnerwartungen der Unter-

nehmen und aufgrund gesunkener Kosten zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten. Dies erhöht zum einen die Investitionen in der Wirtschaft und steigert zum anderen tendenziell auch die Exporte, was beides langfristig Beschäftigung und Löhne erhöht, sodass der Netto-Effekt der Zuwanderung auf die Arbeitsmärkte auch davon abhängt, wie rasch Investitionen auf geänderte Gewinnerwartungen und Exporte auf sinkende Kosten reagieren.

Dementsprechend ist die Frage nach den Auswirkungen von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt nur empirisch zu beantworten. Dabei können sich die Wirkungen zwischen Ländern und auch zwischen verschiedenen Zuwanderungsepisoden in einem Land zum Teil erheblich unterscheiden.

In Österreich gibt es eine große Zahl an empirischen Untersuchungen, die sich auf unterschiedliche Zuwanderungsperioden beziehen und sich, angesichts der vielfältigen Einflussfaktoren auf den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Migration wenig überraschend, in ihren Ergebnissen unterscheiden. Trotzdem lassen sich als gemeinsamer Nenner gewisse Auswirkungen der Migration auf heimische Arbeitskräfte feststellen, die allerdings durchwegs geringer sind, als in der öffentlichen Debatte oft suggeriert wird. Darüber hinaus sind die Effekte sehr differenziert.

So ist etwa die Wirkung in Zeiten sehr hoher Zuwanderung, z. B. in der Periode 1989 bis 1992, wesentlich stärker und auch statistisch eher signifikant als in Phasen langsamer und stetiger Zuwanderung, wie z. B. im Zeitraum 1992 bis 1994 (Winter-Ebmer/Zweimüller 1995/1996). Auch die Zuwanderung in den frühen 2000er-Jahren hatte, aufgrund der besseren Ausbildungsstruktur der Zugewanderten, die überdies oft Deutsche waren, weniger deutliche Effekte als jene von 1989 bis 1992 (Bock-Schappelwein et al. 2009). Die Zuwanderung seit der EU-Erweiterung 2004 und 2007 dürfte demgegenüber zu einem deutlichen Anstieg der Mismatch-Arbeitslosigkeit beigetragen haben (Schiman 2021), d. h., die Kompetenzen der Arbeitslosen stimmen nicht mit den auf dem Arbeitsmarkt benötigten überein.

Überdies unterscheiden sich die Wirkungen zwischen verschiedenen Arbeitsmarktgruppen: Hoch qualifizierte Arbeitskräfte profitieren tendenziell von der Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte über steigende Löhne, während niedrig qualifizierte Arbeitskräfte durch Zuwanderung weiterer niedrig qualifizierter Arbeitskräfte unter stärkeren Konkurrenzdruck kommen. Ebenso sind immobile Arbeitskräfte, die auf einen erhöhten Wettbewerb nicht durch eine Abwanderung aus ihrer Industrie und/oder Region reagieren (können), von Migration stärker betroffen als mobile Gruppen (Hofer/Huber 2003).

Zumindest bei der rezenten Zuwanderung zeigen sich in bestimmten Branchen wie dem Handel, der Gastronomie und den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen negative Auswirkungen einer steigenden Beschäftigung von neu zugewanderten Ausländer*innen auf die Beschäftigung von inländischen bzw. bereits länger im Land aufhältigen ausländischen Arbeitskräften (Schweighofer 2012). In regionaler Hinsicht übte die verstärkte Zuwanderung im Gefolge der Osterweiterung der EU vor allem auf die Ostregion Österreichs (die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Burgenland) einen steigenden Wettbewerbsdruck aus, der auf die schon länger ansässige Erwerbsbevölkerung einwirkte (Schiman 2021) und, damit verbunden, zu einem zumindest vorübergehenden Anstieg ihrer Arbeitslosigkeit führte.

2.7 Zusammenfassung

Insgesamt unterliegen ausländische Arbeitskräfte einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko als inländische Arbeitskräfte. Sie haben niedrigere Löhne, obwohl ihre Arbeitsbedingungen oftmals schlechter sind. Dies trifft aber nicht auf alle ausländischen Arbeitskräfte in gleichem Ausmaß zu. Zum Beispiel weisen aus der EU stammende Arbeitskräfte bei einem überdurchschnittlichen Verdienst eine nur geringfügig höhere Arbeitslosigkeit auf als inländische, während aus der Türkei stammende Arbeitskräfte bei deutlich unterdurchschnittlichem Verdienst eine merklich höhere Arbeitslosigkeit aufweisen. Mit dieser allgemeinen Benachteiligung der ausländischen

Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt, aber auch den deutlichen herkunftsspezifischen Unterschieden innerhalb der Gruppe der ausländischen Beschäftigten unterscheidet sich Österreich nur unwesentlich von anderen Ländern, auch den traditionellen Einwanderungsländern Kanada und Australien. In den USA ist die Situation allerdings anders, denn hier sind sowohl die Löhne als auch die Arbeitslosenquoten der Auslandsgeborenen geringer als von gleich qualifizierten Inlandsgeborenen (OECD 2020a, 75; Biffl/Martin 2021, 9–11).

Der Literaturüberblick zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne, Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeit der inländischen Arbeitskräfte in Österreich zeigt, dass diese zumeist geringer sind als in der öffentlichen Debatte angenommen und dass sie sich stark zwischen verschiedenen Zuwanderungsepisoden unterscheiden (Longhi/Nijkamp/Poot 2009; Al-Dalameh/Dajnoki 2021).

Ein zentrales Merkmal Österreichs ist die starke Segregation von in- und ausländischen Arbeitskräften nach Branchen und Berufen. Diese resultiert zum einen aus der Tatsache, dass ausländische Arbeitskräfte zum Zeitpunkt ihrer Ankunft in Österreich einen nur geringen Informationsstand über ihre Arbeitsmarktchancen haben und daher oft auf die Hilfe ihrer Landsleute angewiesen sind, wenn sie einen Arbeitsplatz suchen. Zum anderen ist sie aber auch Ergebnis der Betriebsentscheidungen in Branchen mit einem stark saisonalen Arbeitskräftebedarf, sich vor allem auf die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften zu spezialisieren.

Diese ausgeprägte Segregation ist wesentlich zum Verständnis der nur geringen Auswirkungen der Migration auf heimische Arbeitskräfte. Da obendrein neu nach Österreich zuwandernde Arbeitskräfte in Österreich vor allem in Branchen Beschäftigung finden, in denen bereits viele ausländische Arbeitskräfte arbeiten, gibt es ein Verdrängungspotenzial, vor allem zwischen neu zuwandernden und bereits in Österreich ansässigen ausländischen Arbeitskräften. Die schlechteren Arbeitsmarktergebnisse der ausländischen Arbeitskräfte in Österreich resultieren auch daraus, dass sie vor allem in Branchen und Berufen arbeiten, in denen die

Arbeitsbedingungen schlechter sind und das Arbeitslosigkeitsrisiko höher ist (Biffl 2000a).

Laut internationalen Untersuchungen verringern sich die Benachteiligungen der ausländischen Arbeitskräfte mit zunehmender Aufenthaltsdauer, da Migrant*innen die Landessprache zunehmend beherrschen und die Verhaltensmuster des Aufnahmelandes sowie die Organisation des Arbeitsmarktes besser verstehen, wozu auch Kontakte zur langansässigen Bevölkerung beitragen.

3 Arbeitsmarktinstitutionen, Sozialstaatsmodelle und Migrationen

In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, warum es so große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten in der Erwerbseinbindung und den Arbeitsbedingungen von Migrant*innen gibt. Zunächst wird auf die Rolle der Arbeitsmarkt-Institutionen eingegangen, allen voran der Gewerkschaften und des Systems der Lohnverhandlungen (Abschnitt 3.1). In Abschnitt 3.2 untersuchen wir den Einfluss des Wohlfahrtsmodells auf die Erwerbsbeteiligung von Migrant*innen, vor allem die Allokation auf den Regelarbeitsmarkt und den informellen Sektor. In Abschnitt 3.3 fokussieren wir auf die Binnenwanderung innerhalb der EU und die damit verbundenen Herausforderungen für die Koordination der Sozialleistungen.

Vorauszuschicken ist, dass die europäischen Wohlfahrtsstaaten zunehmend durch die Alterung herausgefordert werden. Beispielsweise prognostiziert die jüngste Bevölkerungsprognose von Eurostat (2019a) für die EU28 (inkludiert noch das Vereinigte Königreich) einen Anstieg des Anteils der Personen über 65 Jahren von 18,9 Prozent im Jahr 2015 auf 28,1 Prozent im Jahr 2050. Die prognostizierte Alterung der Bevölkerung hat eine Reihe von Forscher*innen (Rouzet et al. 2019; OECD 2005; Crespo Cuaresma et al. 2015) dazu veranlasst, mehr Migration zu fordern, um die europäischen Wohlfahrtssysteme von der mit einer alternden Bevölkerung verbundenen Steigerung der Ausgabenquote für Soziales zu entlasten. Eine solche Strategie kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Migrant*innen Netto-Zahler*innen für die europäischen Wohlfahrtsstaaten sind. Dies ist, wie eine Reihe neuerer Vergleichsstudien zum Wohlfahrtsbeitrag von Migrant*innen gezeigt haben (Huber/Oberdabernig 2013; OECD 2013; Barrett/Maître 2011), dann erreichbar, wenn Migrant*innen in die Arbeitswelt ihrer Aufnahmeländer gut integriert sind, d. h., wenn sie gut bezahlte Jobs und ein geringes Arbeitslosigkeitsrisiko haben.

Die Literatur zur Arbeitsmarktintegration legt allerdings nahe, dass Migrant*innen wesentlich geringere Chancen auf eine gut

remunerierte Beschäftigung und ein größeres Risiko haben, arbeitslos zu werden, als Einheimische (siehe Kapitel 2). Ein erheblicher Teil dieser Literatur fokussiert auf individuelle Merkmale von Migrant*innen, die ihre Arbeitsmarktintegration begünstigen. Es mag nicht überraschen, dass besser qualifizierte Migrant*innen mit einer gewissen ethnisch-kulturellen Nähe zur Mehrheitsbevölkerung (z. B. Sprachkenntnisse) weniger Probleme haben, einen adäquaten Job zu bekommen, als gering qualifizierte aus sprachlich und kulturell entfernten Sendeländern (Borjas 2000; Chiswick/Miller 2011; Chiswick/DebBurman 2004; Cohen-Goldner/Epstein 2014). Auch ein junges Alter bei der Einwanderung und eine längere Dauer des Aufenthalts sind der Erwerbsintegration förderlich (Chiswick 1978; Beenstock/Chiswick/Paltiel 2010). Eine politische Schlussfolgerung daraus ist, dass Aufnahmeländer Anreize für Migrant*innen schaffen sollten, die einer Anpassung an das Bildungs-, Erwerbs-, und Sozialverhalten des Aufnahmelandes sowie der „emotionalen Identifikation mit dem Aufnahmeland" (Esser 2001, 8) förderlich sind.

Ein weiteres Ergebnis dieser Literatur ist, dass es große Unterschiede in der Erwerbsintegration von Migrant*innen in den diversen Ländern Europas gibt (Dustmann/Frattini 2011; Hierländer et al. 2010; Münz 2007). Beispielsweise berichtet die OECD (2008), dass die Unterschiede in der Beschäftigungsquote zwischen hoch qualifizierten Migrant*innen und gleich qualifizierten Einheimischen in den europäischen OECD-Ländern von -25 Prozentpunkten (zum Nachteil von Migrant*innen) in Finnland bis zu -2,3 Prozentpunkte in Portugal reichen. Diese enormen Unterschiede lassen sich nicht allein durch die Zusammensetzung der Migrant*innen nach Herkunft und Qualifikation erklären, sondern hängen auch mit Unterschieden in der nationalen Migrationspolitik, den Arbeitsmarktinstitutionen und dem Sozialstaatmodell zusammen (Dustmann/Frattini 2011).

Allerdings haben bisher nur wenige Studien das Verhältnis zwischen nationalen Arbeitsmarktregelungen, der Migrationspolitik und dem Wohlfahrtsmodell einerseits sowie der Arbeitsmarktintegration von Migrant*innen andererseits untersucht. Es

gibt Fallstudien für einige wenige Länder, welche die Bedeutung von strukturellen Faktoren (Rendall et al. 2010; Kogan 2007), der Migrationspolitik (Cangiano 2014; Antecol/Cobb-Clark/Trejo 2004), den Arbeitsmarktinstitutionen und dem Wohlfahrtsstaat für die Beschäftigungschancen der Migrant*innen herausarbeiten. Diesen Studien fehlen jedoch oft adäquate Daten, um ihre Hypothesen formal zu testen. Die wenigen länderübergreifenden Vergleichsstudien konzentrieren sich häufig nur auf unterschiedliche Arbeitsmarktinstitutionen und kommen dabei zu recht unterschiedlichen Ergebnissen.

3.1 Der Einfluss der Arbeitsmarktinstitutionen

Trotz technologischem Wandel, zunehmender internationaler wirtschaftlicher Vernetzung und Änderungen in den politischen Rahmenbedingungen prägen historisch gewachsene institutionelle Strukturen die Funktionsmechanismen von Arbeitsmärkten. So ist etwa der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad in Schweden von über 70 Prozent eine Konsequenz der Organisation und Finanzierung von Arbeitslosenunterstützungsfonds durch die Gewerkschaft. Diese Form der Organisation der Arbeitslosenunterstützung, das sogenannte Ghent-System, steht allerdings unter starkem politischem und ideologischem Druck, da es die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften in Lohnverhandlungen erhöht. Das zeigte sich, als die schwedische Mitte-rechts-Regierung im Jänner 2007 die Beiträge zu den Arbeitslosenkassen der Gewerkschaften erheblich erhöhte, was die Mitgliedschaft zur Gewerkschaft (und der Arbeitslosenkasse) verteuerte und in der Folge die Mitgliederzahl verringerte (Kjellberg 2009/2011).

In Österreich, einem Land mit einer deutlich geringeren Gewerkschaftsdichte (28 Prozent), werden die Interessen der Arbeitnehmerseite nicht nur von den Gewerkschaften vertreten, sondern auch von den Arbeiterkammern. Die Pflichtmitgliedschaft aller unselbstständig Beschäftigten inklusive Lehrlinge und Arbeitslose in den Arbeiterkammern, ohne Beamt*innen und Beschäftigte in der Landwirtschaft – sie werden von der Pflichtmitgliedschaft nicht

erfasst –, stellt sicher, dass die Arbeitnehmer*innenseite eine wichtige Stimme in Fragen des Sozial- und Arbeitsrechts, der Frauen- und Familienpolitik sowie des Arbeitnehmer*innenschutzes hat. Lohnverhandlungen werden allerdings auch in Österreich von den Tarifpartnern geführt, also von Gewerkschaften und Arbeitgeber*innenvertretungen. Die Arbeitgeber*innenseite wird in der Regel durch die Wirtschaftskammern vertreten, denen alle Unternehmen angehören, weil es auch hier Pflichtmitgliedschaft gibt. Diese spezifische Organisationsform des Arbeitsmarktes trägt dazu bei, dass Österreich die höchste Abdeckungsquote des Arbeitsmarktes durch Kollektivverträge in Europa aufweist. Das heißt, dass nahezu alle unselbstständig Beschäftigten (95 Prozent) durch Tarifverträge abgedeckt sind; knapp dahinter liegt Schweden mit 89 Prozent. Am unteren Ende der Skala liegt das Vereinigte Königreich, in dem nur 29 Prozent aller Tätigkeiten einem Kollektivvertrag unterliegen; Deutschland liegt mit 62 Prozent im Mittelfeld. Je höher die Abdeckungsquote des Arbeitsmarktes durch ein umfassendes und zentralisiertes System der Kollektivverhandlungen, desto geringer sind die branchenspezifischen, aber auch berufsspezifischen Lohnunterschiede (Gannon et al. 2007; Eurostat 2020). Um eine Untergrenze der Lohnzahlungen sicherzustellen, wird in Ländern mit einem besonders flexiblen Lohnsystem wie dem im Vereinigten Königreich jährlich vom Parlament ein gesetzlicher Mindestlohn festgelegt, der von den Arbeitgeber*innen nicht unterschritten werden darf (für länderspezifische Quoten siehe: ETUI 2016). Diese Beispiele zeigen einige Unterschiede in den institutionellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktregulierung in Europa; sie sind typisch für unterschiedliche Grundkonzepte der gesellschaftlichen Organisation der sozialen Versorgung und der sozialen Gruppenrechte.[6]

[6] Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO 1952) führt im Übereinkommen zu den Mindestnormen der sozialen Sicherheit neun soziale und wirtschaftliche Risiken an, gegen deren Folgen ein Sozialsystem eine Absicherung und Unterstützung anbietet, basierend auf Sozialversicherungssystemen sowie staatlichen Transferleistungen.

Das dichte Netz von Tarifverträgen, das de facto ein System von branchenspezifischen Mindestlöhnen darstellt, bewirkt, dass die Lohnunterschiede zwischen Migrant*innen und anderen Arbeitnehmer*innen in Österreich, ebenso wie in Schweden, relativ gering sind. Im Gegensatz dazu erleichtert der flexiblere britische Arbeitsmarkt den Zugang zum Arbeitsmarkt (Pollan 2000; Friedberg/Hunt 1995). Deshalb ist die Erwerbseinbindung der Bevölkerung in den Regelarbeitsmarkt im Vereinigten Königreich vergleichsweise hoch, auch die der Migrant*innen; jedoch gibt es einen großen Niedriglohnsektor, in dem Migrant*innen überdurchschnittlich oft beschäftigt sind. In Schweden ist das Steuersystem, insbesondere die Individualbesteuerung, in Kombination mit dem Wohlfahrtsmodell für die hohe Erwerbsintegration von Frauen verantwortlich (Selin 2014). Jedoch sind die branchen- und berufsspezifischen Lohnunterschiede wegen der solidarischen Lohnpolitik vergleichsweise gering (Hibbs/Locking 1995; Molinder 2019). Dafür ist die Arbeitslosenquote hoch im Vergleich zum Vereinigten Königreich. Die unterschiedliche Regeldichte des Arbeitsmarktes spiegelt sich also in variierenden Arbeitslosenquoten und Lohndifferenzialen. So lag etwa im Jahr 2019, dem letzten Jahr vor der Coronapandemie, die Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich bei 3,8 Prozent, gefolgt von Österreich mit 4,5 Prozent und Schweden mit 6,8 Prozent. Die Arbeitslosenquote der Migrant*innen war im Vereinigten Königreich allerdings um nur 0,7 Prozentpunkte höher als die der nichtmigrantischen Bevölkerung, während sie in Österreich um 4,8 Prozentpunkte höher war und in Schweden um 10,9 Prozentpunkte. Die im Schnitt niedrigeren Löhne der Migrant*innen in allen EU-Ländern gehen in hohem Maße auf ihre häufigen Beschäftigungsschwerpunkte in Niedriglohnbranchen und -berufen zurück (Amo-Agyei 2020).

3.2 Die Rolle des Wohlfahrtsmodells für die Strukturierung des Arbeitsmarktes

In seinem wegweisenden Werk *The three worlds of welfare capitalism* unterschied Esping-Andersen (1990) drei gesellschaftliche

Organisationsmodelle: das nordische sozialdemokratische Modell, das liberale angelsächsische Modell und das korporatistische Sozialversicherungsmodell Zentraleuropas. Inzwischen wurden in der Forschung zwei weitere Typen hinzugefügt, das familiale rudimentäre südeuropäische Modell und das postsozialistische in den MOEL. In den ersten drei Modellen ist das System der sozialen Versorgung eng mit dem Arbeitsmarkt verknüpft. Über die Beschäftigung werden wesentliche Teile der Sozialleistungen finanziert, ergänzt um staatliche Leistungen, etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung, der Pensionen und der Familienleistungen. Im korporatistischen und noch viel mehr im familialen Modell werden viele soziale Dienste, etwa Pflege und Kinderbetreuung, über Steuererleichterungen und Transferleistungen an den Haushalt delegiert, während sie im nordischen Modell vom Staat erbracht werden und im angelsächsischen Modell von der Privatwirtschaft. Die Verlagerung der Sorgearbeit auf den formellen Arbeitsmarkt in den nordischen und angelsächsischen Modellen trägt dazu bei, dass die Erwerbsintegration von Frauen deutlich höher ist als in den korporatistischen und familialen, in denen diese Tätigkeiten eher im Haushalt oder im informellen Sektor verbleiben (Magda et al. 2008; Biffl 2004).

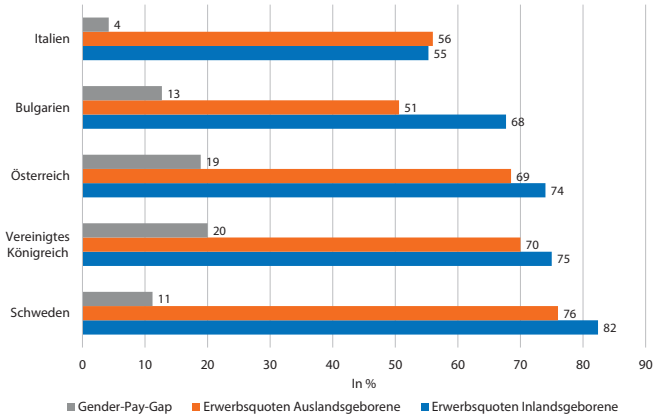
Gleichzeitig hat sich aber im Gefolge der Auslagerung von haushaltsnahen Diensten in die Privatwirtschaft im Vereinigten Königreich ein Niedriglohnsektor herauskristallisiert, den es im vom Staat bereitgestellten Versorgungsmodell Schwedens so nicht gibt. Daher ist das liberale Wohlfahrtsmodell von einem hohen Ausmaß der Armut und der Einkommensunterschiede geprägt (Kuchler/Goebel 2003). Das spiegelt sich auch in der spezifischen Arbeitsmarktsegmentation nach Geschlecht (Bassanini/Duval 2006; Biffl 2008b). So unterscheidet sich etwa die berufliche Beschäftigungsstruktur der Frauen in den nordischen und angelsächsischen Ländern stärker von der der Männer als in den südeuropäischen Ländern (Hustad et al. 2020). Denn auch dort, wo die haushaltsnahen Tätigkeiten auf den formalen Sektor verlagert werden, üben im Wesentlichen Frauen diese Berufe und Tätigkeiten aus, was die berufliche Segmentierung der formellen

Arbeit und damit die Asymmetrie nach Geschlecht erklärt (Bettio 2002). Da Betreuungsberufe in allen Ländern, auch in den nordischen, schlechter bezahlt sind als die typischen Männerberufe, ist der Gender-Pay-Gap[7] in Schweden, beispielhaft für die nordischen Länder, höher als in Italien, als Beispiel für das familiale südeuropäische Modell. Ein Drittel des Lohnunterschieds zwischen Frauen und Männern in Schweden ist die Folge der beruflichen Arbeitsmarktsegmentierung nach Geschlecht (Hansen/Wahlberg 2008). Das ist auch in Österreich ein wesentlicher Faktor (Böheim et al. 2017), wobei vor allem der hohe Beschäftigungsanteil der Frauen, viele davon Migrantinnen, in Niedriglohnbranchen und -berufen sowie die stärkere Konzentration der Beschäftigung auf Klein- und Mittelbetriebe einen Großteil des Gender-Pay-Gap in Österreich erklären.

Die Erwerbseinbindung der Migrantinnen folgt dem Muster des jeweiligen Aufnahmelandes, d. h., dass die Erwerbsquote der Migrantinnen in den nordischen Ländern deutlich höher ist als in den südeuropäischen (siehe Abbildung 5). Zwar arbeiten Migrantinnen in Italien ebenso häufig wie in Schweden, jedoch findet das in der Statistik nicht den gebührenden Niederschlag, da es sich oft um Arbeit im informellen Sektor handelt. Die Erwerbseinbindung der Migrantinnen in die formelle Arbeit unterscheidet sich daher stärker zwischen Ländern als zwischen einheimischen Frauen und Migrantinnen innerhalb eines Landes. Österreich liegt im Ländervergleich der Erwerbseinbindung der inlands- und auslandsgeborenen Frauen im Mittelfeld. Dahinter liegt Bulgarien, stellvertretend für das postsozialistische Modell der MOEL; auch hier werden die haushaltsnahen Tätigkeiten in hohem Maße im informellen Sektor erbracht (Kelmanson et al. 2019).

[7] Der Gender-Pay-Gap steht für geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede, gemessen als prozentualer Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenverdiensten von Frauen gemessen an jenen der Männer.

Abbildung 5: Erwerbsquoten der Frauen nach Geburtsland und Gender-Pay-Gap in ausgewählten EU-Ländern, die die fünf Wohlfahrtsmodelle repräsentieren, (2021) in %



Quelle: Eurostat, Vereinigtes Königreich 2020, Gender-Pay-Gap für alle Länder aus 2020.

Das Zusammenwirken von Wohlfahrtsmodell und Arbeitsmarktregelungen hat somit neben dem Migrationsmodell einen Einfluss auf das Ausmaß und die Art der Einbindung der Migrant*innen in den Arbeitsmarkt, ihre sektorale und berufliche Zusammensetzung und die Beschäftigungsform (reguläre Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Entsendung, Überlassung, Saisonarbeit, Freies Dienstverhältnis, Selbstständige bzw. Neue Selbstständige, Scheinselbstständige, Schwarzarbeit …).

In Österreich, dem Paradebeispiel für ein neokorporatistisches Wohlfahrtsmodell, hatte sich die Gewerkschaft mit der Wirtschaftskammer im sogenannten Raab-Olah-Abkommen 1961 auf ein Zuwanderungsmodell geeinigt, das ausländische Arbeitskräfte komplementär zu inländischen Arbeitskräften einsetzt – diese Dualisierung der Arbeit im Gastarbeitermodell ist bis heute in hohem

Maße erhalten geblieben. Darüber hinaus hat sich die Gewerkschaft aus Angst vor einer Erosion der Arbeitsbedingungen stets für eine restriktive Handhabung der Zuwanderung ausgesprochen. Mit der Mitgliedschaft Österreichs in der EU änderten sich allerdings die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen derart, dass auch hierzulande verstärkt neue Beschäftigungsformen auftraten, etwa die Leiharbeit, die Entsendung/Überlassung sowie neue Formen der selbstständigen Erwerbstätigkeit. Besonders herausfordernd für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen ist die grenzüberschreitende Entsendung und Überlassung von Arbeitskräften. Daher hat der Nationalrat im Jahr 2016 das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz[8] verabschiedet, um zu verhindern, dass schlechtere Arbeitsbedingungen von wirtschaftlich schwächer entwickelten Ländern in Europa auf Österreich mit höheren Standards übergreifen (vgl. Kapitel 9).

3.3 Europäische Freizügigkeit und unterschiedliche Sozialstaatsmodelle

Das Zusammenspiel von Migration und Wohlfahrtsmodell bedeutet, dass die Freizügigkeit innerhalb der EU neue Herausforderungen für die Organisation der sozialen Versorgung mit sich bringt. Die Arbeitsmigration innerhalb der EU kann nämlich als eine Migration zwischen unterschiedlichen Wohlfahrtsmodellen interpretiert werden. Daher haben das europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union Regelungen für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit aufgestellt,[9] die sicherstellen sollen, dass mobile EU-Arbeitskräfte nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften gleichbehandelt werden. Diese

[8] Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping erlassen wird (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz – LSD-BG), BGBl I 44/2016.

[9] Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des europäischen Parlamentes und des europäischen Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl L 2004/166, 1.

Vorschriften ersetzen nicht die nationalen Sozialschutzsysteme, da eine Harmonisierung angesichts der unterschiedlichen Wohlfahrtsmodelle, die unabhängig voneinander historisch gewachsen und Teil der nationalen kulturellen Identität geworden sind, kaum machbar ist. Es sind vor allem die unterschiedlichen Kombinationen aus Sachleistungen und Geldleistungen (Transferzahlungen), die eine Harmonisierung erschweren, nicht zuletzt weil sie in den diversen Ländern unterschiedliche institutionelle Ausformungen erfahren haben. Daher gibt es die Herausforderung der Koordination nicht nur in Bezug auf die Sozialsysteme, sondern auch auf den reziproken Zugang zu diesen, wie z. B. zu Gesundheitsversorgung und Pflege. Die Koordination der Sozialschutzsysteme basiert auf vier Grundsätzen:

1. dass eine Person nur einem Sozialversicherungssystem untersteht und nur in das eine einzahlt (single state principle),
2. dass eine Person dieselben Rechte und Pflichten hat wie ein Staatsbürger des EU- Mitgliedstaats, in dem sie arbeitet (equal treatment principle),
3. dass eine Person Leistungen von einem EU-Mitgliedstaat erhalten kann, auch wenn sie in einem anderen EU-Staat wohnhaft ist (exportability principle),
4. dass Perioden von Versicherungs-, Beschäftigungs- und Aufenthaltszeiten in anderen EU-Staaten, die einen Leistungsanspruch begründen, aufsummiert bzw. angerechnet werden (aggregation principle).

Die Freizügigkeit innerhalb der EU stellt die Koordination der Sozialsysteme und der damit verbundenen Leistungsansprüche vor große Herausforderungen. Es sind darüber hinaus die unterschiedlichen Finanzierungssysteme der Sozialleistungen, die auch bei gleichem wirtschaftlichem Entwicklungsgrad ihren Niederschlag in abweichenden Bruttolöhnen zwischen EU-Staaten finden. Diese Unterschiede laden zu einer Diversifizierung der Organisation der grenzüberschreitenden Arbeit, etwa über den Einsatz grenzüberschreitender selbstständiger Erwerbstätigkeit oder Entsendung, ein. Auf die damit verbundenen Konsequenzen für den Arbeits-

markt und das Steueraufkommen geht Kapitel 9 genauer ein. Die Diversifizierung der Beschäftigungsformen bei unterschiedlichen Funktionsmechanismen der Wohlfahrtsysteme legt nahe, dass die innereuropäische Mobilität von Arbeitskräften zu einer Erosion der Wohlfahrtsmodelle und einem Wettlauf nach unten führen kann. So stellte bereits Milton Friedman (1978) fest, man könne nicht offene Grenzen für Immigrant*innen und gleichzeitig einen uneingeschränkten Zugang zu Wohlfahrtsleistungen haben. Martin Ruhs (2015) weist darauf hin, dass Länder mit einer starken Regeldichte des Arbeitsmarktes und einem auf Beschäftigung, und damit Beitragszahlungen, basierenden Sozialschutzsystem leicht nachweisen können, dass Migrant*innen mehr in das Sozialsystem einzahlen als sie herausbekommen. Dies ist in Ländern mit einem flexiblen Arbeitsmarkt und einer geringen Regeldichte wie dem Vereinigten Königreich und einem Sozialschutzsystem, das großteils aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, für Neuzuwandernde schwieriger nachzuweisen. Die ablehnende Haltung eines hohen Anteils der Bürger*innen des Vereinigten Königreichs gegenüber der EU-Mitgliedschaft, die im Brexit, also dem Austritt Großbritanniens aus der EU, Ausdruck fand, wird in hohem Maße mit der unerwartet starken Zuwanderung von Migrant*innen aus mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten und ihrer starken Nutzung des Wohlfahrtssystems erklärt (Vargas-Silva 2013). Dass trotz allem auch das Vereinigte Königreich von der Zuwanderung der EU-Migrant*innen fiskalisch profitierte (Vargas-Silva 2013; Dustmann/Frattini/Halls 2010), wurde in den öffentlichen Diskursen zum Brexit allerdings weitgehend ignoriert.

3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Dieses Kapitel hat verdeutlicht, dass die Rolle der Migrant*innen im Arbeitsprozess sowie ihre Arbeitsmarktsituation nicht nur von individuellen Charakteristika der Migrant*innen (vgl. Kapitel 2) und Migrationspolitik geprägt wird, sondern auch von Arbeitsmarktregelungen und Wohlfahrtsmodellen. Wesentlich für die Arbeitsmarktregelungen sind die industriellen Arbeitsbeziehungen und

die Bedeutung der Sozialpartner, die den Grad der Regulierung des Arbeitsmarktes, hier am Beispiel der Tariflohnverhandlungen dargelegt, prägen. In liberalen Arbeitsmarktregimen wie dem angelsächsischen werden weniger als 50 Prozent der Tätigkeiten in Tarifvereinbarungen zwischen der Gewerkschaft und der Arbeitgeber*innenvertretung geregelt. In den übrigen Sektoren bestimmt das Spiel der freien Marktkräfte den Lohn. Eine Untergrenze wird vom Staat über die Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohns geschaffen. Es mag wohl nicht überraschen, dass Länder mit einer geringen Regeldichte einen größeren Niedriglohnsektor haben als Länder wie Österreich oder Schweden, die über 90 Prozent aller beruflichen Tätigkeiten in Kollektivverträgen regeln. Allein aus diesen institutionellen Unterschieden ergeben sich geringere Einkommensunterschiede zwischen Migrant*innen und der Aufnahmegesellschaft im vom Korporatismus geprägten Österreich und dem sozialdemokratischen Schweden gegenüber dem liberalen Vereinigten Königreich.

Aber nicht nur die Arbeitsmarktinstitutionen beeinflussen die Arbeitsbedingungen von Migrant*innen, sondern auch das gesellschaftliche Wohlfahrtsmodell. So schafft etwa die starke Verlagerung der Betreuung und Pflege vom Haushalt auf den Staat im nordischen Modell bzw. auf die Privatwirtschaft im liberalen Modell Arbeitsplätze im Regelarbeitsmarkt. Diese Art der Arbeitsorganisation ist auch der Professionalisierung dieser Berufe förderlich. Im Gegensatz dazu verbleibt viel Betreuungs- und Pflegearbeit im korporatistischen kontinentaleuropäischen und noch viel mehr im südeuropäischen familialen Modell im Haushalt, der sich dabei oft der Unterstützung durch Migrant*innen auf dem Schwarzmarkt bedient.

Die unterschiedliche Organisation der Arbeit prägt die berufliche Segmentation der legalen Arbeit von Frauen und Männern, die auch Migrant*innen einschließt. Da Kinderbetreuung und Pflege auch im nordischen und angelsächsischen Wohlfahrtsmodell im Wesentlichen von Frauen auf dem Regelarbeitsmarkt erbracht werden, ist hier die Gender-Segmentation der formellen Beschäftigung höher als im familialen und korporatistischen Modell, in dem

diese Familienarbeiten in stärkerem Maße im Haushalt „informell" geleistet werden. Da sogenannte „typische" Frauenberufe in allen Systemen schlechter bezahlt sind als „typische" Männerberufe, erklärt das auch, warum in Italien der Gender-Pay-Gap geringer ist als in den anderen Sozialstaatmodellen.

Die unterschiedlichen Beschäftigungschancen und Lohnbedingungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die nicht zuletzt eine Folge der historisch gewachsenen Arbeitsmarktinstitutionen und Wohlfahrtsmodelle sind, stellen einen Anreiz für die Arbeitsmobilität innerhalb der EU dar. Die europäischen Prinzipien für die Koordination der Sozialleistungen sollen die Binnenmobilität von Arbeitskräften in der EU erleichtern, ohne die Wohlfahrtsmodelle selbst zu harmonisieren.

4 Unterschiedlicher Rechtsstatus von Migrant*innen – Implikationen für den Arbeitsmarkt

In diesem Kapitel werfen wir einen Blick auf die Wechselwirkung zwischen dem spezifisch österreichischen Migrationsregime und der Beschäftigungspolitik. Um das spezifisch Österreichische herauszuarbeiten, empfiehlt es sich, im Vorfeld das Konzept des Migrationsregimes vorzustellen (Infokasten 3).

Infokasten 3: Was ist ein Migrationsregime?

In der interdisziplinären Migrationsforschung wird damit das Konzept bezeichnet, das die Elemente, Verlaufsmuster und Wirkungen von Aushandlungsprozessen zwischen den unterschiedlichen Akteuren der Migrationspolitik erfassen und analysierbar machen will (Pott/Rass/Wolff 2018, 2). Indem dieses Konzept auf Beziehungen abstellt, die sich zwischen Ländern unterscheiden, ist es empirisch offen. Im Migrationsregime geht es nicht nur um die Einbeziehung politischer Akteure und institutioneller Strukturen, sondern auch um die Berücksichtigung der Handlungsmacht der Migrant*innen, der NGOs sowie der Migrationsforschung. Das Migrationsregime erfasst, wer welche Kategorie der Migrationen beeinflusst, aus welchen Gründen, auf welche Art, mit welcher Wirkung und Konsequenz. Derartige Aushandlungsprozesse beeinflussen rechtliche Regelungen, können aber auch den Umbau von Organisationen bewirken. In seiner Unbestimmtheit ist das Konzept auf sehr unterschiedliche Kontexte und historische Entwicklungsphasen anwendbar.

In Österreich haben sich die Migrationspolitik und das Migrationsregime im Laufe der Zeit stark verändert. Das zeigt sich u.a. in einem Wandel der Zusammensetzung der wesentlichen Akteure der Migrationspolitik seit den 1960er-Jahren, bedingt durch Veränderungen in den wirtschaftlichen, demografischen und politischen Rahmenbedingungen. Aus migrationspolitischer Sicht brachte der Fall des Eisernen Vorhangs den ersten massiven Bruch

im Migrationsregime, damit einen Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft als prägendem politischem Akteur (Karlhofer/Talos 1999, Biffl 1999b). Symbolhaft für diesen Verlust der Verhandlungsmacht der Sozialpartnerschaft im Bereich der Migrationspolitik steht der Paradigmenwechsel vom Gastarbeitermodell zu einem Einwanderungsmodell nach US-amerikanischem Muster Ende der 1980er-Jahre, das in der Reform der Fremdengesetze 1992 einen Niederschlag fand.[10] Danach traten zunehmend neue Akteure auf, vor allem Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Bereich der Menschenrechte, die das Migrationsregime beeinflussten, dem Parlament aber nicht die führende Rolle nehmen konnten. Die EU-Mitgliedschaft Österreichs trug zur Aufwertung des Parlaments in der Migrationspolitik bei, obschon die Europäische Kommission über Richtlinien in die nationale Gestaltung eingreift. Beispielhaft seien hier die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG[11] und die Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG[12] angeführt. Erstere betrifft die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die zweite bezieht sich auf das Recht von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, ihre drittstaatsangehörigen Familienmitglieder unter bestimmten Bedingungen (Nachweis von Wohnraum, Krankenversicherung und festen, regelmäßigen Einkünften des „Ankerfremden", der üblichen amtlichen Bezeichnung des Innenministeriums für den in Österreich aufenthaltsberechtigten „Fremden", der einen Antrag auf Familienzusammenführung stellt), nachzuholen. Die EU-Richtlinien sind in nationales Recht überzuführen; sie können aber die restriktive Ausrichtung des Migrationsregimes, das seit der EU-Mitglied-

[10] Bundesgesetz, mit dem das Fremdengesetz erlassen und das Asylgesetz 1991 sowie das Aufenthaltsgesetz geändert werden: BGBl 838/1992; sowie Änderung des Passgesetzes 1992: BGBl 839/1992; https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1992_838_0/1992_838_0.pdf.

[11] Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl L 2004/16, 44.

[12] Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl L 2003/251, 12.

schaft Österreichs nur noch auf Drittstaatsangehörige anwendbar ist, aufgrund der Subsidiarität nur am Rande beeinflussen.

Vorauszuschicken ist, dass die Migrationspolitik in Österreich in hohem Maße dem Arbeitsmarkt und der Beschäftigungspolitik verpflichtet ist. Das war besonders deutlich im Gastarbeitermodell, hat aber auch heute noch seine Wirkkraft, obschon nur mehr wenige Gruppen von Drittstaatsangehörigen eine Beschäftigungsbewilligung auf Basis des Ausländerbeschäftigungsgesetzes benötigen.

In Abschnitt 4.1 bringen wir einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf den Zugang zu Arbeit für die diversen Migrationskategorien. In Abschnitt 4.2 gehen wir auf die Umstellung der Zuwanderungspolitik von Quoten und Kontingenten auf ein Punktesystem nach kanadischem Muster ein. In Abschnitt 4.3 werfen wir einen Blick auf den Umgang Österreichs mit irregulärer Migration und Schwarzarbeit und in Abschnitt 4.4 auf Aspekte der Beschäftigungspolitik. Der österreichische beschäftigungspolitische Schwerpunkt auf die Anpassung des Arbeitskräfteangebots an eine geänderte Marktlage bedeutete, dass man Migrant*innen stets als flexible Ressource einsetzte. Sie werden im Konjunkturaufschwung oder zu Saisonspitzen angestellt, im Abschwung aber rasch wieder freigesetzt. Abschnitt 4.5 widmet sich der Fluchtmigration und dem unterschiedlichen Umgang mit Asylwerber*innen und Vertriebenen im Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Zusammenfassung mit Schlussfolgerungen findet sich in Abschnitt 4.6.

*4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen und Superdiversität der Migrant*innen*

Migrationsprozesse, Migrationspfade und Migrationspolitiken werden immer vielfältiger. Das ist die Folge der weltweiten Vernetztheit von Wirtschaft und Gesellschaft und des Bemühens der Aufnahmeländer, ihre Migrationspolitik den globalen Trends anzupassen und zu differenzieren. Diese Entwicklungen führen zu einer „Superdiversität" der Migrationsbevölkerung (Vertovec 2007): Mit diesem Begriff beschreibt Vertovec einerseits die Tat-

sache, dass Menschen aus immer mehr Herkunftsländern mit unterschiedlichen ethnischen Hintergründen in die Länder der EU einwandern, andererseits aber auch die steigende Vielfalt des Rechtsstatus in Abhängigkeit von der Zugehörigkeit zu bestimmten migrantischen Personengruppen, Kategorien und dem Zeitraum der Zuwanderung.

In Österreich sind aus den „Gastarbeiter*innen" der 1960er-Jahre Einwanderer geworden, die hier Familien gegründet haben und/oder ihre Familienangehörigen aus den Herkunftsländern nachholten. Es sind aber auch unterschiedliche Gruppen von Flüchtlingen in verschiedenen Perioden nach dem 2. Weltkrieg nach Österreich gekommen. Der jüngste diesbezügliche Zustrom kommt aus der Ukraine. Ein Teil der Flüchtlinge und Vertriebenen hat sich in Österreich niedergelassen und die Familien nachgeholt, andere sind weitergewandert oder in ihr Herkunftsland zurückgekehrt. Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen Fluchtmigrant*innen aufgenommen wurden, waren im Laufe der Zeit sehr unterschiedlich, was für die Verschiedenheit der mittel- bis längerfristigen Integrationschancen von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt mit verantwortlich ist.

Mit der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union 1995 kam die für den Zugang zum Arbeitsmarkt wichtige Unterscheidung von Migrant*innen in „Drittstaatsangehörige" einerseits und mobile EU/EFTA/CH-Bürger*innen andererseits. Während für Erstere der Zugang zum Arbeitsmarkt vom spezifischen Aufenthaltstitel abhängig ist, können EU-Bürger*innen ohne bürokratische Hürden eine Arbeit aufnehmen.

Im Jahr 2019, dem letzten Jahr vor der Coronapandemie, kamen 75 Prozent der ausländischen Netto-Zuwandernden aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union bzw. des EWR und der Schweiz (33.500); ihre Beschäftigung ist somit nicht direkt durch staatliches Handeln beeinflussbar. Die verbleibenden 25 Prozent oder 11.500 Personen kamen aus Drittstaaten, 40 Prozent darunter im Rahmen einer Familienzusammenführung. Für Drittstaatsangehörige kann die Zuwanderung von Familienangehörigen auf die Kernfamilie eingeschränkt, nicht aber unterbunden werden, abgeleitet aus

der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)[13] sowie der Familienzusammenführungsrichtlinie der EU[14]. Das bedeutet, dass kaum mehr als 12 Prozent der derzeitigen Zuwanderung über gezielte Maßnahmen der österreichischen Migrationspolitik beeinflusst werden können. Der Großteil der zuwandernden Arbeitskräfte aus Drittstaaten kommt über die internationale Vernetzung der Betriebe, also im Rahmen betriebsinterner Arbeitsmobilität, was auch den hohen Fluktuationsgrad der hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen erklärt. Den Berechnungen der OECD zufolge ist der Anteil der hoch qualifizierten Zuwandernden in Österreich im internationalen Vergleich, insbesondere im Vergleich zur Schweiz, sehr gering (Dumont/Spielvogel/Widmaier 2010). Das dürfte auch damit zusammenhängen, dass Österreich kaum Sitz multinationaler Konzerne ist. Nur ein verschwindend kleiner Anteil der hoch qualifizierten Zuwandernden aus Drittstaaten findet den Weg nach Österreich über den freien Arbeitsmarkt und die offiziellen Anmeldungs- bzw. Bewerbungsmöglichkeiten über das Arbeitsmarktservice, die Migrationsplattform der österreichischen Regierung, die österreichischen Botschaften bzw. Konsulate sowie jüngst die Austrian Business Agency. Das kann an der Entwicklung der jährlichen Zahl der gewährten Rot-Weiß-Rot-Karten für Hochqualifizierte (2021: 174) und Blauen Karten (2021: 306) abgelesen werden (BMI 2021a, 63). Die Blaue Karte ist der von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erteilte Nachweis für den legalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit.

---

[13] Das Recht auf Eheschließung und Familiengründung ist in Art 12 EMRK verankert.

[14] Das Recht von Drittstaatsangehörigen auf Familienzusammenführung ist in der Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 verankert (vgl. Fn. 12), umgesetzt in österreichisches Recht im BGBl I 100/2005. Der Rechtsanspruch auf Zusammenführung gilt nur für Mitglieder der Kernfamilie (Ehepartner und minderjährige Kinder des Zuziehenden bzw. dessen Ehepartners). Im Gegensatz dazu können EU-Bürger*innen auch drittstaatsangehörige Familienmitglieder in aufsteigender Linie nachholen.

Regelungen zum Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen

Unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige in Österreich eine Beschäftigung aufnehmen können, ist im Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG)[15] geregelt. Dabei ist zwischen kurzfristigen Aufenthalten, die für weniger als ein Jahr ausgestellt werden, z. B. für Saisonarbeitskräfte, Studierende, gastierende Künstler*innen, Entsendungen etc., und längerfristigen Aufenthalten, die für mehr als 12 Monate mit Aussicht auf Niederlassung ausgestellt werden, zu unterscheiden.

Potenziell auf Niederlassung ausgerichtete Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige sind bei der erstmaligen Erteilung meist auf ein bis zwei Jahre befristet. Diese befristeten Titel können verlängert werden, wenn entsprechende Voraussetzungen erfüllt sind. Nach fünf Jahren rechtmäßigem, ununterbrochenem tatsächlichem Aufenthalt in Österreich und nachgewiesenem Integrationserfolg kann der Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt – EU" erteilt werden. Dieser Aufenthaltstitel berechtigt zur unbefristeten Niederlassung mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang sowie zur Übersiedlung in andere Staaten der EU/EFTA/CH. Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigte können den Titel „Daueraufenthalt EU internationale Schutzberechtigte" erhalten, wenn sie den Status eines Asyl- bzw. subsidiär Schutzberechtigten – unter Anrechnung von Zeiten des Asylverfahrens – in den letzten fünf Jahren besaßen.

Diese Ausführungen zeigen, dass es in Österreich für Drittstaatsangehörige keinen direkten Weg zu dauerhaftem Aufenthalt wie in traditionellen Einwanderungsländern gibt. Auch der Daueraufenthaltsstatus wird nicht automatisch nach fünf Jahren gewährt, sondern muss erst beantragt werden. Diese restriktive

[15] Das Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz: BGBl 218/1975) wurde nach 1975 des Öfteren novelliert, zuletzt mit dem BGBl I 106/2022. Für einen Überblick zur gesamten Rechtsvorschrift siehe: https://www.jusline.at/gesetz/auslbg/gesamt.

Handhabung der Zuwanderung in Kombination mit der späten und mit Stolpersteinen versehenen Möglichkeit, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erlangen (vgl. Valchars/Bauböck 2021), sind Zeugen des „amtlichen" Unwillens, ein Einwanderungsland mit einer Willkommenskultur zu werden (vgl. Infokasten 2).

Die folgenden Ausführungen zeigen, dass die bürokratischen Rahmenbedingungen für die Erlangung eines Arbeits- und Aufenthaltstitels komplex sind. Denn die Drittstaatsangehörigen benötigen eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung, etwa eine Rot-Weiß-Rot-Karte (R-W-R-Karte). Dieses Dokument wurde 2011 eingeführt (Ghulam/Kreuzhuber 2020) und wird in der Regel für zwei Jahre ausgestellt; der Zugang zum Arbeitsmarkt ist auf die Beschäftigung bei eine*r bestimmten Arbeitgeber*in eingeschränkt. Eine Verlängerung des Aufenthalts kann über eine R-W-R-Karte plus erfolgen – erst mit dieser Karte erhält man den uneingeschränkten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt; auch Familienangehörige haben ein Recht auf diese Karte. Je nach Zielgruppe ist sie ein bis drei Jahre gültig. Ende des Jahres 2021 gab es einen Bestand von rund 4.700 R-W-R-Karten und von 109.500 R-W-R-plus-Karten (BMI 2021a). Der Zugang zu Rot-Weiß-Rot-Karten ist auch nach merklichen bürokratischen Erleichterungen wie dem Wegfall des Nachweises einer adäquaten Unterkunft vor Arbeitsbeginn schwierig. So sind die Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen, Sprachkenntnisse und Berufserfahrung hoch; eine besondere Herausforderung liegt aber darin, dass bei Antragstellung ein fixes Arbeitsangebot in Österreich mit angemessener Entlohnung vorzuweisen ist (Arbeitgeberklärung), der Antrag aber aus dem Ausland zu stellen ist.

Neben der R-W-R-Karte und der R-W-R-Karte plus gibt es weitere Differenzierungen der Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen, die mit unterschiedlichen Rechten bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und der Dauer des Aufenthalts verbunden sind (Biffl 2020b). So haben etwa Drittstaatsangehörige, die ein Daueraufenthaltsrecht in der EU haben, aufgrund der Übertragbarkeit dieses Titels auf andere EU/EFTA-Länder auch in Österreich das Recht auf Daueraufenthalt, verbunden mit einem freien Arbeits-

marktzugang – das waren zu Jahresende 2021 rund 314.600 Personen (BMI 2021a, 4).

Einen besonderen Stellenwert nimmt die Blaue Karte EU ein; sie wurde im Rahmen der Bemühungen der EU um ein einheitliches Migrationsmodell entwickelt (EU-Richtlinie 2009/50/EG)[16]. Sie spricht besonders hoch qualifizierte Akademiker*innen an und wird für eine befristete Niederlassung mit beschränktem Arbeitsmarktzugang ausgestellt (Bestand Ende 2021: 548, BMI 2021a, 4). Diese Karte kann verlängert werden, und zwar über die Rot-Weiß-Rot-Karte plus.

Für selbstständig erwerbstätige Drittstaatsangehörige kann eine Niederlassungsbewilligung, gültig in der Regel für zwölf Monate, ausgestellt werden. Es gibt aber auch Niederlassungsbewilligungen für Sonderfälle unselbstständiger Erwerbstätigkeit, etwa Seelsorger gesetzlich anerkannter Kirchen oder Religionsgesellschaften, Medienbedienstete, wissenschaftliches Personal oder Personal an ausländischen Schulen. Diese Aufenthaltstitel unterliegen nicht dem Anwendungsbereich des AuslBG[17]. Zu Jahresende 2020 gab es insgesamt 8.500 derartige aufrechte Niederlassungsbewilligungen.

Zur Niederlassung und Erwerbstätigkeit sind auch Personen mit Aufenthaltstiteln berechtigt, die aus früheren Regelperioden stammen und die weiterhin gültig sind, wie etwa der Niederlassungsnachweis. Er wurde mit dem Fremdengesetz 2002[18] einge-

---

[16] Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung, ABl L 2009/155, 17.

[17] Die Niederlassungsbewilligung für Sonderfälle unselbstständiger Erwerbstätigkeit wird im Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG: BGBl I 100/2005 § 8 (1) 10) geregelt. Die Tätigkeiten umfassen u. a. Au-pair, Teilnahme an Austauschprogrammen, Stipendiat*innen, Sprachassistenz und Ähnliches.

[18] Das Fremdengesetz 1997 wurde 2002 novelliert (FrG-Novelle 2002) und trat 2003 in Kraft: BGBl I 126/2002.

führt und berechtigte zum Aufenthalt und zur Ausübung einer Beschäftigung im gesamten Bundesgebiet. Seit der Einführung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG)[19] im Jahr 2006 wird der Niederlassungsnachweis nicht mehr erteilt. Zu Jahresende 2020 gab es noch 8.300 derartige aufrechte Berechtigungen. Auch Studierende können einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, und zwar für maximal 20 Stunden in der Woche, über eine Beschäftigungsbewilligung des Arbeitsmarktservice (AMS); Voraussetzung für die Gewährung ist eine aufrechte Aufenthaltsbewilligung.

In Summe gab es zu Jahresende 2021 505.930 aufrechte Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige (Tabelle 4), von denen mit Ausnahme des Aufenthaltstitels Daueraufenthalt-EU (314.608) alle ein befristetes Aufenthaltsrecht gewährten; das betraf im Jahr 2021 rund 191.300 Drittstaatsangehörige (38 Prozent der aufrechten Aufenthaltstitel). Von dieser Gruppe der befristet aufhältigen Drittstaatsangehörigen war ein vergleichsweise kleiner Prozentsatz an eine*n bestimmte*n Arbeitgeber*in gebunden, nämlich nur die Besitzer einer Rot-Weiß-Rot-Karte und einer Blauen Karte (5.219 Personen in Summe). Sollte ein*e diesbezügliche*r Kartenbesitzer*in den*die Arbeitgeber*in wechseln wollen, muss eine neue Karte beantragt werden. Alle anderen Titel gewähren den Zugang zum Arbeitsmarkt in ganz Österreich. Fast alle Familienangehörigen haben einen freien Arbeitsmarktzugang in ganz Österreich. Ausnahmen betreffen Familienangehörige außerhalb der Kernfamilie (jährlich weniger als 500 Personen). Sie können allerdings nach

[19] Mit dem Fremdenrechtspaket 2005 wurde das Bundes-Verfassungsgesetz geändert, ein Asylgesetz 2005, ein Fremdenpolizeigesetz 2005 und das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG 2005) erlassen, das Bundesbetreuungsgesetz, das Personenstandsgesetz, das Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat, das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1991, das Sicherheitspolizeigesetz, das Gebührengesetz 1957, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Kinderbetreuungsgeldgesetz und das Tilgungsgesetz 1972 geändert sowie das Fremdengesetz 1997 aufgehoben. Die Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz-Durchführungsverordnung (BGBl II 451/2005) trat 2006 in Kraft.

einer erfolgreichen Arbeitsmarktprüfung bei eine*r bestimmten Arbeitgeber*in eine Beschäftigungsbewilligung erhalten. Die Beschäftigungsbewilligung geht nämlich stets an den*die Arbeitgeber*in und nicht an die Arbeitskraft.

Tabelle 4: Aufrechte Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige (Jahresende 2021)

	Männer	Frauen	Insgesamt
Aufenthaltsbewilligung	7.781	10.187	17.968
Blaue Karte EU	416	132	548
Daueraufenthalt EU	159.442	155.166	314.608
Familienangehörige	16.718	24.338	41.056
Niederlassungsbewilligung	9.131	8.399	17.530
Rot-Weiß-Rot-Karte	3.089	1.582	4.671
Rot-Weiß-Rot-Karte-plus	53.938	55.611	109.549
Gesamt	250.515	255.415	505.930

Quelle: BMI-Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2021.

Drittstaatsangehörige können mit einer Beschäftigungsbewilligung als Saisonnier*en in Österreich arbeiten, und zwar auf Basis eines Visums, d. h. einer Aufenthaltserlaubnis für maximal 6 Monate. Eine Beschäftigungsbewilligung geht an den*die Arbeitgeber*in, der auf dieser Basis eine konkret beantragte ausländische Arbeitskraft aus einem Drittstaat für eine bestimmte berufliche Tätigkeit auf einem bestimmten Arbeitsplatz beschäftigen darf (§§ 4–11 AuslBG).

Auch Asylwerber*innen können grundsätzlich einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen (Kontraste 2005). Dafür ist eine Beschäftigungsbewilligung Voraussetzung, die drei Monate nach der Zulassung zum Asylverfahren gewährt werden kann, wenn ein Aufenthaltsrecht gemäß den §§ 12 oder 13 Asylgesetz (AsylG) 2005 (§ 4 Abs 1 Z 1 AuslBG[20]) gewährt wird. Damit ein*e Arbeit-

[20] Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG) BGBl 218/1975 idF I 106/2022. Der § 4 (1) 1 besagt: Einem Arbeitgeber

geber*in für eine*n Asylwerber*in vom AMS eine Beschäftigungsbewilligung erhält, muss im Vorfeld eine Arbeitsmarktprüfung durchgeführt werden (Ersatzkraftverfahren).[21] Jedoch schränkte ein Erlass des Arbeitsministers aus dem Jahr 2004 („Bartenstein Erlass"[22]) die Beschäftigungsbewilligungen für Asylwerber*innen auf den Bereich der Kontingente für Saisonbeschäftigung (§ 5 AuslBG)[23] ein. Vertretungen der Interessen der Asylwerber*innen (Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen [UNHCR] Österreich, NGOs, Asylkoordination Österreich) wiesen darauf hin, dass mit der Überführung der sogenannten „Aufnahmerichtlinie" der EU (RL 2013/33/EU)[24] ins österreichische Recht bis spätestens 2015 dieser Erlass fallen müsste, da der Richtlinie zufolge Asylwerber*innen längstens neun Monate nach Antragstellung einen

---

ist auf Antrag eine Beschäftigungsbewilligung für den im Antrag angegebenen Ausländer zu erteilen, wenn der Ausländer über ein Aufenthaltsrecht nach dem NAG oder dem Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG), BGBl I 100/2005, verfügt, das die Ausübung einer Beschäftigung nicht ausschließt, oder seit drei Monaten zum Asylverfahren zugelassen ist und über einen faktischen Abschiebeschutz oder ein Aufenthaltsrecht gemäß den §§ 12 oder 13 AsylG 2005 verfügt oder über ein Aufenthaltsrecht gemäß § 54 Abs 1 Z 2 oder 3 AsylG 2005 verfügt oder gemäß § 46a FPG geduldet ist und zuletzt gemäß § 1 Abs 2 lit. a vom Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes ausgenommen war.

21 Bevor eine offene Stelle mit einem*r Asylwerber*in besetzt wird, muss geprüft werden, ob dieser Job nicht von einer priorisierten Person besetzt werden kann. Dazu gehören vorgemerkte inländische, freizügigkeitsberechtigte EWR-Bürger*innen sowie (integrierte) ausländische Arbeitskräfte, einschließlich Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte.

22 Der Erlass des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit war vom 11.5.2004 (GZ 435.006/6-II/7/2004).

23 Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG), siehe Fn. 20.

24 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl L 2013/180, 96.

„effektiven" Arbeitsmarktzugang erhalten sollen (COE 2014). Es bedurfte eines Entscheids des Verfassungsgerichtshofs (VfGH), dass dieser Erlass als gesetzwidrig eingestuft wurde. Der VfGH hat gleichzeitig einen zweiten Erlass als nicht gesetzeskonform benannt, und zwar den der ehemaligen Sozialministerin Beate Hartinger-Klein aus 2018, der Asylwerber*innen den Zugang zur Lehre verwehrte.[25] Die Hoffnung vieler Unternehmen, Asylwerber*innen und NGOs ist, dass Asylwerber*innen aufgrund dieser Entscheidungen der Zugang zu allen Bereichen des Arbeitsmarktes, wie im Ausländerbeschäftigungsgesetz vorgesehen, offenstünde. Das würde bedeuten, dass eine Beschäftigungsbewilligung nach einer Arbeitsmarktprüfung und Genehmigung durch das AMS erteilt werden könnte. Da die Erkenntnisse des VfGH allerdings nur die formelle Vorgangsweise betreffen (Einschränkung des Beschäftigungszugangs durch Erlässe statt Verordnungen) und nicht die Inhalte der Erlässe, könnte sich der Arbeitsminister im Rahmen einer Neuregelung, die bis spätestens 2023 vorzunehmen ist, für die Beibehaltung der bisherigen Vorgangsweise entscheiden. Das legen Medienberichte zu den Aussagen von Minister Kocher, dem derzeitigen Arbeitsminister, auch nahe (Bachmayr-Heyda 2021). Was allerdings tatsächlich wegfallen könnte, ist die Mitwirkung der Sozialpartner bei Entscheidungen zur Gewährung von Beschäftigungsbewilligungen im Rahmen von Regionalbeiräten, die der VfGH in den obigen Erkenntnissen ebenfalls ankreidet.

Anzumerken ist in Bezug auf die Erwerbsmöglichkeiten von Asylwerber*innen, dass das österreichische Asylgesetz grundsätzlich eine selbstständige Erwerbstätigkeit nach drei Monaten gestattet, jedoch verhindern meist gewerbe- und berufsrechtliche Vorschriften sowie die finanziellen Erfordernisse diese Art der Tätigkeit.

Personen, deren Asylantrag positiv entschieden wurde (Asylberechtigte), erhalten seit der Novelle „Asyl auf Zeit" (in Kraft seit

[25] Der Erlass war vom 12. September 2018, BMASGK-435.006/0013-VI/B/7/2018; das VfGH-Erkenntnis V 95-96/2021 vom 23. Juni 2021, VfGH-Beschluss E 2420/2020 vom 25. Juni 2021.

1. Juni 2016)[26] ein befristetes Aufenthaltsrecht auf drei Jahre. Diese Regelung entspricht der Qualifikationsrichtlinie 2011/95[27] der EU, wo in Art 24 Abs. 1 festgehalten wird, dass der Aufnahmestaat einen Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens 3 Jahren ausstellen muss. In Österreich gilt, dass es nach den drei Jahren von Gesetzes wegen zu einem unbefristeten Aufenthaltsrecht kommt, außer ein Aberkennungsverfahren wurde zwischenzeitlich eingeleitet – etwa infolge einer rechtskräftigen Verurteilung wegen eines schweren Verbrechens. Im Fall einer negativen Entscheidung eines Asylantrags kann Asylwerber*innen ein befristeter subsidiärer Schutz gewährt werden, wenn ihr Leben oder ihre Unversehrtheit im Herkunftsstaat bedroht sind. In beiden Fällen, dem der Asylberechtigung und des subsidiären Schutzes, gilt der freie Zugang zum Arbeitsmarkt.

Einen besonderen Rechtsstatus stellt die Duldung (Aufenthaltstitel aus besonders berücksichtigungswürdigen Gründen) dar (Rosenberger/Küffner 2016; Lukits 2016). Wenn Asylwerber*innen kein Asyl oder subsidiäres Aufenthaltsrecht gewährt bekommen, sondern eine Rückkehrentscheidung, sind sie theoretisch zur Ausreise verpflichtet. Jedoch ist die Rückreise oft nicht durchsetzbar – europaweit in nur etwa 40 Prozent der Fälle (FRA 2012, 30). Die Abschiebehindernisse werden im § 46a Fremdenpolizeigesetz (FPG)[28] aufgezählt. Der Gruppe der Geduldeten ist vom Prinzip her der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt, da sie ja unrechtmäßig

[26] Die Duldung wird im FPG BGBl I 100/2005, zuletzt geändert durch BGBl I Nr. 84/2017 folgendermaßen spezifiziert: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/i/2005/100/P46a/NOR40194618.

[27] Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl L 2011/337, 9.

[28] Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG), BGBl I 100/2005 idF I 106/2022.

aufhältige Drittstaatsangehörige sind. Allerdings können Personen, die vor der Duldung asylberechtigt oder subsidiär schutzberechtigt waren und denen dieser Status aberkannt wurde, mittels einer Beschäftigungsbewilligung eine unselbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen. Den anderweitig Geduldeten bleibt nur das Recht auf Grundversorgung sowie der Weg in die Schattenwirtschaft.

Diese Ausführungen zeigen, dass sich der rechtliche Status des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen nach Migrationskategorie unterscheidet und auch in unterschiedlichen Gesetzen geregelt wird, dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), dem Asylgesetz (AsylG) und dem Fremdenpolizeigesetz (FPG). Letzteres regelt u. a. die Erteilung von Einreisetiteln, die Zurückweisung, die Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, die Abschiebung und die Duldung von Fremden.[29]

4.2 Alterung und Fachkräftemangel als Ursachen einer Systemreform

Spätestens ab den frühen 2000er-Jahren wurde in Österreich eine öffentliche Diskussion zu den Implikationen der Alterung der österreichischen Erwerbsbevölkerung für die Arbeitsproduktivität, das Wirtschaftswachstum und die Finanzierung des Pensionssystems geführt. Die Situation verschärfte sich angesichts einer Verknappung an Fachkräften. Die österreichische Sachlage wurde von der OECD (2005) analysiert, was die Evidenz für die Notwendigkeit von Reformen im Pensionsbereich verbesserte. Die anschließende Pensionsreform 2010[30] zielte auf die Verringerung von vorzeitigen Alterspensionen und Invaliditätspensionen ab; auch die befristete Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension wurde abgeschafft,

[29] Einen Überblick über die diversen Aufenthaltstitel aus dem NAG und dem AsylG bietet die Migrationsplattform der österreichischen Regierung; die Regelungen des Arbeitsmarktzuganges durch das AuslBG können der Website des Arbeitsministeriums entnommen werden.

[30] Die Pensionsreform umfasst eine Reihe von Gesetzen, die im BGBl I 111/2010 aufgezählt werden.

dafür aber das Rehabilitations- und Umschulungsgeld zur Förderung der Weiterbeschäftigung nach einer Rehabilitationsmaßnahme eingeführt. All diese Maßnahmen hatten zum Ziel, die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte auch bei gesundheitlicher Einschränkung zu forcieren (BMASK 2016; Sozialministerium 2021; Biffl/Faustmann et al. 2017). Auch das Migrationsregime wurde von einem Quotenmodell der Zuwanderung auf ein Punktesystem nach kanadischem Muster umgestellt, da das sogenannte Schlüsselkraftverfahren, das 2003 eingeführt worden war, nicht den erhofften Zuwachs an qualifizierten Drittstaatsangehörigen brachte. Im Jahr 2011 wurde daher das System der Rot-Weiß-Rot-Karte (R-W-R-Karte) eingeführt. Die Umsetzung der qualifizierten Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten machte die Unterstützung von qualifizierten Arbeitsmigrant*innen durch die Botschaften/Konsulate in den potenziellen Herkunftsländern erforderlich. Das AMS blieb weiterhin der *gatekeeper,* d. h. die zentrale Schaltstelle für die Zulassung von Migrant*innen zum Arbeitsmarkt (gem. Vorgaben des AuslBG), wie am folgenden Beispiel dargestellt:

Iwan aus Russland, 27 Jahre alt, Informatiker, möchte in Österreich in einer IT-Firma arbeiten. Er wendet sich an die österreichische Botschaft in Moskau, die ihn auf die Website der Regierung verweist. Dort findet er den Punkterechner, der ihm ermöglicht festzustellen, ob er die nötige Punktezahl für eine Rot-Weiß-Rot-Karte erreicht. Da er gute Englischkenntnisse hat und die anderen Anforderungen ebenfalls erfüllt, erreicht er eine Punktezahl von 85 (Maximalwert = 100, Minimalwert = 70). Da Iwan noch kein Jobangebot in Österreich hat, muss er bei der österreichischen Botschaft ein Arbeitssuche-Visum nach Österreich beantragen; das Visum D ist für sechs Monate Aufenthalt und Jobsuche in Österreich gedacht. Innerhalb dieser sechs Monate findet Iwan einen Arbeitgeber, der ihm ein Beschäftigungsangebot macht (Arbeitsvertrag). Der Arbeitgeber beantragt die Rot-Weiß-Rot-Karte für „Besonders Hochqualifizierte" bei der zuständigen Aufenthaltsbehörde in Österreich. Gemeinsam mit dem Antrag muss er eine Arbeitgebererklärung vorlegen mit genauen Angaben zum künftigen Arbeitsplatz. Die Behörde leitet den Antrag an die zuständige regionale AMS-Geschäftsstelle zur Prüfung

der Zulassungsvoraussetzungen gem. AuslBG, weiter. Das AMS fällt nach sieben Wochen eine positive Entscheidung. Iwan kann den Job bei der Firma in Österreich nach insgesamt mehr als sieben Monaten seit dem ersten Besuch der österreichischen Botschaft in Moskau in Wien antreten.

Dieses Beispiel verdeutlicht, wie langwierig der Prozess des Zusammenführens von qualifizierten Drittstaatsangehörigen und Arbeitgeber*innen in Österreich ist und wie viele Behörden in den Prozess eingebunden sind. Dabei hat die Botschaft eine ähnliche Funktion wie die vormaligen Anwerbestellen von Gastarbeiter*innen, und das AMS ist ebenso wie damals die Drehscheibe für die Genehmigung.

Das Ziel, die Zuwanderung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen signifikant zu erhöhen, konnte bis jetzt nicht erreicht werden. Das führen Betriebe auf die bürokratischen Auflagen zurück, die allerdings in den letzten Jahren als Reaktion auf die Kritik verringert wurden. Der jährliche Zustrom steigt jedoch weiterhin nur langsam: von ursprünglich 1.000 Personen im Jahr 2011 auf 2.800 im Jahr 2021 (BMI 2021a). Das ist weiterhin deutlich weniger, als in einer Studie von Johannes Berger et al. (2010) für möglich erachtet wurde.

Dieses schwache Resultat wirft die Frage auf, in welchem Maße das tatsächlich eine Folge der Organisationsform, d. h. des Migrationsmanagements rund um die R-W-R-Karte, ist oder der Organisation des österreichischen Arbeitsmarktes für Fachkräfte und Hochqualifizierte zuzuschreiben ist. Es ist nämlich schwierig bzw. langwierig, die Qualifikationen, die im Ausland erworben worden sind, anerkannt zu bekommen, und das System der reglementierten Berufe erschwert hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen den Weg in die selbstständige Erwerbstätigkeit (Biffl/Pfeffer/Skrivanek 2012). Eine besondere Herausforderung stellt die regionale Fragmentierung der Zuständigkeiten für die Anerkennung und Validierung dar, da nur in wenigen Fällen auf Bundesebene entschieden wird (Panek 2019). Auch ist der Quereinstieg in größeren

Betrieben in die internen Arbeitsmärkte, die von Senioritätsregeln geprägt sind, nicht leicht; im Wesentlichen ist der österreichische Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte nur am unteren und oberen Ende der Hierarchie für Outsider offen, aber kaum in der Mitte. Das ist mit ein Grund dafür, dass Drittstaatsangehörige häufig unter ihrer Qualifikation beschäftigt sind.

Die Erfahrung mit dem Punktemodell der Zuwanderung, der R-W-R-Karte, legt nahe, dass es nicht nur auf die gesetzlichen Regelungen ankommt, also die Umstellung von einem von Arbeitgeber*innen ausgehenden Suchverfahren (*employer nomination scheme*) zu einem auf Punkten basierten System, das Qualifikationen von Migrant*innen bewertet (*point based system*), sondern auch auf die institutionelle Umsetzung, das „Migrationsmanagement", einerseits und die Arbeitsmarktmechanismen andererseits. Während das Migrationsmanagement seit der Einführung der R-W-R-Karte mehrmals reformiert wurde, gab es keinerlei diesbezügliche Überlegungen im Bereich der Arbeitsmarktorganisation.

Der kontinuierliche leichte Anstieg der Zahl der Bezieher*innen von R-W-R-Karten zwischen 2011 und 2021 wird im Wesentlichen auf die Reformen des Rekrutierungsmanagements zurückgeführt, etwa die Vereinfachung der bürokratischen Abläufe oder das Streichen von organisatorischen Hürden wie der Forderung, noch vor der Zusage einer Rot-Weiß-Rot-Karte eine Unterkunft in Österreich nachzuweisen. Auch brachte die ursprüngliche Verpflichtung, die Bewerbung aus dem Ausland vorzunehmen, ohne dass der*die Arbeitgeber*in oder ein *one-stop-shop* in Österreich die bürokratischen Wege für die Jobsuchenden übernimmt, hohe persönliche Migrations- und Suchkosten im Vergleich zu anderen potenziellen Aufnahmeländern. Derzeit ist durch die Implementierung eines *one-stop-shops* in der Austrian Business Agency im Jahr 2020 mit einer weiteren Vereinfachung der Suchprozesse von Arbeitgeber*innen- und potenzieller Arbeitnehmer*innenseite zu rechnen.

Es dürfte aber nicht nur am Migrationsmanagement und dem stark regulierten österreichischen Arbeitsmarkt liegen, dass so wenige hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige nach Österreich zum Zweck der Arbeitsaufnahme kommen. Entscheidend sind neben

den beruflichen Chancen, dem Einkommen und den Zukunftsaussichten (etwa Erhalt der permanenten Aufenthaltserlaubnis oder Staatsbürgerschaft) sowie der Lebensqualität und Diversität auch die Rahmenbedingungen für Partner und Kinder sowie die Haltung des Aufnahmelandes gegenüber Migrant*innen (Tuccio 2019). Den Befragungen zufolge sind die traditionellen Einwanderungsländer sowie die Schweiz am attraktivsten, gefolgt von Schweden, Norwegen und Deutschland. Österreich landet im Ländervergleich im Mittelfeld. Es kann zwar bei den Möglichkeiten für Familienmitglieder mit den besten Ländern mithalten, nicht aber was das Einkommen, die Höhe der Steuern, die Anerkennung der Qualifikationen und die gesellschaftliche und politische Einstellung zu Migration betrifft. Auch die restriktive Handhabung des Zugangs zur österreichischen Staatsbürgerschaft und die schlechten Perspektiven für einen dauerhaften Aufenthalt sind Faktoren, die Österreich für Hochqualifizierte wenig attraktiv machen. Die hohe Aufenthalts- und Beschäftigungsunsicherheit lädt offenbar dazu ein, sich anderweitig, etwa in deklarierten Einwanderungsländern, um stabilere Arbeits- und Niederlassungsmöglichkeiten umzusehen (Söhn 2012).

4.3 Irreguläre Migration und Schwarzarbeit

Angesichts der restriktiven Migrationspolitik und der hohen Regeldichte des Arbeitsmarktes stellt sich die Frage, ob es in Österreich nicht eine signifikante Zahl von undokumentierten migrantischen Arbeitskräften gibt, die versuchen, in der Schattenwirtschaft (Schwarzarbeit) unterzukommen, bis sich Chancen für eine „Legalisierung" ihrer Situation und damit der Zugang zum formellen Arbeitsmarkt eröffnen. Die Situation kann an folgendem Beispiel verdeutlicht werden:

> Eine Marokkanerin kommt als Touristin nach Österreich, um ihre Schwester zu besuchen, die als R-W-R-Kartenbesitzerin in einem IT-Unternehmen in Österreich arbeitet. Sie nimmt in einem Privat-

haushalt, unangemeldet, eine Teilzeitarbeit als Putzfrau an. Von dem Moment an ist sie eine irreguläre Migrantin, da sie als Touristin keiner Arbeit nachgehen darf, und gleichzeitig geht sie einer klassischen Schwarzarbeit in Österreich nach.

In diesem Beispiel geht es um die Kombination von zwei unterschiedlichen Tatbeständen, den irregulären Aufenthalt einerseits und die informelle Arbeit (Schwarzarbeit) andererseits. Die Größenordnung und Struktur beider Phänomene hängt in Europa vom Migrationsmodell ebenso ab wie vom Wohlfahrtsmodell (Brunovskis/Bjerkan/Zhang 2008). Das bedeutet, dass sich die sozialen und rechtlichen Konstruktionen der irregulären Migration und Arbeit in den meisten Staaten unterscheiden (Biffl 2012a). Das obige Beispiel zeigt, dass die Zuwanderung als Touristin legal war, dass allerdings das damit verbundene Verbot der Arbeitsaufnahme nicht eingehalten wurde, womit der Aufenthaltsstatus irregulär wurde. Derartige Übertretungen waren zur Zeit des Gastarbeitermodells gang und gäbe, denn die Einreise-, Aufenthalts- sowie Arbeitserlaubnis bzw. Beschäftigungsbewilligung konnten auch im Nachhinein beantragt werden (Matuschek 1985, 170). Ein Beispiel dafür, welch wichtige Rolle die Rechtslage für die Identifikation von irregulär Aufhältigen spielt, liefert die Erweiterung der EU um die Mittel-Osteuropäischen Länder 2004 und 2007. Mit einem Schlag reduzierte sich die Zahl der irregulären Migrant*innen in Österreich, da ein großer Prozentsatz der irregulären Migrant*innen aus diesen Ländern stammte. Mit dem EU-Beitritt ihres Landes erhielten sie legalen Aufenthalt, selbst wenn legale Arbeitsmöglichkeiten für gering Qualifizierte noch für sieben Jahre beschränkt blieben. Daher arbeiteten viele weiter auf dem Schwarzmarkt (vgl. dazu das Beispiel der 24-Stunden-Betreuung im Abschnitt 6.1).

Ein Bericht des Europäischen Migrationsnetzwerks (Stiller/Humer 2020) weist darauf hin, dass heute der Großteil der irregulären Migrant*innen in Österreich aus dem Asylsystem hervorgeht – etwa wenn sich Asylwerber*innen dem Verfahren entziehen, sich aber weiterhin in Österreich aufhalten. Eine andere Möglichkeit ist, dass

die Frist des Aufenthaltsrechts abgelaufen ist, die Betroffenen aber in Österreich bleiben oder auch als „geduldete" Personen kein Aufenthaltsrecht genießen, aber auch nicht abgeschoben werden (vgl. Abschnitt 4.1).

Schwarzarbeit wird aber nicht nur von irregulären Migrant*innen ausgeführt, sondern vor allem auch von der heimischen Bevölkerung, ergänzt um legal aufhältige Migrant*innen. Die Schwierigkeit der Identifikation von Schwarzarbeit resultiert einerseits aus dem Tatbestand der Illegalität selbst, andererseits aus dem fließenden Übergang zwischen Legalität und Illegalität. Die statistische Erfassung von Illegalität setzt erst dann ein, wenn die Migrant*innen mit Kontrollinstanzen (Arbeitsinspektorat, Polizei, Fremdenpolizei) konfrontiert werden. Daher ist sowohl die Größenordnung der irregulär in Österreich aufhältigen Migrant*innen schwer einzuschätzen als auch das Ausmaß der Schwarzarbeit. Die Schätzungen, die es zur Schattenwirtschaft in Österreich gibt, ergeben längerfristig ein relativ stabiles Ausmaß (Boumans/Schneider 2019, 91), mit 6 bis 9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das Arbeitsvolumen in der Schattenwirtschaft dürfte etwa bei 10 Prozent der Wertschöpfung liegen. Obschon sich die Zusammensetzung der Schwarzarbeit zwischen der Mehrheitsbevölkerung und den Migrant*innen unterscheidet, dürfte das relative Ausmaß der beiden Gruppen etwa gleich hoch sein (Biffl 2012a; 363, Biffl 2002c).

Das Ausmaß und die Struktur der Schwarzarbeit unterscheiden sich in Abhängigkeit vom Wohlfahrtsmodell stark zwischen den EU-Mitgliedstaaten (Horodnic/Williams 2019). Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Eurobarometer-Erhebung zur Schwarzarbeit (Eurobarometer 2020).[31] Die Ergebnisse aus der Eurobarometer-Befragung der EU28-Länder wurden nach den vier Wohlfahrtsmodellen (siehe Kapitel 3.2) gruppiert. In Österreich gaben 4 Prozent der Befragten an, im Jahr 2019 eine Arbeit ausgeführt zu haben, die schwarz bezahlt wurde, gegenüber 10 Prozent in den Niederlanden und 3 Prozent im Schnitt der EU28. Aber 12 Prozent

[31] Bei Eurobarometer handelt es sich um Meinungsumfragen, die von Institutionen der EU in Auftrag gegeben werden.

gaben an, Waren gekauft bzw. Dienstleistungen ohne eine Rechnung in Anspruch genommen zu haben. Im Schnitt der EU lag dieser Anteil bei 10 Prozent und in den Niederlanden, dem Land mit dem größten Ausmaß von Schwarzarbeit, bei 27 Prozent. In Ländern, in denen, aus der Sicht der Befragten, die Wahrscheinlichkeit gering ist, ertappt zu werden, ist das Ausmaß der selbstdeklarierten Schwarzarbeit höher (Angebotsseite) und es werden auch Leistungen der Schwarzarbeit in größerem Maße in Anspruch genommen (Nachfrageseite). Am häufigsten werden diverse Tätigkeiten rund um Haus und Garten, Schönheitspflege und Massagen sowie Nachhilfe angeboten und nachgefragt. Die nicht registrierte Ausübung dieser Tätigkeiten wird in Österreich, ebenso wie anderswo, meist als Kavaliersdelikt gewertet. Insbesondere wenn es um spezifische Formen der Nachbarschaftshilfe geht, in der Eigenleistung, familiäre und „Hilfe von außen" kombiniert werden, meist unter Zukauf von Produkten vom regulären Gütermarkt. Ein klassisches Beispiel ist der sogenannte Häuslbauer.

Es gibt aber auch andere Formen der Schwarzarbeit, die sich vor allem dort ergeben, wo es zu einer Fragmentierung der Produktionsstrukturen kommt, etwa über die Auslagerung auf Subauftragnehmer. Daraus ergeben sich gewisse Spielräume für „Ohne-Rechnung"-Geschäfte und Schwarzarbeit. Kontrollen können wegen der mangelnden Standardisierbarkeit der Arbeit, der Verknüpfung zwischen Privat- und Arbeitsraum und der Kleinräumigkeit oft nur schwer und/oder nur zu hohen Kosten durchgeführt werden. Häufig ist auch der Schutz der Privatsphäre ein Hindernis für Kontrollen durch das Arbeitsinspektorat.

Untersuchungen der OECD (2000/2018b) ergaben, dass die Schattenwirtschaft ebenso wie die Schwarzarbeit in den meisten Fällen mit der Marktwirtschaft eng verknüpft sind. Der Großteil der nichtdeklarierten Wertschöpfung ist ein Resultat der unvollständigen Erfassung von Tätigkeiten/Leistungen mit dem Ziel der Einsparung von Steuern bzw. von Kosten für die Arbeitskraft. Meist wird das Ausmaß der geleisteten Arbeitszeit unvollständig dokumentiert. Daraus ergeben sich Mindereinnahmen für den Staat, die nicht vernachlässigbar in ihrem Effekt auf das Budget sind.

Obendrein wird durch eine Ausweitung der Schattenwirtschaft die relative Wettbewerbslage zwischen Betrieben beeinflusst sowie sozialversicherungsrechtliche Beschäftigung unter Druck gesetzt. Daher schenkt die EU der Bekämpfung der Schwarzarbeit seit den 1990er-Jahren verstärktes Augenmerk. In ihr wird zusehends ein Delikt gesehen, das einen negativen Einfluss auf legale Beschäftigung und ihre sozialversicherungsrechtliche Absicherung hat. Deshalb wurde eine Plattform für die Bekämpfung der Schwarzarbeit in Europa eingerichtet, die 2021 in die 2019 gegründete Europäische Arbeitsagentur integriert wurde.

4.4 Beschäftigungspolitik und Migration

Eingangs ist festzuhalten, dass Österreich im Wesentlichen Arbeitskräfteangebotspolitik betreibt, d. h., dass über die verschiedenen Mittel und Wege das Arbeitskräfteangebot gesteuert wird. Die Zusammensetzung der Instrumente, die zum Einsatz kommen, hat sich im Laufe der Zeit mit dem wirtschaftlichen und demografischen Wandel verändert, umfasst aber großteils neben der Kontrolle/Regelung der Zuwanderung von Migrant*innen (Saisonnier*en, R-W-R-Karte etc.) auch Restriktionen bei der Erwerbseinbindung, besonders deutlich im Fall von Asylwerber*innen. Instrumente der Arbeitskräfteangebotspolitik betreffen aber auch Kürzungen im Wohlfahrtsbereich, so etwa die Indexierung der Familienbeihilfe für 24-Stunden-Betreuer*innen (vgl. Abschnitt 6.1) und die Neuregelung der Sozialhilfe 2017[32]. Letztere brachte das Ende einer österreichweit einheitlichen Regelung der bedarfsorientierten Mindestsicherung und substanzielle Leistungskürzungen, die vor allem Migrant*innen treffen. Die Arbeitskräfteangebotspolitik be-

[32] Die Gewährung von Leistungen bei sozialer Hilfsbedürftigkeit ist an sich Sache der Länder. Der Bund ist jedoch zuständig, auf diesem Gebiet Grundsätze für die Landesgesetzgebung aufzustellen. Diese Zuständigkeit erlaubt es dem Bund, auch Detailregelungen zu erlassen, die im Sozialhilfe-Grundsatzgesetz 2019 (BGBl I 41/2019) ihren Niederschlag finden. Die Länder haben aber weiterhin Regelungsspielräume.

trifft aber nicht nur Migrant*innen, sondern alle (potenziellen) Arbeitskräfte. Reformen des Pensionssystems spielen dabei eine besondere Rolle: Während die Politik in den frühen 1980er-Jahren Frühpensionierungen und Invaliditätspensionen (Nachtschicht-Schwerarbeitsgesetz[33]) als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots einsetzte, nicht zuletzt als Reaktion auf den Eintritt der Babyboom-Generation ins Erwerbsleben, erfolgte in den 2000er-Jahren die Kehrtwende angesichts des bevorstehenden Pensionsschubs der Babyboom-Generation. Daher wurde 2014 der Zugang zu Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspensionen eingeschränkt und die Rehabilitation unter dem Grundsatz „Rehabilitation vor Pension" forciert (Sozialministerium 2021, 5). Eine Befragung potenzieller Arbeitgeber*innen und eine wissenschaftliche Begleitung betroffener gesundheitlich eingeschränkter älterer Arbeitskräfte mit und ohne Migrationshintergrund zwischen 2015 und 2017 ergab, dass es für gesundheitlich eingeschränkte ältere Arbeitskräfte nach einer medizinischen und beruflichen Rehabilitation, unabhängig vom Migrationshintergrund, aus unterschiedlichen Gründen sehr schwierig ist, wieder einen Job zu bekommen (Biffl/Faustmann et al. 2017). Diese Erfahrung ist nach den großen Anstrengungen der beiden Rehabilitationsformen (medizinisch und beruflich) für viele Betroffene eine Erkenntnis, mit der sie schwer fertig werden.

Im Gegensatz zur Arbeitskräfteangebotspolitik wendet sich die Arbeitskräftenachfragepolitik an Arbeitgeber*innen, damit sie mehr Arbeitsplätze und bessere Arbeitsbedingungen schaffen. Maßnahmen in dem Bereich umfassen öffentliche Beschäftigungsprogramme ebenso wie Lohnsubventionen und Entwicklungsprogramme. Österreich war seit den 1970er-Jahren sehr zurück-

[33] Bundesgesetz über Schutzmaßnahmen für Nachtschwerarbeiter durch Änderung des Urlaubsgesetzes, des Arbeitszeitgesetzes und des Arbeitsverfassungsgesetzes sowie durch Maßnahmen zur Sicherung der gesetzlichen Abfertigung, der Gesundheitsvorsorge und Einführung eines Sonderruhegeldes (Nachtschwerarbeitsgesetz – NSchG) BGBl 354/1981 idF I 249/2021.

haltend bei der Implementierung von beschäftigungsfördernden Maßnahmen, ganz im Gegensatz zu den USA (Bartik 2001). Ein Umschwenken der Arbeitsmarktpolitik weg von passiven Leistungen hin zu Aktivierungsmaßnahmen in den 1980er-Jahren brachte zwar eine Reorientierung, die aber nur ansatzweise Arbeitsplätze schafft (Biffl 1988).

Mit dem Vertrag von Amsterdam im Juni 1997 wurde die Beschäftigungspolitik zu einem Bestandteil der europäischen Integrationspolitik. Die EU erweiterte damit den Einflussbereich auf ein Gebiet, den Arbeitsmarkt, der bis dato ein uneingeschränkter Bestandteil der Souveränität der Nationalstaaten war (Biffl 2000b). Die Konsequenz war die Ausrichtung der Beschäftigungspolitik an vier Säulen:

1. Erhaltung der Vermittelbarkeit von Arbeitsuchenden,
2. Unterstützung des Unternehmergeistes,
3. Förderung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen an neue Herausforderungen (Investitionen in Humankapital, Anpassung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsverträge) und
4. Chancengleichheit von Frauen und Männern.

All das fällt in den Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, und das Arbeitsmarktservice (AMS) ist der wesentliche Akteur in der Umsetzung. Diese Maßnahmen stellen eine gewisse Ergänzung der traditionellen Beschäftigungspolitik um Aspekte der Nachfragesteigerung dar mit dem Ziel der Eindämmung von Arbeitslosigkeit.

Jüngst wurde von der derzeitigen Regierung eine beschäftigungspolitische Neuausrichtung in der Gestalt einer Senkung der Lohnnebenkosten in die öffentliche Diskussion eingebracht. Ziel ist die Entlastung der Arbeitgeber*innen verbunden mit der Erwartung, dass die Verringerung der Arbeitskosten mehr neue Arbeitsplätze schaffen würde. Diesbezügliche internationale empirische Erfahrungen legen diese Schlussfolgerung nahe. Allerdings kann eine Senkung von Dienstgeberbeiträgen nur kurzfristig spürbare Beschäftigungseffekte bringen (Leoni/Schratzenstaller 2020).

Was den Umgang mit Migrant*innen anbelangt, so ist er äußerst zwiespältig. Einerseits wird von ihnen Leistung eingefordert – das spiegelt sich im Leitbild des österreichischen Staatssekretariats für Integration aus dem Jahr 2011 mit dem Slogan „Integration durch Leistung" (Schnebel 2014). Andererseits werden bestimmte Gruppen von der Möglichkeit, zu arbeiten und damit „Leistung" zu erbringen, ausgeschlossen. Horvath (2014) weist auf diese Inkonsistenz der österreichischen Politik hin, die hoch qualifizierte Arbeitskräfte hofiert und Asylsuchende marginalisiert. Insgesamt wird der Blick auf Migrationen in Österreich seit der Zuwanderungsspitze von Flüchtlingen 2015/16 zunehmend kritisch, wobei vor allem sicherheitspolitische Erwägungen ins Feld gebracht werden. Faist (2006) hat schon früher auf die zunehmende Versicherheitlichung der Migrationsdebatten hingewiesen; er sah darin eine Reaktion auf die Verunsicherung des Staates, aber auch der Gesellschaft, durch die Terroranschläge auf die Zwillingstürme des World Trade Centers (WTC) in New York am 11. September 2001.

4.5 Fluchtmigration und Zugang zum Arbeitsmarkt

Wir haben in den Kapiteln 1 und 2 erläutert, dass es in der Geschichte der Einwanderung nach Österreich immer wieder Phasen der Fluchtmigration gab. Aus Abbildung 1 ist ersichtlich, dass die Wachstumsschübe der Bevölkerung ab den frühen 1980er-Jahren stets mit der Zuwanderung einer größeren Zahl von Asylwerber*innen oder Kriegsvertriebenen in Verbindung standen (Beciragic/Delevigne/Girardi 2005). Dabei fallen vor allem zwei Zuwanderungsspitzen ins Auge: Die erste betrifft die Jahre 1991/92, als die Zuwanderung von Flüchtlingen aus dem vom Bürgerkrieg gebeutelten Jugoslawien das demografische Bild prägte (Netto-Zuwanderung, d. h. Saldo aus Zuwanderung minus Abwanderung = 148.300). Die zweite fällt in die Jahre 2015/16 (Netto-Zuwanderung 177.700), als der Nahostkonflikt Verfolgte und Vertriebene aus Syrien und dem Irak nach Europa brachte, zusätzlich zu dem laufend hohen Zustrom von Flüchtlingen aus Afghanistan. Die Flucht aus der Ukraine seit

dem Februar 2022 im Gefolge des zerstörerischen Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine könnte eine weitere Zuwanderungsspitze bringen. Bis Mitte Juli 2022 hatten sich rund 80.000 ukrainische Kriegsvertriebene in Österreich registriert (ÖIF 2022).

Bevor wir auf den Umgang Österreichs mit den verschiedenen Gruppen von Flüchtlingen eingehen, kurz ein Einschub zu Definitionen und dem rechtlichen Rahmen von Asyl. Österreich hat die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK)[34] zwar schon 1954 übernommen, aber erst 1968 wurde mit dem Bundesgesetz über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ein eigenes Asylverfahrensgesetz geschaffen. Über die Zeit, vor allem aber ab 1991, kam es immer wieder zu Reformen des Asylgesetzes, die jüngste 2022 als Reaktion auf den erwarteten „Massenzustrom" von Ukrainer*innen und den amtlichen Umgang damit.

Definitionen und rechtlicher Rahmen von Asyl

Asylwerber*innen sind Personen, die ein formelles Ansuchen auf Gewährung des Asylstatus gemäß GFK 1951 (Art 33/1) gestellt haben, deren Verfahren aber noch nicht abgeschlossen sind. Endet das Verfahren positiv, dann erhält der*die Asylwerbende das Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen, d. h., er*sie wird ein „anerkannter Flüchtling". Sollte das Ansuchen abgelehnt werden, kann die Aufforderung ausgesprochen werden, das Land zu verlassen. Wenn die sofortige Rückführung aus bestimmten Gründen nicht möglich bzw. zumutbar ist, kann ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht gewährt werden. Die Europäische Charta der Grundrechte sieht vor, dass niemand in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen werden darf, in dem das Risiko der Todesstrafe, Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe

[34] Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK), United Nations Treaty Series 189, 137 vom 28 Juli 1951; in Kraft getreten am 22. April 1954 (BGBl 55/1955). Das Asylverfahrensgesetz regelte die Aufenthaltsberechtigung im Sinne der GFK: BGBl 126/1968.

oder Behandlung besteht.[35] Abgeschoben werden darf jedoch, wenn der Flüchtling eine Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmelandes darstellt.[36] Bis über den Asylantrag entschieden ist, darf nicht abgeschoben werden, außer der Asylwerbende hat vor dem Einreichen in einem anderen EU-Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt. Dann kann er, dem Dublin-Abkommen 1990/1997[37] folgend, dorthin zur Bearbeitung des Antrags zurückgewiesen werden. Am 1. März 2003 trat die Dublin-II-Verordnung als Nachfolgeregelung des Dubliner Übereinkommens in Kraft. Seit 1. Jänner 2014 gilt die Dublin-III-Verordnung als weitere Nachfolgeregelung. Mit ihr ist der Anwenderkreis der Dublin-Regeln auf weitere EU-Mitgliedstaaten und über Zusatzabkommen auch auf Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz ausgedehnt worden[38].

Wenn das Asylansuchen abgelehnt wird und Gründe für eine Nichtzurückweisung ins Herkunftsland bestehen (Non-Refoulement), kann subsidiärer Schutz für eine bestimmte Zeit gewährt werden – üblicherweise für ein Jahr, mit der Möglichkeit der Verlängerung.[39] Personen können auch ohne ein Asylverfahren durchlaufen zu müssen einen humanitären Aufenthaltsstatus erhalten, etwa wenn sie in Kriegsgebieten oder Flüchtlingslagern vom UNHCR als besonders gefährdete Personen identifiziert werden und im

---

35 Art 19 Abs 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), 2016/C 202/02.

36 Ausnahme der GFK gemäß Artikel 33/2.

37 Das Dublin-Abkommen wurde 1990 unterzeichnet und trat 1997 in Kraft (Amtsblatt Nr. C 254 vom 19/08/1997 S. 0001 – 0012); es enthält Bestimmungen zur Prüfung eines in einem EU-MS gestellten Asylantrags. Das Dublin-II-Abkommen, das Dublin I ersetzte, fand in der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 ihren Niederschlag. Eine neuerliche Anpassung findet sich im Dublin-III-Abkommen in der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013.

38 Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, ABl C 1997/254, 1.

39 § 8 AsylG.

Zuge eines *Resettlement*-Programms als anerkannte Flüchtlinge aufgenommen werden. Österreich setzte dieses Instrument für Flüchtlinge aus Syrien 2014 bis 2017 ein, für in Summe 1.340 Flüchtlinge (Kratzmann 2016).

Obschon die Europäische Union nur eine geringe Handlungsmacht im Bereich der Regelung von Fluchtmigration hat, gibt es doch im Amsterdamer Vertrag von 1997 wesentliche Elemente der Asylpolitik, die aus der dritten Säule der intergouvernementalen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in das supranationale Rechtsetzungsverfahren der ersten Säule, und damit der Gemeinschaftszuständigkeit, überführt wurden (Angenendt 2002; Geddes 2000). Zwischen 1999 und 2004 wurde im Bereich Asyl die Verabschiedung von Richtlinien über Minimalstandards für Aufnahmebedingungen, das Asylverfahren, die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären und vorübergehenden Schutzes sowie die Zuständigkeit der einzelnen Staaten für die Durchführung von Asylverfahren (Dublin-Verordnung) und eine „ausgewogene Verteilung der Belastungen" zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt[40]. Die Umsetzung verzögerte sich wegen zahlreicher Widerstände von EU-Mitgliedstaaten und ist im Bereich der „ausgewogenen Aufteilung der Belastungen" bis heute offen. Sie wurde allerdings als Folge des Flüchtlingszustroms aus der Ukraine um einen Durchführungsbeschluss[41] ergänzt, der auch in das österreichische Gesetz zur Regelung des vorübergehenden Schutzes von Ukrainer*innen Eingang fand[42].

---

[40] Die Absicht einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbunden ist, fand in der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 ihren Niederschlag.

[41] Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

[42] Verordnung der Bundesregierung über ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für aus der Ukraine Vertriebene (Vertriebenen-Verordnung – VertriebenenVO), BGBl II 92/2022.

Die EU-Aufnahmerichtlinie legt Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbenden in den Mitgliedstaaten fest[43]. Österreich entschloss sich daraufhin für die Implementierung einer Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art 15a B-VG[44] über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerbende, Asylberechtigte – während der ersten 4 Monate nach Asylgewährung, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen). Die Erstversorgung erfolgt in einer Betreuungseinrichtung des Bundes, im Anschluss daran werden die Asylwerbenden nach einem Verteilungsschlüssel auf die Bundesländer aufgeteilt.

Die Qualifikationsrichtlinie[45], auch Anerkennungsrichtlinie genannt, verlangt die Einhaltung von Mindestnormen bei der Anerkennung und dem Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und beim Inhalt des zu gewährenden Schutzes, das heißt den damit verbundenen Rechten. Der Flüchtlingsstatus ist zumindest für drei Jahre zu gewähren, mit der Möglichkeit der Verlängerung[46]. (Nachkommende) Familienangehörige (Partner*innen plus minderjährige Kinder) haben den Anspruch auf Gleichbehandlung mit dem Ankerflüchtling.

---

[43] Die Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), auch Aufnahmerichtlinie genannt, führt im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gemeinsame Normen ein.

[44] Gesamte Rechtsvorschrift für Grundversorgungsvereinbarung – Art 15a B-VG (Bund – Länder), Fassung vom 25.10.2022.

[45] Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

[46] Gemäß § 3 (4) AsylG 2005 zum Status des Asylberechtigten.

Die sogenannte Massenzustrom-Richtlinie[47], die im Gefolge des Kosovo Krieges 1998/99 erlassen wurde, legt Mindestnormen für die Gewährung eines vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen fest sowie Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten, die mit der Aufnahme und ihren Folgen verbunden sind. Diese Richtlinie wurde zur Grundlage für die Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen/Vertriebenen in Österreich und anderen Ländern der EU, nicht jedoch für die „Massenzuwanderung" von Flüchtlingen 2015/16.

Asylwerber*innen muss spätestens neun Monate nach Asylantragstellung der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden, wenn noch keine erstinstanzliche Entscheidung getroffen wurde und diese Verzögerung nicht den Antragsteller*innen zur Last gelegt werden kann[48]. Österreich hat, wie in Abschnitt 4.1 näher ausgeführt, Asylwerber*innen bis jetzt den freien Zugang zum Arbeitsmarkt nicht gewährt.

Zum Umgang mit Fluchtzuwanderung in Österreich

Während Flüchtlinge aus dem vormaligen „Ostblock" quasi automatisch als politische Flüchtlinge aufgenommen wurden (Graf/Knoll 2017), veränderte sich die Situation mit dem Fall des Eisernen Vorhangs. Das schlug sich in einer Reform des Asylgesetzes 1991 und dem darin verankerten Umgang mit Flüchtlingen nieder.[49] Die Neuregelung definiert, wer als Flüchtling anerkannt werden kann, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, wie die zuständige Behörde zu entscheiden hat, welche Unterbringungsformen

[47] Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011.

[48] Art 15 Abs 1 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl L 2013/180, 96.

[49] Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 1991), BGBl 8/1992 idF I 100/2003.

für Asylwerber*innen möglich sind etc. In weiterer Folge wurde die Asylgesetzgebung häufig reformiert, z.T. um EU-Richtlinien zu inkludieren. Nicht zuletzt da Asylwerber*innen einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, wurden und werden gewisse Gruppen von Flüchtlingen/Vertriebenen, etwa jüngst die geflohenen Ukrainer*innen[50], nicht über das Asylsystem in Österreich aufgenommen.

Vorauszuschicken ist, dass sich die Zusammensetzung der Flüchtlinge in den drei Phasen starker Zuwanderungsspitzen nicht nur nach Herkunft, sondern auch nach Geschlecht, Alter und Bildungshintergrund unterscheidet. Diese Strukturmerkmale haben einen Einfluss auf die Erwerbschancen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Die über 100.000 Flüchtlinge aus Jugoslawien, die im Gefolge der Unabhängigkeitsbewegungen Sloweniens und Kroatiens (1991) sowie von Bosnien-Herzegowina (1992) nach Österreich kamen, erhielten in Österreich bis 1998 ein befristetes Aufenthaltsrecht als sogenannte De-facto-Flüchtlinge. Von den rund 13.000 Kroat*innen kehrte der Großteil nach dem Ende der Kampfhandlungen 1992 nach Kroatien zurück (Wassertheurer 2010). Der Krieg in Bosnien-Herzegowina dauerte bis 1995, nicht zuletzt weil eine friedliche Lösung angesichts der schwierigen historischen Gegebenheiten und der komplexen ethnisch-religiösen Zusammensetzung der Bevölkerung ohne Unterstützung der USA und der UNO nicht zustande kommen konnte (Abkommen von Dayton, Mayer 2020). Flucht und Vertreibung waren mit ethnischen Säuberungen verbunden, die die Rückkehrmöglichkeiten bestimmter Gruppen erschwerten. Schätzungen zufolge blieben mehr als zwei Drittel der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in Österreich. Nur ein kleiner Prozentsatz suchte um Asyl an (Biffl 1994a, 11). Nicht nur NGOs (Kirchen/Klöster, Caritas, Diakonie etc.) und der Staat unterstützten die De-facto-Flüchtlinge, sondern auch in Österreich sesshaft gewordene Gastarbeiter*innen aus den umkämpften Regionen. Etwa die Hälfte der Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina waren Hilfsarbeiter*innen, 38 Prozent Fach-

[50] Gemäß BGBl II 92/2022.

kräfte und knapp 12 Prozent hatten Matura oder eine universitäre Ausbildung (Biffl/Bock-Schappelwein 2003).

Über die gesamte Periode von 1992 bis 1995 erhielten 84.000 Flüchtlinge eine staatliche Unterstützung im Rahmen der sogenannten Bund-Länder-Aktion (Biffl 1999c, 21), viele von ihnen Frauen und Kinder. Die Zahl der ausländischen Schüler*innen erhöhte sich daher zwischen dem Schuljahr 1989/90 und 1995/96 um 61.200 (+128 Prozent) auf 109.000. Der Anteil der ausländischen Schüler*innen stieg innerhalb dieser 6 Jahre von 4,2 auf 9,1 Prozent, ohne dass substanzielle Integrationsförderungen im Schulsystem vorgenommen wurden.

Die De-facto-Flüchtlinge hatten schon von Beginn ihrer Ankunft in Österreich an Zugang zum Arbeitsmarkt, zunächst nur zu gemeinnütziger Arbeit, ab Juli 1993 (per Erlass des Arbeitsministers Josef Hesoun) auch zur Privatwirtschaft. Diese Vorgangsweise wurde nicht zuletzt deshalb gewählt, weil man erwartete, dass der Großteil wieder in ihre Herkunftsregionen zurückkehren würde. In der Zwischenzeit sollten sie sich so schnell wie möglich eigenständig versorgen können. Es ist daher nicht überraschend, dass sich Ende Dezember 1997 nur mehr 5.800 Bosnier*innen in der Bund-Länder-Aktion befanden; die anderen Erwachsenen hatten alle eine Arbeit und damit eine eigenständige Absicherung gefunden (Biffl 1999c, 22). Von den 5.800, die in der staatlichen Versorgung verblieben waren, kehrte etwa die Hälfte mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Inneres nach Bosnien-Herzegowina zurück; 2.000 erhielten einen humanitären Aufenthaltsstatus in Österreich.

Mit dem Kosovokrieg 1998/99 kamen neuerlich Flüchtlinge aus dem Westbalkan. Sie waren großteils männlich und registrierten sich vorwiegend als Asylsuchende (13.000), da sie hofften, sich auf diese Weise in Österreich niederlassen zu können. Insgesamt erhielten etwa 3.000 den Flüchtlingsstatus gemäß Genfer Flüchtlingskonvention. Das heißt, dass drei Viertel der Asylwerber*innen nach dem Krieg in den Kosovo zurückkehren mussten, während sich die Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina großteils in Österreich niederlassen konnten.

Der Umgang mit den Flüchtlingen aus dem Nahen Osten und Afghanistan, die in großer Zahl 2015/16 nach Österreich kamen, folgte dem Muster der Kosovo-Albaner*innen, d. h., sie suchten um Asyl an, da ihnen keine andere legale Aufenthaltsmöglichkeit offenstand. Die Dauer des Asylverfahrens und die Anerkennungsquote war je nach Herkunft sehr unterschiedlich. Während syrische Flüchtlinge relativ rasch und zu einem hohen Prozentsatz den Status eines Konventionsflüchtlings erhielten (2016: 89 Prozent, 2020: 82 Prozent), lag der Anerkennungsanteil unter Flüchtlingen aus Somalia (2016: 57 Prozent, 2020: 77 Prozent), dem Irak (2016: 40 Prozent, 2020: 35 Prozent) und Afghanistan (2016: 30 Prozent, 2020: 38 Prozent) deutlich darunter (BFA 2016/2020). Die geringsten Anteile unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern haben Asylsuchende aus dem Maghreb (Marokko, Algerien) und Pakistan mit etwa 1 Prozent (BFA 2016/2020). Auch wenn die durchschnittliche Verfahrensdauer von Asylfällen im Jahr 2020 auf 3,9 Monate schrumpfte, gibt es weiterhin deutliche Unterschiede nach Herkunft und Einzelfall (BFA 2020).

In der ersten Phase des Zustroms der Kriegsflüchtlinge im Jahr 2014/15 waren etwa drei Viertel Männer; erst mit dem Familiennachzug[51] erhöhte sich der Frauenanteil und erreichte im Jahr 2018 einen Höhepunkt von knapp 40 Prozent (BMI 2018, 9). Seither sinkt der Frauenanteil wieder und fiel im Jahr 2021 auf 15 Prozent der 39.900 Asylsuchenden (BMI 2021b, II). 8 Prozent der Asylanträge (3.100) im Jahr 2021 betrafen in Österreich geborene Kinder von anerkannten Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten („Nachgeborene")[52]. Diese Zahl zeigt, dass nicht nur der Familiennachzug aus dem Ausland (2021 waren das 12.200 Anträge) in der Zahl der Asylsuchenden enthalten ist, sondern auch die Geburt von Kindern anerkannter Flüchtlinge und Schutzberechtigter in Öster-

[51] § 35 AsylG regelt den Familiennachzug von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten.

[52] § 17 Abs 3 AsylG regelt die Vorgangsweise bei der Antragstellung von nachgeborenen Kindern von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich.

reich (Expertenrat für Integration 2022, 22). Letztere haben einen Rechtsanspruch auf denselben Aufenthaltstitel wie ihre Eltern.

Der Bildungshintergrund der Flüchtlinge unterschied sich merklich zwischen Personen aus Syrien, die in hohem Maße dem Mittelstand mit mittlerer und höherer Bildung angehörten, und Personen aus Afghanistan, die in ihrem von langen kriegerischen Auseinandersetzungen geprägten Land kaum Zugang zu Bildung hatten (Buber-Ennser et al. 2016; Biffl 2017b). Wenn man allerdings die Flüchtlinge aus 2015/16 zusammengenommen betrachtet, unterschied sich der Qualifikationshintergrund nicht stark von dem der gesamten Gruppe aus dem vormaligen Jugoslawien in den 1990er-Jahren.

Dass nach der Zuwanderung von großteils männlichen Flüchtlingen 2015/16 viele Kinder und Jugendliche im Rahmen der Familienzusammenführung nachkamen, ist u. a. auch aus der Schulstatistik ersichtlich. Während sich der Anteil ausländischer Schüler*innen an allen Schüler*innen zwischen 1995/96 und 2013/14 nur schwach auf 10,5 Prozent erhöht hatte (auf 120.110, +11.100, +10 Prozent), stieg er im Gefolge der Familienzusammenführung bis zum Schuljahr 2018/19 sprunghaft auf 16,3 Prozent (auf 185.400, +65.300, +54 Prozent, Statistik Austria o. J. a. a). Da es seit 2010 mit dem Nationalen Aktionsplan Integration (NAP.I) und ab 2011 mit einem Staatssekretariat bzw. später einem Ministerium für Integration eine systematische Integrationspolitik auf Bundesebene gibt, wurden für die Flüchtlinge aus 2015/16 spezifische Integrationsmaßnahmen im Bildungs- und Arbeitsmarktbereich gesetzt. Diese unterstützten die Kinder und Jugendlichen im schulischen Bereich und vor allem auch Frauen über die Aus- und Weiterbildung, um deren Erwerbsintegration zu fördern (Berger et al. 2016; BMEIA 2015). Das war ein wesentlicher Unterschied zum Umgang mit der Fluchtzuwanderung aus Bosnien-Herzegowina in den 1990er-Jahren, bei der es kaum integrationsfördernde Maßnahmen gab.

Nach sechs Jahren Aufenthalt in Österreich waren 53 Prozent der anerkannten Flüchtlinge, die 2011 nach Österreich kamen, erwerbstätig (Forstner et al. 2019). Das entspricht dem EU-Schnitt (Dumont/Spielvogel/Widmaier 2010). Jedoch gab es deutliche

Unterschiede nach Herkunft und Geschlecht. Während sich die Erwerbsintegration der Männer aus Syrien und Afghanistan kaum vom Schnitt österreichischer Männer unterscheidet, ist sie bei den Frauen um etwa zehn Prozentpunkte geringer als im Schnitt der Österreicherinnen. Am unteren Ende liegt die Erwerbseinbindung von Frauen und Männern aus Russland/Tschetschenien und Somalia (Forstner et al. 2019).

Untersuchungen von Michael Landesmann und Isilda Mara (2021, 131) für Österreich sowie von Herbert Brücker, Yuliya Kosyakova und Eric Schuss (2020, 75) für Deutschland belegen, dass der sofortige Einstieg von (anerkannten) Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt nicht notwendigerweise einer nachhaltigen, zufriedenstellenden Erwerbseinbindung und Niederlassung förderlich ist. Das gilt vor allem für Flüchtlinge mit einem höheren Bildungsgrad. Erst eine Zeit der Anpassung und des Erlernens der Sprache des Aufnahmelandes, verbunden mit der Anerkennung der mitgebrachten Qualifikationen und ihrer Ergänzung um Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, damit die Qualifikationen den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes des Aufnahmelandes eher entsprechen, sind gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration ins Erwerbsleben. Dass die Erwerbsintegration der weiblichen Flüchtlinge der der Männer mit Fluchterfahrung sowie der der Frauen der Mehrheitsbevölkerung hinterherhinkt, hängt zum Teil mit der mangelnden Kinderbetreuung zusammen (Biffl/Kilic/Zentner 2021), zum Teil auch mit einer kulturell geprägten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Diese Studienergebnisse und Schlussfolgerungen beziehen sich allerdings nur auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte. Sie berücksichtigen nicht den Effekt der zum Teil sehr langen Wartezeiten der Asylwerber*innen auf ihre spätere Erwerbsintegration. Eine diesbezügliche Analyse für Deutschland weist nach, dass sich eine längere Verfahrensdauer auf den Erwerbseintritt negativ auswirkt (Brenzel/Kosyakova 2019, 6).

Die jüngste substanzielle Zuwanderung von Flüchtlingen/Vertriebenen findet seit Februar 2022 statt. Dabei handelt es sich um Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und nicht um Vertriebene im

engeren Sinne des Wortes; sie sind nämlich vor dem Krieg in der Ukraine geflohen, wurden aber nicht aufgrund ihrer ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit gegen ihren Willen gezwungen, ihr Land zu verlassen. Die österreichischen Behörden verwenden in der Verordnung allerdings den Begriff Vertriebene/Kriegsvertriebene, da sie sich an die deutsche Übersetzung von *displaced persons* als Vertriebene halten.[53] Mit dieser Verordnung wurde die EU-Massenzustrom-Richtlinie[54] in österreichisches Recht übergeführt. Die gewählte Begrifflichkeit folgt der Argumentation des Durchführungsbeschlusses des Rates der EU-Innenminister vom 4. März 2022[55], demzufolge es sich im Fall der Ukraine um einen Massenzustrom von Vertriebenen im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG handelt.

Gemäß Vertriebenen-Verordnung der Bundesregierung vom 11. März 2022 erhalten Flüchtlinge aus der Ukraine das vorübergehende Aufenthaltsrecht, das den Zugang zu Bildung, medizinischer Versorgung und dem Arbeitsmarkt ermöglicht – ohne eine vorherige Arbeitsmarktprüfung. Das vorübergehende Aufenthaltsrecht besteht bis 3. März 2023 und wird, falls es nicht vorher beendet wird, automatisch um bis zu zweimal 6 Monate verlängert. Gemäß EU-Regelung kann eine Verlängerung auf insgesamt 3 Jahre gewährt werden. Die Vertriebenen sind keine Asylwerber*innen, haben aber im Fall von Bedürftigkeit wie Asylwerber*innen Anspruch

---

53 Verordnung der Bundesregierung über ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für aus der Ukraine Vertriebene (Vertriebenen-Verordnung), BGBl II 92/2022.

54 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (EU-Massenzustrom-Richtlinie), 2001/55/EG.

55 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ST/6846/2022/INIT.

auf die Grundversorgung – anders als anerkannte Flüchtlinge, die Anspruch auf die wesentlich höhere Sozialhilfe haben. Sollten sie um Asyl ansuchen, wird in der Zeit des temporären Aufenthaltsrechts das Asylverfahren nicht begonnen. Ende Juni 2022 gab es 508 Anträge von Ukrainer*innen auf Asyl. Im Juni 2022 bezogen 55.000 Ukrainer*innen die Grundversorgung (BMI 2022). Das bedeutet, dass etwa ein Drittel der registrierten Ukrainer*innen keine staatliche Hilfe in Anspruch nahm.

Einige Aspekte unterscheiden den Zustrom von Geflohenen aus der Ukraine von dem aus dem Mittleren und Fernen Osten von 2015/16: Die Ukraine hatte schon vor Beginn der russischen Invasion eine strategische Partnerschaft mit der EU, und zwar im Rahmen der östlichen EU-Nachbarschaftspolitik. Ukrainer*innen können visumfrei für touristische Zwecke nach Österreich und in den gesamten Schengen-Raum einreisen. Die Zusammensetzung nach Geschlecht und Alter ist fokussiert auf Frauen (83 Prozent der registrierten Ukrainer*innen gemäß ÖIF 2022), Kinder und ältere Personen. Wehrfähige Männer zwischen 18 und 60 Jahren dürfen die Ukraine in der Regel nicht verlassen, da sie zur militärischen Landesverteidigung verpflichtet sind. Es ist unklar, wie viele der Ukrainer*innen, die sich derzeit in Österreich aufhalten, wieder in die Ukraine zurückkehren werden. Der temporäre Aufenthaltstitel bedeutet, dass davon ausgegangen wird, dass der Großteil wieder in die Ukraine zurückkehren wird – denn es ist kein Übergang in einen migrationsspezifischen Aufenthaltstitel vorgesehen. Den hat es auch nicht für die De-facto-Flüchtlinge in den 1990er-Jahren gegeben; allerdings war es bei anhaltender Beschäftigung möglich, sich in Österreich niederzulassen. Ein Großteil hat auch eine möglichst rasche Einbürgerung als Sicherung des Aufenthaltsstatus gewählt.

Es stellt sich auch die Frage, ob bzw. in welchem Ausmaß erwachsene ukrainische Männer in den nächsten ein bis zwei Jahren zu ihren Familienangehörigen in Österreich nachkommen werden. Das wird wohl davon abhängen, wie lange der Krieg dauert, wie groß die Zerstörungen sein werden, und welche politischen Verhältnisse herrschen werden, insbesondere ob Gebiete längerfristig von Russland besetzt bleiben.

Angesichts des hohen Bildungsgrades der ukrainischen Bevölkerung, vor allem auch im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich, sind die Erwartungen für eine erfolgreiche Erwerbsintegration in Österreich hoch. Jedoch zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass der Großteil der 6.700 ukrainischen Vertriebenen, die bis Mitte Juni 2022 eine Beschäftigung aufgenommen haben, im Wesentlichen in Branchen und Tätigkeiten mit einem niedrigen Qualifikationsbedarf arbeiten – vor allem im Gastgewerbe, im Handel sowie in Landwirtschafts- und Gartenberufen. Das kann z.T. mit den geringen Deutschkenntnissen, z.T. auch mit den Arbeitskräfteknappheiten in diesen Sektoren erklärt werden. In den OECD-Ländern mit belastbaren Daten waren bis Anfang Juni ca. 10 Prozent der Vertriebenen in Beschäftigung, und damit etwa ebenso viele wie in Österreich (Liebig 2022). Auch anderswo nahmen die geflüchteten Frauen vermehrt niedrig qualifizierte Beschäftigungen an.

4.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen des österreichischen Migrationsregimes in Verbindung mit der Beschäftigungspolitik verursachen eine Spaltung der Migrationspopulation. Auf der einen Seite stehen die guten, leistungsstarken Migrant*innen, die über die R-W-R-Karte und einen rascheren Zugang zur Staatsbürgerschaft[56] zum Kommen motiviert werden, und auf der anderen Seite die Asylwerber*innen, die als Gefahr gesehen werden, das Sozialsystem zu unterminieren und die öffentliche Sicherheit zu gefährden. Ihnen wird der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert und damit die Chance genommen, sich ihr eigenes Geld zu ver-

[56] Grundsätzlich kann nach zehnjährigem rechtmäßigem und ununterbrochenem Aufenthalt in Österreich, davon mindestens fünf Jahre niedergelassen, die österreichische Staatsbürgerschaft gewährt werden. Jedoch können besonders gut integrierte Personen seit der Novelle zum Staatsbürgerschaftsrecht 2013 bereits nach mindestens sechsjähriger Aufenthaltsdauer eingebürgert werden; BGBl I 136/2013.

dienen und damit der Unterstellung des Schmarotzertums entgegenzutreten.

Der Umgang mit der Fluchtmigration in Bezug auf die Erwerbsintegration ist zwiespältig: Wenn man den Zugang zum Arbeitsmarkt öffnet, wie im Fall der De-facto-Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, fallen zwar weniger Unterstützungs- und Integrationskosten wie bei der Fluchtzuwanderung 2015/16 an, aber die Wahrscheinlichkeit der Niederlassung in Österreich ist höher als im Fall einer restriktiven Handhabung der Asylgewährung. Wenn aber eine Rückführung der abgelehnten Asylwerber*innen ins Ursprungsland schwierig ist, schafft man sich ein Heer an irregulär aufhältigen Migrant*innen, die keiner legalen Arbeit nachgehen können. Daraus kann ein Sicherheitsproblem entstehen, dem man eigentlich über eine abwehrende Asylpolitik entgehen wollte.

Als Schlussfolgerung könnte man den Wahlspruch der OECD verinnerlichen, demzufolge Migrant*innen nicht als Problem, sondern als Ressource anzusehen sind. Dementsprechend lassen sich integrationspolitische Maßnahmen als Investitionen verstehen, die aus den mitgebrachten Ressourcen der Migrant*innen das Beste machen (freie Übersetzung des folgenden Satzes): „Migrants need to be seen as a resource rather than a problem and integration policies as an investment to make the best use of their skills." (OECD 2014, 11)

5 Auswirkungen einer Liberalisierung der Migration: Der Spezialfall der mittel- und osteuropäischen Länder

Am 1. Mai 2004 traten zehn Staaten der EU bei: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Malta und Zypern. Am 1. Dezember 2007 kamen Bulgarien und Rumänien hinzu und am 1. Juli 2013 folgte Kroatien. Durch diese drei Erweiterungsrunden stieg die Zahl der Mitgliedstaaten der EU von 15 auf 28, die Bevölkerung der EU erhöhte sich um rund 108 Millionen Einwohner*innen und ihre Fläche stieg um rund 1,1 Millionen Quadratkilometer. Die mittel- und osteuropäischen Länder unter den neuen Mitgliedstaaten waren aufgrund der gemeinsamen Erfahrung eines planwirtschaftlichen Systems und die in den 1990er-Jahren erfolgte marktwirtschaftliche Transformation dieser Systeme deutlich ärmer als die bisherigen Mitgliedsländer. Dadurch erhöhten diese Erweiterungsrunden die wirtschaftliche Heterogenität innerhalb der EU wesentlich stärker als die vorangegangenen Erweiterungen um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich (1973), Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) sowie Finnland, Schweden und Österreich (1995). Auch die bereits davor bestehenden strukturellen und institutionellen Unterschiede innerhalb der EU vergrößerten sich durch die Erweiterung nochmals.

Aufgrund ihrer Größe und der durch sie verursachten erheblichen Umstellung in den Migrationsregimen der beteiligten Länder stellen die Aufnahmen neuer Mitgliedstaaten seit 2004 ein wichtiges „natürliches Experiment" dar. Anhand dessen können die Auswirkungen einer Liberalisierung der Migration auf das Ausmaß und die Struktur internationaler Wanderungsbewegungen sowie die wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmärkte der Sende- und Empfängerländer gut analysiert werden. Eine insgesamt recht breite Literatur diskutiert die Auswirkungen der Erweiterung auf das Ausmaß und die Struktur der europäischen Ost-West-Wanderungen sowie auf die Arbeitsmärkte der Empfängerländer. Andere wesentliche Aspekte, wie zum Beispiel ihre Folgen für die Sendeländer, aber auch auf gesamteuropäischer Ebene, sind bisher

dagegen erstaunlich wenig untersucht. Überdies beziehen sich bisherige Überblicksartikel zur Literatur zumeist auf den Zeitraum vor dem endgültigen Auslaufen der Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte (Kahanec 2013; Zaiceva 2014; Fihel et al. 2015; Kaczmarczyk/Okólski 2008). Nachträgliche Evaluierungen sind dagegen selten.

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die Entwicklungen der europäischen Ost-West-Migration im Zeitraum 2004 bis 2019 nach der vollständigen Umsetzung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Neben der Literatur zu den Auswirkungen der Migration auf die Arbeitsmärkte der Empfängerländer erhalten dabei die bisher weniger dicht erforschten Fragen nach den Wirkungen der Migration auf die Sendeländer sowie die regionalen Unterschiede und die Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte besondere Aufmerksamkeit. Zu diesem Zweck beschreiben wir nach einer kurzen Darstellung der theoretischen Grundlagen (Abschnitt 5.1) und institutionellen Rahmenbedingungen (Abschnitt 5.2) dieser Erweiterungen in Abschnitt 5.3 zunächst die Entwicklung der europäischen Ost-West-Wanderung in den Jahren 2004 bis 2019. Daran anschließend werden in Abschnitt 5.4 die Auswirkungen der Wanderungen diskutiert, während Abschnitt 5.5 die Ergebnisse zusammenfasst und auf einige Lücken in der Literatur verweist.

5.1 Theorien zu Migration und Wirkungsmechanismen

Unter der Vielzahl der für Migrationsbewegungen maßgeblichen Push- und Pull-Faktoren betonen ökonomische Theorien der Arbeitskräftewanderung vor allem, dass Arbeitskräfte (unter sonst gleichen Bedingungen) von Regionen oder Ländern mit geringen Einkommenserwartungen und/oder hoher Arbeitslosigkeit in Länder mit hohen Einkommenserwartungen und/oder geringer Arbeitslosigkeit wandern (Lee 1966). Dementsprechend gingen die allermeisten Studien, die vor der Erweiterung geschrieben wurden, von einer Zunahme der Ost-West-Wanderung aus (siehe Huber/Mayerhofer/Palme 2001 für einen Überblick). Das zu erwartende

Ausmaß dieser erhöhten Migration blieb aber bis zuletzt umstritten. Auch hinsichtlich der Auswirkungen dieser Wanderungen auf die wirtschaftliche und die Arbeitsmarktentwicklung der Sende- und Empfängerländer kommen unterschiedliche theoretische Ansätze, nicht zuletzt infolge unterschiedlicher A-priori-Annahmen, zu abweichenden Aussagen, sodass es vor der Erweiterung eine erhebliche Unsicherheit über die möglichen Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeit gab.

Neoklassische arbeitsmarkttheoretische Ansätze (etwa Borjas 1999), die von geschlossenen Volkswirtschaften ausgehen, welche nur schwach in den Weltmarkt eingebunden sind, unterstellen, dass Migration die Löhne in den Empfängerländern tendenziell senkt, während sie diese in den Sendeländern tendenziell erhöht. Laut diesen Theorien führt Migration sowohl zu einer langfristigen Angleichung (Konvergenz) der Einkommen zwischen Ländern als auch zu einer verbesserten Resilienz der Arbeitsmärkte angesichts (asynchroner) kurzfristiger konjunktureller Schwankungen. Die durch Wanderung ausgelösten Effekte könnten in diesen Theorieansätzen aber ebenso gut durch einen intensiveren Außenhandel oder ausländische Direktinvestitionen erzielt werden, indem zum Beispiel die Empfängerländer verstärkt arbeitsintensive Güter aus Sendeländern importieren oder arbeitsintensive Teile ihrer Produktion auslagern. Dementsprechend können in solchen Modellen Außenhandel, Direktinvestitionen und Migrationen einander mit denselben Wirkungen ersetzen.

Neoklassische Außenhandelstheorien (etwa Gandal/Hanson/Slaughter 2004) gehen hingegen von kleinen offenen Volkswirtschaften aus, die intensiv in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind und deren Preise und Löhne daher vom Weltmarkt diktiert werden. In solchen Wirtschaften können sich – als wesentlicher Unterschied zu arbeitsmarkttheoretischen Ansätzen – die Löhne aufgrund von Zuwanderung nicht ändern. Demnach erfolgt die Anpassung laut diesen Ansätzen über den Außenhandel: Durch die Zuwanderung erhöhen sich vor allem die Produktionsmöglichkeiten von Produkten, die mit einem hohen Arbeitseinsatz (d. h. arbeitsintensiv) produziert werden, sodass die Empfängerländer

von Migration mehr von diesen arbeitsintensiven Produkten exportieren können und die Sendeländer entsprechend weniger. Auch in diesen Theorien gleichen sich die Einkommen in den armen und reichen Ländern an, und Außenhandel, Direktinvestitionen und Migrationen sind Substitute. Bei sehr unterschiedlichen Vorhersagen über die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt kommen beide neoklassischen Theorieansätze zu ähnlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirkungen von Migration auf die Einkommensunterschiede zwischen Sende- und Empfängerländern und den Wechselwirkungen zwischen Migration, Außenhandel und Direktinvestitionen.

Allerdings basieren diese Vorhersagen auf einer Reihe von unrealistischen Annahmen. Modernere ökonomische Ansätze sprechen daher die Annahmen an und weisen auf ihre Konsequenzen hin. Eine der unrealistischen Annahmen besagt, dass alle Güter und Dienstleistungen international gehandelt werden können. Das trifft aber für Dienstleistungen, die am Wohnort der Konsument*innen erbracht werden müssen, nicht zu. Ein Beispiel hierfür ist die 24-Stunden-Betreuung (vgl. Abschnitt 6.1): Aufgrund der eingeschränkten Mobilität der Konsument*innen der Dienstleistung kann diese Tätigkeit nicht international gehandelt werden. Obschon als Alternative zur Beschäftigung von Migrant*innen für die Pflege vor Ort inzwischen auch in der Altenpflege angedacht wird, die zu betreuenden Älteren in Länder mit geringeren Pflege- und Betreuungskosten zu transferieren, etwa von Deutschland nach Thailand (Antarctica Journal 2021; Schwiter/Brütsch/Pratt 2019). Allerdings ist klar, dass es im Fall von nicht handelbaren Gütern und Dienstleistungen zu keiner Anpassung der Arbeitsmarktnachfrage über mehr Exporte kommen kann; das bedeutet, dass Migrant*innen, die in den nicht handelbaren Sektoren beschäftigt sind, heimische Arbeitskräfte, die auch dort arbeiten, in stärkerem Ausmaß verdrängen als dies in den handelbaren Sektoren der Fall ist (Burstein et al. 2020).

Eine andere unrealistische Annahme ist jene der vollständigen Information der Marktteilnehmer*innen über die Marktchancen in anderen Ländern. Neuere, durch eine Vielzahl von empirischen

Untersuchungen bestätigte Außenhandelstheorien (Felbermayr/Toubal 2012; Genc et al. 2012; Parsons/Winters 2014) gehen daher davon aus, dass Migrant*innen die Exportaktivitäten des Empfängerlandes unterstützen, indem sie das Wissen über die Marktchancen in den Herkunftsländern verbessern und informelle sprachliche, kulturelle und institutionelle Handelsbarrieren überwinden helfen. Gleichzeitig stellen sie auch eine Quelle der Nachfrage für landestypische Erzeugnisse (z. B. Lebensmittel) ihrer Herkunftsländer dar, die Unternehmen im Aufnahmeland der Migrant*innen für profitable Importaktivitäten nutzen können. In diesen Modellen unterstützt daher die Zuwanderung den Außenhandel, sodass zunehmende Migration die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes erhöht.

Eine Folge dieser verbesserten internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist auch, dass sich die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöht und sich die Zugewanderten über steigende Exporte indirekt ihre Arbeitsplätze (zumindest teilweise) selbst schaffen. Dementsprechend sind in diesen Theorien die Auswirkungen von Migration auf den Arbeitsmarkt a priori nicht eindeutig vorhersagbar, sondern hängen von der relativen Stärke gegenläufiger Effekte ab. Zum einen wirkt die Zuwanderung über die Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials tendenziell lohnsenkend bzw. arbeitslosigkeitserhöhend. Zum anderen führen steigende Exporte zu einer höheren Arbeitsnachfrage, was unter sonst gleichen Bedingungen die Löhne anheben bzw. die Arbeitslosigkeit senken sollte.

Eine dritte realitätsfremde Annahme betrifft die mangelnde Berücksichtigung des mit der Migration immer auch verbundenen Wissens- und Technologietransfers sowie von Spezialisierungsvorteilen. Auch diese Annahme wird in der moderneren Außenhandelstheorie aufgelöst, indem angenommen wird, dass heimische Arbeitskräfte insbesondere von gut gebildeten Zuwandernden lernen und es durch Zuwanderung möglich wird, eine größere Zahl an verschiedenen Produkten zu produzieren. Auch in diesen Theorien kann die Zuwanderung von Arbeitskräften zu einer Vergrößerung der Einkommensunterschiede zwischen ärmeren Sendeländern und reicheren Empfängerländern führen, da Migration die

Wettbewerbsfähigkeit der Empfängerländer stärkt (Di Giovanni/Levchenko/Ortega 2015). Überdies können sich laut diesen Theorien Migration und internationaler Handel auch komplementär zueinander entwickeln.

5.2 Institutionelle Ausgestaltung

Angesichts der verschiedenen theoretischen Vorhersagen, aber auch aufgrund der Größe der Erweiterungsrunden und der erheblichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und institutionellen Unterschiede zwischen den „neuen" und den „alten" Mitgliedstaaten waren die Erweiterungen – insbesondere hinsichtlich der zu erwartenden Migration – auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion mit einer Reihe von Hoffnungen wie auch Befürchtungen verbunden (Meier 2009). Die „alten" Mitgliedstaaten hofften, angesichts alternder Bevölkerungen, durch Zuwanderung zusätzliche junge und gut ausgebildete Arbeitskräfte zu erhalten, befürchteten aber auch gleichzeitig eine steigende Arbeitsmarktkonkurrenz und damit verbunden sinkende Löhne und steigende Arbeitslosigkeit. Auf Seiten der „neuen" Mitgliedstaaten gab es hingegen Befürchtungen eines Verlustes an Humankapital, aber auch Hoffnungen auf eine Entlastung der zum Zeitpunkt der Erweiterung in vielen dieser Staaten angespannten Arbeitsmarktlage (Belke/Hebler 2000, 229). Dazu kamen auf europäischer Ebene noch Befürchtungen hinsichtlich möglicherweise steigender makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes, aber auch die Hoffnung, dass Effizienz und Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte mit einer höheren Migrationswilligkeit steigen werden.

Wohl auch aufgrund dieser wechselseitigen Hoffnungen und Befürchtungen und der bis zuletzt bestehenden Unsicherheiten bezüglich des Ausmaßes sowie der Auswirkungen der zu erwartenden Migrationen einigten sich die damaligen 15 Mitgliedstaaten der EU (EU15) und die zehn Kandidatenländer der Erweiterungsrunde 2004 (EU10) auf Übergangsfristen, die man auch in den späteren Erweiterungsrunden beibehalten hat. Der EU-Beitrittsvertrag sah für die

acht Mittel- und Osteuropäischen Länder, d. h. alle Beitrittsländer der ersten Runde außer Malta und Zypern, Übergangsregelungen vor. Der Übergang in die Freizügigkeit der Arbeitskräfte sollte nach der sogenannten 2+3+2-Formel erfolgen. Laut dieser konnten sich die „alten" EU- Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Beitritts entscheiden, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte sofort einzuführen oder zunächst auf zwei Jahre auszusetzen. Nach Ablauf dieser Zweijahresfrist bestand die Möglichkeit, die Übergangsfristen um drei weitere Jahre und daran anschließend, wenn dies aufgrund der Arbeitsmarktsituation notwendig erschien, nochmals um zwei Jahre zu verlängern.

In der Erweiterungsrunde 2004 entschieden sich Großbritannien, Schweden und Irland als einzige der EU15-Länder zu einer sofortigen Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Finnland, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland verzichteten 2006 auf den Schutz ihrer Arbeitsmärkte. Die Niederlande und Luxemburg (beide 2007) sowie Frankreich (2008) führten die Freizügigkeit noch während der darauffolgenden Dreijahresfrist ein (Tabelle 5). Belgien und Dänemark folgten 2009, während Österreich und Deutschland den Arbeitsmarktzugang für Staatsbürger*innen der EU8-Länder erst 2011 liberalisierten. In der Erweiterungsrunde um Bulgarien und Rumänien (EU2) verzichteten nur Finnland und Schweden sowie alle der 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten bis auf Ungarn und Malta auf Übergangsfristen. Dänemark, Griechenland, Spanien und Portugal öffneten ihre Arbeitsmärkte nach 2 Jahren, Italien und Irland folgten 2011. Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Luxemburg, Malta sowie das Vereinigte Königreich schöpften die Übergangsfristen gänzlich aus und öffneten ihre Arbeitsmärkte erst 2013. Bei der Aufnahme Kroatiens verzichteten hingegen 14 der 27 EU-Staaten auf Übergangsfristen, während 13 davon Gebrauch machten. Unter diesen verlängerten Slowenien, Malta und die Niederlande die Übergangsfristen bis 2018. Österreich öffnete seinen Arbeitsmarkt für Kroatien erst 2020 (Fihel et al. 2015). Das heißt, dass Österreich als einziger EU-Mitgliedstaat in allen Erweiterungsrunden die maximale Frist für einen beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt ausschöpfte.

Tabelle 5: Übergangsfristen für die Arbeitskräftefreizügigkeit nach Erweiterungsländern

	Erweiterung		
	2004 (10 Länder)	**2007 (BG, RO)**	**2013 (HR)**
0 Jahre	IE, SE, UK	FI, SE, SK, CZ, CY, PL, SI, EE, LT, LV	DK, FI, IE, PT, SE, HU, SE, SK, CZ, PL, EE, LT, LV, BG
2 Jahre	FI, ES, PT, GR	DK, GR, ES, PT	BE, CY, FR, IT, GR, LU, DE, ES
5 Jahre	IT (2006), LU (2007), NL (2007), FR (2008), BE, DK	IT und IE 2011, HU	SI, MT, NL, UK
7 Jahre	AT, DE	AT, BE, DE, FR, LU, NL, UK, MT	AT

Quelle: Fihel et al. 2015, eigene Recherche. Legende: AT=Österreich, BE=Belgien, BG=Bulgarien, CZ=Tschechien, CY=Zypern, DE=Deutschland, DK=Dänemark, EE=Estland, ES=Spanien, FI=Finnland, FR=Frankreich, GR=Griechenland, HU=Ungarn, IE=Irland, IT=Italien, LT=Litauen, LU=Luxemburg, LV=Lettland, MT=Malta, NL=Niederlande, PL=Polen, PT=Portugal, RO=Rumänien, SE=Schweden, SI=Slowenien, SK=Slowakei, UK=Vereinigtes Königreich.

5.3 Ausmaß und Struktur der Zuwanderung

Eine erschöpfende Darstellung der Auswirkungen dieser unterschiedlichen Handhabung der Arbeitskräftefreizügigkeit auf das Wanderungsgeschehen scheitert oft an der schwierigen Datenlage für international vergleichende Analysen. Denn internationale Datenbasen zum Migrationsgeschehen sind aufgrund unterschiedlicher länderspezifischer Definitionen von Migrant*innen und Migration für Langfristvergleiche oftmals ungeeignet (Grabowska-Lusinska 2013). So erlaubt zum Beispiel keiner der standardmäßig verfügbaren internationalen Datensätze (von Eurostat, der OECD oder den Vereinten Nationen) eine Analyse der Migration aus den Beitrittsländern nach Irland bzw. in das Vereinigte Königreich für die Jahre vor oder unmittelbar nach 2004 – obwohl die Abwanderung

aus den MOEL nach der Erweiterung 2004 in diese beiden Länder am dynamischsten war. Davor waren jedoch die Migrationen aus den Erweiterungsländern in das Vereinigte Königreich und nach Irland dermaßen gering, dass sie nicht gesondert ausgewiesen wurden.

In einigen neueren Studien werden daher Datensätze verwendet, die fehlende Informationen durch Schätzungen und Interpolationen ergänzen, um einen umfassenden internationalen Vergleich von Migrationstrends zu ermöglichen (Abel/Sander 2014; United Nations 2017). Im Folgenden wird ein von den Vereinten Nationen (United Nations, o. J.) zur Verfügung gestellter Datensatz zu den bilateralen Wanderungen in den Jahren 1990 bis 2019 genutzt. Dieser erlaubt eine konsistente Abschätzung der Bestände an Migrant*innen nach Geburtsland bzw. Staatsbürgerschaft für die Jahre 2000, 2005, 2010, 2015 und 2019 für insgesamt 200 Sende- und Empfängerländer. Er basiert aber in den Fällen, in denen keine entsprechenden nationalen Daten zur Verfügung stehen, auf Schätzungen, weshalb er mit einigen Unsicherheiten behaftet ist.[57] Dennoch liefert er ein mit anderen Befunden in der Literatur konsistentes Bild der Verschiebungen in den europäischen Migrationsströmen in den letzten zwei Jahrzenten.

Den Schätzungen der Vereinten Nationen zufolge stieg – konsistent mit den Ergebnissen von Kahanec/Zaiceva/Zimmermann (2009), Fihel et al. (2015) und Górny/Kaczmarczyk (2019) – die Zahl der in den EU15-Ländern wohnhaften Migrant*innen aus den Beitrittsländern im Zeitvergleich deutlich an. Wohnten 2005 noch 2,8 Millionen Migrant*innen aus den 13 Beitrittsländern in

[57] Abgesehen davon teilt dieser Datensatz auch viele der Schwächen der nationalen Migrationsstatistiken, in denen irreguläre Migration nicht erfasst und allenfalls erst zum Zeitpunkt einer Legalisierung gemessen wird, und in denen auch die Rück- und Weiterwanderung von Migrant*innen nur schlecht gemessen wird, was in weiterer Folge auch zu einer mangelhaften Erfassung temporärer, saisonaler und zirkulärer Migrationsformen führt (dazu Fassmann/Reeger/Siewers 2009 für eine detaillierte Diskussion).

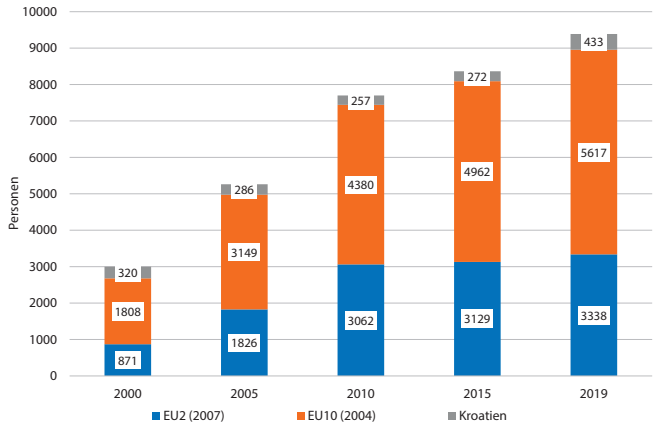
den 15 Mitgliedstaaten (MS) der EU, waren es 2019 bereits rund 9,3 Millionen. Vom gesamten Anstieg entfielen dabei rund 2,5 Millionen auf die EU10-Länder, weitere 1,8 Millionen auf Rumänien und Bulgarien und 150.000 auf Kroatien (Abbildung 6). Damit entsprach die Zuwanderung aus den EU10-Ländern etwa den kurz vor der Erweiterung erstellten Prognosen. Zum Beispiel gingen Alvarez-Plata/Brücker/Siliverstovs (2003) von einem langfristigen Zuwachs der aus den EU10-Ländern stammenden Bevölkerung von rund 3,0 Millionen Personen aus. Die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien, für die die genannten Autor*innen mit einem Anstieg der Emigration um rund 500.000 Personen rechneten, lag allerdings deutlich über diesen, vor der Erweiterung gehegten, Erwartungen.

Wie schon vor dem Beitritt stammten auch 2019 etwas mehr als ⅔ der Migrant*innen aus den EU13 in den EU15-Ländern aus Polen und Rumänien, während kleinere Beitrittsländer wie die baltischen Staaten und Slowenien insgesamt nur 8 Prozent dazu beitrugen. Die höchsten relativen Anstiege wurden allerdings von Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und den baltischen Ländern registriert. Die Zahl der in den EU15 lebenden Staatsbürger*innen aus diesen Ländern erhöhte sich im Zeitraum 2000 bis 2019 um mehr als das Fünffache, während sich am anderen Ende des Spektrums die Zahl der aus Malta und Zypern bzw. aus Kroatien und Slowenien stammenden Bevölkerung in den EU15-Ländern „nur" um 40 Prozent erhöhte.

Aufgrund der unterschiedlichen Vorgangsweise der einzelnen Mitgliedstaaten der EU15 bezüglich der Übergangfristen verschoben sich die historisch gewachsenen Migrationsmuster unter den Empfängerländern. Während in den 1990er-Jahren zwei Drittel der Ost-West-Wanderungen in die, an die Beitrittsländer angrenzenden, Länder Österreich und Deutschland erfolgten, ging der Großteil der Zuwanderung aus den EU10-Ländern in den ersten Jahren nach der Erweiterung 2004 in das Vereinigte Königreich und nach Irland. Dadurch wurde das Vereinigte Königreich mit einem Bestand von 1,7 Millionen Zugewanderten aus den Beitrittsländern zum zweitwichtigsten Zielland der Ost-West-Binnenwanderung in

der EU, hinter Deutschland, obwohl es vor der Erweiterung noch eine geringere Zahl an Zuwandernden aus diesen Ländern hatte als Österreich (Abbildung 6).

Abbildung 6: Zuwanderung in die EU15-Länder nach Herkunftsregion und Jahr (in 1000)



Quelle: United Nations 2020, eigene Berechnungen.

Allerdings dürften neben den Übergangsfristen auch weitere Faktoren für diese Verschiebungen maßgeblich gewesen sein. Denn bereits in den Jahren 2005 und 2006 – und damit noch vor dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens – verzeichneten Spanien und Italien aufgrund einer sehr hohen Nachfrage insbesondere nach Arbeitskräften in der Bau- und Landwirtschaft einen deutlichen Anstieg der Zuwanderung aus diesen Ländern. Sowohl die sprachliche und kulturelle Nähe im Fall der Rumänen als auch die geringen Arbeitsmöglichkeiten für Hilfsarbeiter*innen in Rumänien und Bulgarien waren eine Triebfeder für die Abwanderung von vor allem gering qualifizierten Rumän*innen und Bulgar*innen nach Spanien und Italien. Allerdings verloren viele Migrant*innen aus Rumänien und Bulgarien, die meist irregulär aufhältig waren, in

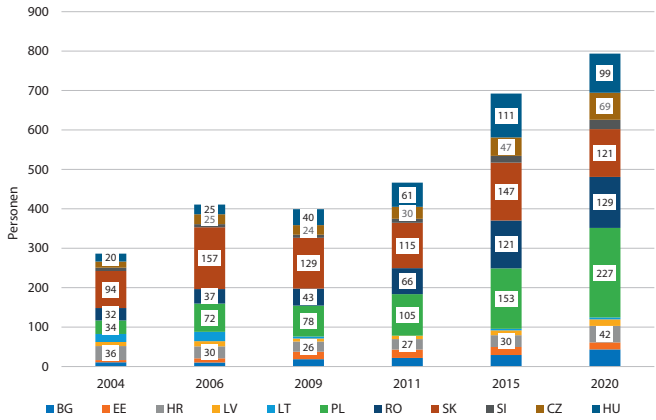
der Finanz- und Wirtschaftskrise von Italien und Spanien 2011/2012 ihre Arbeit (Martínez 2011). Ein Großteil kehrte in die Heimatländer zurück (Prada 2015) oder versuchte in den nordeuropäischen Ländern Arbeit zu finden, nach dem Ende der Übergangsregelungen verstärkt auch in Österreich und Deutschland. Trotz allem blieb die aus den Beitrittsländern Rumänien und Bulgarien stammende Bevölkerungszahl in Spanien und Italien mit rund 900.000 respektive 1,3 Millionen Personen im Jahr 2019 hoch. Im Gegensatz dazu wanderten vergleichsweise wenige Migrant*innen aus den Erweiterungsländern nach Schweden, obwohl es, wie Irland und Großbritannien, den EU10-Bürger*innen bereits 2004 keine Zutrittsbarrieren zum Arbeitsmarkt auferlegte. Brücker et al. (2009) machten dafür die höhere Regulierungsdichte und die größere Gewerkschaftsmacht in Schweden verantwortlich, während der flexible angelsächsische Arbeitsmarkt, der noch dazu im Jahr 2004 an Arbeitskräfteknappheit litt, die Zuwanderung zu nützen wusste. Migrant*innen aus den MOEL fanden meist im Niedriglohnsektor Arbeit (Anderson et al. 2006) und bekamen wenig bis keine staatliche Unterstützung bei ihrer Ankunft im Vereinigten Königreich (Spencer et al. 2007).

Auch in den Ländern, die auf längere Übergangfristen setzten, war die Entwicklung unterschiedlich. So verzeichneten etwa Belgien und Luxemburg – allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend – einen Anstieg der aus den Beitrittsländern stammenden Bevölkerung um das Dreizehn- bzw. Zehnfache, während er sich in Deutschland und Österreich – ausgehend von einem vergleichsweise hohen Niveau – in den Jahren 2000 bis 2019 nach den Schätzungen der Vereinten Nationen um 150 bzw. 70 Prozent erhöhte. Die Ursachen für diese erheblichen länderspezifischen Unterschiede in der Zuwanderung nach der Liberalisierung wurden bis jetzt kaum untersucht.

Eines ist offensichtlich: mit der Freizügigkeit gewann die Ost-West-Migration an Bedeutung. Für die EU15-Länder erhöhte sich, bei allgemein stark steigenden Migrationszahlen, der Anteil der Beitrittsländer an der Bevölkerung zu Lasten der Migrant*innen aus den EU15-Ländern. Die Beitrittsländer verlagerten ihre Emi-

gration auf die EU15-Staaten. Zusätzlich zur Ost-West-Migration verstärkte sich auch das grenzüberschreitende Pendelaufkommen, zum Teil unterstützt durch institutionelle Änderungen (wie z. B. der 24-Stunden-Pflege in Österreich, vgl. Abschnitt 6.1).

Abbildung 7: In den Beitrittsländern wohnhafte Pendler*innen nach Land des Wohnsitzes (in 1000)



Quelle: Eurostat. Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zahl der Beschäftigten, die in einem anderen Land arbeiten als dem, in dem sie wohnen.

Insgesamt arbeiteten 2020, laut Arbeitskräfteerhebung von Eurostat, fast 800.000 Personen aus den MOEL in einem anderen EU-Land als dem, in dem sie wohnten, nachdem es im Jahr 2004 erst 283.000 waren (Abbildung 7). Von diesen Arbeitskräften pendelte die Mehrheit in die angrenzenden EU15-Länder (insbesondere nach Österreich und Deutschland). Der größte Teil der Grenzpendler*innen stammt aus Polen (28,6 Prozent), von denen die Mehrheit nach Deutschland pendelte, und aus Rumänien (16,3 Prozent), der Slowakei (16,3 Prozent) sowie Ungarn (12,5 Prozent), von denen die Mehrheit nach Österreich pendelte.

Arbeitsmigration und temporäre Migrationsformen gewinnen an Bedeutung

Abgesehen von den quantitativen Veränderungen seit der EU-Erweiterung wandelte sich auch die Struktur der Ost-West-Wanderung nach Arbeitsmigrationskategorie (Engbersen/Snel 2013). Einerseits gewannen temporäre und zirkuläre Migrationsformen an Bedeutung, obwohl sie schon vor der Erweiterung ein wesentliches Element der Ost-West-Migration darstellten. Insbesondere die polnische Migration in die EU15 bekam einen transnationalen Charakter, d. h., eine Art zirkuläre Migration mit einem dauernden Hin und Her zwischen dem Heimatland und einem EU15-Mitgliedstaat wurde immer häufiger (Anacka/Wójcicka 2019). Schätzungen des polnischen statistischen Zentralamtes zufolge wohnten Ende 2010 rund 2 Millionen Pol*innen mit einem permanenten Wohnsitz in Polen vorübergehend im Ausland. Von diesen wohnten 500.000 seit weniger als einem Jahr im Ausland.[58] In Österreich gehören EU-Binnenmigrant*innen zu den Gruppen mit der geringsten Aufenthaltsdauer (Huber/Spielauer 2020). In den Jahren 2006 und 2007 kehrten zwischen 40 und 60 Prozent der Migrant*innen aus den Baltischen Staaten innerhalb von einem Jahr in ihr Heimatland zurück (Hazans/Philips 2009). Diese Rückkehrer*innen sehen sich in ihrem Heimatland oft vor spezifische Probleme gestellt, etwa in Polen, wo sie zwar stärker in den Arbeitsmarkt integriert waren, gleichzeitig aber öfter arbeitslos wurden und für die Arbeit überqualifizierter waren als Personen, die niemals im Ausland gearbeitet hatten (Anacka/Wójcicka 2019, 15).

Im Gefolge der Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges in die EU15 stieg vor allem der Anteil der Männer im Haupterwerbsalter unter den Migrant*innen (Fihel et al. 2015). Migrant*innen aus Polen in den EU15-Ländern (alle außer Großbritannien) waren großteils im mittleren Alter (25 bis 39 Jahre alt) und, mit Ausnahme der Zugewanderten nach Italien, Spanien und Luxemburg, überwiegend

[58] Einschränkend ist hier allerdings festzuhalten, dass gerade in polnischen Statistiken die Zahl der Emigrant*innen stark unterschätzt wird (Bijak/Koryś 2009).

männlich. Die Geschlechtsstruktur ist ein Indikator dafür, dass es auch auf die Nachfrage nach Arbeitskräften und diesbezügliche Knappheiten in Branchen und Berufen in den diversen Aufnahmeländern ankommt, und nicht nur auf die Motivation der potenziellen Arbeitskräfte, im Ausland zu arbeiten. Darüber hinaus kommt es auch auf die Qualifikationen der Migrant*innen an.

Insgesamt ist die Ost-West-Migration stärker bipolar, d. h. am unteren und oberen Ende des Qualifikationsspektrums angesiedelt, als der Schnitt der Migrant*innen (Holland et al. 2011). Die Migrant*innen aus den Beitrittsländern sind, relativ zur Bevölkerung ihrer Heimatländer, sowohl im niedrig qualifizierten als auch im höchst qualifizierten Bildungsbereich überproportional stark vertreten. Insgesamt sind sie aber im Vergleich zu den aus Drittstaaten Zugewanderten deutlich besser qualifiziert, während sie relativ zu den aus EU15-Ländern stammenden Migrant*innen häufiger ein mittleres Ausbildungsniveau (Matura oder Lehre) aufweisen (Hierländer et al. 2010). Grenzpendler*innen sind zu über 70 Prozent Männer, mehrheitlich im Alter von 25 bis 44 Jahren, und mit einem mittleren Ausbildungsniveau (Huber 2012). Insgesamt deuten die Daten und Analysen darauf hin, dass die Zuwanderung seit der Freizügigkeit stark von den Arbeitsmöglichkeiten in den Empfängerländern bestimmt wird.

Die rezent zugewanderten Arbeitsmigrant*innen aus den Beitrittsländern haben höhere Beschäftigungs- und geringere Arbeitslosenquoten als Zugewanderte aus Drittstaaten. Allerdings hatten die Zuwandernden aus der EU13, zumindest in Deutschland und Österreich, in den ersten Jahren nach der Erweiterung auch hohe Selbstständigenquoten, was angesichts der Übergangsfristen bei unselbstständiger Arbeit und gleichzeitiger Dienstleistungsfreiheit, die auch selbstständige Erwerbstätigkeit umfasst, wohl nicht überraschen wird. Diese Tätigkeiten gingen oft mit einer prekären Lebenssituation einher (Brenke/Yuksel/Zimmermann 2010).

Den Ergebnissen einiger Studien zufolge sind die Zugewanderten aus den Beitrittsländern in den Empfängerländern im Vergleich zu anderen Migrant*innen oftmals für ihre Arbeit überqualifiziert, d. h. in Jobs, die geringe qualifikatorische Anforderungen haben

(De la Rica 2009 für Spanien; Bock-Schappelwein et al. 2009 für Österreich; Joona/Gupta/Wadensjö 2014 für Schweden; Van Klaveren/Tijdens/Visintin 2015 für vergleichende Evidenz).

Tabelle 6: Zuwanderung aus den Beitrittsländern nach Österreich nach Zuwanderungsperiode, Alter, Geschlecht, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration 2019

	EU10			EU2		
	Vor Beitritt	Übergangsfristen	Freizügigkeit	Vor Beitritt	Übergangsfristen	Freizügigkeit
	Geschlecht					
Männlich	37,9	40,5	47	39,9	47,1	47,7
Weiblich	62,1	59,5	53	60,1	52,9	52,3
	Alter bei Migration					
unter 15	31	14,7	15,3	19,7	11	19,8
15 bis 24	30,6	27,3	20,6	33	38,1	20,6
25 bis 39	33,4	44,6	45,3	41,1	34,1	43,9
40+	5	13,3	18,8	6,1	16,8	15,8
	Höchste abgeschlossene Ausbildung					
Maximal-ISCED2	12,3	10,9	11	22,3	31,9	33,2
ISCED3+4	48,5	51	48,1	49	46,2	43,9
ISCED5+	39,2	38,1	40,9	28,7	21,8	23
	Arbeitsmarktintegration (15 bis 64)					
Erwerbstätigenquote	70,6	73,8	79,4	74,1	72,2	67,5
Erwerbspersonen	76,4	78,7	84	81	79	77,1

Quelle: Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung 2019, eigene Berechnungen. ISCED (International Standard Classification of Education) steht für die internationale Klassifikation von Bildungsabschlüssen.

In Österreich weisen die Veränderungen in der Zusammensetzung der Zuwanderung nach Geschlecht, Alter und Bildungsgrad vor, zwischen und nach dem Geltungszeitraum der Übergangsfristen einige Besonderheiten auf. Das zeigt eine Sonderauswertung der

Arbeitskräfteerhebung 2019 in Tabelle 6. In dieser wird die Geschlechter-, Alters- und Bildungsstruktur der aus den EU10- bzw. EU2-Ländern Zugewanderten dargestellt und nach dem Zuwanderungszeitpunkt differenziert.

Als Zuwanderungszeiträume werden dabei die Zeit vor dem Beitritt (d. h. vor dem 1.5.2004 für die EU10 und vor dem 1.1.2007 für die EU2), während des Geltungszeitraums der Übergangsfristen (1.5.2004 bis 30.4.2011 für die EU10 und 1.1.2007 bis 31.12.2013 für die EU2) und nach dem Erlangen der Freizügigkeit (ab 1.5.2011 für die EU10 und ab dem 1.1.2014 für die EU2) dargestellt.

Einerseits stieg aufgrund des wachsenden Anteils der Arbeitsmigration der Männeranteil im Haupterwerbsalter nach der Erlangung der Freizügigkeit unter den Migrant*innen aus den Ländern der EU10 und der EU2 (von 37,5 bzw. 39,9 Prozent auf 40,5 bzw. 47,1 Prozent), während sich der Anteil der Jungen (unter 25-Jährige) verringerte. Andererseits schrumpfte der Anteil der gering Qualifizierten aus den EU10 etwas, während er sich bei den Migrant*innen aus den EU2 deutlich erhöhte. Die Zuwanderung aus den EU10 war während der Laufzeit der Übergangsfristen im Wesentlichen auf das mittlere und höhere Bildungssegment (Fachkräfte) konzentriert (ISCED 3 und 4), da sich die Nachfrage in Österreich wegen der selektiven Zuwanderungspolitik auf Fachkräfte beschränkte. Ab der Freizügigkeit entsprach die formale Ausbildungsstruktur der Arbeitskräfte aus den EU10 wieder eher der vor dem EU-Beitritt, allerdings mit einem etwas höheren Akademiker- und geringeren Hilfsarbeiteranteil. Im Gegensatz dazu hatten die Migrant*innen aus den EU2-Ländern vor dem EU-Beitritt einen deutlich höheren Bildungsgrad als während der Übergangsfristen und nach Erlangung der Freizügigkeit – es stieg vor allem der Anteil der gering Qualifizierten, die ja während und vor den Übergangsfristen kaum eine Chance auf Zuwanderung zum Zweck der Arbeit hatten.

Die Migrant*innen, die nach Erlangung der Freizügigkeit nach Österreich zuwanderten, waren im Fall der EU2-Staatsangehörigen schlechter in den Arbeitsmarkt integriert als in den Perioden davor; im Gegensatz dazu konnten Staatsangehörige aus den EU10 ihre Erwerbsintegration verbessern.

5.4 Auswirkungen auf Sende- und Empfängerländer

Die Erfahrung der EU-Erweiterung mit Migrationen ist ein Paradebeispiel für ein natürliches Experiment, mit dem man unterschiedliche Theorien zu den Auswirkungen von Migrationen auf Wirtschaft und Arbeit testen kann. Insbesondere kann anhand dieser Erfahrungen überprüft werden, welche Auswirkungen Migrationen auf Löhne, Arbeitslosigkeit und andere ökonomische Kennzahlen in den Empfänger- und Sendeländern haben; aber auch ob sich infolge von Wanderungen die Einkommensunterschiede zwischen den Sende- und Empfängerländern verringerten oder erhöhten, und in welcher Weise die Ost-West-Migration auf die Funktionsweise der Arbeitsmärkte der EU einwirkte. Leider gibt es zu diesen Fragen wenig rezente Literatur. Wir beziehen uns daher auf das Wenige, das es dazu gibt.

Auswirkungen auf wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmärkte der Empfängerländer

Noch am dichtesten erforscht ist die Frage nach den makro- und mikroökonomischen Auswirkungen der Ost-West-Migration auf die Empfängerländer. In einer rezenten Arbeit untersuchen Kahanec/Pytliková (2016) die Auswirkungen der Ost-West-Migration auf die wirtschaftliche Entwicklung der EU15. Ihren Ergebnissen zufolge verzeichneten EU15-Länder, die in den Jahren 1990 bis 2010 eine hohe Zuwanderung aus den Beitrittsländern hatten, ein stärkeres Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP), insgesamt und auch pro Kopf, sowie ein stärkeres Beschäftigungswachstum als Länder mit einer geringeren Zuwanderung. Die Effekte der Zuwanderung auf die Arbeitsproduktivität waren hingegen negativ.

Damit bestätigen die Forschungsergebnisse zum überwiegenden Teil die Erkenntnisse der früheren Literatur, die auf Basis von makroökonomischen Modellen gewonnen wurden. Ihnen zufolge hat die Ost-West-Wanderung einen relativ deutlichen Effekt auf das BIP. In einigen Ländern mit hoher Zuwanderung war allerdings mit einer steigenden Arbeitslosigkeit zu rechnen. So simulierten Barrell/FitzGerald/Riley (2010) bereits im Jahr 2007 die makroöko-

nomischen Auswirkungen der Migration aus den EU10-Ländern in den Jahren 2004 bis 2006. Wenig überraschend hatten nur die Länder mit einer deutlichen Zuwanderung (Irland und Großbritannien) auch spürbare Auswirkungen. Ihren Ergebnissen zufolge lag die Bruttowertschöpfung im Jahr 2007 in Irland um 0,4 Prozent und in Großbritannien um 0,3 Prozent über dem Niveau, das ohne Zuwanderung zu erwarten gewesen wäre. Die Arbeitslosenquote war hingegen in Irland um einen Prozentpunkt höher als in einem Szenario ohne Zuwanderung, während sie in Großbritannien nur um 0,2 Prozentpunkte anstieg.

Baas/Brücker/Hauptmann (2009) simulierten auf Grundlage der tatsächlichen Migration zwischen 2004 und 2006 die Auswirkungen der Zuwanderung auf das BIP, BIP pro Kopf, die Löhne und die Arbeitslosigkeit in den EU15- und EU10-Ländern. Auch diesen Ergebnissen zufolge stiegen das BIP und das BIP pro Kopf EU-weit kurzfristig um 0,1 Prozent, die Arbeitslosigkeit und die Löhne änderten sich kaum (–0,03 Prozentpunkte bei der Arbeitslosigkeit, –0,07 Prozent bei den Löhnen). Langfristig wird bei gleichbleibenden Löhnen und stagnierender Arbeitslosigkeit sogar ein etwas höherer BIP- und BIP-pro-Kopf-Effekt von 0,2 Prozent errechnet. Diese BIP-Gewinne verteilten sich allerdings ungleichmäßig auf die einzelnen EU-Staaten. Zwar verzeichneten Länder, die einen substanziellen Anteil der Zuwanderung erhielten (Irland und Großbritannien), auch die höchsten Zuwächse des BIP (Irland +0,8 Prozent, Großbritannien +0,5 Prozent), allerdings verringerten sich gleichzeitig auch das BIP pro Kopf (Irland –2,1 Prozent, Großbritannien –0,3 Prozent) sowie die Löhne (Irland –1,6 Prozent, Großbritannien –0,3 Prozent), und die Arbeitslosenquote stieg (in Irland um 0,9 und in Großbritannien um 0,2 Prozentpunkte). Elsner/Zimmermann (2016) kommen zu dem Ergebnis, dass Deutschland besser gefahren wäre, wenn es keine Übergangsregelungen gesetzt hätte, sondern wie das Vereinigte Königreich und Irland sofort die Freizügigkeit gestattet hätte.

Neben diesen gesamtwirtschaftlichen Simulationsmodellen beschäftigten sich in dieser frühen Literatur auch einige mikroökonometrische Studien mit den Auswirkungen der Zuwanderung

in den Jahren unmittelbar nach der EU-Erweiterung, insbesondere bezogen auf den britischen und irischen Arbeitsmarkt (Kahanec 2013 für einen Überblick). Die Mehrheit dieser Untersuchungen (Barrett/Bergin/Duffy 2006, Blanchflower/Saleheen/Shadforth 2007, Gilpin et al. 2006) finden nur geringe Auswirkungen auf die Löhne und die Arbeitslosigkeit, thematisieren aber Teilgruppen auf dem Arbeitsmarkt, für die es spürbare Auswirkungen gibt. So zeigte sich etwa in Irland, dass die EU10-Migrant*innen zwar gut qualifiziert, jedoch in Jobs mit niedrigem Qualifikationsbedarf tätig waren, was den Wettbewerbsdruck auf heimische gering qualifizierte Arbeitskräfte erhöhte. Auch Dustmann/Fabbri/Preston (2005) weisen für ältere (über 50-jährige) Arbeitskräfte im mittleren Qualifikationssegment einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Zuwanderung nach. Lemos/Portes (2008) finden weiters, dass eine um einen Prozentpunkt höhere Zuwanderung zu einer um 0,1 Prozentpunkte höheren Jugendarbeitslosenquote führt.

Blanchflower/Shadforth (2009) analysieren einen etwas anderen Zusammenhang; sie zeigen, dass die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern zwar nur schwache statistisch signifikante Auswirkungen auf das Arbeitslosigkeitsrisiko der Einheimischen hatte, aber die Angst vor einem Verlust des Arbeitsplatzes erhöhte sich. Ihrer Argumentation zufolge führte diese „irrationale" Angst vor Arbeitsplatzverlusten zu einer exzessiven Lohnzurückhaltung, was zum einen niedrigere Lohnabschlüsse, zum anderen aber auch eine geringere Inflation bedingte.

Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmärkte der Sendeländer

Die Auswirkungen der Emigration auf die Sendeländer wurden in der Literatur deutlich seltener erforscht. Es gibt diesbezüglich einige wenige empirische Untersuchungen. Unter den wenigen deskriptiven Analysen vermerken Kaczmarczyk/Okólski (2008) sowie Kadziauskas (2007) steigende emigrationsbedingte Arbeitskräfteknappheiten in einzelnen Arbeitsmarksegmenten wie zum Beispiel den Gesundheitsberufen in einigen baltischen Ländern

in den Jahren unmittelbar nach der Erweiterung. Sie führen aber die deutlich sinkenden Arbeitslosenquoten in den EU10-Ländern in den Jahren nach 2004 nicht auf die Auswanderung, sondern primär auf die stark verbesserte wirtschaftliche Lage zurück.

Dustmann/Frattini/Rosso (2015) untersuchen die Auswirkungen der Emigration aus Polen auf die im Inland verbliebenen Arbeitskräfte im Zeitraum 1998 bis 2004, und Elsner (2013a, 2013b) auf die Abwanderung aus Litauen. Das gemeinsame Resultat dieser Studien ist, dass unter den im Heimatland verbliebenen Arbeitskräften vor allem jene Gruppen profitierten, unter denen die Abwanderung besonders ausgeprägt war. In Polen waren dies vor allem Personen mit mittleren Qualifikationen, die höhere Löhne erzielen konnten. In Litauen stiegen vor allem die Löhne der jüngeren Arbeitskräfte und der Männer generell. Die Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau sind jedoch sehr unterschiedlich. In Polen war der Effekt gering und statistisch nicht signifikant; in Litauen stieg das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau hingegen substanziell (um 0,6 Prozent). Kasnauskiene/Verbraite (2014) bestätigen diese Ergebnisse für Litauen. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Emigration aus Litauen in den Jahren 2001 bis 2013 die Löhne statistisch signifikant erhöhte und dass sich überdies die Arbeitslosenquote verringerte.

Unter den etwas zahlreicheren Modellsimulationen deuten die älteren Ergebnisse durchwegs auf wachstumsmindernde, aber arbeitsmarktentlastende Effekte der Emigration. Barrell/FitzGerald/Riley (2010) zufolge führte die Abwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zu einer Verringerung des BIP-Wachstums (um zwischen 0,4 Prozent in Litauen und 0,1 Prozent in Tschechien), aber auch zu einer um zwischen 0,8 (Litauen) und 0,1 (Tschechien) Prozentpunkte geringeren Arbeitslosenquote. Laut Baas/Brücker/Hauptmann (2009) verzeichneten Länder mit einer hohen Abwanderung, wie zum Beispiel Polen und die Slowakei, Rückgänge im BIP (Polen –0,9 Prozent, Slowakei –0,5 Prozent) aber Zuwächse bei den Löhnen (Polen und Slowakei jeweils 0,4 Prozent) und Rückgänge in den Arbeitslosenquoten (Polen und Slowakei jeweils –0,6 Prozentpunkte).

Caliendo et al. (2017) nutzen in einer der wenigen rezenten Untersuchungen ein eigens für den Fall der EU-Erweiterung erstelltes und kalibriertes dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für mehrere Länder, um die wirtschaftlichen Auswirkungen von Handels- und Arbeitsmarktintegration zu untersuchen und zu quantifizieren. Dieses Modell erlaubt auch eine Analyse der Verteilungswirkungen des Warenhandels und der Arbeitskräftemobilität nach Ländern und Qualifikationen. Den Ergebnissen zufolge waren die neuen Mitgliedstaaten die größten Gewinner der EU-Erweiterung. Im Durchschnitt verzeichneten diese einen Einkommensgewinn von 1,6 Prozent gegenüber einem Benchmark ohne EU-Erweiterung. Die gering qualifizierten Arbeitskräfte profitierten stärker als die höher qualifizierten. Für die Bewohner der EU15-Länder fallen die Einkommensgewinne geringer aus; die gering qualifizierten Arbeitskräfte profitierten zwar von den mit dem EU-Beitritt verbundenen Handelserleichterungen, jedoch brachte die Liberalisierung der Migration für sie gewisse Einkommenseinbußen. Die höher qualifizierten Arbeitskräfte der EU15-Länder zogen hingegen sowohl aus den Handelserleichterungen als auch der Freizügigkeit der Arbeitskräfte Vorteile.

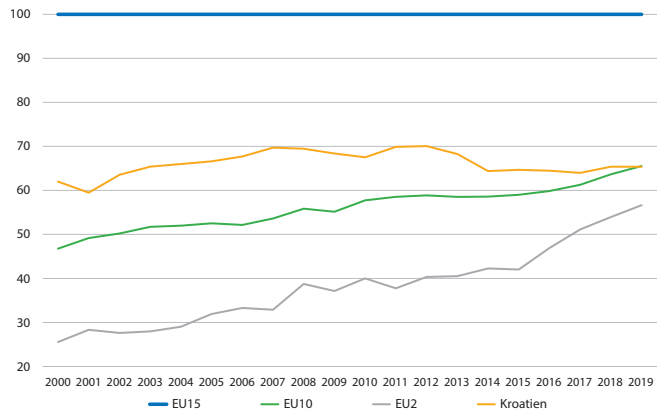
Regionale Arbeitsmarktungleichheiten und Resilienz der Arbeitsmärkte in der EU

Abgesehen von den obigen Effekten auf die Sende- und Empfängerländer wurden von der Migration auch Wirkungen auf die Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte erwartet sowie auf die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Abbildung 8 stellt die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten (als Kennzahl zur Lohnhöhe), Abbildung 9 die durchschnittliche Arbeitslosenquote und Abbildung 10 die Erwerbstätigenquote dar.

Diese Kernkennzahlen der Arbeitsmarktentwicklung dokumentieren die langfristige wirtschaftliche Annäherung der Beitrittsländer an das Niveau der EU15-Länder, die in vielen Studien nachgewiesen wurde (Landesmann/Székely 2021). So erhöhten sich, trotz der durchgängig erheblichen länderweisen Unterschiede

innerhalb der Gruppen, die durchschnittlichen Löhne (zu einheitlichen Preisniveaus) in den EU10-Ländern von 46,7 Prozent des Niveaus der EU15-Länder im Jahr 2000 auf 65,5 Prozent im Jahr 2019. In den EU2-Ländern stiegen die Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten im selben Zeitraum von 25,6 Prozent des Durchschnitts der EU15-Länder auf 56,6 Prozent, und in Kroatien kam es zu einem Anstieg von 62 Prozent des EU15-Durchschnitts auf 65,4 Prozent (Abbildung 8).

Abbildung 8: Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020 (EU15=100)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Auch die Arbeitslosenquoten konvergierten zwischen Beitrittsländern und EU15-Ländern. Nachdem sie in den Beitrittsländern im Jahr 2000 noch um zwischen 8,7 Prozentpunkte (Kroatien) und 4,5 Prozentpunkte (EU10-Länder) höher waren als in den EU15-Ländern, lagen sie 2019 bereits unter dem Niveau der EU15-Länder (Abbildung 9).

Einzig bei den Erwerbstätigenquoten lassen sich Konvergenzprozesse nur für Kroatien und die EU10-Länder festmachen, die

ihren Abstand zu den EU15-Ländern in den Jahren 2000 bis 2019 um 5,5 bzw. 3,3 Prozentpunkte verringerten, während die EU2-Länder im Jahr 2000 in etwa gleich hohe Erwerbstätigenquoten hatten wie die EU15-Länder, aber 2019 um 2,3 Prozentpunkte hinter diesen lagen.

Landesmann/Vidovic (2021) verfassten eine deskriptive Analyse des Zusammenhangs zwischen diesem Konvergenzprozess und der Emigration aus den Beitrittsländern. Sie argumentieren, dass die Emigration aus den Ländern zwar ein Faktor zur Erklärung dieser Konvergenzprozesse ist, aber gleichzeitig in einen erheblichen Strukturwandel eingebettet war, von welchem vor allem die höher qualifizierten Arbeitskräfte profitierten. Huber/Tondl (2012) analysieren die Auswirkungen der Migration auf die NUTS-2-Regionen[59] der EU im Zeitraum 2000–2007. Ihre Ergebnisse deuten ebenfalls auf einen nur geringen Einfluss der Migration auf die Konvergenz der regionalen Arbeitslosigkeit in der EU hin; sie weisen allerdings nach, dass Migrationen zur Konvergenz des BIP pro Kopf und der Arbeitsproduktivität beitrugen.

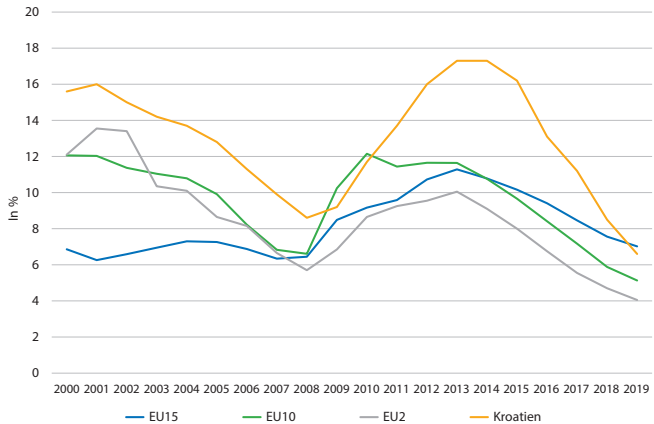
Neben diesen Konvergenzprozessen wurden die Arbeitsmarktentwicklungen in den EU-Ländern im Zeitraum 2000 bis 2019 von erheblichen konjunkturellen Schwankungen geprägt. So stiegen die Arbeitslosenquoten nach den in Abbildung 9 dargestellten Zahlen in der Finanz- und Wirtschaftskrise in allen Regionen der EU deutlich an: In den EU15-Ländern lag der Anstieg bei 2,0 Prozentpunkten, während er in den EU10- und EU2-Ländern 3,8 bzw. 1,2 Prozentpunkte und in Kroatien 0,6 Prozentpunkte ausmachte.

Diese erheblichen und auch unterschiedlich großen Anstiege erhöhten das Interesse an Fragestellungen zur Resilienz der europäischen Regionen und dem Beitrag der Migrationen zu den unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitslosigkeit. Dies war von besonderem Interesse, da eine, zum Großteil in den 1990er-

[59] NUTS (französisch: Nomenclature des unités territoriales statistiques) ist die Klassifizierung der räumlichen Bezugseinheiten der amtlichen Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die zweite Gliederungsebene (NUTS-2) betrifft in Österreich die Bundesländer.

Jahren geführte, Debatte zu den potenziellen Auswirkungen der europäischen Währungsunion zeigte, dass Migrationen innerhalb der EU deutlich weniger zur Anpassung der regionalen Arbeitsmärkte an konjunkturelle Schwankungen beitrugen als in den USA (Decressin/Fatás 1995).

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten (in % der Erwerbspersonen) in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020

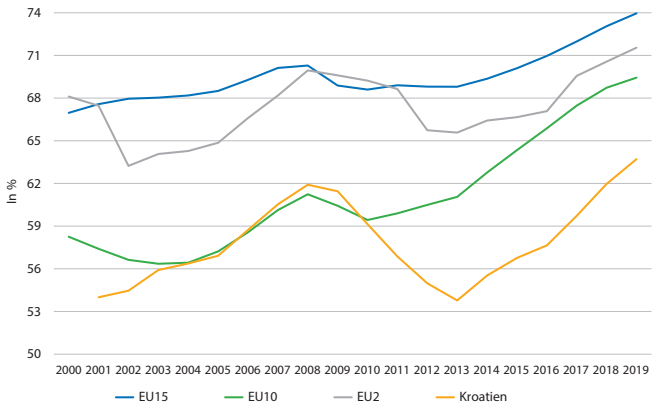


Quelle: Eurostat.

Die in den frühen 2010er-Jahren einsetzende zweite Forschungswelle zu diesem Thema wies aber eine deutlich stärkere Reaktionsfähigkeit der Migration auf konjunkturelle Schwankungen in Europa nach. So zeigen etwa Dao/Furceri/Loungani (2014) sowie Beyer/Smets (2014), dass die kurzfristige Reaktion der Arbeitskräftemobilität auf wirtschaftliche Verwerfungen seit der EU-Erweiterung zugenommen hat. Arpaia et al. (2014) stellen fest, dass die Bedeutung der Mobilität bei der Anpassung der Arbeitsmärkte seit der Finanz- und Wirtschaftskrise zugenommen hat. Huber (2018) weist eine Korrelation zwischen dem Einsetzen dieser verbesser-

ten Anpassungsfähigkeit der europäischen Arbeitsmärkte und der EU-Erweiterung nach. Insgesamt hat damit die EU-Erweiterung die Resilienz der regionalen Arbeitsmärkte gegenüber konjunkturellen Schwankungen erhöht, weil es nun leichter ist, in einem anderen EU-Land Arbeit zu finden, wenn es im eigenen keine passende gibt.

Abbildung 10: Erwerbstätigenquote (in % der Bevölkerung im Alter von 15–64 Jahren) in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020



Quelle: Eurostat.

5.5 Zusammenfassung

Vergleicht man die in diesem Kapitel zusammengefassten Forschungsergebnisse mit den vor der Erweiterung gehegten wechselseitigen Hoffnungen und Befürchtungen, so bestätigen sich die erwarteten erheblichen Ost-West-Wanderungen nach der EU-Erweiterung. Während die Zuwanderung aus den Beitrittsländern der EU10 in die EU15-Länder etwa den Prognosen entsprach, war die Abwanderung aus den EU2-Ländern allerdings deutlich höher. Die Übergangsregelungen bezüglich der Freizügigkeit der Arbeits-

kräfte, die viele kontinentaleuropäische Länder setzten, lösten eine Verlagerung der Migrationsströme nach dem Vereinigten Königreich und Irland aus. Auch änderte sich aufgrund des steigenden Anteils der Arbeitsmigration an den Migrationsströmen die Zusammensetzung der Ost-West-Migration nach Alter, Geschlecht und Ausbildung.

Während die höhere Zuwanderung nach Großbritannien und Irland zum Großteil der frühzeitigen Liberalisierung der Einwanderung geschuldet ist, gibt es für den Strukturwandel der Ost-West-Migration unterschiedliche Erklärungen. Huber/Bock-Schappelwein (2014) sowie Razin/Whaba (2015) führen die Verschiebung der Bildungsstruktur vor allem auf Unterschiede in den Löhnen von hoch und niedrig Qualifizierten in den Sende- und Empfängerländern sowie auf unterschiedlich großzügige Sozialsysteme in den Aufnahmeländern zurück.

Migrationen lösten zum Teil erhebliche Wohlfahrts- bzw. Wachstumsgewinne für bestimmte Personengruppen in den Sende- und Aufnahmeländern aus. So dürften gering qualifizierte Arbeitskräfte in den Sendeländern zu den größten Gewinnern der Abwanderung von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern zählen, während die Gewinne in den EU15-Ländern vor allem unter den Hochqualifizierten am höchsten gewesen sein dürften. Im Gegensatz dazu kamen die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte in den EU15-Ländern unter Druck. Damit hat sich die Erwartung der Arbeitnehmervertretungen in Österreich bestätigt, die – um Hilfsarbeiter*innen so lang wie möglich vor einer Steigerung des Wettbewerbsdrucks zu schützen – starke Befürworter der Verlängerung der Übergangsregelungen waren.

Die Zuwanderung aus den Beitrittsländern hat die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktsituation in den Jahren hoher Einwanderung negativ beeinflusst, so in Irland in den Jahren 2004 bis 2006 und in Österreich in den Jahren nach 2011, als zusätzlich zu den Migrant*innen noch rund 100.000 Asylwerber*innen zuwanderten. Allerdings waren auch hier je nach Empfängerland unterschiedliche Verteilungseffekte zu verzeichnen. Negative Effekte hatten in den EU15-Ländern im Allgemeinen die niedrig Qualifizierten und

die bereits im Land befindlichen ausländischen Arbeitskräfte zu verzeichnen. Was die Sendeländer betrifft, gibt es diesbezüglich kaum valide Forschungserkenntnisse. Die wenigen verfügbaren Informationen deuten aber ebenfalls auf im Aggregat schwache Lohngewinne und Arbeitslosigkeitsreduktionen hin, dafür aber auf wichtige Verteilungswirkungen. So konnten vor allem junge und höher qualifizierte Arbeitskräfte, die in den Sendeländern geblieben sind, deutliche Lohngewinne erzielen.

Während die Literatur hinsichtlich der Auswirkungen von Migration auf die Sende- und Empfängerländer vor allem die verteilungspolitischen Konsequenzen betont, hat die mit der EU-Erweiterung verbundene Ost-West-Migration aus gesamteuropäischer wirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Sicht eindeutig positive Effekte. Zum einen zeigen alle verfügbaren Ergebnisse, dass durch diese Wanderungen die Arbeitslosigkeit der gesamten Union gesenkt und die Beschäftigung sowie das Einkommen erhöht wurden. Zum anderen dürfte laut den wenigen zu diesem Thema erschienen Studien die Ost-West-Migration nach der EU-Erweiterung die Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte gestärkt und die Konvergenztendenzen zwischen den Beitrittsländern und den EU15-Ländern zumindest in manchen Bereichen unterstützt haben.

6 Diversifizierung der Arbeit am Beispiel der Organisation der Betreuungsarbeit

Die Unterschiede in den Lohn- und Beschäftigungsmöglichkeiten zwischen Österreich und den MOEL motivierten viele Staatsangehörige dieser Staaten zur Migration nach Österreich, wie in Kapitel 5 näher ausgeführt wurde. Hier fokussieren wir auf einen besonderen Fall der Diversifizierung der Erwerbstätigkeit im Gefolge der Osterweiterung der EU, nämlich die spezifische Organisationsform der 24-Stunden-Betreuung. Da die Arbeitsmobilität für unselbstständig Beschäftigte im Rahmen von Übergangsregelungen eingeschränkt wurde, schuf Österreich einen „kreativen" Weg der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung, die davor im Wesentlichen von Frauen aus den MOEL im Haushalt „schwarz" erbracht wurde. In diesem Kapitel steht die Frage im Vordergrund, warum diese Arbeit in Österreich im Wesentlichen über die selbstständige Erwerbstätigkeit von Migrant*innen erfolgt.

Im Abschnitt 6.1 wird auf die Fakten und den öffentlichen Diskurs zur 24-Stunden-Betreuung eingegangen, gefolgt von der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der häuslichen Betreuung in Abschnitt 6.2. Im anschließenden Abschnitt 6.3 werden Lösungsansätze für eine faire Organisation der häuslichen Betreuung vorgestellt, die sich aus den theoretischen Überlegungen ableiten lassen. Das Kapitel wird mit einer Zusammenfassung und Schlussfolgerungen in Abschnitt 6.4 abgerundet.

6.1 Fakten zur 24-Stunden-Betreuung in Österreich und öffentlicher Diskurs

In Österreich wurde die 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2008 in das Regelinstrumentarium des Arbeitsmarktes aufgenommen. Bis dahin wurde diese Tätigkeit meist von Familienangehörigen, ergänzt um informell beschäftigte Migrant*innen, im Haushalt ausgeübt. Hintergrund für die gesetzliche Regelung, die eine Formalisierung und Legalisierung der häuslichen 24-Stunden-Betreuung bedeutete, war ein öffentlicher Skandal im Jahr 2006:

Dem damaligen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel wurde in den Medien vorgeworfen, dass seine Schwiegermutter „illegal" von einer slowakischen Pflegerin betreut wurde (News 2016). Der Gesetzgeber war daraufhin gezwungen, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die die Personenbetreuung aus der Illegalität herausholte. Ein weiterer Aspekt, der in diesem Zusammenhang relevant ist, betrifft die Osterweiterung der EU im Jahr 2004. Mit ihr wurden die Grenzen Österreichs gegenüber den Mittel-Osteuropäischen Ländern (Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen, Slowenien, Baltikum) für Personenfreizügigkeit geöffnet, allerdings verbunden mit Übergangsregelungen für den Arbeitsmarktzugang. So wurde die Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen aus den EU8-Ländern in Österreich für den laut EU-Recht maximalen Zeitraum von sieben Jahren eingeschränkt. In dieser Zeit galten für Arbeitnehmer*innen aus diesen Ländern dieselben Einschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt wie für Drittstaatsangehörige. Das bedeutete, dass im Wesentlichen nur Fachkräfte zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Österreich kommen konnten – und häusliche Betreuung zählt nicht zu den qualifizierten und professionalisierten Gesundheits- und Pflegeberufen. Allerdings blieb die Möglichkeit der selbstständigen Erwerbstätigkeit im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit mehr oder weniger uneingeschränkt erhalten. In der Folge wurde in Österreich im Jahr 2007 das Hausbetreuungsgesetz (HBeG) erlassen, mit dem das freie Gewerbe der Personenbetreuung geschaffen wurde.[60] Es ermöglichte auch Personen ohne Fachausbildung die Betreuung von pflegebedürftigen, meist älteren, Personen in Haushalten oder Einrichtungen wie dem betreuten Wohnen in Österreich als Gewerbe auszuüben. Mit Erhalt der Gewerbeberechtigung sind die Betreuer*innen Mitglieder der Wirtschaftskammer und gehören dem Fachverband Personenberatung und Personenbetreuung an. Der Fachverband setzt sich allerdings ausschließlich aus Vertretungen

[60] Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen über die Betreuung von Personen in privaten Haushalten erlassen wurden (Hausbetreuungsgesetz – HBeG) und mit dem die Gewerbeordnung 1994 geändert wurde, BGBl I 33/2007.

der Vermittlungsagenturen zusammen, von denen es 2021 mehr als 950 gab. Bis dato gibt es keine verpflichtende Zertifizierung von Agenturen, durch welche die Einhaltung der Menschenrechte der Betreuer*innen und Betreuten überprüft werden könnte.

Derzeit arbeiten in Österreich mehr als 60.000 24-Stunden-Betreuer*innen mit Gewerbeberechtigung.[61] Dabei handelt es sich großteils um Frauen (92 Prozent); fast alle sind Migrant*innen (98 Prozent), großteils aus Mittel-Osteuropäischen Ländern, heute vor allem aus Rumänien und der Slowakei, in der Vergangenheit auch aus Tschechien. Sie reisen aus ihren Herkunftsländern an, arbeiten meist zwei Wochen durchgehend in Österreich und kehren dann für zwei Wochen wieder in ihr Herkunftsland zurück. Während ihres Aufenthalts in Österreich leben sie mit den älteren Menschen, die sie betreuen, in einer gemeinsamen Wohnung (Live-in-Modell der Betreuung).

Bei den selbstständigen 24-Stunden-Betreuer*innen handelt es sich im Wesentlichen um eine Scheinselbstständigkeit, da die Betreuer*innen in der Praxis von den älteren Personen, die sie betreuen, und/oder deren Familien sowie von ihren Vermittlungsagenturen abhängig sind. Sie können in der Regel weder ihre Bezahlung noch ihre Arbeitsbedingungen aushandeln, da das Aufgabe der Agenturen ist. Da sie offiziell selbstständig Erwerbstätige sind, greift allerdings der Arbeitnehmerschutz bei Mindestlohn, Ruhe- und Höchstarbeitszeiten, Urlaub, Feiertagen und Krankenstand nicht; ebenso wenig haben die selbstständigen Betreuer*innen einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützungsleistungen. Nur angestellte Betreuer*innen haben das Recht auf Mindestlohn und Arbeitszeitschutz und haben Zugang zu Krankengeld. Selbstständige Betreuer*innen haben erst ab dem 42. Tag Anspruch auf Krankengeld. Die selbstständigen 24-Stunden-Betreuer*innen erhalten im Schnitt nur die Hälfte des Nettolohns von angestellten Betreuer*innen, nicht zuletzt weil argumentiert wird, dass sie als Live-in-Betreuer*innen geringere Lebenshaltungskosten haben

[61] Die Daten stammen aus dem Arbeitsmarktinformationssystem des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft (amis-Datenbank).

als angestellte Betreuer*innen, die nicht im selben Haushalt mit der betreuten Person leben. Doch nicht nur die Betreuer*innen sind in einer schwierigen, oft prekären, Lage, sondern auch die betreuungs- und pflegebedürftigen alten Menschen, bei denen es sich um eine vulnerable Personengruppe handelt (Aulenbacher/Leiblfinger/Prieler 2021a, 66–79). Letztere müssen sich angesichts einer mangelnden und nicht adäquaten staatlichen Versorgung für ein Arrangement entscheiden, in dem es keine professionellen Standards gibt und das sich einer staatlichen Kontrolle weitestgehend entzieht.

Eine spezielle Problematik ergab sich für grenzüberschreitende 24-Stunden-Betreuer*innen in Österreich im Jahr 2019, als die Familienbeihilfe an die Lebenshaltungskosten des jeweiligen Wohnstaates der Kinder von Betreuer*innen angepasst wurde.[62] Da diese Kosten in den MOEL wesentlich geringer sind als in Österreich, bedeutete das eine erhebliche Reduzierung der Familienbeihilfe. Von der Kürzung waren auch alle Familienleistungen betroffen, die an die Familienbeihilfe anknüpfen: also Erhöhungsbeträge der Familienbeihilfe nach Alter und Mehrkind-Staffelbeträge, Kinderabsetzbetrag und Erhöhungsbetrag für behinderte Kinder. Für die 24-Stunden-Betreuer*innen aus den mittel-osteuropäischen Ländern, die ihre Kinder im Herkunftsland zurückließen, bewirkte dies eine merkliche „Lohn"-Kürzung. In ihren Augen war die Familienbeihilfe nämlich ein wichtiger Lohnbestandteil, der durch die Indexierung verringert wurde. Die EU-Kommission hat Österreich wegen dieser Vorgangsweise im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens im Mai 2020 geklagt, da die Gesetzesänderung in mehrfacher Hinsicht gegen bestehende europäische Verträge und Gesetze verstoße. Im Juni 2022 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH), dass die Indexierung der Familienbeihilfe nicht EU-rechtskonform ist.[63] Daher wurden die Bestimmungen zur Indexierung

[62] Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Kinderbetreuungsgeldgesetz sowie das Familienzeitbonusgesetz geändert wurden, BGBl I 24/2019.

[63] EuGH 16.06.2022 C-328/20 (Kommission/Österreich).

am 14.7.2022 vom Parlament aufgehoben und eine gesetzliche Grundlage für Nachzahlungen von Familienbeihilfenbeträgen für den von der Indexierung „nach unten" betroffenen Personenkreis geschaffen.[64] Nun drohen Österreich Nachzahlungen für nicht ausbezahlte Familienbeihilfen. Gleichzeitig hat die Indexierung der Familienbeihilfe zu einer Verringerung des Angebots an 24-Stunden-Betreuer*innen, vor allem aus der Slowakei und Tschechien, beigetragen, die wohl kaum rückgängig gemacht werden kann.

Herausforderung Pflege – Migration

Die hohen Arbeitsbelastungen in den Gesundheitsberufen, die sowohl physischer als auch psychischer Natur sind, in Kombination mit einer geringen Entlohnung erhöhen die Dynamik der internationalen Migration von Pflegekräften. Mireille Kingma (2005) gewährt einen Einblick in diese Entwicklung. Pflegekräfte kommen großteils aus ärmeren Ländern und wandern in hoch industrialisierte Länder, allen voran die USA, das Vereinigte Königreich und zunehmend auch viele andere europäische Länder. Die Migrant*innen treibt die Hoffnung, dass sie im Ausland bessere Arbeitsbedingungen vorfinden, die es ihnen ermöglichen, sich einerseits weiterzuentwickeln und andererseits genügend Geld zu verdienen, mit dem sie ihre Familien im Herkunftsland unterstützen können.

Versuche, die grenzüberschreitende Migration von Pflegekräften einzudämmen, indem die Arbeitsbedingungen verbessert und die Löhne angehoben werden, um dadurch ausreichend Angebot aus dem Inland zu lukrieren, konnten bis dato nicht ihr Ziel erreichen. Selbst Schweden, ein Land mit relativ geringen Lohnunterschieden nach Berufen und Bildungsgrad, kann im Gesundheitssystem nicht ohne ausländische Arbeitskräfte auskommen.

[64] Änderung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 und des Einkommensteuergesetzes 1988, BGBl I 135/2022, zu Nachzahlungen von Familienbeihilfe für Kinder, die sich ständig in Bulgarien, Deutschland, Estland, Griechenland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn oder Zypern aufgehalten haben oder aufhalten.

Im Jahr 2020 waren 34 Prozent aller Ärzt*innen und 12 Prozent aller Krankenpfleger*innen Immigrant*innen. Am häufigsten kommen aber Hilfskrankenschwestern und Betreuer*innen aus dem Ausland, die meisten aus Asien. Im Hinblick auf die steigenden Gesundheitskosten in allen entwickelten Ländern der Welt und die mangelnde Bereitschaft der Bevölkerungen, Steuern anzuheben, um die Arbeitsbedingungen im Gesundheits- und Pflegebereich merklich zu verbessern, ist davon auszugehen, dass sich die Migration von Gesundheitskräften nicht substanziell verringern wird.

6.2 Wissenschaftlicher Diskurs zu häuslicher Betreuung und Pflege

Arbeit, die im Haushalt (oft unbezahlt) erbracht wird, findet kaum in die orthodoxe ökonomische Theorieentwicklung Eingang, da der Fokus der Volkswirtschaftslehre auf die Analyse von Marktmechanismen gerichtet ist. Daher hat die orthodoxe ökonomische Theorie kein Erklärungsmodell dafür, dass sich der Staat im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung als Mediator zwischen dem Erwerbsarbeitsmarkt und dem privaten Haushaltssektor eingebracht hat. Mit der Zeit lagerte der Staat Aufgaben aus der öffentlichen Verwaltung über Förderverträge oder Leistungsvereinbarungen auf den Non-Profit-Sektor, den sogenannten Dritten Sektor, der zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor steht, aus (Biffl 2002b/2003a). Die orthodoxe ökonomische Theorie erklärt derartige Eingriffe des Staates mit Marktversagen.

Hier setzt der Methodenstreit zwischen ökonomischen Theorien wie der Neoklassik, dem Keynesianismus und dem Neoliberalismus an. Dabei wird übersehen, dass der Staat in diesem Fall Aufgaben übernimmt, die der Haushaltssektor, das zweite Standbein neben dem Markt für die soziale Versorgung, nicht mehr in adäquater Form leisten kann oder will. Der Staat unterstützt den Haushalt zunehmend dabei, gewisse Leistungen zu erbringen, die für die Wohlfahrt der Menschen und die „Reproduktion der Arbeitskraft" wichtig sind (Biffl 1996/1994b). Darauf weisen heterodoxe ökonomische Theorien, also Theorien, die sich außerhalb des Main-

streams bewegen, darunter insbesondere feministische Ansätze, hin. Pascall (2008) erklärt, dass die Gleichbehandlungsgesetze in den 1970er-Jahren[65] den Frauen zwar die Tür für Karrierechancen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt aufgestoßen hätten, dass sie damit aber nicht die Problematik des „Ernährermodells", in dem der Mann Hauptverdiener und die Frau Zuverdienerin ist, aufgelöst hätten. Vielmehr habe diese Entwicklung ein Spannungsfeld zwischen gut qualifizierten und weniger gut qualifizierten Frauen aufgerissen. Auch Interessenvertretungen haben zur Verfestigung der mangelnden Solidarität zwischen diesen beiden Gruppen von Frauen beigetragen, indem sie vermerkten, dass sich „Karrierefrauen" eine Haushaltshilfe/häusliche Betreuung leisten könnten – zum Teil über die Beschäftigung von Migrant*innen im formellen oder informellen Sektor –, während gering qualifizierte Frauen versuchen müssten, die Doppelbelastung der Kombination von Erwerbs- und Hausarbeit alleine zu stemmen. Diese Konfrontation von unterschiedlich qualifizierten Frauen ist eine der problematischsten Konfliktlinien zwischen Frauen. Sie wird am ehesten im nordischen Wohlfahrtsmodell überwunden, in dem der Staat das Angebot an institutioneller, qualitätsgesicherter und professioneller Betreuung und Pflege grosso modo übernommen hat (Biffl 2011a).

Aus einer soziologischen Theorieperspektive haben die nationalen und internationalen Bestrebungen zur Professionalisierung der Care-Arbeit – also der Pflege für pflegebedürftige Personen

[65] Die Gleichbehandlungsgesetze sind aus dem Internationalen Jahr der Frau 1975 und den Aktivitäten um die UN-Dekade der Frau 1976–1985 hervorgegangen. In der ersten Fassung zielte das Gleichbehandlungsgesetz noch ausschließlich auf Aufhebung der Diskriminierung bei der Entgeltfestsetzung ab. Seither kam es zu einer Reihe von Novellierungen, nicht zuletzt im Gefolge der Umsetzung von EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung (Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl L 2000/180, 22 und Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl L 2000/303, 16).

sowie Kinderbetreuung – verdeutlicht, dass dieses Berufsfeld stark stratifiziert ist, wobei die häusliche Betreuung am unteren Ende eines Kontinuums von Gesundheits- und Pflegeberufen steht, also die am wenigsten professionalisierte Arbeit ist, und die medizinische, ärztliche Versorgung am oberen Ende. Berufliche Interessenvertretungen ebenso wie der gewerkschaftliche Organisationsgrad bestimmen in gewissem Maße den gesellschaftlichen Status und die Verhandlungsmacht der einzelnen Personen- und Berufsgruppen (Wagner 1986). Daher wird die Care-Arbeit, die am unteren Ende der Sozialhierarchie der Berufe angesiedelt ist, im korporatistischen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsmodell ebenso wie dem familialen südeuropäischen Modell auf diverse Formen prekärer Beschäftigung ausgelagert, meist auf migrantische Arbeitskräfte. Finanziert werden diese Leistungen aus Transferzahlungen an pflegebedürftige Personen (Pflegegeld) sowie Eigenleistungen von deren Familienangehörigen (Lutz/Palenga-Möllenbeck 2015). Ähnlich ist die Situation in Japan. Miyazaki (2019) vergleicht die Arbeitsbedingungen von Care-Arbeiter*innen in Japan mit der Situation in Italien. Japan ist ein Land mit einer restriktiven Migrationspolitik, in dem vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte kaum Zugang haben, während Italien ein familiales Wohlfahrtsmodell hat, das auf Transferleistungen an Familien für die Betreuung Älterer setzt. In beiden Fällen ist es schwierig, einen qualitätsorientierten und geregelten Care-Arbeitsmarkt zu entwickeln. In diesen Ländern wird somit die Care-Arbeit tendenziell informell und in der Schattenwirtschaft organisiert, wobei die Migrant*innen dabei häufig selbst als Arbeitgeber*innen von Care-Arbeiter*innen im Herkunftsland auftreten. Damit tragen sie zur Entwicklung einer globalen Betreuungskette bei, in der Arbeitsmigrant*innen aus ärmeren Ländern Betreuungs-, Pflege- und Haushaltsaufgaben in reicheren Ländern übernehmen, während ihre eigenen Kinder im Herkunftsland von Familienangehörigen oder Angestellten, die häufig selbst wiederum aus ärmeren Ländern angeworben werden, betreut werden (Lutz 2015).

Die spezifische Organisation der Care-Arbeit über Migrant*innen hat zur Folge, dass die Haushaltsmitglieder, die im Ursprungs-

land verblieben sind, unter vermehrtem Stress leiden, insbesondere Kinder oder ältere Menschen. Allerdings geht es ihnen aufgrund der Geldüberweisungen ökonomisch besser als Familien vor Ort, die keine Arbeitsmigrant*innen in der Familie haben (Ivlevs/Nikolova/Graham 2019). Eine Analyse einer repräsentativen Haushaltsstichprobe in Moldawien, einem Land mit besonders hoher Abwanderung, weist nach, dass die in Moldawien verbliebenen älteren Eltern mit Kindern im Ausland deutlich gesünder waren als ältere Personen in einer ähnlichen Situation, die keine Kinder im Ausland hatten bzw. kein Geld überwiesen bekamen. Die Geldüberweisungen ermöglichten nicht nur eine gesündere Ernährung, sondern erlaubten es ihnen auch, nicht mehr so viel in der kräfteraubenden Subsistenzlandwirtschaft zu arbeiten. Allerdings gingen wichtige soziale Kontakte mit ihren Familienangehörigen verloren (Böhme/Persian/Stöhr 2014). Aus einer psychosozialen Perspektive wird daher eine temporäre Migration mit Phasen der Rückkehr in das Herkunftsland als weniger problematisch bewertet. Denn eine längerfristige Abwanderung der Eltern hat häufig negative Auswirkungen auf die psychische Gesundheit, insbesondere Depressionen, der zurückbleibenden Kinder und Jugendlichen (Fellmeth et al. 2018). Im Gegenzug steigt allerdings der Bildungsgrad der Kinder und Jugendlichen im Herkunftsland im Vergleich zu Kindern, deren Eltern vor Ort verbleiben (Antman 2012), was die Lebensperspektiven der zurückgelassenen Kinder verbessert.

6.3 Lösungsvorschläge aus dem theoretischen Zugang der Institutionenökonomie

Angesichts der Tatsache, dass der Markt und der Haushaltssektor auf eine komplexe Weise ineinandergreifen, dass sie kommunizierende Gefäße sind, verliert die konzeptuelle Trennung zwischen der Arbeit auf dem Markt und der Arbeit im Haushalt an Bedeutung. Das wurde im Gefolge der Coronapandemie besonders deutlich, als die modernen Kommunikationstechnologien einen verstärkten Einsatz von Homeoffice ermöglichten, der die Trennung zwischen Arbeits- und Wohnort auflöste. Gleichzeitig wird der Haushalt zu-

nehmend zu*r Arbeitgeber*in für Care-Arbeitskräfte, wenn der Staat nicht in der Lage ist, diesbezüglich ausreichend qualitätsgesicherte und leistbare Versorgung zur Verfügung zu stellen.

Aus Sicht der Institutionenökonomie könnte eine vermehrte Berücksichtigung der Care-Arbeiter*innen durch Gewerkschaften nicht nur ihre Verhandlungsposition stärken, sondern auch zur Professionalisierung und Standardisierung des Berufsbildes beitragen, was eine Aufwertung des Sozialstatus dieser Tätigkeiten bewirken würde. Jedoch haben die Anliegen der meist migrantischen Personenbetreuer*innen bis vor Kurzem von den Gewerkschaften in Europa kaum Beachtung gefunden (Gallotti 2009). Das mag angesichts der meist informell organisierten und erbrachten häuslichen Care-Arbeit auch nicht überraschen, da diese Personengruppe schwer zu erreichen ist.

Im Gegensatz dazu haben sich lokale Gewerkschaften in den USA schon in den 1980er-Jahren für Migrant*innen in der häuslichen Pflege und Betreuung sowie für Reinigungskräfte eingesetzt, ja sogar irreguläre Migrant*innen als Gewerkschaftsmitglieder aufgenommen. Dies geschah einerseits, um zu verhindern, dass irreguläre Migrant*innen die Arbeitsbedingungen der regulär Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund unterlaufen, andererseits aus einer Perspektive der Fairness und Gerechtigkeit den Migrant*innen gegenüber (Biffl/Rennert/Aigner 2011). Der bekannteste Fall ist wohl der Einsatz für Reinigungskräfte in Los Angeles (unter dem Slogan „Justice for Janitors" – Gerechtigkeit für Reinigungskräfte) seit dem Jahr 1990. Im Gegensatz dazu haben Gewerkschaften in Europa Migrant*innen in diesem Sektor erst 2015 gezielt angesprochen, etwa im Rahmen des UnionMigrant-Netzwerks. Jedoch fällt es den Gewerkschaften schwer, Migrant*innen in häuslicher Care-Arbeit zu organisieren, da ihre Beschäftigungsformen fragmentiert und nicht mit dem Modell der Industriearbeit vergleichbar sind. Darüber hinaus sind die Bedürfnisse der Migrant*innen oft sehr unterschiedlich, und sie bräuchten daher eine spezifische, gezielte Unterstützung (Marino/Roosblad/Penninx 2017). Eine allgemeine Unterstützung, die auf einem gemeinsamen Interesse fußt, könnte allerdings ein erster

Schritt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von migrantischen Care-Arbeiter*innen sein, auch wenn sie, wie in Österreich, als selbstständig Erwerbstätige organisiert sind.

Die Genderforschung schlägt einen anderen Weg vor, nämlich die verstärkte Organisation der Betreuungsarbeit durch den öffentlichen Sektor und NGOs, verbunden mit einer beruflichen Qualifizierung und Karrieremöglichkeit einerseits und arbeitsrechtlichen Kontrollen andererseits. Damit wäre eine gewisse Auflösung der genderspezifischen Trennung von Erwerbsarbeit und Hausarbeit verbunden. Ansätze in diese Richtung gibt es auch im korporatistischen Wohlfahrtsmodell. Wichtig ist, sicherzustellen, dass die Betreuung leistbar ist, damit es nicht zur Perpetuierung einer Situation kommt, in der die Wahl des Betreuungsmodells (formell oder informell) vom Einkommen der zu betreuenden Person abhängt.

6.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel wurde sowohl aus theoretischer als auch empirischer Sicht die Organisation der häuslichen Betreuung und Pflege dargestellt. In einem ersten Schritt wurden am Beispiel der 24-Stunden-Betreuung in Österreich die Hintergründe für die spezifische Form der Legalisierung der Schwarzarbeit von Migrant*innen über die selbstständige Erwerbstätigkeit offengelegt. Dieses Modell, das mit einer, über privatwirtschaftliche Agenturen, organisierten zirkulären Migration von Betreuungskräften aus den nicht zu weit entfernten östlichen Regionen der EU-Mitgliedstaaten verbunden ist, kann solange aufrechterhalten werden, solange es große Armut in den Herkunftsregionen gibt und die Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort gering sind.

Erst wenn es zu einer Angleichung von Einkommens- und Arbeitsmöglichkeiten für Care-Arbeit in den derzeitigen Herkunftsländern der 24-Stunden-Betreuung von Österreich kommt, wird das System hinfällig. Es wäre aber auch vorstellbar, dass es schon vorher zu einer Solidarisierung mit den Care-Arbeiter*innen kommt, vergleichbar mit der „Justice for Janitors"-Bewegung in den USA, die eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Migrant*innen,

auch für irregulär aufhältige, erreichte. Es gibt auch schon in Europa entsprechende gewerkschaftliche Interventionen für migrantische Care-Arbeiter*innen. So beginnen sich Care-Migrant*innen in der Schweiz zu organisieren (Steiner 2021). Und in Österreich finden sich Ansätze zur Standardisierung und Kontrolle von Live-in-Care-Arbeit (Aulenbacher/Leiblfinger/Prieler 2021b, 212–235). Diese könnten, wenn konsequent weiterverfolgt, zu einer Professionalisierung dieser Tätigkeiten analog zu jenen in nordischen Ländern führen.

Theoretische Überlegungen zur Organisation der Care-Arbeit sowie empirische Befunde dazu zeigen, dass in Ländern, in denen der Staat die Betreuungsarbeit nicht oder nicht ausreichend organisiert bzw. zur Verfügung stellt, Haushalte und Familien diese Aufgaben übernehmen (müssen). Das führt dazu, dass Betreuung im Haushalt entweder von Familienmitgliedern erbracht wird oder von Personen, die vom Haushalt im Rahmen formeller Arbeitsverträge oder informell engagiert werden. Je nach Einkommenslage der Haushalte, den Arbeitsmarktregelungen und der Migrationspolitik werden diese Tätigkeiten im informellen oder formellen Sektor organisiert. Das führt dazu, dass es zu einer globalen Kette von Sorgearbeitskräften kommt, in der Migrant*innen meist aus einem ärmeren Herkunftsland in einem reicheren Land Betreuungsaufgaben übernehmen und ihrerseits Betreuungsarbeiter*innen aus ärmeren Milieus für die Versorgung der eigenen Kinder oder anderer betreuungspflichtiger Personen einstellen. Diese „global care chains“ (Yeates 2005) sind nicht nur eine empirische Realität der internationalen Migrationen, sondern auch ein analytisches Konzept zur Beschreibung der internationalen Vernetzung von Haushalten. Diese (globalen) Netzwerke sind eine Folge des Zusammenwirkens mehrerer Faktoren, wie der Globalisierung, der Alterung hoch entwickelter Industrieländer, des Wandels der Familienstrukturen, der Feminisierung der Erwerbstätigkeit und der Verknappung öffentlicher Betreuungsdienste.

7 Kein Ende der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt

Menschen erfahren Diskriminierung aufgrund von Herkunft, Weltanschauung, Religion, sexueller Orientierung, dem ethnisch-kulturellen Hintergrund, Behinderung sowie Geschlecht und Alter. Sie ist nicht auf den Arbeitsmarkt beschränkt, sondern findet neben anderen Bereichen, etwa Wohnen, auch im Bildungssystem statt, das dem Arbeitsmarkt vorgelagert ist. Daraus resultieren unterschiedliche Leistungen der Schüler*innen, die mit dem Geschlecht und der sozialen Herkunft in Verbindung stehen und die einen Einfluss auf die späteren Erwerbschancen haben (Neubacher/Wimmer 2021). In unserem Kapitel gehen wir aber nur insoweit auf die (strukturelle) Diskriminierung im Bildungssystem ein, als sie auf den Arbeitsmarkt ausstrahlt (Biffl 2014b). Wir befassen uns auch nur am Rande mit dem engen juristischen Begriff der Diskriminierung, der nur willkürliche, d. h. sachlich nicht begründbare, und unverhältnismäßige Unterscheidungen zwischen Menschen erfasst, die eine direkte, individuelle Diskriminierung darstellen und die von Gerichten sowie der Gleichbehandlungsanwaltschaft behandelt werden. Vielmehr legen wir unser Augenmerk auf Arbeitsmarktprozesse, die in ihrer Konsequenz, und damit indirekt, zu einer Diskriminierung von Migrant*innen als Gruppe beitragen.

Denn Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt ist eng mit Werthaltungen der Gesellschaft verknüpft (Arrow 1971). Sie ist ein Beispiel dafür, dass soziale Faktoren auf wirtschaftliches Verhalten und ökonomische Prozesse einwirken und sie prägen. Dabei geht es um unterschiedliche Tatbestände, beginnend bei den Zugangschancen zum Arbeitsmarkt (Beschäftigungsdiskriminierung) über die Bezahlung geringerer Löhne (Lohndiskriminierung) bis zu geringeren Weiterbildungs- und Karrierechancen (Bildungsdiskriminierung und Gläserne Decke). Die Konsequenzen von Diskriminierung sind für die Betroffenen ein geringeres Lebenserwerbseinkommen, weniger individuelle Entfaltungsmöglichkeiten sowie subjektive und emotionale Folgen, die sogar zum Verlust des Selbstwertgefühls führen können. Gleichzeitig verringert Diskriminierung auf dem

Arbeitsmarkt das wirtschaftliche und soziale Wachstumspotenzial einer Gesellschaft.

Im folgenden Abschnitt 7.1 zeigen wir anhand eines Beispiels die Komplexität von Arbeitsmarktdiskriminierung und wie das Rechtssystem damit umgeht. Daraus ergibt sich auch die schwierige Frage der Messbarkeit von Diskriminierung. Im anschließenden Abschnitt 7.2 gehen wir auf Faktoren ein, die besonders häufig mit einer Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt verbunden sind. Im Anschluss daran stellen wir verschiedene sozialwissenschaftliche Zugänge zu Diskriminierung vor, die unterschiedliche politische Handlungsoptionen nahelegen (Abschnitt 7.3), zu denen wir im Abschnitt 7.4 in den Schlussfolgerungen Stellung nehmen.

7.1 Diskriminierung als Herausforderung für Gesetzgeber und Betroffene

Um eine Ungleichbehandlung von bestimmten Personengruppen zu verhindern, haben die Vereinten Nationen schon 1948 in Art 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte[66] festgehalten, dass alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren werden; weiters wird in Art 2 klargestellt, dass kein Mensch aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Weltanschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand diskriminiert werden darf. Art 23 ergänzt, dass jeder Mensch das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen, auf Schutz vor Arbeitslosigkeit sowie auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit hat. Expliziter wird die EU in den vier Gleichbehandlungsrichtlinien, die vom Rat der Europäischen Union beschlossen wurden und die in die nationalen Gleichbehandlungsgesetze der EU-Mitgliedstaaten Eingang gefunden haben. Die Richtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten, wirksame Sanktionen bei

[66] Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, A/RES/217 A (III), 10. Dezember 1948.

Verstößen gegen das Gleichbehandlungsgebot zu implementieren. Für Migrant*innen ist die „Antirassismusrichtlinie"[67] von besonderer Bedeutung, da sie sich gegen die Diskriminierung von Menschen anderer ethnischer Herkunft und rassistisch motivierte Diskriminierung wendet. In der Rahmenrichtlinie zu Beschäftigung[68] gibt die EU einen allgemeinen Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf aufgrund der Weltanschauung, der Religion, einer Behinderung, dem Alter oder der sexuellen Orientierung vor. In der neu gefassten Gender-Richtlinie[69] liegt der Fokus auf der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen. Dabei geht es um den Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsbildung, zum beruflichen Aufstieg sowie die Arbeitsbedingungen. In Österreich wurde die Richtlinie 2000/43/EG (Antirassismusrichtlinie) und Richtlinie 2000/78/EG (Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie) in die bereits geltenden Gleichbehandlungsgesetze[70] integriert. Dabei wurden nur die Mindestanforderungen der EU-Regelungen in das österreichische Gesetz aufgenommen (Sievers/Ataç/Schnell

---

67 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft ABl L 2000/180, 22.

68 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl L 2000/303, 16.

69 Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl L 2006/204, 23.

70 Das Gleichbehandlungsgesetz (GIBG) besteht in Österreich seit 1979 und wurde 1993 zum Bundesgesetz über die Gleichbehandlung erweitert. Die Diskriminierungsgründe der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters und der sexuellen Orientierung sind im Jahr 2004 in das Gesetz mit aufgenommen worden und traten am 1. Juli 2004 in Kraft: Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (Gleichbehandlungsgesetz – GlBG), BGBl I 66/2004 (NR: GP XXII RV 307 AB 499 S. 61. BR: 7042 AB 7059 S. 710.)

2014, 271). Czech/Salinger (2011) gehen auf die Herausforderungen ein, mit denen sich potenziell diskriminierte Personen konfrontiert sehen, wenn sie ihr Recht auf Gleichbehandlung in Österreich einfordern möchten.

Trotz der rechtlichen Regelung kommt Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt immer wieder vor, wie das folgende Beispiel aus der Beratungspraxis der Gleichbehandlungsanwaltschaft in Österreich zeigt:

> Eine muslimische Frau türkischer Herkunft bewirbt sich bei einem Wäschereiunternehmen. Der Arbeitgeber erklärt, dass sie nur dann den Job bekomme, wenn sie das Kopftuch in der Arbeit abnehme. Für die Frau ist jedoch klar, dass sie auch in der Arbeit das Kopftuch tragen möchte. Sie bekommt daher schließlich die Arbeitsstelle nicht (Salinger 2011, 155).

Hierbei handelt es sich um den Fall einer intersektionalen Diskriminierung, in der mehrere Diskriminierungstatbestände zusammenkommen. Konkret geht es um das Konfliktfeld Kopftuch, das sowohl mit der Herkunft (Türkei) als auch mit dem religiösen Bekenntnis (Islam) und dem weiblichen Geschlecht in Zusammenhang steht. Daraus ist die Multidimensionalität der Diskriminierung ersichtlich, die nicht nur einen Tatbestand, etwa die Diskriminierung aufgrund der Herkunft, betrifft, sondern auch den der religiösen Zugehörigkeit und des Geschlechts. Der Spezialfall einer intersektionalen Diskriminierung wurde erstmals von Kimberle Crenshaw (1989) am Beispiel der Diskriminierung von afroamerikanischen Frauen thematisiert. Crenshaw wies nach, dass das Zusammenwirken mehrerer Benachteiligungsmerkmale ein erhöhtes Diskriminierungsrisiko darstellt. Intersektionalität bedeutet demnach im obigen Beispiel, dass sich die Diskriminierungserfahrung einer türkischen Frau von der einer Frau ohne Migrationshintergrund und Kopftuch unterscheidet. Dabei ist festzuhalten, dass die Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zum islamischen Glauben alle Geschlechter betreffen kann, wenn auch nicht unbedingt auf die gleiche Weise. Die Lösung von intersektionalen Diskriminie-

rungsfällen macht die Berücksichtigung mehrerer Tatbestände in ihrem Zusammenwirken erforderlich.

Der obige Fall von multipler Diskriminierung aus dem Jahr 2009 konnte über einen gerichtlichen Vergleich gelöst werden. Das Unternehmen verpflichtete sich, das Tragen eines Kopftuches während der Arbeit zu gestatten, mit der Einschränkung, dass dieses den betrieblichen Sicherheitsvorschriften entsprechen müsse (Salinger 2011). Seit diesem Fall hat sich die Situation in Österreich etwas geändert. Frauen mit Kopftuch arbeiten in Modegeschäften, Apotheken, Kinos, Restaurants und als Chauffeusen von Straßenbahnen (Baltaci 2012). Das Inkrafttreten des Gleichbehandlungsgesetzes in Österreich im Jahr 2004 hat offenbar bei vielen Unternehmen zu einer Bewusstseinsänderung geführt und dazu beigetragen, dass sie auch Frauen mit Kopftuch anstellen. Dass es allerdings weiterhin nicht leicht ist, als migrantische Frau mit Kopftuch einen adäquaten Job zu bekommen, wird in einer Feldstudie, die in Deutschland durchgeführt wurde, verdeutlicht (Weichselbaumer 2016). Die Studie untersuchte anhand eines Experiments, ob Frauen mit identischer Qualifikation aber unterschiedlichem Namen (deutsch und türkisch) sowie türkischem Namen und Kopftuch bei der Arbeitssuche gleichbehandelt werden. Dazu wurden fiktive Lebensläufe an Arbeitgeber*innen versandt. Die Analyse ergab, dass Frauen mit deutschem Namen leichter ein Jobangebot bekamen als Frauen mit einem türkischen Namen. Am geringsten waren die Chancen auf ein Jobinterview für die Frau mit türkischem Namen und einem Kopftuch.

7.2 Diskriminierung in Österreich im internationalen Vergleich

Es gibt mehrere Möglichkeiten, Diskriminierung sozialwissenschaftlich zu untersuchen. Dazu gehören groß angelegte Meinungsumfragen wie Eurobarometer oder statistische Erhebungen zur Verwertung von Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt (Statistik Austria 2015b), die die unterschiedliche Stellung verschiedener Gruppen auf dem Arbeitsmarkt statistisch darstellen und so Dis-

kriminierung auf einer aggregierten Ebene beschreiben. Andere, etwas direktere Formen wären etwa die Untersuchung von gerichtlich dokumentierten Anzeigen oder Verurteilungen auf Grundlage von Antidiskriminierungsgesetzen oder die Durchführung von Experimenten. Als Grundlage für Letztere dient die von der International Labour Organization (ILO) propagierte Methode des *situation testings*, die von Bovenkerk (1992) entwickelt wurde, um statt Meinungsäußerungen tatsächliches Diskriminierungsverhalten in Rekrutierungssituationen untersuchen zu können. Zu diesem Zweck werden als potenzielle Jobbewerber*innen Paare von Testern zusammengestellt, die über identische Kompetenzen, Ausbildungsnachweise und Berufserfahrungen verfügen und die sich nur in Hinblick auf Herkunft, Geschlecht, Hautfarbe und Ähnlichem voneinander unterscheiden. Die Tester*innen bewerben sich gleichzeitig auf real ausgeschriebene Stellen, überprüft wird der jeweilige Erfolg der Tester*innen in drei Phasen: bei der ersten Kontaktaufnahme, bei einem schriftlichen Bewerbungsschreiben und bei einem Vorstellungsgespräch (ILO 2010). Das entspricht der in 7.1 dargestellten Forschungsmethode.

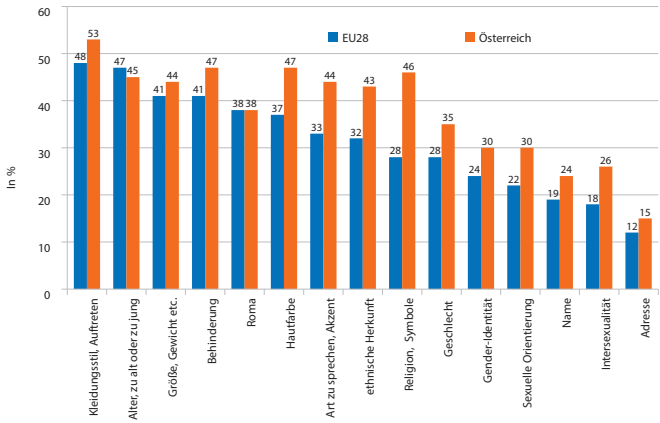
Weichselbaumer (2016) wendete diese Methode in einem weiteren Experiment an, in dem die Bedeutung der Herkunft für den Arbeitsmarktzugang in Österreich im Vordergrund stand. In diesem Fall wurden 2.142 fiktive Bewerbungen erstellt, in denen der Name einen bestimmten Migrationshintergrund nahelegt (Serbien, Türkei, China, Nigeria), ergänzt um typisch österreichische Namen. Beide Gruppen hatten die gleichen Qualifikationen, d. h. Besuch derselben Schultypen in Österreich, gleiche Arbeitserfahrung in Österreich sowie österreichische Staatsbürgerschaft. Der Bewerbung wurden Fotos beigelegt, wobei die fiktiven Personen etwa gleich alt und attraktiv waren (vier für jedes Geschlecht und jede Herkunftsgruppe). Es wurden stets zwei Bewerbungen an potenzielle Arbeitgeber*innen geschickt, wobei eine davon eine Person ohne Migrationshintergrund war. Die Bewerbungen von Menschen ohne Migrationshintergrund wurden allen anderen Herkunftsgruppen vorgezogen (37 Prozent erhielten einen Rückruf mit der Einladung zu einem Interview); Bewerbungen von Personen

mit serbischem Namen (28,2 Prozent) kamen auf den zweiten Platz, gefolgt von chinesischen (27,1 Prozent), türkischen (25,3 Prozent) und nigerianischen (18,7 Prozent). Mit dieser Forschungsmethode konnte nicht nur die Diskriminierung von Migrant*innen relativ zur Mehrheitsbevölkerung nachgewiesen werden, sondern auch gezeigt werden, dass es eine Hierarchie von Herkunftsregionen von Migrant*innen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt gibt, wobei Afrikaner*innen besonders benachteiligt werden (vgl. auch Hofer et al. 2013).

Wie ausgeprägt Diskriminierung in einem Land ist, ist kaum mit objektiven Kriterien festzustellen. Auch wenn man die Bevölkerung fragt, etwa bei Spezialerhebungen im Rahmen des Eurobarometer, ob und in welchem Maße sie Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt wahrnehmen, müssen die reale Häufigkeit und das Ausmaß von Diskriminierung nicht immer mit der Wahrnehmung durch die Bevölkerung (oder bestimmte Bevölkerungsgruppen) übereinstimmen. Dies liegt vor allem daran, dass Diskriminierung ein normativer Begriff ist, dessen Bedeutung von der gesellschaftlichen Interpretation abhängt und daher auch veränderlich ist, etwa über eine Sensibilisierung der Bevölkerung im Rahmen eines gesellschaftlichen Diskurses (Gomolla 2010, 181). In Ländern, in denen Diskriminierung und ihre Bekämpfung große (mediale) Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erhalten, wird diese von der Bevölkerung auch häufiger wahrgenommen als in Ländern, in denen Diskriminierung verharmlost und unter den Tisch gekehrt wird. Das ist ein Paradoxon, das erklärt, warum internationale Vergleiche schwer interpretierbare Ergebnisse liefern. Trotz dieser Unwägbarkeiten greifen wir hier auf die jüngste Eurobarometer-Befragung zurück, um Anhaltspunkte für die unterschiedlichen Dimensionen der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und die Position Österreichs im internationalen Vergleich zu erhalten.[71]

[71] Erhebungen zu Diskriminierung wurden zuletzt 2009, 2012, 2015 und 2019 vorgenommen. Pro EU-Mitgliedstaat wurden in der Regel mindestens 1.000 Personen über 15 Jahren befragt. In Ländern mit

Abbildung 11: Diskriminierung auf dem Arbeitsplatz aufgrund von …, Österreich im EU28-Vergleich, 2019



Quelle: Eurobarometer 493, Europäische Kommission 2019, QC4 (Frage C4): Wenn ein Unternehmen in (unser Land) jemanden einstellen möchte und die Wahl zwischen zwei Bewerber*innen mit gleichen Fähigkeiten hat, welche der folgenden Merkmale könnten sich für Bewerber*innen nachteilig auswirken? (in Prozent)

Im Eurobarometer 493 (Europäische Kommission 2019) wurden die Interviewten in den damals noch 28 Mitgliedstaaten u. a. gefragt, welche Merkmale von Jobbewerber*innen sich, ihrer Einschätzung nach, bei der Rekrutierung als nachteilig erweisen könnten. In den Interviews wurde eine Vielfalt von Merkmalen abgefragt, die bei einer Bewerbung um einen Job relevant sind und die ein Diskriminierungspotenzial haben (Abbildung 11). Dabei zeigt sich, dass die Befragten in Österreich das Diskriminierungspotenzial grundsätzlich höher einschätzten als im EU28-Schnitt – einzige Ausnahmen waren die Altersdiskriminierung, die in Österreich etwas geringer

weniger als 1 Million Einwohner*innen liegt die Zufallsstichprobe bei 500 Personen.

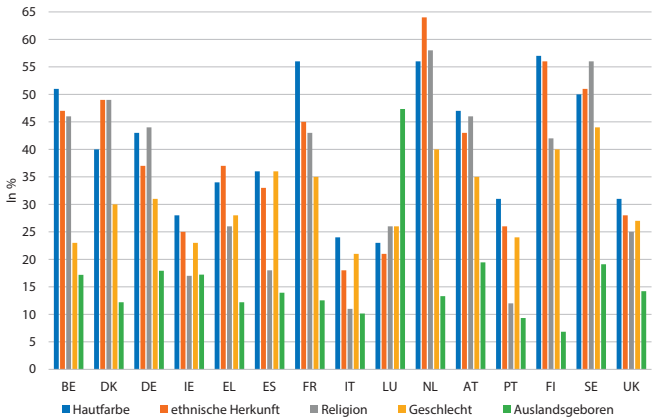
als in der EU28 als solche wahrgenommen wird, sowie die Diskriminierung von Roma, die gleichauf mit dem Schnitt der EU28 liegt.

In der EU28, ebenso wie in Österreich, wird den Befragten zufolge bei der Bewerbung um einen Job am häufigsten nach dem Auftreten (Kleidungsstil etc.) selektioniert; in der EU28 liegt die Altersdiskriminierung (entweder zu alt oder zu jung) beim Zugang zu einem Arbeitsplatz an zweiter Stelle, gefolgt von der allgemeinen physischen Erscheinung (Größe, Gewicht etc.) und einer Behinderung. Bei all diesen Merkmalen waren zwischen 41 und 53 Prozent der Befragten in Österreich und im Schnitt der EU28 der Meinung, dass sie bei der Rekrutierung ein Diskriminierungsrisiko darstellen. Die Einschätzung der Befragten unterschied sich in diesen Punkten in Österreich nicht stark vom Schnitt der EU28.

Jedoch wurde von den Befragten in Österreich dem Ausdruck einer religiösen Überzeugung (z. B. dem Tragen eines sichtbaren religiösen Symbols) wesentlich mehr Bedeutung zugemessen als in der EU28 (46 Prozent der Befragten gegenüber 28 Prozent), gefolgt von der Hautfarbe (47 gegenüber 37 Prozent) und der Art des Sprechens bzw. des Akzents der Bewerber*innen (44 gegenüber 33 Prozent). Diese Merkmale werden besonders mit Personen mit Migrationshintergrund assoziiert; oft treffen mehrere Merkmale zusammen, wie im eingangs angeführten Beispiel.

Wenn man die drei Merkmale betrachtet, die Migrant*innen in Österreich eher betreffen als Einheimische, nämlich eine andere Hautfarbe, eine andere ethnische Herkunft und eine sichtbare religiöse Überzeugung, und sie um Gender ergänzt (Abbildung 12), so zeigt sich, dass in den Niederlanden, den nordischen Ländern, Frankreich, Österreich und Belgien das Diskriminierungsrisiko von Personen mit einem der drei Merkmale als besonders hoch angenommen wird. Im Gegensatz dazu nehmen die Befragten in den mittel-osteuropäischen und südeuropäischen Ländern die Diskriminierung von Personen mit diesen Merkmalen äußerst selten wahr, während die Geschlechterdiskriminierung dort von vielen als Problem angesehen wird. Das ist ein Beispiel für das oben angeführte Paradoxon, demzufolge Diskriminierung erst dann wahrgenommen wird, wenn sie in der Öffentlichkeit problematisiert wird.

Abbildung 12: Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt in den EU15 2019 aufgrund von …, sowie Anteil der Bevölkerung mit ausländischem Geburtsland in %



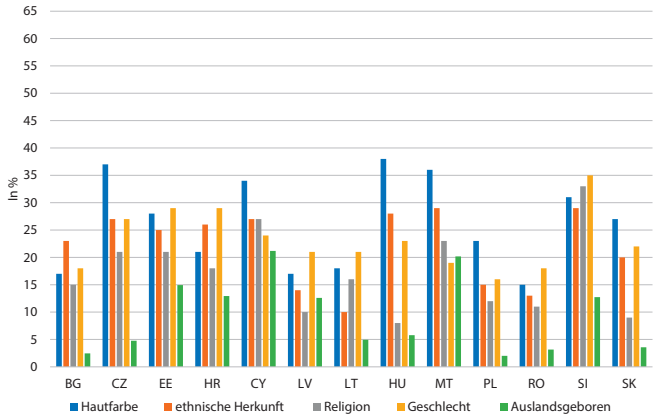
Quelle: Eurobarometer 493, Europäische Kommission 2019, QC4 (Frage C4): Wenn ein Unternehmen in (unserem Land) jemanden einstellen möchte und die Wahl zwischen zwei Bewerber*innen mit gleichen Fähigkeiten hat, welche der folgenden Merkmale könnten sich für Bewerber*innen nachteilig auswirken? (in Prozent)

Die Eurobarometerbefragungen verdeutlichen aber auch, dass sich das Bewusstsein für Diskriminierung je nach Indikator zwischen den EU-Mitgliedstaaten stark unterscheidet: Die Wahrnehmung von Benachteiligung aufgrund der Hautfarbe ist in traditionellen Einwanderungsländern mit einer afrikanischen Kolonialvergangenheit besonders hoch, also Frankreich (56 Prozent), Niederlande (56 Prozent), Belgien (51 Prozent), obschon der Anteil der im Ausland geborenen Migrant*innen – mit Ausnahme von Belgien – kaum über dem EU28-Schnitt liegt. Jedoch dürfte eine koloniale Vergangenheit zu einer größeren Sensibilisierung der Bevölkerung für Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe beitragen. Allerdings ist die Erwartung der Befragten, dass die

Hautfarbe ein Diskriminierungsrisiko darstellt, auch in Ländern ohne Kolonialvergangenheit – allerdings mit einem hohen Anteil von Migrant*innen – überdurchschnittlich hoch, so etwa in Schweden (50 Prozent), Österreich (47 Prozent) und Deutschland (43 Prozent).

Gleichzeitig vermuten aber auch die Befragten aus Ländern mit einem unterdurchschnittlichen Anteil von Migrant*innen eine hohe Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe; dazu gehören Finnland (57 Prozent), Dänemark (40 Prozent) und Ungarn (38 Prozent). In den genannten Staaten ist die erwartete Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft und der sichtbaren religiösen Überzeugung auch besonders ausgeprägt (Abbildung 13).

Abbildung 13: Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt in den EU13 2019 aufgrund von …, sowie Anteil der Bevölkerung mit ausländischem Geburtsland in %



Quelle: Eurobarometer 493, Europäische Kommission 2019, QC4 (Frage C4): Wenn ein Unternehmen in (unserem Land) jemanden einstellen möchte und die Wahl zwischen zwei Bewerber*innen mit gleichen Fähigkeiten hat, welche der folgenden Merkmale könnten sich für Bewerber*innen nachteilig auswirken? (in Prozent)

Diese Daten legen nahe, dass das Ausmaß der Diskriminierung von Migrant*innen nur zum Teil mit der Höhe der Zuwanderung (Anteil der Personen mit ausländischem Geburtsort in Prozent) korreliert. Allerdings legt die Möglichkeit der Mehrfachdiskriminierung nahe, dass Migrant*innen als Gruppe häufiger von Diskriminierung betroffen sind als die Einheimischen.

Im folgenden Abschnitt diskutieren wir, welche Erklärung die verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen für Diskriminierung haben und welche Rolle politische, soziale und historische Gegebenheiten spielen.

7.3 Erklärungen der Diskriminierung aus sozialwissenschaftlicher Sicht

Es gibt viele unterschiedliche Erklärungsversuche dafür, dass bestimmte Personengruppen nicht dieselben Chancen auf einen Arbeitsplatz und gleiche Entlohnung für vergleichbare Tätigkeiten haben. So hat schon Edgeworth (1922) darauf aufmerksam gemacht, dass die geringeren Löhne der Frauen nicht aus einer geringeren Arbeitsproduktivität resultieren, sondern aus einer gesellschafts- und sozialpolitischen Wertehaltung, die Männern per se höhere gesellschaftliche Bedeutung zuspricht. Auch Arrow (1971) weist darauf hin, dass – im Gegensatz zur Annahme der neoklassischen ökonomischen Theorie de*r gewinnmaximierenden Arbeitgeber*in – Menschen nicht immer entsprechend ihrer Qualifikation und Arbeitsproduktivität bezahlt werden, und zwar dann nicht, wenn persönliche Charakteristika wie das Geschlecht, die ethnisch-kulturelle Herkunft, das Alter oder die religiöse Überzeugung von der Gesellschaft unterschiedlich bewertet werden bzw. es ihnen gegenüber abweichende Einstellungen gibt, wie die europäische Wertestudie nachweist (Friesl et al. 2019). Diese Unterschiede können Auslöser von Diskriminierungen sein, wie am obigen Beispiel der türkischen Frau mit Kopftuch gezeigt wurde.

Die Zugangschancen zu bestimmten Berufen werden demnach von gesellschaftlichen Wertehaltungen geprägt; dazu gehört auch das geschlechtsspezifische Rollendenken, das im Bildungs-

system ansetzt und Mädchen verstärkt in kaufmännische und Betreuungsberufe lenkt, während Burschen eher handwerkliche und technisch-naturwissenschaftliche Berufe ergreifen (Biffl 2006). Diese geschlechtsspezifischen Rollenmuster finden sich auch unter Migrant*innen in Österreich. Hinzu kommen noch herkunftsspezifische Aspekte, wie das oben dargestellte Forschungsexperiment zur Arbeitsplatzsuche von Migrant*innen verdeutlicht (Weichselbaumer 2015).

Darüber hinaus prägen historisch gewachsene Gesellschaftsmodelle die Struktur und das Ausmaß der Diskriminierung verschiedener Personengruppen. Dabei spielt die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern eine besondere Rolle. Denn sowohl im korporatistischen als auch im familialen Sozialsystem ist die Arbeits- und Rollenverteilung nach Geschlecht die Grundlage des Lohn-, Steuer- und Transfersystems. In diesen Wohlfahrtsmodellen werden Männer als Familienerhalter gesehen und Frauen als Zuverdienerinnen. Neben der Erwerbsarbeit (meist Teilzeit) wird vor allem von Frauen erwartet, die Hausarbeit und die Betreuung von Kindern und Kranken zu übernehmen. Das hat zur Folge, dass Frauen mit und ohne Migrationshintergrund als Alleinstehende finanziell unabhängig sein können. Wenn sie jedoch alleinerziehende Mütter sind und der Staat nicht ausreichend Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stellt – der typische Fall für patriarchale und familiale Wohlfahrtssysteme – können sie leicht in einer Armutsfalle landen, und zwar umso eher, je höher die Beschäftigungs- und Lohndiskriminierung nach Geschlecht und Herkunft ist.

Die Lohnunterschiede hängen nicht zuletzt von Institutionen des Arbeitsmarktes ab, die für die Festsetzung der berufs- und branchenspezifischen Löhne verantwortlich sind. Sie tragen in kollektiven Lohnverhandlungen dazu bei, dass Löhne für sogenannte „Frauenberufe" (Näherinnen, Textilarbeiterinnen, Krankenschwestern, Reinigungsdienste etc.) niedriger sind, als solche für „Männerberufe" (Grünberger/Zulehner 2009; Leitner/Dibiasi 2015). Erst im Gefolge der wirtschaftlichen Umstrukturierung in Richtung Dienstleistungsgesellschaft, mit der Einführung der Gleichbehandlungsgesetze und der Einführung der Individualbesteuerung, in

Österreich in den 1970er-Jahren verbesserten sich die Lohn- und Beschäftigungschancen von Frauen im Vergleich zu Männern. Trotz allem konnte die berufliche Geschlechtersegmentation auf dem österreichischen Arbeitsmarkt kaum aufgeweicht werden (Fritsch 2018). Auch am Grundmodell des weiblichen Betreuermodells hat sich in Österreich nichts wesentlich verändert, selbst wenn das Doppelverdienermodell der Familien in Österreich ab den 1980er-Jahren merklich an Bedeutung gewonnen hat (Berghammer/Verwiebe 2015).

Rechtliche Rahmenbedingungen zur Sicherung der Gleichstellung von Menschen unterschiedlichen Alters, ethnischer Herkunft, Religion, Behinderung und sexueller Orientierung auf dem Arbeitsmarkt wurden in Österreich erst im Jahr 2004 geschaffen.[72] Anlass dafür war die Übertragung der weiter oben angeführten Antirassismusrichtlinie und Beschäftigungsrichtline der EU aus dem Jahr 2000 ins nationale Recht, die im EU-Vergleich sehr spät erfolgte.

Die institutionelle Untermauerung von gesellschaftlichen Wertehaltungen, etwa dem Rollenmuster der Geschlechter, spiegelt sich, wie schon erwähnt, auch im Bildungssystem. In Österreich ist das Schulsystem in der oberen Sekundarstufe im internationalen Vergleich stark differenziert und nach Geschlecht segregiert – mehr als zwei Drittel der Schüler*innen sind in nach Geschlecht segregierten berufsorientierten Schulformen (Bruneforth et al. 2016, 126) mit dem Effekt, dass sich Mädchen und Burschen relativ früh für bestimmte Berufe entscheiden (müssen). Die Wahl des Schultyps nach der Pflichtschule ist nur zu einem geringen Teil durch Leistungsunterschiede zu erklären (Bruneforth et. al. 2016, 124), obschon Mädchen in den PISA-Erhebungen im Lesen tendenziell besser und in Mathematik schlechter abschneiden als Burschen (Suchán/Höller/Wallner-Paschon 2019). Das geschlechtsspezifische

[72] Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (Gleichbehandlungsgesetz – GlBG) erlassen und das Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frau und Mann im Arbeitsleben (Gleichbehandlungsgesetz) geändert werden, BGBl I 66/2004.

Muster in den Lese- und Mathematikleistungen überträgt sich auch auf die Kinder mit Migrationshintergrund, wobei migrantische Kinder in allen Disziplinen z. T. deutlich weniger Leistungspunkte (PISA Test scores) erzielen als Kinder ohne Migrationshintergrund. Barbara Herzog-Punzenberger und Philipp Schnell (2012) machen dafür strukturelle Faktoren des Bildungssystems verantwortlich, insbesondere die geringe Eingliederung von Kleinkindern in Kinderkrippen und Kindergärten, die frühe Differenzierung des Schulsystems in Leistungskurse oder Schultypen sowie das Fehlen von ganztägigen Schulformen für alle. Sie verweisen auf internationale Erfahrungen, denen zufolge diese Strukturkomponenten des Bildungssystems in hohem Maße bestimmen, ob und in welchem Ausmaß die (soziale) Herkunft prägend für die Bildungserfolge der Kinder ist. Bacher (2010) weist zudem auf den hohen Anteil von Kindern mit geringen Deutschkenntnissen sowie die schwache pädagogische Kompetenz der Lehrerschaft im Umgang mit einer großen ethnisch-kulturellen Vielfalt der Schülerschaft hin (vgl. Gruber 2018).

Die merklichen Unterschiede in den Leistungen nach Geschlecht und Migrationshintergrund legen nahe, dass in der Wahl der Bildungswege und in den Lehrmethoden alte Rollenmuster weiterleben und dass die Multikulturalität der migrantischen Kinder nicht als Stärke, sondern eher als Belastung im Schulsystem empfunden wird. Das hat zur Folge, dass die Bildungslaufbahnen der Burschen schwerpunktmäßig in marktnahe, technologieorientierte Wirtschaftsbranchen führen, die der Mädchen eher in haushaltsnahe, personenbezogene Wirtschafts- und Dienstleistungsbereiche und die der migrantischen Jugend in Berufe mit geringeren sprachlichen und akademischen Leistungsansprüchen (Biffl 2006, Biffl 2020c). Die Segmentierung kann als Resultat einer institutionellen Diskriminierung von Frauen und Migrant*innen angesehen werden, die den Betroffenen im Schnitt geringere Einkommens- und Karriereperspektiven im Lebenszyklus eröffnet. Das Ausmaß der Geschlechtersegmentierung der Arbeit wird vom Wohlfahrtsmodell bestimmt, und zwar über ein komplexes System von Steuern und Transferleistungen (Sainsbury 1994). Das hat zur Folge, dass

die Erwerbseinbindung der Frauen, auch der Migrantinnen, in Ländern mit einem familialen Wohlfahrtsmodell, in dem soziale Dienste wie Kinderbetreuung und Pflege in hohem Maße über die (informelle) Arbeit im Haushaltssektor erbracht werden, geringer ist als in den steuerlich mehr individualisierten Ländern, wie etwa den nordischen Ländern und dem Vereinigten Königreich, in denen diese Leistungen, unabhängig vom Bildungsgrad, stärker über den formalen Erwerbsarbeitsmarkt erbracht werden und nicht über den informellen Sektor (Biffl 2008b; vgl. Abschnitt 3.2).

Bevor auf die theoretischen Konzepte zur Erklärung der Arbeitsmarktdiskriminierung im engeren Sinn eingegangen wird, ist es notwendig, zu spezifizieren, was in der Arbeitsökonomie unter Diskriminierung verstanden wird.

In der ökonomischen Theorie wird darunter die Benachteiligung einer Personengruppe verstanden, die trotz gleicher Arbeitsproduktivität (gemessen an der Qualifikation/Ausbildung und den Fertigkeiten) geringere Beschäftigungs-, Lohn- und Aufstiegschancen hat als ihre Fachkollegenschaft (Riach/Rich 2013). Das heißt, dass Arbeitsmarktdiskriminierung nur dann vorliegt, wenn trotz gleicher Qualifikation und Arbeitsproduktivität eine bestimmte Personengruppe immer schlechter aussteigt als eine andere, begünstigte Gruppe. Wenn jedoch eine Personengruppe im Schnitt eine geringere Qualifikation als eine andere hat und aus diesem Grund geringere Erwerbs- und Einkommenschancen, handelt es sich nicht um Arbeitsmarktdiskriminierung im engeren Sinn. Der niedrigere Bildungsgrad der Gruppe kann die Folge von Diskriminierung in einem dem Arbeitsmarkt vorgelagerten Bereich sein, etwa dem Bildungssystem oder der Zuwanderungspolitik (Anwerbung von Hilfs- und Anlernarbeiter*innen) sowie der mangelnden Anerkennung von mitgebrachten Qualifikationen. Dabei ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, dass alle Formen der Diskriminierung – im Schulsystem, im Wohnungswesen und im Gesundheitssystem – in komplexer Weise miteinander verknüpft sind und nur schwer in ihrer Wirkungsweise isoliert werden können, wie weiter oben am Beispiel der intersektionalen Diskriminierung näher ausgeführt wurde (vgl. Abschnitt 7.1).

Arbeitsmarktdiskriminierung aus neoklassischer ökonomischer Sicht

Die Existenz von Diskriminierung wird in der Ökonomie aus zwei theoretisch unterschiedlichen Perspektiven erklärt, der neoklassischen Theorie, die den Blick auf die Angebotsseite richtet, und der Institutionentheorie bzw. der Theorie der segmentierten Arbeitsmärkte, die Nachfragefaktoren in den Vordergrund stellt, zum Beispiel Eintrittsbarrieren in bestimmte Berufe, Branchen oder Betriebe. Zu den Ersten, die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt mittels des neoklassischen Denk- und Analyseschemas erklärten, zählt Gary Becker, ein Nobelpreisträger für Ökonomie. Er wies in dem Buch *The Economics of Discrimination* (1957) darauf hin, dass Personen mit gleicher Arbeitsproduktivität, d. h. vollkommener Substituierbarkeit in der Arbeit, aber unterschiedlichen persönlichen Charakteristika („Rasse", Geschlecht, Alter) infolge von persönlichen Präferenzen oder gesellschaftlichen Wertehaltungen der Entscheidungsträger*innen im Rekrutierungsprozess geringere Chancen auf einen Arbeitsplatz haben. Jene, die über ihre persönlichen Präferenzen dazu beitragen können, dass eine Person trotz gleicher Produktivität diskriminiert wird, können Personen sein, die direkt in den Rekrutierungsprozess eingreifen können, also Arbeitgeber*innen oder Arbeitskolleg*innen, aber auch Personen, die mit ihrem Nachfrageverhalten einen Einfluss auf die Nachfrage nach den Gütern und Dienstleistungen nehmen können, also Konsument*innen oder Klient*innen. Sie alle können dazu beitragen, dass Vertreter*innen einer ganz bestimmten Personengruppe schlechtere Chancen auf Arbeitsaufnahme in einem Betrieb haben als andere. So kann es etwa vorkommen, dass Mitarbeiter*innen einen männlichen Boss einem weiblichen – oder einen Einheimischen gegenüber einem*r Migrant*in – vorziehen, es kann aber auch sein, dass Führungskräfte unterschiedliche Präferenzen bei der Aufnahme von Mitarbeiter*innen haben in Bezug auf das Geschlecht, die ethnisch-kulturelle Herkunft oder das Alter.

Laut Becker kann sich aus einem gleichlautenden Präferenzverhalten von Arbeitgeber*innen, Mitarbeiter*innen und Konsu-

ment*innen eine Diskriminierung bestimmter Personengruppen in gewissen Arbeitsmärkten ergeben, auch wenn vollkommener Wettbewerb angenommen wird. Das heißt, dass allein aus der Tatsache unterschiedlicher Präferenzen bei der Rekrutierung eine Segregation bzw. Segmentation[73] von bestimmten Arbeitskräften in bestimmte Branchen oder Betriebe, in Niedriglohn- oder Hochlohnbereiche resultiert.

Arbeitsmarktdiskriminierung infolge von mangelnder Information und Unsicherheit

Arrow (1973) weist auf einen anderen Aspekt hin, der diskriminierend wirken kann, nämlich dass Rekrutierungsentscheidungen gefällt werden, ohne dass die Entscheidungsträger*innen über ein ausreichendes Wissen über die tatsächlichen Fähigkeiten und Kompetenzen des konkreten Arbeitsuchenden verfügen. Dieser Fall wird auch als statistische Diskriminierung bezeichnet (Fang/Moro 2010). Dabei werden Entscheidungen getroffen, die auf stereotypen Vorstellungen über das Verhalten und die Kompetenzen der Personengruppe, der der*die Bewerber*in angehört, basieren; es kann auch sein, dass man bei ganz bestimmten Gruppen über bessere Informationen, Statistiken und positive Erfahrungswerte verfügt als bei anderen. In so einem Fall wird die Person bevorzugt, bei der es eine geringere „statistische" Unsicherheit über das Gruppenverhalten gibt. Während diese Art der Vorgangsweise in gewissen Wirtschaftsbereichen legal und üblich ist, etwa auf dem Versicherungsmarkt, ist ein *Profiling* nach bestimmten Personenmerkmalen auf dem Arbeitsmarkt illegal. Trotzdem ist Diskriminierung infolge von Informationsmangel kein unwesentlicher Faktor für Arbeitsmarktdiskriminierung.

[73] Im Fall der Segregation werden bestimmte Personengruppen ausgegrenzt und marginalisiert, während eine Segmentation nur das wertfreie Zerfallen eines größeren Ganzen in einzelne Teile/Segmente betrifft.

„Crowding"-Theorien zur Erklärung von Beschäftigungs- und Lohndiskriminierung

Doeringer/Piore (1971) verwiesen darauf, dass bei vollkommenem Wettbewerb diskriminierende Betriebe in Konkurs gehen müssten, da Diskriminierung einen Kostenfaktor darstellt. Es könnten nämlich andere Betriebe die Chance ergreifen und benachteiligte Gruppen einstellen, die bereit sind, zu geringeren Löhnen zu arbeiten als die am Arbeitsmarkt bevorzugten Personengruppen. Das würde diesen Betrieben einen Kostenvorteil bringen, den sie in einen Preisvorteil gegenüber der Konkurrenz ummünzen könnten. Damit wären sie in der Lage, den diskriminierenden Betrieb aus dem Markt zu drängen. Logische Schlussfolgerung: Wenn das nicht passiert, gibt es Faktoren, die den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt oder dem Gütermarkt einschränken. Und diese Faktoren werden von den Vertretern der Institutionentheorie, insbesondere der Segmentationstheorie, im Gegensatz zu den Neoklassikern, nicht als Marktunvollkommenheiten angesehen, sondern als Resultat der ganz normalen Funktionsmechanismen von Arbeitsmärkten, die in institutionelle und gesetzliche Rahmenbedingungen eingebunden sind und die innerhalb bestimmter gesellschaftlicher Strukturen und Verhaltensmuster agieren.

Diesen Überlegungen zufolge werden überall dort, wo ein hohes Maß an Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt (etwa unter Reinigungskräften) oder dem Gütermarkt (etwa unter kleinen Tourismusbetrieben) vorherrscht, Personengruppen, die tendenziell benachteiligt sind, überdurchschnittlich stark vertreten sein. Im Gegenzug werden diese Personengruppen wesentlich seltener in den Branchen und Betrieben (etwa Großbetrieben) arbeiten, in denen eine gewisse Monopolmacht besteht und die daher bei der Rekrutierung auch andere Ziele als die der Profitmaximierung berücksichtigen können. Großbetrieben kommt neben der stärkeren Marktmacht aber auch zugute, dass sie im Schnitt eine höhere Arbeitsproduktivität haben als Klein- und Mittelbetriebe, was zum Teil technologisch, zum Teil durch Skalenerträge bedingt ist. Deswegen können sie auch höhere Löhne als Kleinbetriebe zahlen. Das

gibt ihnen einen größeren Spielraum für die Preisgestaltung nicht nur auf den Gütermärkten, sondern auch auf den Arbeitsmärkten (Biffl 1994b, 170). Daher liegen die Lohnzahlungen in größeren Betrieben im Schnitt über den Kollektivvertragslöhnen, während Kollektivvertragslöhne in Kleinbetrieben eher die Norm sind. Die zunehmenden Flexibilisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt verstärken noch den Trend zu einer produktivitätsorientierten Entlohnung in den Unternehmen, was das Auseinanderlaufen der Löhne nach Betriebsgröße verstärkt (Loundes/Tseng/Wooden 2003). Da Frauen infolge ihrer verringerten regionalen Mobilitätschancen – ein Resultat ihrer Hauptverantwortung für Kinder und Pflegebedürftige in der Familie – im peripheren ländlichen Raum den Großteil der Arbeitsressourcen stellen, sind sie auf alle Betriebsgrößen verteilt, während Männer infolge ihrer größeren regionalen Mobilität eher in größeren Betrieben in urbanen Regionen arbeiten. Das ist kein unwesentlicher Faktor für den besonders ausgeprägten Gender-Pay-Gap in Österreich.

In den *Crowding*-Theorien wird argumentiert, dass ein Überangebot (*crowding*) von gewissen Personengruppen in einem vergleichsweise kleinen Berufsspektrum über den Mechanismus des starken Wettbewerbs um Arbeitsplätze eine lohndämpfende Wirkung ausübt. Darauf hat Bergmann (1996) in ihrem wegweisenden Werk zur Notwendigkeit einer positiven Diskriminierung von Personengruppen, die allein aufgrund von Marktmechanismen auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden, hingewiesen. Ihren Überlegungen zufolge bewirkt die Diskriminierung von migrantischen Arbeitskräften in einem breiten Spektrum von Berufen eine Verengung der Arbeitsmöglichkeit auf wenige Berufszweige, etwa Reinigungsdienste. Dort konkurrenzieren sie sich gegenseitig infolge des Überangebots, was dazu führt, dass sie kaum je über dem Kollektivvertrag entlohnt werden.

Zur Erklärung von Arbeitsmarktdiskriminierung aus institutionentheoretischer Sicht

Aus institutionentheoretischer Sicht setzen sich Arbeitsmärkte ebenso wie Gütermärkte aus vielen Segmenten zusammen, in

denen unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen herrschen (Phelps 1972; Reich/Gordon/Edwards 1973). Dabei kann zwischen Industriezweigen in Kernsektoren und peripheren Sektoren ebenso unterschieden werden wie zwischen primären und sekundären Arbeitskräften. Im primären Sektor haben Betriebe eine gewisse Marktmacht, was sie in die Lage versetzt, höhere Löhne zu zahlen und daher aus einem größeren Pool von Arbeitskräften auszuwählen. Im Gegensatz dazu stehen Betriebe in peripheren Sektoren unter einem starken Wettbewerbsdruck. Sie sind üblicherweise kleinbetrieblich strukturiert und haben einen geringen Entscheidungsspielraum (Biffl 1991). Sie können ihre Mitarbeiter*innen meist nur aus dem Pool der „sekundären" Arbeitskräfte rekrutieren. Darunter fallen Jugendliche, Frauen, Minderheiten, Migrant*innen, Ältere, also Personengruppen, die häufig als Diskriminierungsopfer identifiziert werden.

Eine weitere Strukturierung der Arbeitsmärkte kann durch Zugangsregelungen zu bestimmten Berufen, etwa den reglementierten Berufen, entstehen, deren Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an bestimmte Berufsqualifikationen gebunden ist. Hierzu zählen Gesundheitsberufe ebenso wie Handwerksberufe im reglementierten Gewerbe, z. B. Baumeister, Elektrotechniker, Rauchfangkehrer oder Optiker.[74] In so einem Fall kann durch Verfahren bei der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen, die Vorbedingung für den Zugang zum Job sind, eine Barriere eingeführt werden. Derartige Regelungen können für Zuwandernde diskriminierend wirken.

Weiters sind Wirtschaftsprozesse auch geografisch strukturiert (Krugman 1991). So hat etwa Österreich seit den 1990er-Jahren im Gefolge der Ostöffnung die Wertschöpfungskette in vielen Produktionsbereichen auf die östlichen Nachbarländer erweitert. Qualifizierte und abwechslungsreiche, gut bezahlte und sichere Jobs, die noch dazu ein hohes Maß an eigener Arbeitskontrolle

[74] Für eine Liste der reglementierten Berufe in den Ländern des EU-Binnenmarkts siehe die Datenbank der Europäischen Kommission Reglementierte Berufe pro Land, mit zuständigen Behörden.

erlauben, sind immer mehr auf gewisse privilegierte Gebiete in Österreich konzentriert. Diese Gebiete, die eher urbane Räume sind, stellen die wirtschaftlichen Kernregionen dar. Andere Gebiete, etwa ländliche Räume, werden zur Peripherie und bemühen sich, in einem Wettlauf um die Konkurrenzfähigkeit der Regionen Arbeitsplätze zu erhalten, die zunehmend unqualifiziert, unsicher, schlecht bezahlt und fremdbestimmt sind. Derartige Konzentrationsprozesse einerseits und Fragmentierungsprozesse andererseits finden sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene statt (Sassen 2005). In Österreich hat zum Beispiel die Verlagerung von standardisierten Produktionsprozessen ins Ausland (verlängerte Werkbänke) in einigen Regionen zu einer Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme von bestimmten Randgruppen geführt, so etwa der ethnischen Minderheit der Roma im Burgenland (Biffl/Bock-Schappelwein/Leoni 2005).

Die neue regionale Aufteilung der Arbeit ist Teil eines Prozesses der vertikalen Koordination zwischen verschiedenen Stadien der Produktion und des Verkaufs von Gütern und Dienstleistungen (flexible Integration). Ist eine Region eher an der Peripherie angesiedelt, d. h., hat sie mit keinen spezifischen Qualifikationen aufzuwarten, müssen die regionalen Produktionskosten möglichst niedrig gehalten werden und die Produktivität muss gesteigert werden, etwa über eine effiziente Infrastruktur, um Arbeitsplätze in der Region zu halten. Das bedeutet, dass im peripheren Bereich der Kostenwettbewerb dominiert, während es in den wirtschaftlichen Kernregionen vor allem um einen Qualifikationswettbewerb geht. Die Entwicklung der Produkte, der Einsatz der Produktionsprozesse, die Qualitätssicherung, die Distribution und der Verkauf werden zunehmend innerhalb der gesamten Produktions- und Distributionskette geplant und organisiert. Dafür ist ein hohes Maß an Informationsflüssen nötig, ermöglicht durch die modernen Informationstechnologien. Lokale Standorte können theoretisch von der Verringerung der Zulieferdistanzen im Rahmen dieser Konzentrationsprozesse profitieren. Dafür braucht man aber eine gute Qualifikation der lokalen Erwerbsbevölkerung, um eine Einbindung in die standortspezifischen Spezialisierungsschwerpunkte zu er-

möglichen. Zusätzlich ist eine soziale Koordination der Zusammenarbeit nötig. In diesem Zusammenhang könnte eine differenzierte Antidiskriminierungspolitik einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung des Wirtschaftsstandorts leisten. In Abwesenheit einer derartigen Politik können die lokale Autonomie und der soziale Zusammenhalt unterminiert werden. Daher kann die Fragmentierung der Märkte in Kombination mit Diskriminierung von bestimmten Personengruppen auch eine Fragmentierung der Gesellschaft auslösen oder verstärken.

Resümierend kann gesagt werden, dass die Segmentationstheorien auf die Instabilität von Jobs in bestimmten Segmenten hinweisen, also auf Arbeitsplatzcharakteristika, die zu ungleichen Beschäftigungs-Outcomes für Personengruppen bei gleicher Qualifikation der Arbeitskräfte führen, während die neoklassischen Erklärungsversuche eher bei den persönlichen Charakteristika der Arbeitskräfte ansetzen, also der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. In Summe braucht es aber das Zusammenspiel der Angebots- und Nachfragefaktoren in Kombination mit Wertehaltungen und Marktprozessen, um Diskriminierung zu erklären. Christian Imdorf (2010) hat wohl recht, wenn er sagt, dass Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt viel mit Werthaltungen und Emotionen zu tun hat, die von großen Bevölkerungsgruppen geteilt werden. Das besagt aber auch, dass gewisse Gesellschaftsgruppen aus der Diskriminierung anderer einen persönlichen Vorteil erzielen.

Diskriminierung aus der Sicht der Psychologie

Die Psychologie erklärt die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt mit der Theorie der Vorurteile gegenüber einer anderen Gruppe als der eigenen, d. h. mit Fremdgruppendiskriminierung (Bertrand/Duflo 2016). In der Vorurteilstheorie verschwimmt die klare Trennung zwischen Werthaltungen einerseits und statistischer Diskriminierung andererseits (Dovidio/Gaertner 1986). Bei den Vorurteilen gegenüber einer Gruppe spielt die Zugehörigkeit zu einer anderen Gruppe (soziale Identität) eine große Rolle (Bertrand/Duflo 2016). Laborexperimente zeigen, dass die zufällige Zuweisung einer Person zu einer Gruppe automatisch zu einer Bevorzugung der

Teilnehmer*innen dieser Gruppe (*in-Group*) gegenüber den Mitgliedern der anderen Gruppe (*out-Group*) führt (Bertrand/Duflo 2016). Die evolutionäre Psychologie hebt weiters hervor, wie wichtig eine soziale Differenzierung und klare Abgrenzung gegenüber jenen, die als „Andere" wahrgenommen werden, ist, wenn man ein kooperatives Verhalten zwischen den eigenen Gruppenmitgliedern erzielen möchte. Bertrand/Duflo (2016) schlagen daher vor, dieses „*in-Group* versus *out-Group*"-Verhalten, d. h. die inhärenten kognitionspsychologischen Prozesse, als Mikrofundierung für diskriminierendes Verhalten anzusehen. Dieses Gruppenverhalten könnte den statistischen Diskriminierungsmodellen der Ökonomie zugrunde gelegt werden. Wenn der persönliche Kontakt zwischen Mitgliedern der eigenen Gruppe und jenen, die als „Andere" wahrgenommen werden, nicht oder kaum vorhanden ist, wird man sich der tatsächlichen Kompetenzen der „Anderen" gar nicht bewusst sein. Daher ist die Rekrutierung von „Anderen" (*out-group members*) riskanter als von Repräsentant*innen der eigenen Gruppe (*in-group members*), wenn man risikoscheu handelt.

Die Kontakthypothese und die Wettbewerbshypothese

Die sogenannte Kontakthypothese, die von Allport (1954) aufgestellt wurde, besagt, dass Vorurteile zwischen Gruppen durch persönliche Kontakte zwischen diesen abgebaut werden können. Diese Hypothese hat eine Welle von empirischer Forschung ausgelöst, die allerdings zu keinen eindeutigen Aussagen kommt: Es sind nämlich bei stärkeren Kontakten beide Reaktionen möglich – eine Zunahme der Vorurteile ebenso wie eine Reduzierung – nicht zuletzt bedingt durch unterschiedliche gesellschaftliche Wertehaltungen und Narrative. Daher wurden Bedingungen formuliert, die dazu beitragen, gegenseitige Vorurteile abzubauen. Dazu gehört der gleiche soziale Status der Gruppen, d. h., es soll keine hierarchische Beziehung zwischen den beiden Gruppen bestehen (Brewer/Kramer 1985). Weiters müssen die Gruppenmitglieder dasselbe Ziel vor Augen haben (Chu/Griffey 1985), das auf Kooperation und nicht auf Wettbewerb beruht. Auch ist nicht unwichtig, dass ein gegenseitiges Verständnis durch die „Obrigkeit", also den Gesetz-

geber, den Chef in einem Unternehmen etc. unterstützt wird bzw. dessen Entwicklung von ihm ausgeht (Morrison/Herlihy 1992). Eine Meta-Analyse von Studien zur Kontakthypothese zeigt, dass die Hypothese grosso modo zutrifft, d. h., dass Kontakte zwischen unterschiedlichen Gruppen, nicht zuletzt durch einen gegenseitigen Informations- und Wissensaustausch über den jeweils „anderen", die wechselseitigen Vorurteile verringern (Pettigrew et al. 2011). Der wesentliche Faktor für ein besseres Auskommen zwischen *in-groups* und *out-groups* ist daher der Abbau von Ängsten und die Entwicklung eines Einfühlungsvermögens für den jeweils anderen.

Das bestätigt auch eine Studie zum Wahlverhalten in Oberösterreich (Steinmayr 2021). In dem konkreten Fall wurde in Gemeinden, in denen Asylwerber*innen aufgenommen wurden, seltener die ausländerfeindliche FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) gewählt als in Gemeinden, in denen keine Asylwerber*innen aufgenommen wurden. Die Bürger*innen hatten somit diejenigen, die sie bis dahin als „Andere" wahrgenommen hatten, kennengelernt (Kontakthypothese) und damit ihre Ängste und ihre Ablehnung Asylwerber*innen gegenüber abgelegt. Allerdings zeigt sich auch, dass die starke Zuwanderung von Asylwerber*innen im Jahr 2015 insgesamt zu einer Steigerung des Wähleranteils der FPÖ beigetragen hat. So verstärkte die Zuwanderung von Migrant*innen in den österreichischen Gemeinden zwar nicht die Abwanderung der langansässigen Bevölkerung, hob aber sehr wohl den Stimmenanteil der FPÖ (Halla/Wagner/Zweimüller 2017; zu ähnlichen Ergebnissen für Schweden siehe Rydgren/Ruth 2011). Diese Entwicklung kann mit der Hypothese des ethnischen Wettbewerbs (*ethnic competition hypothesis*) erklärt werden, der zufolge Menschen rechtspopulistische Parteien wählen, weil sie in Migrant*innen eine Konkurrenz um Jobs und Sozialleistungen sehen und auf eine Einschränkung von Zuwanderung hoffen.

Neuere Studien befassen sich mit der Spaltung der Gesellschaft durch rechts- aber auch linkspopulistische Parteien und schlagen vor, sich den zugrunde liegenden Identitätskrisen großer Teile der Bevölkerung zu stellen (Back et al. 2022). Das Buch *Von Verteidigern und Entdeckern. Ein neuer Identitätskonflikt in Europa*

basiert auf Umfragen, die in Deutschland, Frankreich und Schweden durchgeführt wurden. In all diesen Ländern finden die Autor*innen ähnliche Strukturen und Probleme. Das Forschungsteam identifiziert zwei Gruppen von Menschen, die sich mit großem Unverständnis gegenübertreten. Die eine, die sogenannten „Verteidiger", fühlt sich durch „Fremde" – insbesondere Muslim*innen und Flüchtlinge – bedroht und kulturell marginalisiert; sie fühlt sich auch durch die Politik, die sogenannten Eliten, verraten oder zumindest von ihr mit ihren Problemen alleingelassen. Die andere Gruppe, die sogenannten „Entdecker", sieht in der kulturellen Vielfalt eine Chance für das Land und für Europa. Während die erste Gruppe eher gering qualifiziert und von sozialem Abstieg bedroht ist, ist die andere Gruppe höher qualifiziert und ohne materielle Not. Erstere macht, der oben zitierten ethnischen Wettbewerbshypothese entsprechend, die „Fremden" für ihre Misere verantwortlich, während sich die zweite Gruppe von der Zuwanderung einen wirtschaftlichen Aufschwung und Wohlstand erwartet. Diesen unterschiedlichen Erwartungen ist zu begegnen, etwa indem sichergestellt wird, dass die soziale Absicherung durch die Zuwanderung nicht gefährdet ist. Gleichzeitig ist aber auch für mehr Transparenz zu sorgen, damit politische Prozesse und Entscheidungen für alle nachvollziehbar werden. Auch ist darauf Bedacht zu nehmen, dass soziale Konflikte nicht von rechtspopulistischen Parteien zu ethnisch-kulturellen umgedeutet werden. Wichtig ist, dass die Rolle der Migration im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsprozess mit ihren positiven und negativen Wirkungsweisen für alle nachvollziehbar wird. Unser Buch möchte dazu einen Beitrag leisten.

7.4 Schlussfolgerungen: Ebenen der Diskriminierung und Implikationen für die Politik

In Anlehnung an Gomolla (2010) lassen sich drei Ebenen der Diskriminierung unterscheiden, die individuelle, die institutionelle und die organisationale. Die individuelle Diskriminierung kann direkt auf die kognitiven Strukturen und die Praktiken von Einzel-

personen zurückgeführt werden; sie spiegelt sich in klar zuordenbaren Einstellungen, Präferenzen und Handlungen einer Person. Im Gegensatz dazu bezieht sich die institutionelle Diskriminierung auf ein bestimmtes institutionelles Setting. Der Begriff ist in der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung der 1960er-Jahre entstanden, hat aber im deutschsprachigen Raum bisher noch wenig Tradition (Gomolla 2010, 61). Es geht hier um Strukturen und Praktiken auf gesellschaftlicher Ebene, die eine Benachteiligung spezifischer Personengruppen zur Folge haben. Wenn Gesetze und politische Vorgaben, die nur auf bestimmte Personengruppen abzielen, diesen Strukturen und Praktiken direkter institutioneller Diskriminierung entgegentreten, wird dies oft als positive Diskriminierung bezeichnet. Solche Gegenmaßnahmen können aber auch politische Diskurse dominieren und zur gesellschaftlichen Abwertung der geschützten Personengruppen, etwa von Flüchtlingen, führen. Es gibt aber auch nichtintendierte (indirekte) Diskriminierung, wenn formell neutrale Regeln de facto eine Personengruppe benachteiligen. Dem gegenüber steht die organisationale Diskriminierung, die auf die Strukturen und Praktiken auf der Ebene von Organisationen zurückzuführen ist. Auf dem Arbeitsmarkt geht es hier einerseits um Unternehmen, andererseits um Arbeitsmarkteinrichtungen wie das Arbeitsmarktservice (AMS).

Aus den verschiedenen theoretischen Zugängen zur Erklärung von Arbeitsmarktdiskriminierung ergeben sich unterschiedliche politische Handlungsoptionen zur Bekämpfung der Diskriminierung. Die neoklassische Argumentationskette verlangt Maßnahmen, die zur Stärkung des Wettbewerbs auf Güter- und Arbeitsmärkten beitragen. Weiters muss das Informationsdefizit über das Arbeitsmarktverhalten bestimmter Personengruppen verringert werden, damit diese weniger Hürden beim Eintritt ins Erwerbsleben vorfinden. Aus der Sicht der Institutionentheorie wiederum muss der Staat eingreifen, etwa mit spezifischen Förderungen oder gesetzlichen Regelungen, die dazu beitragen, dass die Nachteile gewisser Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt kompensiert werden. Das kann z. B. über positive Diskriminierung (*affirmative action programmes*) und Quotenregelungen geschehen, aber auch

über den Ausbau von Kinderbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen. So konnten erst mit der Einführung von Quotenregelungen in der Personalpolitik und bei der Besetzung von Gremien Frauen in zunehmender Zahl Führungspositionen in Wirtschaft und Gesellschaft einnehmen. Auch die Lohnpolitik kann die Rekrutierungschancen von Arbeitskräften beeinflussen, etwa bei den Einstiegslöhnen von Jugendlichen und den Wiedereinstiegslöhnen von älteren Arbeitskräften. Allerdings gibt es kaum Beispiele von Quotenregelungen für Migrant*innen.

In Ländern wie Österreich, die ein besonders dichtes Regelinstrumentarium des Arbeitsmarktes über ein Netz von Kollektivverträgen haben, ist Lohndiskriminierung vergleichsweise selten (OECD 2019a, 134); jedoch spielt die Beschäftigungsdiskriminierung, d. h. der Zugang zu Beschäftigung sowie ein möglicher Verlust des Arbeitsplatzes, für bestimmte Personengruppen keine unwesentliche Rolle. Ausländische Arbeitskräfte haben nicht nur eine höhere Jobfluktuation, sondern auch höhere Arbeitslosenquoten als einheimische, auch wenn man die Statistiken um Unterschiede im Bildungs- und Qualifikationsgrad bereinigt. Dies zeigte sich jüngst wieder bei der besonders starken Belastung von Migrant*innen auf dem Arbeitsmarkt, der 2020 im Zeichen der Coronapandemie stand (Expertenrat für Integration 2021, 45–66).

Weiters gilt für Österreich, dass Quellen der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt diesem vorgelagert sind; dabei handelt es sich einerseits um die starke Segmentierung der Ausbildung nach Geschlecht und Migrationshintergrund, andererseits um Aspekte der Zuwanderungspolitik.

Darüber hinaus bewirken gesellschaftliche Wertehaltungen, allen voran eine gewisse Xenophobie, eine Beeinträchtigung der Erwerbseinbindung von Migrant*innen sowie ihrer beruflichen Aufstiegschancen; das betrifft in Österreich insbesondere Personen muslimischen Glaubens. Auswertungen der Europäischen Wertestudien zur Einstellung gegenüber „Fremden" in Österreich kommen zu dem Schluss, dass Fremdenfeindlichkeit in Österreich während der vergangenen zwei Jahrzehnte deutlich zugenommen hat (Friesl et al. 2019; Friesl/Renner/Wieser 2010). Diese Entwick-

lung der gesellschaftlichen Wertehaltung stellt eine Gefahr für den sozialen Zusammenhalt dar.

Die Politik ist daher gefordert, einerseits im Bildungssystem verstärkt Maßnahmen zur Erzielung gleicher Bildungschancen zu setzen; andererseits der Gesellschaft ein differenzierteres Bild der Migration zu vermitteln, das die Vorteile für Wirtschaft und Gesellschaft aufzeigt, ohne dabei die integrationspolitischen Herausforderungen, die mit einer zunehmenden Pluralisierung der Zuwanderung verbunden sind, unter den Tisch zu kehren. Dabei ist ein sensibler Umgang mit der Sprache notwendig, denn durch Sprache entstehen Rollenbilder und Handlungsmuster, die sich als strukturelle Diskriminierung verfestigen und reproduzieren können.

8 Arbeitsbelastungen und Migration

In diesem Kapitel befassen wir uns mit dem Effekt der Arbeit auf die Gesundheit, unter besonderer Berücksichtigung der Migrant*innen. Im Vorfeld ist klarzustellen, dass Arbeit im Normalfall nicht krank macht, sondern dass sie großteils der Gesundheit förderlich ist. Denn sie eröffnet Möglichkeiten der Selbstentfaltung, verleiht einen sozialen Status, ermöglicht eine eigenständige finanzielle Absicherung des Lebensunterhalts und eröffnet Kontakte mit Mitmenschen. Sie strukturiert auch den Alltag, was, wie wir spätestens seit der Studie über die Arbeitslosen von Marienthal aus dem Jahr 1933 wissen, für die Gesundheit nicht unwesentlich ist (Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1975). Auch heute noch sehen wir, dass Arbeitslose weniger gesund sind als Beschäftigte (Dooley/Fielding/Levi 1996; Biffl 2005; Dorling 2009). Allerdings können Arbeitsbelastungen ein merkliches Gesundheitsrisiko darstellen, was wir im Folgenden näher untersuchen. Denn Migrant*innen sind Arbeitsbelastungen im Schnitt stärker ausgesetzt als Einheimische. Das hat zur Folge, dass sich der Gesundheitszustand der Migrant*innen mit der Dauer des Aufenthalts im Aufnahmeland verschlechtert und an den der Einheimischen anpasst. Denn Migrant*innen sind zum Zeitpunkt der Zuwanderung als Folge der Selbstselektion, d. h. der stärkeren freiwilligen Auswanderung junger und gesunder Menschen, sowie einer selektiven Zuwanderungspolitik, im Schnitt gesünder als vergleichbare Personen im Herkunftsland und im Aufnahmeland. Welche Faktoren für den Verlust dieses sogenannten Healthy-Migrant-Effekts verantwortlich sind, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt (Neuman 2014, 108; vgl. Abschnitt 8.2).

Wir gehen in Abschnitt 8.1 auf die Rahmenbedingungen für Gesundheitspolitik ein, für die Migrant*innen eine spezifische Zielgruppe sind; in Abschnitt 8.2 untersuchen wir das Zusammenspiel von Arbeit und Gesundheit, gefolgt von empirischen Befunden zu Arbeitsbelastungen und der spezifischen Betroffenheit von Migrant*innen relativ zu Einheimischen, wobei dem Effekt von COVID-19 besonderes Augenmerk geschenkt wird (Abschnitt 8.3). In Abschnitt 8.4 legen wir den Schwerpunkt auf wissenschaftliche

Überlegungen zu den Hintergründen für die überproportionalen Arbeitsbelastungen von Migrant*innen und im letzten Abschnitt 8.5 fassen wir wesentliche Punkte des Kapitels zusammen, ergänzt um Schlussfolgerungen.

8.1 Rahmenbedingungen der arbeitsbezogenen Gesundheitspolitik

Der Gesundheitszustand der Bevölkerung rückt im Gefolge der Coronapandemie verstärkt in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Dabei nimmt der Arbeitsmarkt mit seinen spezifischen physischen und psychischen Belastungen einen besonderen Platz ein. Aber nicht nur die Arbeit beeinflusst die Gesundheit, sondern auch das individuelle Gesundheitsverhalten. Dabei geht es u. a. um das Ernährungs- und Bewegungsverhalten, Rauchen und Alkoholkonsum sowie die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen und Präventionsmaßnahmen, zu denen auch Früherkennungs- und Vorsorgeuntersuchungen sowie der Impfschutz zählen.

Im Jahr 2007 legte die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) einen Plan und eine Strategie zur Reduzierung der arbeitsbedingten Krankheiten und Unfälle am Arbeitsplatz vor. Die Strategie und die dazugehörigen Programme werden laufend ergänzt und erweitert (EU-OSHA o. J.). Noch eine Einrichtung hat die Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz zum Ziel, nämlich die Europäische Säule sozialer Rechte, die auf dem Göteborger Gipfel 2017 proklamiert wurde; darin werden faire Arbeitsbedingungen für alle eingefordert, unabhängig von Bildung, Herkunft, Geschlecht und Alter (siehe hierzu Europäische Kommission 2018a). Zur Umsetzung dieser Forderung wurde von der Europäischen Kommission ein Aktionsplan erstellt, dessen Ziele bis 2030 erreicht werden sollen. Dabei geht es um die Sicherstellung von *decent work*. Dem Verständnis der ILO (International Labour Organization) und der Europäischen Kommission zufolge umfasst das Konzept von *decent work* eine faire Entlohnung, sichere Arbeitsbedingungen, Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, Sozialschutz für Arbeitnehmer*innen und ihre Familien, persön-

liche Weiterbildung und -entwicklung sowie soziale Integration (siehe hierzu Europäische Kommission 2018b). Auch die Schaffung der Europäischen Arbeitsagentur (European Labour Authority) im Jahr 2019 dient der Sicherstellung der Sozialrechte, insbesondere der Einhaltung der Regeln zur innereuropäischen Arbeitsmobilität und der Koordinierung des Sozialschutzes.

Migrant*innen sind eine spezifische Zielgruppe, wenn es um die Sicherstellung gleicher Arbeitschancen und -bedingungen geht. Das gilt sowohl für europäische Binnenmigrant*innen als auch für Drittstaatsangehörige. Arbeitsmigrant*innen üben nämlich häufig Tätigkeiten aus, die ausgeprägte körperliche und/oder psychische Arbeitsbelastungen mit sich bringen. Zudem sind die strukturellen Rahmenbedingungen für ihre Arbeit oft schlechter als für Einheimische. Das gilt insbesondere für Drittstaatsangehörige, einerseits weil sie häufig unter ihren Qualifikationen beschäftigt sind (Kirilova et al. 2016; Statistik Austria 2015b), andererseits weil sie öfter instabile Jobs und atypische Beschäftigungsverhältnisse haben. Ihre Möglichkeiten der Selbstbestimmung in der Arbeit sind geringer. Alle diese Nachteile werden oft durch einen unsicheren Aufenthaltsstatus verstärkt (Eurofound 2019a).

Im internationalen Vergleich haben Migrant*innen in Österreich gemäß Selbsteinschätzung einen etwas schlechteren Gesundheitszustand als die nichtmigrantische Bevölkerung (OECD 2015, 195), während es im EU28-Schnitt kaum einen Unterschied gibt: 71,10 Prozent der Einwohner*innen, die in Österreich geboren wurden, sagen, dass ihre Gesundheit gut oder sehr gut ist, gegenüber nur 62,4 Prozent (altersbereinigt) der im Ausland geborenen Migrant*innen. Im EU28-Schnitt lagen die Werte bei 68 respektive 70 Prozent. Bis zum Jahr 2021 hat sich der Anteil der Personen, die sagen, dass ihre Gesundheit gut oder sehr gut ist, in Österreich unter Auslands- und Inlandsgeborenen auf 69 respektive 73 Prozent erhöht. Damit ist der Abstand zwischen Migrant*innen der 1. Generation und Inlandsgeborenen verringert.[75]

[75] Dazu Eurostat-Datenbank: Self-perceived health by sex, age and groups of country of birth (hlth_silc_23).

Die Arbeitsbelastungen veränderten sich über die letzten Jahrzehnte, einerseits infolge des technischen Fortschritts, andererseits infolge eines dynamischen Wandels der Arbeitswelt. Dieser betrifft sowohl die Zusammensetzung der Belegschaften nach Geschlecht, Alter, Beruf, Bildungsgrad und ethnisch-kultureller Herkunft als auch die Arbeitsorganisation im Gefolge von Globalisierung, Digitalisierung und dem Einsatz neuer Produktions- und Kommunikationstechnologien. Obendrein nimmt die Spaltung der Erwerbsbevölkerung in Insider und Outsider zu (Lindbeck/Snower 1984; Galí 2022; Biegert 2019), nicht zuletzt durch den steigenden Einsatz alternativer Beschäftigungsformen und den Bedeutungsgewinn von Plattformökonomien (OECD 2019c, Europäische Kommission 2021), die allesamt den Wettbewerb um Arbeitsplätze verstärken und Beschäftigte verunsichern. Die Arbeitsorganisation verändert sich auch im Gefolge der Auflösung der Grenze zwischen Arbeits- und Wohnumfeld. Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronapandemie haben den Trend zu einem verstärkten Einsatz von Homeoffice noch beschleunigt. Dieser komplexe Wandel auf dem Arbeitsmarkt hat auch Konsequenzen für das Ausmaß und die Art der Arbeitsbelastungen, insbesondere den Mix von physischen und psychischen Belastungen.

Dabei ist klar, dass der Strukturwandel auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes im Zusammenwirken mit den technologischen Veränderungen der Arbeitsprozesse und der Arbeitsorganisation das Spektrum der Arbeitsbelastungen erweitert. Es geht nicht mehr nur um die Sicherheit am Arbeitsplatz, also um Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten (Statistik Austria 2014), sondern auch um das ganze Umfeld der Arbeitswelt, etwa das Ausmaß der internationalen Vernetzung über Wertschöpfungsketten im Gefolge der Globalisierung, die für bestimmte Berufs- und Qualifikationsgruppen eine verstärkte Arbeitsplatzunsicherheit mit sich bringt, sowie die verringerte Bedeutung der Sozialpartnerschaft und damit der Kontrolle des Arbeitnehmerschutzes. Dazu kommen noch unerwartete Ereignisse wie die COVID-19-Pandemie sowie Umweltbelastungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel, die allesamt einen Einfluss auf Arbeitsbedingungen haben. Der

Klimawandel trägt schon jetzt zu verstärkten Arbeitsbelastungen bei, etwa bei Arbeiten im Freien in der Bauwirtschaft und der Landwirtschaft mit der Zunahme von Hitzetagen, die die Arbeitsfähigkeit beeinträchtigen (IPCC 2014, 731).

Wie im Folgenden gezeigt wird, sind Migrant*innen wegen ihrer Konzentration auf bestimmte Tätigkeiten in höherem Maße verschiedenen Formen der Arbeitsbelastung ausgesetzt. Ob das auch in Zukunft so sein wird, ist eine offene Frage, denn der Wandel des Arbeitsmarktes verringert auch die Nachfrage nach bestimmten Berufen und Tätigkeiten. Darauf geht Kapitel 10, in dem es u. a. um mögliche Alternativen zur Arbeitsmigration geht, genauer ein.

8.2 Das komplexe Zusammenwirken von Arbeitsbelastungen und Gesundheit

Arbeit ist zwar oft mit Belastungen verbunden, ist aber auch ein Quell unserer Wohlfahrt, wie Studien zum Effekt des Verlustes der Arbeit zeigen (Klimont/Baldaszti/Ihle 2016, 20; Wilson/Finch 2021). Arbeitsbedingte Belastungen können jedoch Auslöser für Krankheiten sein, die sich je nach beruflicher Tätigkeit, Arbeitsorganisation und Arbeitstechnologie sowie persönlicher Konstitution anders artikulieren und entwickeln können (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2022). Auf die persönliche Konstitution nehmen dabei Alter, Geschlecht und Herkunft ebenso Einfluss wie sozioökonomische Faktoren (Biffl 2003b). Kausale Zusammenhänge zwischen Arbeitsbedingungen und der Gesundheit sind daher schwer zu isolieren, da es sich um eine wechselseitige Beziehung handelt: Der Gesundheitszustand hat einen Einfluss auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, während gleichzeitig die Arbeitsbedingungen auf die Gesundheit einwirken (Barney 2015).

Die verschiedenen Arbeitsbelastungen können je nach Branche und Arbeitsplatz in Kombinationen auftreten (multifaktorielle Belastungen) und damit die körperliche, psychische und mentale Leistungskraft der Einzelnen in unterschiedlichem Maße kurz-, mittel- und längerfristig beeinträchtigen. Zusätzlich können in-

dividuelle Verhaltensmuster für den jeweils besonderen Verlauf einer Krankheit verantwortlich sein.

Obschon Migrant*innen von Arbeitsbelastungen stärker betroffen sind, ist ihre Lebenserwartung oft nicht kürzer als die der Aufnahmegesellschaft. Das zeigt eine Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Deutschland, der zufolge „die Mortalität von erwachsenen Ausländerinnen und Ausländern im Alter von 20 bis 60 Jahren geringer ist als bei erwachsenen Deutschen" (Kohls 2011, 11). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Untersuchungen in Australien (Anikeeva et al. 2014), den Vereinigten Staaten von Amerika (Riosmena/Kuhn/Jochem 2017), Frankreich (Wallace/Khlat/Guillot 2019) und den nordischen Ländern (Wallace et al. 2021). Diesen Analysen zufolge ist der Gesundheitszustand der Migrant*innen zum Zeitpunkt der Zuwanderung als Folge der Selbstselektion junger und gesunder Menschen, die eher bereit sind auszuwandern (Kennedy/McDonald/Biddle 2006), besser als der von Gleichaltrigen im Herkunftsland ebenso wie im Aufnahmeland. Mit zunehmender Dauer des Aufenthalts im Einwanderungsland geht allerdings dieser sogenannte Healthy-Migrant-Effekt verloren und der Gesundheitszustand der Migrant*innen nähert sich dem der Aufnahmebevölkerung an (Neuman 2014; Giuntella/Mazzonna 2015). Als Erklärung hierfür werden in der Literatur u. a. die Übernahme von gesundheitsschädlichen Verhaltensmustern im Aufnahmeland angeführt, etwa eine ungesunde Ernährung, wenig Bewegung, Rauchen und/oder Alkoholkonsum. Weitere Faktoren sind der Verlust des traditionellen eigenen sozialen, ethnisch-kulturellen Umfelds sowie eine geringere Inanspruchnahme der gesundheitlichen Infrastruktur des Aufnahmelandes, etwa von Vorsorgeuntersuchungen (Antecol/Bedard 2006). Letzteres mag mit gewissen Barrieren beim Zugang von Migrant*innen zur Gesundheitsversorgung zu tun haben oder auch einer mangelnden Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse von Migrant*innen im Gesundheitssystem des Aufnahmelandes geschuldet sein (Biffl 2012b).

Der wesentliche Faktor für die Verschlechterung der relativen Gesundheit der Migrant*innen dürfte jedoch der Arbeitsmarkt im

Aufnahmeland mit seinen Belastungen für die Gesundheit sein (Giuntella/Mazzonna 2015). Dafür ist u. a. die Unfallhäufigkeit, die auch Auswirkungen auf die spätere Gesundheit und den Krankenstand hat, ein wichtiger Indikator. So üben bestimmte Migrationsgruppen in Deutschland vermehrt Berufe aus, die ein erhöhtes Unfallrisiko haben (Kohls 2011, 10). In Österreich ist die Situation nicht viel anders. Im Jahr 2020 etwa – dem Zeitpunkt der letzten diesbezüglichen Erhebung der Statistik Austria – hatten 4,3 Prozent der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zumindest einen Arbeitsunfall im Laufe des Jahres gegenüber 3,3 Prozent der Arbeitskräfte ohne Migrationshintergrund (Statistik Austria 2022b, 25)[76]. Besonders hoch ist das Unfallrisiko bei körperlichen Tätigkeiten im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, bei Hilfs- und Nebentätigkeiten im Verkehr und der Logistik sowie bei gering qualifizierten Tätigkeiten in der verarbeitenden Industrie. In diesen Sektoren ist der Anteil ausländischer Arbeitskräfte überdurchschnittlich hoch (siehe Abschnitt 2.4, Tabelle 1).

Am Beispiel des Gesundheitswesens wollen wir darstellen, welchen besonderen Arbeitsbelastungen Migrant*innen in bestimmten Berufen ausgesetzt sind. Im Gesundheits- und Sozialwesen liegt der Ausländeranteil an den Beschäftigten mit 16,3 Prozent zwar etwas unter dem Durchschnitt, jedoch gibt es hier große Unterschiede nach Beruf und Bildungshintergrund. Angesichts der fragmentierten Datenlage im Gesundheits- und Sozialbereich sind diese Strukturen in Österreich allerdings schwer zu fassen. Es gibt nämlich eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure auf den verschiedenen Gesetzgebungs- und Verwaltungsebenen einerseits (Bund, Länder, Gemeinden) und in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung andererseits. Die föderale Struktur und die Einbindung der

[76] Diese Daten entstammen einem Sondermodul der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, was eine Differenzierung der Migrant*innen nach der ersten und zweiten Generation erlaubt (Statistik Austria o. J.a.), im Gegensatz zu Daten aus der Sozialversicherung, die nur eine Differenzierung der Beschäftigung nach Staatsangehörigkeit erlaubt.

Selbstverwaltung führen dazu, dass Informationen aus unterschiedlichen Datenquellen zusammengeführt werden müssen, wenn man einen Einblick in den Grad der Einbindung von Migrant*innen in das Beschäftigungssystem des Gesundheitsbereichs erhalten will. Die Coronapandemie hat die unterschiedlichen Zuständigkeiten und die damit verbundenen Koordinationsprobleme für die Bevölkerung allseits sichtbar gemacht. Es ist aber nicht nur die Sicherstellung einer adäquaten Versorgung, die ein hohes Maß an Abstimmung zwischen den beteiligten Einrichtungen voraussetzt. Auch die diversen Daten, etwa zu Beschäftigung, Gesundheitsverläufen, Medikamentenkonsum oder zum Impfverhalten müssen erst zusammengeführt werden, denn nicht alle Daten laufen bei einer Einrichtung, zum Teil aus Datenschutzgründen, zusammen.

Den Daten der Sozialversicherungsträger zufolge waren im Jahr 2021 143.300 Personen im Gesundheitswesen unselbstständig beschäftigt, 16 Prozent davon mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Zusätzlich zu den unselbstständig Beschäftigten sind mehr als 100.000 Arbeitskräfte des Gesundheits- und Sozialwesens selbstständig erwerbstätig. In der Gruppe der Selbstständigen unterscheidet sich der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte je nach Kategorie deutlich: In der 24-Stunden-Betreuung sind von den ca. 60.000 Erwerbstätigen mehr als 90 Prozent ausländische Arbeitskräfte. Im Gegensatz dazu sind von den knapp 50.000 berufsausübenden Ärzt*innen in Österreich, von denen etwa die Hälfte Frauen sind, kaum 10 Prozent ausländische Staatsangehörige (OECD-Statistik der Health Care Resources, OECD 2021). Nicht viel anders ist die Situation bei Krankenpfleger*innen, davon ca. 80 Prozent Frauen; von ihnen haben kaum 10 Prozent eine ausländische Staatsangehörigkeit. Der vergleichsweise geringe Anteil von ausländischen diplomierten Pflegekräften ist u. a. darauf zurückzuführen, dass sie, den Aussagen der Interessenvertretungen zufolge – ähnlich wie Ärzt*innen – in stärkerem Maße die österreichische Staatsbürgerschaft annehmen als Personenbetreuer*innen. Die niedrige Einbürgerungsquote Letzterer dürfte mit der geringen erwarteten oder tatsächlichen Dauerhaftigkeit der Tätigkeit in Österreich zu tun haben.

Arbeitskräfte in den Pflegeberufen sind besonderen Belastungen ausgesetzt, denen in der Entlohnung nicht Rechnung getragen wird. Das Zusammenwirken von physischen und psychischen Belastungen, familienfeindlichen Arbeitszeitstrukturen sowie geringer Entlohnung (Schönherr 2021) trägt dazu bei, dass es schwierig ist, ausreichend Arbeitskräfte im Inland zu finden. Das hat die Coronakrise verdeutlicht. Trotz hoher Arbeitslosigkeit war es unter den derzeitigen Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht möglich, ohne Migrant*innen aus dem Ausland die Versorgung von Pflegebedürftigen in Österreich sicherzustellen. Als es im Frühjahr 2020 zu Grenzschließungen kam, die dazu beitragen sollten, die Verbreitung von COVID-19 in Österreich einzuschränken, zeigte sich, dass die Versorgung der Pflegebedürftigen in Österreich ohne ausländische Pfleger*innen zusammenbrechen würde. Daher wurden von der österreichischen Regierung bilaterale Abkommen mit den östlichen Nachbarländern sowie Rumänien getroffen, die es Pfleger*innen ermöglichten, in Sonderzügen ohne Zwischenstopp nach Österreich zu kommen (siehe dazu OTS 2020).

Die Coronapandemie verschärfte die schwierigen Arbeitsbedingungen des Gesundheitspersonals, insbesondere in den Intensivstationen. In Anerkennung der coronabedingten Mehrbelastungen genehmigte das Parlament einen „Corona-Bonus" für Gesundheitspersonal, Betreuungs- und Pflegekräfte sowie Reinigungspersonal in Spitälern (Parlament 2021). Dabei stellte der Bund 500 Euro pro Person zur Verfügung; Länder, Gemeinden und Krankenanstaltsträger wurden eingeladen, darüber hinaus Zeichen der Anerkennung der besonderen Leistungen zu setzen.

Dieser einmalige Bonus kann allerdings nur ein erster Schritt in den Bemühungen sein, die Gesundheitsversorgung und Pflege der österreichischen Bevölkerung sicherzustellen. So zeigt eine Studie des SORA Instituts (Schönherr 2021), dass 65 Prozent der befragten Arbeitskräfte im Pflegesektor nicht davon ausgehen, den Beruf bis zur Pension auszuüben. 15 Prozent hatten sogar schon konkrete Schritte unternommen, den Beruf bzw. den Tätigkeitsbereich zu wechseln. Eine Umfrage der Arbeiterkammer unter den verschiedenen Gesundheitsberufen im Jahr 2018 (Schalek

2019) zeigte besonders große Unzufriedenheit mit der Entlohnung, den Arbeitszeitregelungen, dem Arbeits- und Zeitdruck, den schwachen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und der geringen Wertschätzung des Pflegeberufs (Goesmann/Nölle 2009). Am größten ist, dieser Befragung zufolge, die Unzufriedenheit in Krankenhäusern und Pflegeheimen. Da sich keine Verbesserung der Situation abzeichnete, setzten die Arbeitnehmervertretungen (GPA und vida) bei den Kollektivvertragsverhandlungen der Sozialwirtschaft zu Jahresbeginn 2020 Warnstreiks (siehe Wiener Zeitung 2020) ein, um der Forderung nach einer Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich Nachdruck zu verleihen. Nicht nur in Österreich gehen Vertreter*innen der Gesundheitsberufe auf die Straße, um ihren Anliegen nach einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen Gehör zu verschaffen, sondern auch in Frankreich (Joeres 2018), Kanada (Gibson 2020) und anderen hoch entwickelten Industrieländern. Dabei geht es nicht nur um Löhne und Arbeitszeitregelungen, sondern auch um die Sicherheit am Arbeitsplatz. Diese gewann in der Coronapandemie die zusätzliche Dimension des Infektionsschutzes (Salama/McIsaac/Campbell 2019).

*8.3 Empirische Erkenntnisse zur Arbeitsbelastung von Migrant*innen*

Im Folgenden bieten wir einen kurzen Einblick in die typischen Arbeitsbelastungen in den diversen Berufen und Branchen. Die Datenbasis hierfür ist die europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen (European Working Conditions Survey – EWCS). Eine nach Migration differenzierte Datenauswertung der Erhebungen ist leider nicht verfügbar. Allerdings ist der Anteil von Migrant*innen in den Tätigkeiten, in denen die Belastungen besonders ausgeprägt sind, überdurchschnittlich hoch.

Die Erhebungen der Arbeitsbedingungen in den diversen Wellen dieser Umfrage zeigen, dass es sowohl zwischen Wirtschaftsklassen als auch innerhalb der Wirtschaftsbereiche große Unterschiede in der Qualität der Arbeitsplätze gibt (Eurofound 2019b,

2020). Dabei ist die Art der Belastungen sehr unterschiedlich. So weisen etwa die Landwirtschaft ebenso wie die verarbeitende Industrie, die Bauwirtschaft, der Handel, das Transportwesen sowie der Tourismussektor ein hohes Maß an physischen Belastungsfaktoren und belastenden Arbeitszeitstrukturen auf, bieten vergleichsweise geringe Karrieremöglichkeiten und ein geringes Maß an Selbstbestimmung am Arbeitsplatz. Im Gegensatz dazu ist die physische Umwelt in den Finanzdienstleistungen wenig belastend, auch gibt es bessere Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten sowie einen größeren Entscheidungsspielraum bei der Arbeit; allerdings ist die Arbeitsintensität hier besonders ausgeprägt, verbunden mit einem hohen Arbeits- und Zeitdruck und damit starken psychischen Belastungen. Innerhalb aller Branchen haben üblicherweise die besser qualifizierten Arbeitskräfte, darunter Manager*innen, Akademiker*innen und andere Fachkräfte, bessere Arbeitsbedingungen als Hilfs- und Anlernkräfte.

So gesehen hängen die gesundheitsrelevanten Belastungen in der Arbeitswelt sowohl von der Wirtschaftsstruktur als auch dem Bildungsgrad der Arbeitskräfte und der Arbeitsorganisation ab. Unter den physischen Belastungsfaktoren sind vor allem Vibrationen, Lärm, Staub, Abgase und hohe Temperaturen von Bedeutung. In Österreich gaben dem EWCS 2015 zufolge je nach Merkmal zwischen 22 und 28 Prozent der Beschäftigten an, am Arbeitsplatz mindestens ein Viertel der Zeit diesen Belastungen ausgesetzt zu sein. Niedrige Temperaturen, Chemikalien und Strahlungen sind weniger häufig; sie spielen bei 12 bis 16 Prozent der Beschäftigten am Arbeitsplatz eine Rolle. Ergonomische Belastungsfaktoren, die sich auf Bewegungsabläufe und die Mensch-Maschine-Schnittstelle beziehen, betreffen in Österreich ca. 15 Prozent der Beschäftigten fast die ganze Zeit; 31 Prozent der Befragten gaben an, mindestens ein Viertel der Arbeitszeit schwere Lasten tragen zu müssen, und 26 Prozent übten fast die ganze Zeit repetitive Hand- und Armbewegungen aus. Weiters müssen rund 30 Prozent der Beschäftigten immer Schutzkleidung tragen und 25 Prozent der Beschäftigten arbeiten unter dauerndem hohen Arbeitstempo, 24 Prozent unter dauerndem Termindruck.

Die Arbeitsintensität hat in den letzten Jahren zugenommen und betraf in der Erhebung 2015 je nach Indikator bis zu 50 Prozent der Beschäftigten Österreichs. Darüber hinaus arbeiteten 32 Prozent der Beschäftigten zumindest einmal im Monat mehr als 10 Stunden pro Tag. 10 Prozent der Arbeitskräfte sind Schichtarbeiter*innen, zumindest einmal pro Monat arbeiten 17 Prozent in der Nacht und 45 Prozent auch am Wochenende (EWCS 2016).

Österreich liegt hinsichtlich vieler Belastungsdimensionen im europäischen Mittelfeld. Die Arbeitsintensität und der Zeitdruck sind allerdings etwas ausgeprägter als im Schnitt der EU28. Hinter den Durchschnittswerten verbirgt sich jedoch eine sehr heterogene Verteilung der Arbeitsplatzbelastungen auf verschiedene Gruppen von Beschäftigten.

Das Bildungsniveau korreliert stark mit der Art der ausgeübten Tätigkeit, was unterschiedliche bildungsspezifische Belastungsmuster zur Folge hat. Personen mit niedrigem Bildungsniveau, die in erster Linie als Hilfs- oder Anlernkräfte tätig sind, haben eine höhere Unfallgefährdung, üben häufiger schwere und monotone Tätigkeiten aus und sind Umgebungsbelastungen stärker ausgesetzt. Auch haben Arbeitskräfte mit einem niedrigen Qualifikationsniveau einen geringen Gestaltungsspielraum in der Arbeitsausübung. Die Kombination aus einem im Schnitt deutlich geringeren Qualifikations- und Bildungsgrad der Migrant*innen und einem hohen Konzentrationsgrad auf bestimmte Berufe und Tätigkeiten mit überdurchschnittlichen Belastungen erklärt, warum Migrant*innen in Österreich häufiger gesundheitliche Probleme haben als die nichtmigrantische Bevölkerung.

Ein Kriterium für die Bewertung des Gesundheitszustands ist das Ausmaß von dauerhaften Krankheiten oder chronischen Gesundheitsproblemen wie Bluthochdruck, Depression, Kreuzschmerzen oder Diabetes. Der Gesundheitsbefragung von Statistik Austria im Jahr 2019 zufolge (Statistik Austria 2020a) leiden im Schnitt etwa zwei Drittel der österreichischen Bevölkerung unter mindestens einer chronischen Erkrankung; ältere Menschen sind häufiger davon betroffen als junge (Tabelle 7). Migrant*innen aus den EU-Mitgliedstaaten ab 2004 sind in Österreich etwas seltener

von chronischen körperlichen Erkrankungen betroffen als Personen ohne Migrationshintergrund bzw. Migrant*innen aus der EU/EFTA vor 2004 (63 gegenüber 66 Prozent). Im Gegensatz dazu haben Migrant*innen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei häufiger zumindest eine chronische Krankheit (Frauen 74 Prozent, Männer 69 Prozent).

Tabelle 7: Prävalenz mindestens einer chronischen Krankheit nach Migrationshintergrund, Alter und Geschlecht 2019 (altersstandardisierte Prozentwerte)

Migrationshintergrund Geschlecht	Insgesamt	15–29	30–44	45–59	60–74	75+
Männer	**65,7**	**42,0**	**53,9**	**73,2**	**84,1**	**88,3**
Österreich	65,9	43,6	54,6	72,7	83,1	87,9
EU-MS vor 2004/ EFTA	67,4	53,7	61,0	62,5	84,7	88,5
EU-MS ab 2004	61,9	34,7	45,2	71,9	83,5	90,5
ehem. Jugoslawien (außerhalb der EU), Türkei	69,3	39,6	51,5	82,1	94,9	91,2
Sonstige	60,4	26,5	54,6	70,4	93,5	55,6
Frauen	**66,1**	**41,2**	**55,1**	**71,8**	**85,5**	**90,7**
Österreich	65,5	42,2	53,5	70,1	86	90,2
EU-MS vor 2004/ EFTA	66,3	48,8	58,4	71,9	75,1	89,1
EU-MS ab 2004	64,2	35,6	54,5	74,3	75,7	97,9
ehem. Jugoslawien (außerhalb der EU), Türkei	73,8	39,6	65,6	86,5	90,1	
Sonstige	60,5	35,6	51,3	76,2	57,4	

Quelle: Statistik Austria 2020a, 66; Übersicht 26.

Bei Allergien spielt der Migrationshintergrund vor allem bei Männern aus dem europäischen Wirtschaftsraum eine Rolle – allergische Erkrankungen treten nämlich in hochindustrialisierten Län-

dern häufiger auf als in weniger industrialisierten. Betrachtet man die sozioökonomisch bereinigten Daten von migrantischen Frauen ist ersichtlich, dass Bluthochdruck (vor allem bei älteren Frauen), chronische Nackenschmerzen sowie Kopfschmerzen wesentlich häufiger auftreten als bei Frauen ohne Migrationshintergrund, und zwar insbesondere bei Frauen aus dem vormaligen Jugoslawien (ohne EU) und der Türkei.

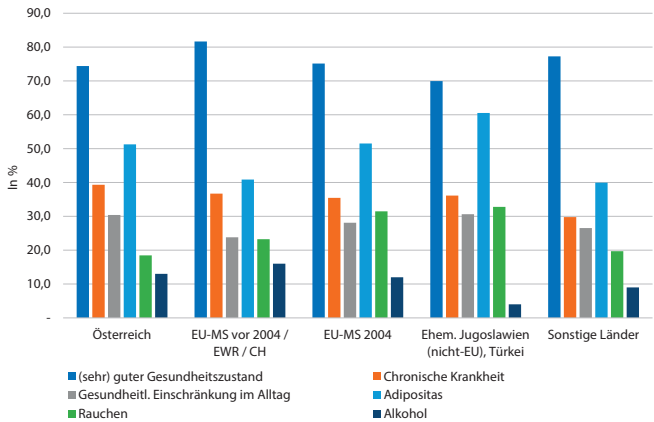
Zusätzlich zu den arbeitsbedingten Belastungen beeinflussen sozioökonomische Faktoren den Gesundheitszustand. Sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen, darunter Personen mit niedrigem Ausbildungs- und/oder Einkommensniveau, Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdete sowie Erwerbslose, beurteilen ihren Gesundheitszustand deutlich öfter als schlecht oder sehr schlecht und sind häufiger von chronischen Erkrankungen betroffen (Statistik Austria 2020a, 2015a, 2015b). So gaben 2019 nur 57,9 Prozent der Pflichtschulabsolvent*innen einen guten oder sehr guten Gesundheitszustand an gegenüber 88,7 Prozent der Akademiker*innen. Dasselbe gilt für 59,8 Prozent der Arbeitslosen gegenüber 85,5 Prozent der Erwerbstätigen. Chronische Krankheiten hatten 45 Prozent der Arbeitslosen, aber nur 28,5 Prozent der Erwerbstätigen, und gesundheitliche Einschränkungen im Alltag hatten 43,4 Prozent der Pflichtschulabsolvent*innen, aber nur 17 Prozent der Akademiker*innen.

Migrant*innen sind häufiger bei Alltagstätigkeiten aufgrund gesundheitlicher Probleme eingeschränkt (Abbildung 14). Insbesondere Migrant*innen aus den vormaligen Gastarbeiterländern, abgeschwächt auch jene aus den EU-Mitgliedstaaten ab 2004, leiden überdurchschnittlich oft an Erkrankungen des Muskel- und Skelettapparats, an Bluthochdruck, chronischen Kopfschmerzen, chronischen Angstzuständen oder Depressionen (Hofmarcher/Singhuber 2021, Statistik Austria 2013/2020a). Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass es sich hier vielfach um Personen handelt, die häufig in Berufen tätig sind, die schwere körperliche sowie psychische Arbeitsbelastungen mit sich bringen, etwa durch Schichtarbeit. Andererseits handelt es sich im Fall von Personen aus dem früheren Jugoslawien auch oft um Kriegsflüchtlinge, und

damit um Menschen, die außergewöhnlichen psychischen und physischen Belastungen ausgesetzt waren.

Aus Abbildung 14 ist ersichtlich, dass auch das Gesundheitsverhalten das gesundheitliche Wohlbefinden beeinflussen kann. So sind Personen aus den früheren Gastarbeiterländern häufiger tägliche Raucher*innen als Nicht-Migrant*innen oder mobile EU-Arbeitskräfte; obendrein sind sie häufiger übergewichtig. Im Gegensatz dazu trinken sie aber seltener Alkohol als in Österreich geborene Personen oder Migrant*innen aus der EU, nicht zuletzt da viele von ihnen Muslim*innen sind.

Abbildung 14: Gesundheitsindikatoren in Österreich nach Migrationshintergrund und Herkunft 2019 (Anteil an der Bevölkerung 15 Jahre und älter in %)



Quelle: Statistik Austria 2020a, Gesundheitsbefragung 2019. Personen mit Migrationshintergrund: Beide Elternteile wurden im Ausland geboren, das Geburtsland der Mutter wird angezeigt.

Generell ist zu sagen, dass Personen mit Migrationshintergrund unabhängig von ihrer Herkunft häufiger von psychischen Erkrankungen wie chronischen Angstzuständen oder Depressionen be-

troffen sind als Personen ohne Migrationshintergrund. Besonders oft sind depressive Erkrankungen mit Angst, substanzbezogenen psychischen Störungen, Schmerz oder einer Reihe von somatischen Krankheiten wie Diabetes sowie chronischen Erkrankungen und bösartigen Neubildungen assoziiert. Auch Rückenschmerzen und ähnliche Beschwerden sind nicht nur auf körperlich schwere Arbeit und schmerzhafte Haltungen zurückzuführen, sondern ebenso auf psychosoziale Faktoren.

Der europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA 1999) zufolge gibt es drei unterschiedliche Mechanismen, über die psychosoziale Faktoren auf Muskel und Skelettkrankheiten einwirken: Die ersten sind physiologischer Natur und haben organische Veränderungen zur Folge, die zweiten beeinflussen das Schmerzempfinden und der dritte ist soziopsychologischer Natur und beeinflusst die Fähigkeit, mit Krankheit oder Schmerz umzugehen. Der Gesundheitsbefragung der Statistik Austria aus 2019 zufolge litten 7,5 Prozent der Bevölkerung über 15 Jahren in den letzten 12 Monaten vor der Erhebung nach eigener Aussage unter Depression, eine entsprechende ärztliche Diagnose hatten 5,9 Prozent. Unter Personen ohne Migrationshintergrund war die Prävalenz etwas geringer mit 6,9 Prozent (ärztliche Diagnose 5,6 Prozent), und bei Personen mit Migrationshintergrund höher mit 9,7 Prozent (ärztliche Diagnose 6,7 Prozent).

Diese Daten stimmen relativ gut mit denen des Depressionsberichts 2019 (Nowotny et al. 2019) des Gesundheitsministeriums überein (Daten vorwiegend aus 2015): Diesen Daten zufolge litten 6,5 Prozent der erwachsenen österreichischen Bevölkerung zu einem bestimmten Zeitpunkt an einer depressiven Erkrankung. Unter türkischen Migrant*innen war der Anteil mit 10,5 Prozent deutlich höher.

Besonders belastet sind Flüchtlinge – nach Schätzungen leiden etwa 30 bis 40 Prozent unter Depressionen (Nowotny et al. 2019, 21). Diese Schätzungen sind Richtwerte, da die Diagnose psychischer Probleme auch den kulturellen Kontext berücksichtigen muss. Jedoch sind empirisch gesicherte Risikofaktoren für die Entwicklung einer Depression, neben genetischen und biolo-

gischen Markern, psychosoziale Faktoren, insbesondere schwierige Lebenssituationen, akute Belastungen wie Verlust oder Tod von wichtigen Bezugspersonen sowie chronische Überlastungssituationen. Verstärkt kann die Situation noch durch spezifische Arbeitsbelastungen wie hohen Zeitdruck, Überbeanspruchung sowie eine geringe berufliche Autonomie und wenig Unterstützung durch die Kollegenschaft bzw. das soziale Umfeld werden. Depressive Erkrankungen gehen mit erhöhter Morbidität sowie verminderter Lebensqualität einher.

Die COVID-19-Krise hat viele Aspekte der ungleichen Verteilung von Arbeitsbelastungen und damit die besondere Lage der Migrant*innen sichtbar gemacht. Laut Erhebungen der OECD (2020b) waren Zugewanderte doppelt so oft von einer Covid-19-Infektion betroffen als Personen, die im jeweiligen OECD-Land geboren wurden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie häufig in Berufen tätig sind, die „systemrelevant" sind und in denen es schwierig ist, physische Distanz zu wahren; darüber hinaus leben sie häufiger in Armut und in beengten und schlecht ausgestatteten Wohnungen, was ihre gesundheitliche Widerstandskraft ebenfalls beeinträchtigt. In Österreich ist die Situation nicht viel anders. Dabei waren migrantische Frauen besonders belastet, da sie oft in den am stärksten von der Pandemie betroffenen Branchen arbeiten, etwa den Gesundheits- und Pflegeberufen, in den Reinigungsdiensten und im Einzelhandel.

*8.4 Erklärungen für die Beschäftigung von Migrant*innen in Tätigkeiten mit hohen Arbeitsbelastungen*

In der EU ebenso wie in Österreich ist eine relativ starke Segregation der Beschäftigung zwischen Migrant*innen und nichtmigrantischen Arbeitskräften nach Branche, Beruf und Beschäftigungsform zu beobachten. Diese Differenzierung ist nur zum Teil mit dem Bildungsniveau zu erklären. Vielmehr resultiert sie hauptsächlich aus der Abwanderung der einheimischen Arbeitskräfte in besser bezahlte Jobs mit geringeren Arbeitsbelastungen. In der Folge eröffnen sich einerseits Arbeitsmöglichkeiten für Migrant*innen,

andererseits beeinträchtigen diese Jobs ihre Gesundheit, während die Einheimischen von der Abwanderungsmöglichkeit gesundheitlich profitieren. Das wird von Giuntella und Mazzonna (2015) für Deutschland nachgewiesen.

Die Migrationspolitik ist selektiv, etwa über eine explizite Anwerbung und das Instrument der Mangelberufe; sie bringt Migrant*innen in Bereiche, die der Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft förderlich sind oder die zu einer leistbaren lokalen Versorgung der Bevölkerung beitragen (vgl. Abschnitt 2.4). Das erklärt die Konzentration der Migrant*innen auf Branchen, die handelbare Güter erzeugen, wie etwa den arbeitsintensiven industriell-gewerblichen Bereich (Textil-, Leder- und Bekleidungsindustrie, Nahrungsmittelerzeugung), sowie auf Dienstleistungen, die unter einem starken internationalen Wettbewerbsdruck stehen; in Österreich ist das vor allem der Tourismus. Zusätzlich strömen Migrant*innen in Produktionsbereiche, die Güter und Dienstleistungen für den lokalen Bedarf anbieten, im Wesentlichen in die Bauwirtschaft, den Gesundheits- und Pflegebereich sowie private Haushalte (Biffl 2002a). Dabei kann es zu unterschiedlichen beruflichen Spezialisierungen nach Herkunft der Migrant*innen kommen.

Die wirtschaftlichen Überlegungen für die Beschäftigung von Migrant*innen unterscheiden sich je nachdem, ob es sich um die Produktion von handelbaren oder nicht handelbaren Gütern und Dienstleistungen handelt (Biffl 2003c). Migrant*innen tragen dazu bei, dass es in exportorientierten Wirtschaftszweigen zu keinen Arbeitskräfteengpässen kommt, die einen Verlust an Marktanteilen bewirken können. Aber auch bei Gütern und Dienstleistungen des lokalen Bedarfs können schwierige Arbeitsbedingungen bei gleichzeitig niedrigen Löhnen zu einer Verknappung von lokalen Arbeitskräften führen. Das zeigte sich jüngst im Fall der Krankenpfleger*innen, die angesichts der coronabedingten merklichen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ohne eine adäquate Kompensation durch Anhebung der Löhne in andere Bereiche abwanderten. Die Antwort auf derartige Entwicklungen kann, neben einer Anhebung der Löhne, in einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen liegen, etwa über eine Änderung der Produktions-

technologie (dazu ein Vergleich der Bauwirtschaft in Österreich und Schweden Biffl 1987), oder in einer verstärkten Neuzuwanderung (Mangelberufe).

Die Ziele, die mit der Beschäftigung von Migrant*innen verfolgt werden, stehen daher mit den Arbeitsbedingungen, die auch Löhne umfassen, und den Beschäftigungschancen in Zusammenhang. In Summe kann gesagt werden, dass der Druck auf die Arbeitsbedingungen mit der Elastizität der Substitution von Migrant*innen und Einheimischen zunimmt (Biffl 2019b). Damit ist gemeint, dass dort, wo Einheimische durch Zuwander*innen ersetzt werden können, Letztere die Abwanderung der Einheimischen kompensieren können. Es heißt aber auch, dass Einheimische in Bereichen, in denen sie komplementär zu Zuwander*innen eingesetzt werden, von Letzteren profitieren, und zwar sowohl was die Verbesserung der Beschäftigungschancen anbelangt als auch die realisierbaren Löhne.

Die Schwierigkeiten bei der Messung der Segmentation der Beschäftigung in Migrant*innen und Nicht-Migrant*innen erklärt, warum keine gesicherten Aussagen zum Netto-Effekt der Beschäftigung von Migrant*innen gemacht werden können, da es offenbar Gewinner*innen und Verlierer*innen gibt. Die empirische Forschung in Österreich legt nahe, dass es verhältnismäßig wenig direkten Wettbewerb zwischen Migrant*innen und Nicht-Migrant*innen gibt, das heißt, dass die Segmentation der Arbeit sehr stark ist (Winter-Ebmer/Zweimüller 1996/1999; Biffl 2000a, Horvath 2012). Da Migrant*innen häufiger Hilfs- und Anlernkräfte sind, ist der Wettbewerb in dieser Qualifikationsgruppe zwischen zugewanderten und in Österreich geborenen Personen allerdings besonders ausgeprägt (Hofer/Huber 2003; Biffl/Bittner et al. 2002).

In der Gastarbeiterzuwanderung wurden die ökonomischen Mechanismen der sozialen und wirtschaftlichen Unterschichtung am Arbeitsmarkt durch einen unsicheren Aufenthalts- und Rechtsstatus der Migrant*innen noch verstärkt. Das hat sich mit der Mitgliedschaft Österreichs in der EU nur geringfügig geändert, nicht zuletzt weil, wie in Kapitel 5 näher ausgeführt, Drittstaatsangehörige aufenthaltsrechtlich nach wie vor nicht mit österreichischen Staatsbürger*innen und EU-Bürger*innen gleichgestellt sind.

8.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

In diesem Kapitel haben wir eingangs gezeigt, wie der technologische und organisatorische Wandel der Arbeitsmärkte das Spektrum der Arbeitsbelastungen erweitert und den Mix aus körperlichen und psychischen Belastungen verändert. So verringert sich etwa das Ausmaß an Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, während psychische Belastungen infolge eines verstärkten Arbeitsdrucks an Bedeutung gewinnen. In Abschnitt 8.2 wurde verdeutlicht, dass Arbeitsbelastungen zwar gesundheitliche Beeinträchtigungen bewirken können, dass das Ausmaß jedoch von der individuellen Konstitution nach Alter und Geschlecht ebenso abhängt wie vom Lebensstil und sozioökonomischen Faktoren. Dabei wurde festgehalten, dass Migrant*innen bei der Ankunft im Aufnahmeland im Schnitt gesünder sind als die Einheimischen. Dieser Aspekt wird in der Literatur als Healthy-Migrant-Effekt bezeichnet; er wird u. a. als Erklärung dafür herangezogen, dass Migrant*innen trotz einer höheren Betroffenheit von Arbeitsbelastungen keine kürzere Lebenserwartung und keine höhere Krankheitsinzidenz haben als in Österreich geborene Personen.

Die gesundheitsrelevanten Belastungen in der Arbeitswelt hängen sowohl von der Wirtschaftsstruktur als auch vom Bildungsgrad der Beschäftigten und der Arbeitsorganisation ab. Österreich liegt hinsichtlich vieler Belastungsdimensionen im europäischen Mittelfeld, allerdings sind Arbeitsintensität und Zeitdruck etwas ausgeprägter. Die körperlichen Belastungen sind in Hilfstätigkeiten besonders häufig, was die Gesundheit der Migrant*innen aus dem vormaligen Jugoslawien und der Türkei besonders trifft (chronische Erkrankungen, Einschränkungen in Alltagstätigkeiten). Migrant*innen sind aber auch unabhängig von ihrer Herkunft deutlich häufiger von psychischen Erkrankungen wie chronischen Angstzuständen oder Depressionen betroffen als Einheimische.

Warum Migrant*innen häufiger in Berufen und Tätigkeiten arbeiten, die starke arbeitsbedingte Belastungen aufweisen, hat eine gewisse ökonomische Logik. In Österreich geborene Personen wandern nämlich aus Berufen und Tätigkeiten ab, die hohe

Belastungen aufweisen, wenn diese nicht über eine adäquate Entlohnung kompensiert werden. In der Folge werden Migrant*innen angeworben (Mangelberufsliste), um diese Lücke zu füllen. Solange Migrant*innen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen und bereit sind, zu diesen Bedingungen zu arbeiten, wird sich daran wohl kaum etwas ändern.

9 Migration und Entsendung: grenzüberschreitende Arbeit in der EU

In diesem Kapitel stellen wir zwei Arten der kurzfristigen grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU vor, die unterschiedlichen Organisationslogiken unterliegen. Entsendungen finden unter dem Titel des Handels mit Dienstleistungen statt, d. h. dem Handelsrecht, während Arbeitsmigration dem Regelinstrumentarium des Arbeitsmarktes unterworfen ist. Vertretungen der Arbeitnehmer*inneninteressen befürchten, dass mit der Entsendung nationale Arbeitsmarktstandards unterlaufen werden. Sendeländer wiederum pochen auf das Recht der Freiheit des Handels mit Gütern und Dienstleistungen innerhalb der EU. Die Entsendung greift nicht nur in die Regelmechanismen der industriellen Arbeitsbeziehungen ein, sondern betrifft auch Sozialrechte, konkret die Rechte der Arbeitnehmer*innenschaft. Daher hat sich die europäische Gewerkschaft vehement gegen das Instrument der Entsendung ausgesprochen, da es – wenn auf globaler Ebene uneingeschränkt angewendet – den Wettbewerb am Arbeitsmarkt wesentlich verstärkt und den Erhalt der Arbeitsstandards in den entwickelten Industrieländern erschwert (ETUC 2008). Ziel der Interventionen ist, dass die entsendeten Arbeitskräfte ebenso behandelt werden wie die lokale Erwerbsbevölkerung, darunter auch Migrant*innen. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass lokale Dienstleister*innen, insbesondere Klein- und Mittelbetriebe, keinem unfairen Wettbewerb durch ausländische (Sub-)Unternehmer*innen ausgesetzt werden.

Wir untersuchen das Ausmaß dieser Art der Diversifizierung der Arbeitsformen und die Maßnahmen Österreichs als Empfängerland, um ein Sozialdumping auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern. In Abschnitt 9.1 stellen wir den rechtlichen Rahmen vor, innerhalb dessen Migrationen und Entsendungen stattfinden. Anhand eines Beispiels in Abschnitt 9.2, das den Unterschied zwischen kurzfristiger Arbeitsmigration (Saisonarbeit) und einer Entsendung verdeutlicht, wird der Effekt auf die Arbeitskraft ebenso wie auf

das Steueraufkommen des Aufnahmelandes und des Sendelandes herausgearbeitet. In Abschnitt 9.3 wird untersucht, welche Beweggründe und theoretischen Überlegungen für den Einsatz der einen oder anderen Organisationsform der kurzfristigen Arbeitskräftemobilität sprechen. In Abschnitt 9.4 wird auf die Auswirkung der Diversifizierung auf die Beschäftigung und die Finanzierung der Sozialsysteme eingegangen, gefolgt von einer kurzen Zusammenfassung in Abschnitt 9.5.

9.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb der EU ist eine der vier Grundfreiheiten der EU, die schon im Vertrag der EWG (Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) von 1957 verankert wurde, zusammen mit dem freien Waren- und Kapitalverkehr sowie der Dienstleistungsfreiheit. Nicht nur im Bereich der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit geht es um die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU, sondern auch in einem spezifischen Fall der Dienstleistungsfreiheit, in dem die Dienstleistung von einer natürlichen Person in einem anderen Land erbracht wird als jenem, in dem die Person beschäftigt ist. Das heißt, dass ein Unternehmen das Recht hat, mit dem eigenen Personal Dienstleistungen in einem anderen EU/EFTA-Staat zu erbringen. Daher kommt es im EU-Binnenmarkt zu einer Diversifizierung der mobilen EU-Arbeitskräfte in EU-Binnenmigrant*innen einerseits und entsendete Arbeitskräfte andererseits.

Im ersten Fall nimmt ein*e Unionsbürger*in in einem anderen EU-Mitgliedstaat als dem eigenen eine Beschäftigung auf. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist im Art 45[77] festgehalten, dass EU-Binnenmigrant*innen mit den Staatsbürger*innen des Arbeitsortes gleichzustellen sind, und zwar bezüglich des Zugangs zur Beschäftigung, der Entlohnung und

[77] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), BGBl III 86/1999 idF BGBl III 171/2013, Art 45.

sonstiger Arbeitsbedingungen.[78] Die Umsetzung dieser Arbeitnehmerfreizügigkeit wird in Verordnungen geregelt;[79] dabei geht es im Wesentlichen um Sozialversicherungsabkommen zwischen allen EU-Mitgliedstaaten, dem EWR und der Schweiz, d. h. um den Erhalt der Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung bei Wechsel des Wohn- und Arbeitsortes von einem EU/EFTA-Staat in einen anderen.

Im Fall der Dienstleistungsfreiheit, und zwar dem Spezialfall der Entsendung, die im Art 56 des AEUV geregelt ist, bleiben Staatsangehörige eines Mitgliedstaates in ihrem Ursprungsland beschäftigt, und ihr*e Arbeitgeber*in entsendet sie für einen begrenzten Zeitraum in einen anderen EU-Staat, um dort eine Dienstleistung zu erbringen. Das bedeutet, dass entsendete Arbeitskräfte im Gegensatz zu EU-Binnenmigrant*innen nicht in den Arbeitsmarkt des Landes, wo die Dienstleistung ausgeübt wird, integriert sind, sondern weiterhin dem Arbeitsmarkt des Herkunftslandes angehören. Das Besondere an dieser Unterscheidung ist, dass es sich im Fall der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit um Migration und damit um Regelmechanismen des Arbeitsmarktes handelt, während es bei der Entsendung um den Handel mit Dienstleistungen geht, und damit um das Regelinstrumentarium des internationalen Handels. Die Entsendung ist ein Element der Dienstleistungsfreiheit, das von der Welthandelsorganisation (WTO) als *mode 4* bezeichnet wird,

[78] Der AEUV ist neben dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) einer der Gründungsverträge der Europäischen Union. Nach Art. 1 AEU-Vertrag sind beide Verträge rechtlich gleichrangig. Die geplante Zusammenlegung von EU-Vertrag und AEU-Vertrag zum Vertrag über eine Verfassung für Europa scheiterte 2005 an der Ablehnung durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden.

[79] Die Verordnung EWG Nr. 1612/68; sie wurde z. T. ersetzt durch EU Nr. 492/2011 sowie EWG Nr. 1408/71 durch EG Nr. 883/2004 in Verbindung mit EG 987/2009 (siehe Verordnung [EWG] Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, Abl L 1971/149, 2 sowie EU 2022).

also als eine der vier Arten des Handels mit Dienstleistungen. Sie umfasst unselbstständig Beschäftigte von Dienstleistungsunternehmen ebenso wie selbstständig erwerbstätige Anbieter*innen von Dienstleistungen.[80] Jacobsson (2015, 61), verdeutlicht den Unterschied zu Migration, wenn sie schreibt: „Instead of presenting Mode 4 as another form of labour migration, the focus is on the conceptualization of Mode 4 as an instrument of multilateral trade liberalization."[81]

Die ILO sieht jedoch in der Entsendung von Arbeitskräften eine Form der Migration, die in den Konventionen 97[82] und 143[83] abgedeckt sei. Das bedeutet, dass aus Sicht der ILO auch entsendete Arbeitskräfte (*posted workers* bzw. *mode 4 services mobility*) das Recht auf Gleichbehandlung mit den lokalen Arbeitskräften haben. Zur Spezifizierung der Rechte der entsendeten Arbeitskräfte und Pflichten ihrer Arbeitgeber*innen im EU-Ausland erließ die EU 1996 die Entsende-Richtlinie;[84] eine Durchsetzungsrichtlinie wurde in der Folge 2014 erlassen,[85] um die Umgehung von Vor-

[80] Mehr dazu auf https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mouvement_persons_e/mouvement_persons_e.htm.

[81] „Anstatt *mode 4* als eine weitere Form der Arbeitsmigration zu präsentieren, liegt der Fokus auf der Konzeptualisierung von *mode 4* als einem Instrument der multilateralen Handelsliberalisierung" (eigene Übersetzung).

[82] Migration for Employment Convention (Revised), 1949/97. Die Konvention nimmt auf die Beschäftigung von Migrant*innen und ihre Gleichbehandlung mit Arbeitskräften des Aufnahmelandes Bezug; sie wurde von vergleichsweise wenigen Einwanderungsländern, jedoch von vielen Auswanderungsländern unterzeichnet.

[83] Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975/143. Diese Konvention betont Regelungen, die zur Verringerung illegaler bzw. irregulärer Migration beitragen und der Integration von Arbeitsmigrant*innen förderlich sind.

[84] Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl L 1997/018.

[85] Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Ent-

schriften sowie Betrug zu verhindern sowie um den diesbezüglichen Austausch und Informationsfluss zwischen den EU-Staaten zu verbessern. Da es immer wieder zu Unregelmäßigkeiten in der Umsetzung von Entsendungen kam (Biffl 2009; Davesne 2009; Dølvik/Eldring 2006; Jørgensen 2008)[86], wurde die Richtlinie von der Europäischen Kommission 2016 überarbeitet. Diese überarbeitete Version wurde in der Folge im Jahr 2018 vom EU-Rat und -Parlament angenommen.[87] Die Richtlinie beinhaltet die Entsendung ebenso wie die grenzüberschreitende Arbeitskräfteüberlassung; in beiden Fällen kommt es zur grenzüberschreitenden Erfüllung einer Dienstleistung.

Im Fall der Entsendung entsendet ein Unternehmen ohne Betriebssitz in Österreich vorübergehend Mitarbeiter*innen nach Österreich, um hier eine Arbeitsleistung mit eigenen Mitteln und Werkzeugen zu erbringen. Bei der grenzüberschreitenden Überlassung wird die überlassene Arbeitskraft in den Betrieb des*der Beschäftiger*in eingegliedert, unterliegt den Anweisungen des*der Beschäftiger*in und arbeitet mit dessen*deren Betriebsmitteln;

---

sendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung"), ABl L 2014/159, 11. Das Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System, IMI) ist ein webbasiertes Netzwerk zum Informationsaustausch zwischen öffentlichen Stellen im Europäischen Wirtschaftsraum.

86 Die bekanntesten wurden in Gerichtsbeschlüssen des Europäischen Gerichtshofs entschieden, wobei sich vor allem Schweden und Deutschland gegen bestimmte Formen der Entsendung aussprachen, da sie in ihren Augen gegen die nationalen sozialen Arbeitnehmer*innenrechte, die von den Sozialpartnern ausgehandelt wurden, verstießen und den Wettbewerbsrechten im Rahmen des EU-Binnenmarktes Vorrang einräumten.

87 Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (Text von Bedeutung für den EWR), ABl L 2018/173, 16.

der*die Überlasser*in bleibt jedoch weiterhin der*die rechtliche Arbeitgeber*in.[88]

Eine eindeutige Abgrenzung zwischen Entsendung und Überlassung ist oft schwierig. Die Beschäftigung von Arbeitskräften, die von Unternehmen mit Betriebssitz im EWR sowie der Schweiz nach Österreich entsendet oder überlassen werden, ist in Österreich der „Zentralen Koordinationsstelle für die Kontrolle der illegalen Beschäftigung" (ZKO) im Finanzministerium zu melden.[89]

Um die Gleichbehandlung der entsendeten bzw. überlassenen Arbeitskräfte mit den unselbstständig Beschäftigten Österreichs durchzusetzen, wurde im Jahr 2016 das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz[90] verabschiedet; dieses Gesetz zielt darauf ab, dass es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt kommt.[91] Demnach ist der*die Arbeitgeber*in des Herkunftslandes der entsendeten Arbeitskraft dazu verpflichtet, die Arbeits- und Lohnbedingungen Österreichs einzuhalten. Die Finanzpolizei kontrolliert die Einhaltung.

Anhand eines Beispiels kann der rechtliche Unterschied zwischen den beiden Formen der grenzüberschreitenden temporären Beschäftigung innerhalb der EU, nämlich der Saisonarbeit einerseits

---

88 In Österreich geregelt im Bundesgesetz vom 23. März 1988, mit dem die Überlassung von Arbeitskräften geregelt wird (Arbeitskräfteüberlassungsgesetz – AÜG), BGBl 196/1988.

89 ZKO3 Meldung für Entsendungen, ZKO4 Meldung für Überlassungen.

90 Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz – LSD-BG) erlassen wird und das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz, das Landarbeitsgesetz 1984, das Arbeitsinspektionsgesetz 1993, das Heimarbeitsgesetz 1960, das Betriebliche Mitarbeiter- und Selbständigenvorsorgegesetz, das Betriebspensionsgesetz, das Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz, das Sozialbetrugsbekämpfungsgesetz und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert werden, BGBl 44/2016.

91 Trotzdem kommt es in Österreich bei der Umsetzung der Entsendung immer wieder zu Umgehungen der gesetzlichen Vorgaben, wie aus diesem ORF-Beitrag vom 10.5.2019 ersichtlich ist (ORF 2019).

und der Entsendung bzw. Überlassung andererseits, verdeutlicht werden (Infokasten 4).

Infokasten 4: Saisonarbeit und Entsendung im Vergleich

Saisonarbeit: Ein Erntehelfer kommt zur Spargelernte aus einem anderen EU-Mitgliedsland nach Österreich; er wird als Spargelstecher bei einem Marchfelder Spargelbauern beschäftigt (siehe Marchfeld Spargel, 2021); für die Erntehelfer gibt es einen eigenen Kollektivvertrag; sie werden nach dem österreichischen Arbeitsrecht beschäftigt. Der Großteil der Spargelstecher kommt aus Rumänien, Ungarn und Polen.

Entsendung: Ein Bauunternehmen aus Slowenien, das in Österreich keinen Betriebssitz hat, entsendet einen Bautrupp nach Graz, um dort slowenische Montagehäuser aufzubauen (Tekavec 2018). Das ist ein typischer Fall einer Entsendung zur Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung. Der Bausektor ist in Österreich der wesentliche Arbeitsmarkt für entsendete Arbeitskräfte aus der EU.

9.2 Saisonarbeit und Entsendung in Österreich im internationalen Vergleich[92]

Österreich hat eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Saisonarbeit, die weit in das 19. Jahrhundert zurückreicht; schon zu Zeiten der Monarchie kamen Bürger*innen aus den zentral- und osteuropäischen Ländern der Monarchie in die Gebiete des derzeitigen Österreich, um in der Land- und Forstwirtschaft und am Bau die Saisonspitzen des Arbeitsanfalls abzudecken. Die grenzüberschreitende Saisonarbeit in der Landwirtschaft überlebte sogar in den Jahren des Eisernen Vorhangs, zumindest was die Erntehelfer aus Ungarn im Burgenland anbelangt (Dövenyi 1997). Die Saisonarbeit hat ihre Kernbelegschaften, die immer wieder nach Österreich „auf Saison" kommen. Dieses Modell beruht auf Fachkompetenz, die die sogenannten Stamm-Saisonnier*en nach

[92] Dieses Kapitel bezieht sich in hohem Maße auf Biffl (2009) und Biffl/Skrivanek (2016).

mehrjähriger Beschäftigung besitzen, und gegenseitigem Vertrauen zwischen dem*der Arbeitgeber*in und der Saisonarbeitskraft. Zur Zeit des Gastarbeiterbeschäftigungsmodells (1962–1992) lag der Schwerpunkt der Saisonarbeit in der Bauwirtschaft und im Tourismus. Ausländische Arbeitskräfte erhielten im Rahmen von regionalen Kontingenten für die Saison eine Beschäftigungsbewilligung; sie ergänzten die Beschäftigung von österreichischen Kernbelegschaften in den Saisonspitzen, hatten aber aufgrund des befristeten Aufenthalts- und Beschäftigungsstatus kein Recht auf Familiennachzug und Arbeitslosenunterstützung (Biffl 1987, 124). Angesichts der absehbaren Erweiterung der EU um die EU10 (Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern) einigten sich die Sozialpartner im Bauwesen im Jahr 1996 auf ein Jahresarbeitszeitmodell, das – im Gegensatz zum Saisonmodell – die durchgängige Beschäftigung von Kernbelegschaften favorisiert (Biffl 2000b). Dieses Modell hat den technischen Fortschritt am Bau vorangetrieben, vor allem den Einsatz von Technologien zur Winterarbeit, und dazu beigetragen, dass die Löhne und Arbeitsbedingungen auf relativ hohem Niveau geblieben sind (Pollan 2004, 203).

In der Land- und Forstwirtschaft und im Tourismus konnte man sich auf ein derartiges Arbeitszeitmodell nicht einigen, nicht zuletzt weil es für die Saisonarbeit in den Augen der Entscheidungsträger ein großes Arbeitskräftereservoir in nicht allzu großer Entfernung von Österreich gab. Auch waren die Interessen der Arbeitgeber*innen- und der Arbeitnehmer*innenseite zu unterschiedlich. Während in der Bauwirtschaft die letztere durch eine starke Gewerkschaft, einen vergleichsweise hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und starke Betriebsräte auf der Betriebsebene gut vertreten ist, ist das weder im Tourismus noch in der Land- und Forstwirtschaft der Fall (Blaschke 1999). Somit blieb das Saisonbeschäftigungsmodell und damit die Kontingentierung mit dem Verbot des Familiennachzugs in diesen beiden Bereichen bis heute erhalten (§ 5 AuslBG). Auch Asylwerber*innen können nach drei Monaten der Zulassung zum Asylverfahren für Saison- und Erntearbeiten kurzfristige Beschäftigungsbewilligungen erhalten.

Im Gegensatz zur Saisonarbeit ist die Entsendung ein relativ neues Phänomen der temporären Arbeitskräftemobilität in Österreich. Sie gewann erst mit dem Ende der Übergangsregelungen bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsendung aus den EU10 im Jahr 2011 an Dynamik. Damit wurde der österreichische Arbeitsmarkt nicht nur für die Arbeitsmigration aus den zentralosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (EU-MS) vollständig geöffnet, sondern auch für die grenzüberschreitende Entsendung (*posted workers*) im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit.

Saisonarbeit in Österreich im EU-Vergleich

Die Zeit der Übergangsregelungen für die neuen EU-MS in Zentral-Osteuropa (EU12; vgl. Abschnitt 5.2), die Arbeitnehmerfreizügigkeit ebenso umfasste wie Dienstleistungsfreiheit, liefert Informationen über das Ausmaß der grenzüberschreitenden Mobilität der Arbeitskräfte unter eingeschränkter Mobilität. Im Fall der Arbeitsmigration aus diesen Ländern konnte das AMS nach einer Arbeitsmarktprüfung – dem sogenannten Ersatzkraftverfahren, bei dem festgestellt wird, ob für die konkrete offene Stelle keine geeignete Person am österreichischen Arbeitsmarkt verfügbar ist – eine Beschäftigungsbewilligung gewähren. Im Jahr 2008, dem Höhepunkt der registrierten Zuwanderung von Saisonkräften, wurden 70.000 Beschäftigungsbewilligungen (inklusive jener für Erntehelfer) erteilt. Dieser Wert verringerte sich bis zum Jahr 2019 auf 15.210, da Staatsangehörige der neuen EU-MS ab 2011 (für die EU10) und ab 2013 (für die EU2) keine Beschäftigungsbewilligung mehr brauchten.[93] Im Jahr 2020 verringerte sich die Zahl der ausländischen Saisonnier*en trotz coronabedingter grenzüberschreitender Mobilitätsbarrieren nur leicht auf 14.100.

Etwa zwei Drittel der Saisonkräfte haben stets in der Land- und Forstwirtschaft gearbeitet. In Relation zur Gesamtbeschäftigung bilden die Saisonarbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft

[93] Die Übergangsregelungen bezüglich Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit endeten für Kroatien Mitte 2020.

45 Prozent der Unselbstständigen, während sie im Tourismus nur knapp 3 Prozent der unselbstständig Beschäftigten stellen.

Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, wie abhängig Österreich von den Saisonarbeitskräften in der Land- und Forstwirtschaft ist, die heutzutage großteils Drittstaatsangehörige sind. Trotz intensiver Bemühungen des AMS war es nicht möglich, aus dem Reservoir der Arbeitslosen und Freiwilligen in Österreich ausreichend Erntehelfer zu finden. In der Folge wurden Personen aus der Ukraine und dem Kosovo eingeflogen, um die Ernte von Gemüse und Beeren einzubringen. Anzumerken ist, dass für die Saisonbeschäftigung von Drittstaatsangehörigen Artikel 3(b) der Saisonarbeiterrichtlinie 2014/36/EU zur Anwendung kommt,[94] der eine rasche Reaktion auf kurzfristige Arbeitskräfteknappheiten ermöglicht.

In der EU arbeiten, Schätzungen des Europaparlaments (siehe Europäisches Parlament 2020) zufolge, jedes Jahr etwa 800.000 bis eine Million Saisonarbeitskräfte in einem anderen EU-MS als dem ihrer Staatsangehörigkeit. Das waren im Jahr 2020 im Schnitt 12 bis 15 Prozent der unselbstständig beschäftigten mobilen EU-Arbeitskräfte.[95] Die Mehrzahl arbeitet in der Landwirtschaft, etwa 370.000 in Italien, 300.000 in Deutschland, 276.000 in Frankreich und 150.000 in Spanien.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit erlaubt den Staatsangehörigen eines EU-MS, die in einem anderen EU-MS auf Saison arbeiten, nach dem Ende der Beschäftigung Arbeitslosenunterstützung im Einklang mit den diesbezüglichen EU-Regelungen zu beziehen. Das ist ein großer Unterschied zu Entsendungen, die nach der erbrachten Leistung in ihr Herkunftsland, in dem sie weiterhin beschäftigt sind, zurückkehren. Im Fall der Beendigung der Saisonarbeit kehrt der*die Saisonnier*e in sein*ihr Herkunftsland zurück,

---

[94] Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, ABl L 2014/94, 375.

[95] Der Anteil der ausländischen Saisonnier*en an allen unselbstständig Beschäftigten der EU27 lag bei weniger als 1 Prozent.

und zwar oft als Arbeitslose*r. Es kommt dabei aber immer wieder zu Koordinationsproblemen zwischen den unterschiedlichen nationalen Sozialversicherungssystemen bezüglich der Auszahlung von Arbeitslosengeld, sodass 2016 ein Revisionsprozess in die Wege geleitet wurde (Europäisches Parlament 2019). Das Resultat war, dass die Arbeitslosenunterstützung nur dann vom Land, in dem die Saisonarbeit ausgeübt wurde, zu zahlen ist, wenn die Arbeit länger als zwölf Monate dauerte. Im anderen Fall ist das Herkunftsland für die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung nach nationaler Regel zuständig (Europäische Kommission 2018c) Die Einbindung der Selbstständigen in die Sozialschutzsysteme ist noch nicht endgültig entschieden.

Auch im Fall der Saisonarbeit kann es zu Sozialdumping kommen, obschon die EU-Richtlinie die Gleichbehandlung der Saisonkräfte fordert (Augère-Granier 2021). Die Pandemie fungierte wie ein Brennglas und verdeutlichte einerseits die Abhängigkeit Europas von Saisonkräften, andererseits aber auch die schlechten Arbeitsbedingungen eines Großteils dieser Personengruppe. Das galt aber auch schon vor der Pandemie. Schon im Jahr 2004 wurde auf die prekären Arbeitsbedingungen der Saisonkräfte in der zunehmend industrialisierten Landwirtschaft Europas, darunter auch Österreichs, hingewiesen (Gétaz/Hahn/Reiser 2004). In der Phase der Lockdowns 2020 hat sich der Blick darauf allerdings verschärft und löste eine Diskussion mit dem Ziel der Revision der Richtlinie aus (Europäische Kommission 2020). Im Gegensatz dazu gibt es kaum ähnliche Berichte über derartig prekäre Arbeitsbedingungen im Tourismussektor.

Die Saisonarbeit hat im Tourismus in Österreich einen deutlich geringeren Stellenwert als in der Land- und Forstwirtschaft, jedoch ist die Branche auch größer. Das gilt sowohl in Bezug auf den Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung als auch den Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. In Österreich arbeiten etwa 6 Prozent aller Erwerbstätigen in diesem Sektor, davon sind knapp die Hälfte ausländische Arbeitskräfte – im wesentlichen niedergelassene Migrant*innen. Der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt bei rund 5 Prozent.

In der Land- und Forstwirtschaft arbeiten hingegen nur knapp 3 Prozent aller Erwerbstätigen, davon sind rund 80 Prozent (einheimische) selbstständige Landwirt*innen. Im Gegensatz dazu hat etwa die Hälfte der unselbstständig Beschäftigten eine ausländische Staatsangehörigkeit (im Jahr 2020: 13.200 Personen), großteils Asylwerber*innen und Saisonnier*en. Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt leicht über 1 Prozent. In der EU27 ist die Situation im Schnitt nicht viel anders, jedoch gibt es deutliche regionale Unterschiede, insbesondere zwischen den nord- und südeuropäischen Ländern.

Darüber hinaus spielt der Tourismus, im Gegensatz zur Landwirtschaft, eine wichtige Rolle für die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen und eröffnet vielen Menschen mit einfachen Qualifikationen Arbeitsmöglichkeiten. Auch hat der Tourismus einen hohen *Spillover*-Effekt in andere Branchen, so etwa das Verkehrswesen und die Kultur- und Unterhaltungsbranche (Eurostat 2019b, Laimer/Ehn-Fragner/Smeral 2014). Jedoch sind viele Tätigkeiten im Tourismus gering entlohnt, nicht zuletzt weil es hier sowohl auf der Angebotsseite als auch der Nachfrageseite eine besonders ausgeprägte Konkurrenz gibt.

Entsendung nach Österreich im EU-Vergleich

Auch im Fall der Entsendung von Arbeitskräften wurden in den Jahren der Übergangsregelungen bestimmte Berufe und Branchen vor der Konkurrenz durch grenzüberschreitende Dienstleister*innen geschützt.[96] Nur wenn das AMS keine potenzielle Verletzung der österreichischen Interessen erwartete, wurde eine Entsendebewilligung im geschützten Sektor gewährt; im liberalisierten Bereich wurde eine Entsendebestätigung ausgestellt. Die Beschränkungen bzw. die Registrier- und Genehmigungspflicht beim AMS gelten heute nur noch für Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat.

[96] Dazu zählen gärtnerische Dienstleistungen, Bewachungs- und Schutzdienste, Reinigungsdienste, Hauskrankenpflege, Sozialwesen, Herstellung von Stahl- und Leichtmetallkonstruktionen, Be- und Verarbeitung von Natursteinen, Bau- und Baunebengewerbe.

Tabelle 8: Entsendete Arbeitskräfte (*posted workers*) innerhalb der EU/EFTA nach Zielland: 2010–2017

Zielland	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2010 Änderung (%)
	in 1000								
Insgesamt EU/EFTA	**1040,8**	**1191,1**	**1173,4**	**1275,6**	**1365,9**	**1425,2**	**1539,1**	**1639,1**	**57,5**
Deutschland	250,1	311,4	335,9	373,7	414,2	418,9	440,1	427,2	70,8
Frankreich	160,5	162,0	156,5	182,2	190,8	184,7	203,0	241,4	50,4
Belgien	90,5	125,1	125,3	134,3	159,7	156,6	178,3	167,3	84,8
Österreich	59,6	76,3	76,4	88,6	101,0	108,6	120,2	141,0	136,5
Niederlande	91,6	105,9	99,4	100,4	87,8	89,4	90,9	111,5	21,8
Schweiz	52,0	62,6	64,9	78,1	87,5	97,7	104,3	105,7	103,4
Italien	60,5	64,2	48,7	47,4	52,5	59,1	61,3	64,7	7,0
Spanien	63,3	47,6	46,1	46,5	44,8	47,4	52,4	60,5	-4,4
Vereinigtes Königreich	34,3	37,2	40,4	43,5	50,9	54,3	57,2	59,6	73,6
Schweden	19,5	24,4	26,1	29,4	33,0	37,4	39,1	44,0	126,1
Luxemburg	27,7	24,3	19,7	20,5	21,8	21,7	26,6	32,7	17,8
Tschechien	15,9	17,1	17,8	18,6	17,2	19,1	22,7	24,2	52,4
Norwegen	18,8	30,5	16,2	18,8	21,3	25,0	23,8	22,9	21,9
Portugal	12,2	13,3	11,4	10,7	12,8	15,4	18,1	22,6	85,7
Finnland	20,2	22,2	22,5	19,9	6,6	18,6	21,0	22,3	10,1
Polen	12,9	16,0	16,0	14,4	14,5	17,9	17,8	20,6	60,1
Dänemark	9,6	11,0	11,0	10,8	10,9	13,4	15,7	15,6	62,3
Slowakei	8,7	6,9	6,6	7,0	7,6	8,1	9,7	13,6	56,6
Ungarn	8,5	9,9	9,9	8,9	9,0	9,7	11,3	12,8	51,3
Griechenland	10,7	7,8	6,8	4,8	4,7	5,7	6,4	8,1	-23,9
Slowenien	3,4	2,7	3,3	4,5	6,6	5,7	5,1	6,2	84,2
Irland	5,0	6,1	4,7	5,6	4,0	4,0	5,8	6,2	23,1
Estland	1,2	1,9	2,3	3,0	3,0	2,3	3,7	3,0	144,9
Litauen	1,9	2,2	3,5	2,3	1,9	2,4	2,0	2,3	22,2
Island	0,5	0,6	0,4	0,4	0,3	0,6	1,4	1,7	220,3
Lettland	1,9	1,8	1,5	1,2	1,5	1,4	1,1	1,4	-26,7

Quelle: OECD 2019b, Tabelle 1.4. Die Daten umfassen die Zahl der Entsendungen, für die die Arbeitskraft eine Autorisierung zur Erbringung einer Dienstleistung in einem bestimmten Zielland hat. Das Zielland ist in 40 Prozent der 2,7 Millionen Entsendungen nicht bekannt, und zwar wenn die Entsendung zusätzliche EU/EFTA-Länder betrifft.

Im letzten Jahr der Übergangsregelungen (2010) lag die Summe aus Entsendebestätigungen und Entsendebewilligungen aus den EU12 bei 16.900 Personen; das waren weniger als 1 Prozent der Beschäftigten. Allerdings konnten sich in der Zeit der Übergangsregelungen Arbeitskräfte aus den neuen EU-MS im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in Österreich als Selbstständige (Einzelunternehmer*innen) niederlassen. Insbesondere im Bereich der Pflege und Betreuung sowie am Bau nahmen viele Staatsangehörige der EU12 diese Möglichkeit in Anspruch. Mit dem Fall der Übergangsregelungen für die unselbstständige Beschäftigung und für die Entsendung verringerte sich die Zahl der Einzelunternehmer*innen am Bau wieder (Riesenfelder et al. 2019, 8), jedoch nicht in der Pflege. Insbesondere in der 24-Stunden-Betreuung ist das Selbstständigen-Modell weiterhin von großer Bedeutung (vgl. Abschnitt 6.1).

Zusätzlich zu den entsendeten und überlassenen Arbeitskräften aus den neuen EU-MS in Zentral-Osteuropa (EU12: rund 17.000) arbeiteten in Österreich im Jahr 2010 42.700 *posted workers* aus den EU14-Staaten und 45 aus den EFTA-Ländern, also bedeutend mehr als aus den EU12-Ländern. Jedoch galt die Besorgnis um Sozialdumping vor allem Entsendungen aus den EU12. In Summe lag die Zahl der *posted workers* im Jahr 2010 in Österreich bei 59.642 Personen. Das waren knapp 3 Prozent der Beschäftigten Österreichs. Im selben Jahr entsendete Österreich in die EU und die EFTA-Länder 29.600 Arbeitskräfte.[97] Mit dem Ende der Übergangsregelungen gegenüber den EU12 gewann die Entsendung von Arbeitskräften an Dynamik. Wie aus Tabelle 8 ersichtlich ist, arbeiteten im Jahr 2017 schon 141.000 Arbeitskräfte im Rahmen der Dienstleitungsfreiheit als *posted workers* in Österreich (OECD 2019b, 29). Das war ein Anstieg gegenüber 2010 von 137 Prozent auf 4 Prozent aller unselbstständig Beschäftigten; der Anteil an der ausländischen Beschäftigung lag bei 20 Prozent. Die grenzüber-

[97] Im Jahr 2017 entsendete Österreich im Gegenzug 69.000 Personen in ein anderes EU/EFTA-Land, um 39.400 (+133%) mehr als 2010. Die Daten stammen aus einer Sonderauswertung des AMS, ergänzt um Daten der OECD 2019b.

schreitenden entsendeten Arbeitskräfte zählen allerdings nicht zur Beschäftigung Österreichs, sondern stellen eine Sachleistung (internationaler Handel mit Dienstleistungen) in dem Unternehmen dar, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Im Ursprungsland sind sie hingegen ein Teil der normalen Beschäftigung.

Seit dem Jahr 2010 wird die Entsendebestätigung (*portable document A1*) vom Arbeitgeber der entsendeten Person ausgestellt, um zu dokumentieren, dass die entsendete Person im Sozialversicherungssystem des Unternehmens, das die Person entsendet, angemeldet ist. Sie bescheinigt dem*der Beschäftiger*in des Ziellandes, dass er*sie keine Sozialversicherungsabgaben in das eigene Sozialversicherungssystem einzahlen muss, wenn er*sie die entsendete Person in seinem*ihrem Unternehmen arbeiten lässt. Damit kommt im Fall der Entsendung nur ein Sozialversicherungssystem zur Anwendung, und zwar das, in dem die entsendete Person üblicherweise arbeitet und angestellt ist (für eine genaue Beschreibung des rechtlichen Rahmens und der schwierigen Datenlage siehe De Wispelaere/Pacolet 2018).

In der gesamten EU/EFTA-Region gab es im Jahr 2017 2,7 Millionen ausländische entsendete/überlassene Arbeitskräfte aus einem anderen EU/EFTA-Staat; das sind etwa 0,8 Prozent der Beschäftigten in der EU. Aus der Tabelle 8 gehen die Zielländer hervor, für die eine Zuordnung möglich ist. Laut OECD (2019b) sind etwa 60 Prozent aller mobilen Arbeitskräfte auf Basis der Dienstleistungsfreiheit (*mode 4*) in einem anderen EU/EFTA-Staat als dem ihre*r betrieblichen Arbeitgeber*in tätig.

Die wichtigsten Zielländer der entsendeten Arbeitskräfte innerhalb der EU/EFTA sind Deutschland (427.200 *posted workers*), gefolgt von Frankreich (241.400 *postings*), Belgien (167.300) und Österreich (141.000).[98] Pro Kopf gerechnet liegen Belgien und Österreich an

[98] Diese Zahl stellt eine Untergrenze dar, da der Entsendungs-/Überlassungsvertrag (*portable document A1*) aus dem Herkunftsland nur für das erste Posting auszustellen ist (EC No 987/2009 Art 12), für die Entsendung in weitere EU-Länder ist kein weiteres Dokument auszufüllen (EC No 987/2009 Art 13). Der Anteil der Personen, die in mehr

der Spitze der Zielländer der EU. Die wesentlichen Herkunftsländer der entsendeten Arbeitskräfte sind Polen – hier wurden 2017 573.400 Entsendedokumente (PD A1) ausgestellt (De Wispelaere/Pacolet 2018, 17), gefolgt von Deutschland (399.700 ausgestellte A1-Dokumente), Spanien (191.100), Slowenien (191.000) und Italien (152.500). Insgesamt wurden von den EU15-Ländern 1,42 Millionen Entsendedokumente ausgestellt (51 Prozent aller A1-Dokumente), nur wenig mehr als von den EU13-Staaten (1,32 Millionen).

Obschon Polen in Absolutzahlen die meisten Entsendungen vornimmt, liegt der Anteil der Entsendeten an der polnischen Beschäftigung mit 3,5 Prozent deutlich unter den Spitzenreitern Slowenien (20 Prozent) und Luxemburg (17 Prozent). In Österreich lag der Anteil der Arbeitskräfte, die ins EU-Ausland entsendet wurden, an allen Beschäftigten im Jahr 2017 bei 1,6 Prozent (De Wispelaere/Pacolet 2018, 20). Österreich entsendet vor allem nach Deutschland (24.153), gefolgt von Italien (2.744), Frankreich (2.518) und dem Vereinigten Königreich (1.657). Im Gegensatz dazu kommen die meisten nach Österreich entsendeten Arbeitskräfte aus Slowenien (48.867), gefolgt von Deutschland (45.475), Ungarn (13.006) und der Slowakei (11.146), also aus Ländern, aus denen auch viele Arbeitsmigrant*innen in Österreich kommen.

Netto-Entsendeländer sind Länder in Zentral-Ost-Südosteuropa, angeführt von Polen, Slowenien und der Slowakei, sowie südeuropäische EU-Staaten, vor allem Italien und Spanien. Im Gegenzug sind die EU15- sowie die EFTA-Länder Netto-Empfänger von entsendeten Arbeitskräften. Österreich steht an dritter Stelle in der EU, hinter Frankreich und Deutschland, was den Netto-Empfang von entsendeten Arbeitskräften anbelangt (2017: 90.700). Das ist auch im Fall der Arbeitsmigration so, dass sie in deutlich stärkerem Maße aus ärmeren in „reichere" Länder führt.

Etwa 40 Prozent der Dienstleister*innen sind zwischen Hochlohnländern arbeitsmäßig mobil und 30 Prozent wandern von

als einem anderen EU/EFTA-Land als Entsendete arbeiten, nimmt im Laufe der Jahre zu, was die Dynamik der Entsendungen noch einmal erhöht.

Niedriglohn- zu Hochlohnländern. Der Großteil der Arbeitskräfte, die nach Österreich entsendet werden, arbeitet im Bauwesen (64 Prozent), gefolgt vom industriell-gewerblichen Bereich (21 Prozent). Nur ein geringer Anteil arbeitet in der Land- und Forstwirtschaft (0,4 Prozent) – im Gegensatz zu migrantischer Saisonarbeit. Auch die Entsendungen aus Österreich haben ihren Schwerpunkt in der Bauwirtschaft (52 Prozent), gefolgt vom industriell-gewerblichen Bereich (22 Prozent). Es ist also vor allem die Bauwirtschaft, in der die nach Österreich entsendeten Arbeitskräfte einen substanziellen Anteil an der Beschäftigung dieser Branche stellen. Nach Schätzungen von De Wispelaere/Pacolet (2018, 37) stellten sie 2017 etwa 21 Prozent der Arbeitskräfte am Bau in Österreich. Laut Berechnungen von Riesenfelder et al. (2019, 28) war der Anteil im Jahr 2018 etwas geringer, aber mit 18 Prozent der Baubeschäftigung (47.000 Personen, davon 4.200 Überlassungen) weiterhin signifikant. Die Entsendung spielt somit in der Baubranche eine wichtige Rolle. Sie resultiert aus Spezialisierungsprozessen, die die Basis für Skalenerträge und damit kostengünstige Produktion und Dienstleistungserbringung sind; sie stellt aber für die 74.400 ausländischen Arbeitskräfte in der Baubranche im Jahr 2018 eine veritable Konkurrenz dar. Auch das Transportwesen wird in der EU/EFTA zunehmend von Entsendungen geprägt (Riesco-Sanz/López/Vidal 2020).

9.3 Theoretische Überlegungen zur Entsendung gegenüber Binnenmigration

Die Außenhandelstheorien behandeln in den diversen Entwicklungsphasen unterschiedliche Phänomene des Handels mit Gütern und Dienstleistungen. Allgemein gilt, dass der Handel Spezialisierungsprozesse auslöst, die zu mehr Produktion und damit Wirtschaftswachstum führen und mehr Konsummöglichkeiten infolge niedrigerer Preise eröffnen. Den Grundstein zu den Außenhandelstheorien legte 1817 David Ricardo (2001, 85), der argumentierte, dass auch arme Länder vom Handel profitieren können, wenn sie sich nur auf die Produktion jener Güter spezialisieren, für die sie

einen komparativen Produktionskostenvorteil haben (Krugman 1998). Heckscher und Ohlin gingen einen Schritt weiter und fokussierten auf die Spezialisierung eines Landes auf Handelsgüter, in deren Produktion die verfügbaren Ressourcen intensiv genutzt werden (Faktorproportionenmodell) (Wood 1994). Als Ergänzung zu dieser Theorie wird der unterschiedliche technologische Entwicklungsstand von Ländern als Auslöser für Spezialisierungsprozesse angeführt. Demzufolge spezialisieren sich weniger technologisch entwickelte Länder auf die Produktion von Handelswaren, in der traditionelle Produktionsmethoden zur Anwendung kommen – etwa Bangladesch mit der Textil- und Bekleidungsindustrie –, während hoch entwickelte Länder sich auf die Produktion von Hightechprodukten oder Dienstleistungen spezialisieren, etwa Deutschland auf die kapitalintensive Maschinenerzeugung. Auch die Mobilität der Arbeitskräfte wird mit diesem Faktorproportionenmodell erklärt, d. h., Migration und Handel können einander im Prinzip ersetzen. So kann die Arbeitskräfteknappheit eines Landes mittels Arbeitsmigration überwunden werden, womit das Exportpotenzial ausgeweitet werden kann. Das war der Hintergrund für die österreichische Strategie, Gastarbeiter*innen anzuwerben; sie waren die Voraussetzung dafür, dass Österreich in den 1960er-Jahren das Wachstumspotenzial der Wirtschaft verwirklichen konnte (Biffl 2011b).

Demnach lösen unterschiedliche Lohnniveaus nicht nur den Handel mit Gütern und Dienstleistungen zwischen Ländern aus, sondern auch die Migration von Arbeitskräften. Das liegt u. a. hinter der „Exportstrategie" der Philippinen, die angesichts einer großen Bevölkerung relativ zu den eigenen Produktionskapazitäten Krankenschwestern nicht nur für die Versorgung der eigenen Bevölkerung ausbilden, sondern auch für den Weltmarkt (Cabanda/Chou 2019; Matsuno 2007; Shinozaki 2005).

Diese theoretischen Überlegungen können Handels- und Migrationsmuster zwischen Ländern mit unterschiedlicher Ausstattung mit Arbeit, Kapital, Produktionstechnologien und relativen Kostenvorteilen infolge unterschiedlicher Löhne und Produktivität in den diversen Wirtschafts- und Arbeitsmarktsegmenten erklären. Sie können auch einen Teil der Entsendungen innerhalb der

EU/EFTA erklären, nicht jedoch deren Großteil, die ja zwischen Hochlohnländern gleichen wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungsgrades stattfinden. Auch erlauben die gesetzlichen Vorgaben der Gleichbehandlung entsendeter Arbeitskräfte mit der ansässigen Erwerbsbevölkerung nicht das Unterlaufen von Lohn- und Arbeitsbedingungen. Welchen Anreiz gibt es dann für Entsendungen?

Die jüngeren Außenhandelstheorien haben auch auf diese Frage eine Antwort. Das kann am Beispiel der Spezialisierung Sloweniens auf Fertigteilhäuser verdeutlicht werden, wobei typischerweise slowenische Arbeitskräfte zur Montage der Häuser aus Slowenien nach Österreich entsendet werden. Der Anreiz für die Entsendung liegt in der Spezialisierung auf ganz bestimmte Produktionselemente in einer (multinationalen) Wertschöpfungskette; sie erlaubt den Einsatz spezifischer Produktionsmethoden der Massenproduktion, die eine Senkung der Stückkosten aufgrund der Skalenerträge *(economies of scale)* ermöglicht, also eine Kostenersparnis aufgrund einer größeren Produktionsmenge. Diese Spezialisierungsprozesse und die daraus resultierenden *economies of scale* sind Anreiz genug für Handelsbeziehungen, die Entsendungen beinhalten. Denn die spezialisierten (entsendeten) Arbeitskräfte sind oft *komplementär* zu der erzeugten Handelsware, also in unserem Beispiel den Fertigteilhäusern (Krugman 1980/1991). Damit tragen Entsendungen zur Steigerung der Güterexporte und zum Wirtschaftswachstum bei (Ariu et al. 2019).

Laut Ben-David (1994) führt der freie Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu einem raschen Technologietransfer, der zu einer Konvergenz der Einkommen zwischen den Ländern beiträgt. Diese Überlegungen tragen dazu bei, dass sich die Welthandelsorganisation (WTO 2019) offen für *mode4* der Dienstleistungsfreiheit ausspricht und darin Vorteile gegenüber der Migration sieht. Diese lägen u. a. darin, dass infolge des temporären Aufenthalts entsendeter Arbeitskräfte kein Bedarf an Integrationsmaßnahmen entstehe. Durch den Entfall von sozialen und kulturellen Integrationskosten seien Entsendungen mit geringeren Kosten für das Aufnahmeland verbunden als Migrant*innen. Die WTO wendet

sich daher gegen Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit auf globaler Ebene, da dadurch vor allem Wachstums- und Entwicklungschancen der Entwicklungsländer eingeschränkt würden. Jedoch müssten Länder, die sich für den Einsatz von Entsendungen aussprechen, auch die nötigen Regulierungsmaßnahmen setzen, damit es nicht zu einem unfairen Wettbewerb auf Güter- und/oder Arbeitsmärkten komme (WTO 2019, 157).

9.4 Folgen der Diversifizierung von Arbeitskräftemobilität in der EU für die Wohlfahrtssysteme

Die Argumentation, dass Entsendungen den Aufnahmestaat billiger kämen als Migrant*innen, da sich der Staat Integrationskosten erspare, ist angesichts der großen Unterschiede in den Löhnen und institutionellen Rahmenbedingungen zwischen den EU-Staaten schwer empirisch nachzuweisen. Lohnunterschiede ergeben sich nämlich nicht nur aus einer unterschiedlichen Bildungs- und Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte (vgl. Abschnitt 2.5), sondern auch aus dem jeweiligen technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungsgrad, anderen Organisations- und Finanzierungsmodellen der Wohlfahrtssysteme (vgl. Abschnitt 3.2) und Regelmechanismen des Arbeitsmarktes, wie der Etablierung von Zugangsbarrieren zu bestimmten reglementierten Berufen (Abschnitt 7.3).

Allein die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle des Sozialschutzes, etwa des Gesundheitssystems, der Pensionsvorsorge oder der Arbeitslosenunterstützung, tragen zu Unterschieden in den Lohnnebenkosten bei und damit zu Brutto-Lohnunterschieden zwischen EU-MS. So wird etwa in Österreich der Großteil der Kosten des Gesundheitssystems (ca. 70 Prozent) aus Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenabgaben finanziert und in Ländern wie Dänemark oder Schweden aus dem allgemeinen Steueraufkommen (EU 2015, 10). Die Beschäftigung ist somit eine tragende Säule für die Finanzierung des Gesundheitssystems in Österreich – ebenso wie in Slowenien und Polen, jedoch in viel geringerem Maße in Dänemark oder Irland. Die nordischen Länder, allen voran Dänemark, setzen auf andere Anreize für die Beschäftigung, etwa über

das flächendeckende Angebot an Kinderbetreuung und Pflege im öffentlichen Sektor im Zusammenwirken mit der Individualbesteuerung; dadurch wird die Erwerbsintegration der Frauen stimuliert; im Gegensatz dazu liegt der Schwerpunkt der familienpolitischen Ausgaben in Österreich bei Geldleistungen (Kinderbetreuungsgeld und Pflegegeld) sowie steuerlichen Begünstigungen (Alleinverdienerabsetzbetrag), die dazu beitragen, dass Frauen in geringerem Maße einer Erwerbsarbeit nachgehen als in den nordischen Ländern. Der Anreiz, Migrant*innen zu beschäftigen ist dadurch allerdings höher. Es ist also der unterschiedliche Mix an Sachleistungen, Geldleistungen und steuerlichen Begünstigungen, der Wohlfahrtsmodelle charakterisiert (Biffl 2004/2006) und der voneinander abweichende Anreize für die Erwerbseinbindung schafft.

Die Art der Finanzierung erklärt auch Unterschiede in der Anspruchsberechtigung auf Unterstützungs- bzw. Versorgungsleistungen. Während die Bezahlung eines (Sozialversicherungs-) Beitrags den Anspruch auf die jeweilige Leistung begründet, hängt die Zugangsberechtigung in Ländern, in denen die Leistung aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, von der Dauer des rechtlichen Aufenthalts im Land und damit dem Beitrag zum allgemeinen Steueraufkommen ab.

Diese Unterschiede in der Organisation und Finanzierung der Wohlfahrtssysteme haben zur Folge, dass Länder unterschiedliche Präferenzen für Migration oder *mode4*-Dienstleistungen haben. Staaten, in denen beschäftigungsbezogene Sozialleistungen aus Lohnnebenkosten finanziert werden, bevorzugen die Entsendung ihrer Arbeitskräfte ins Ausland und die Beschäftigung von Migrant*innen im Inland, da dadurch die Beschäftigung im Inland hoch bleibt. Dagegen dürften Staaten, in denen vergleichbare Leistungen aus allgemeinen Steuern finanziert werden, ceteris paribus tendenziell die Entsendung, also den Handel mit Dienstleistungen, favorisieren.

Der wesentliche Unterschied zwischen Migration und Entsendung liegt also darin, dass Migrant*innen das Arbeitskräfteangebot eines Landes beeinflussen und damit das Produktionspotenzial, während Entsendungen direkt dem Handel förderlich sind und

damit über Exportsteigerungen das Wirtschaftswachstum erhöhen. Migrant*innen verändern nicht nur die Höhe des Arbeitskräfteangebots, sondern auch dessen Struktur nach demografischen Merkmalen ebenso wie nach Qualifikationen und Berufen, wobei das Steuerungspotenzial des Staates aufgrund von Familienmigration und Kettenwanderung gering ist. Die Beschäftigung wird daher vor allem im unteren und oberen Qualifikationsbereich aufgestockt. Im Gegensatz dazu beeinflussen Entsendungen in den Ländern, die sich dieses Instruments bedienen, die Nachfrage nach (heimischen) Arbeitskräften in bestimmten Branchen und Berufen, die den Export von Gütern unterstützen bzw. erst möglich machen. Das zeigt das Beispiel der Fertigteilhäuser, deren Montage im Ausland Spezialwissen voraussetzt, das das Importland nicht oder nicht zu denselben Bedingungen zur Verfügung hat (vgl. Abschnitt 9.3). Die Qualifikationen der Entsendeten sind daher eher im mittleren bis höheren Bildungsbereich angesiedelt. Damit wird über die Entsendung der Wettbewerb in den davon betroffenen Branchen des Empfängerlandes verstärkt, was erklärt, warum die Bauwirtschaft in Österreich der Entsendung kritisch gegenüber eingestellt ist. Zwar schützt das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz die Betriebe vor unlauterem Wettbewerb, jedoch ist ein gewisser Lohndruck auf die Belegschaft vor Ort nicht zu übersehen (Krings 2019).

Ein weiterer Faktor, der Entsendungen von Migrationen unterscheidet, ist der andersartige Effekt auf das Aufkommen von Steuern und Sozialabgaben. Während Erstere dem Staat, in dem die grenzüberschreitende Dienstleistung erbracht wird, einen Ertrag aus der Mehrwertsteuer bringen, leistet die Migration einen Beitrag zu den Sozialabgaben. Der Effekt auf das Produktionspotenzial und die Finanzierung des Sozialsystems wird daher je nach Wohlfahrtsmodell unterschiedlich sein. Denn die Mehrwertsteuersätze sind zwischen den EU-MS vergleichsweise gut harmonisiert, damit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf Güter- und Dienstleistungsmärkten kommt. Dies gilt jedoch nicht für die Besteuerung des Faktors Arbeit (Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben). Sollten Entsendungen auf Kosten von Migrationen an Bedeutung gewinnen, kann sich das negativ auf die Nachhaltigkeit

der Finanzierung des Sozialsystems von Ländern wie Österreich auswirken. Dem kann nur mit einer Verringerung der Besteuerung des Faktors Arbeit (Senkung der Lohnnebenkosten) und einer Verlagerung auf andere Steuerquellen des Staates entgegnet werden. So gesehen kann die Entsendung von Arbeitskräften ein Vehikel für die Konvergenz der Finanzierung der Wohlfahrtsmodelle in der EU werden.

9.5 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde auf die kurzfristige grenzüberschreitende Erbringung einer Dienstleistung, die Entsendung, eingegangen, die seit dem Ende der Übergangsregelungen für die EU8 verstärkt zum Einsatz kommt. Diese Form der Arbeitsmobilität steht im Gegensatz zur Arbeitsmigration, da sie ein Element des Handels mit Gütern und Dienstleistungen ist und damit direkt den Export und damit wiederum das Wirtschaftswachstum eines Landes anhebt. Die Migrationen hingegen erhöhen zuallererst das Arbeitskräfteangebot, und damit das Produktionspotenzial, das je nach Einsatz die Arbeitsproduktivität und das Wirtschaftswachstum mitbestimmt.

Während die ILO davon ausgeht, dass Entsendungen eine spezifische Form der Migration sind, für die die Gleichbehandlung am Arbeitsmarkt des Landes der Leistungserbringung sichergestellt sein muss, zeigt die Realität, dass es immer wieder zu einem Unterlaufen von nationalen Arbeitsstandards kommt. Diese waren Auslöser für das österreichische Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz[99], das eine adäquate Entlohnung der Entsendeten und einen fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen sicherstellen soll. Auch die EU-Entsenderichtlinie wurde als Folge von diversen Klagen beim Europäischen Gerichtshof überarbeitet. Ihr Ziel war vor allem, dass mit der Entsendung die nationalen industriellen Arbeitsbeziehungen und Sozialrechte der Arbeitnehmer*innen nicht gefährdet bzw. unterlaufen werden.

[99] Das Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz aus dem Jahr 2016, BGBl I 44/2016, wurde zuletzt geändert durch das BGBl I 104/2019.

In der gesamten EU/EFTA-Region gab es im Jahr 2017 2,7 Millionen ausländische entsendete Arbeitskräfte aus einem anderen EU/EFTA-Staat, das sind etwa 0,8 Prozent der Beschäftigten in der EU. Netto-Entsendeländer sind Länder in Zentral-Ost-Südosteuropa, angeführt von Polen, Slowenien und der Slowakei, sowie südeuropäische EU-MS, vor allem Italien und Spanien. Im Gegenzug sind die EU15 sowie die EFTA-Länder Netto-Empfänger von entsendeten Arbeitskräften. In Absolutzahlen steht Österreich an dritter Stelle in der EU, hinter Frankreich und Deutschland, mit einem Netto-Empfang von entsendeten Arbeitskräften von 90.700 im Jahr 2017. Gemessen an der Beschäftigtenzahl war allerdings der Netto-Zugang von Entsendeten in Österreich am höchsten, gefolgt von der Schweiz und Belgien. Im Gegenzug war die Netto-Entsendung von Arbeitskräften gemessen an der Erwerbstätigkeit in Slowenien am höchsten, gefolgt von Luxemburg, Litauen und Polen. Das bedeutet, dass Netto-Sendeländer mit der Ausnahme von Luxemburg tendenziell ärmer sind und Netto-Empfängerländer den „reicheren" EU-Ländern zuzurechnen sind. Das ist mit der Arbeitsmigration nicht viel anders.

Im Vergleich dazu arbeiten in der Saisonarbeit etwa 800.000 bis eine Million Saisonarbeitskräfte in einem anderen EU-MS als dem ihrer Staatsangehörigkeit. Sie sind in Österreich nur auf die Land- und Forstwirtschaft und den Tourismus beschränkt, während die Entsendeten vor allem im Bau und im Transportwesen eingesetzt werden. Sie stellen in der Bauwirtschaft knapp 20 Prozent der unselbstständig Beschäftigten, was den Wettbewerb in dieser Branche deutlich anhebt. Hingegen tragen Saisonarbeitskräfte wesentlich zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft und des Tourismus in Österreich bei.

Was Entsendungen von Migrationen unterscheidet, ist u. a. der unterschiedliche Effekt auf das Aufkommen von Steuern und Sozialabgaben. Während Entsendungen dem Staat, in dem die grenzüberschreitende Dienstleistung erbracht wird, einen Ertrag aus der Mehrwertsteuer bringen, leistet die Migration einen Beitrag zu den Sozialabgaben. Der Effekt auf das Produktionspotenzial und die Finanzierung des Sozialsystems ist je nach Wohlfahrtsmodell unterschiedlich.

10 Fazit und Perspektiven für die Zukunft

Dieses Buch stellt verschiedene Facetten des Zusammenwirkens von Migration und Arbeit in Österreich im internationalen Vergleich dar. Dabei wird deutlich, dass sich beide Themenfelder gegenseitig beeinflussen. Migrationen werden von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt im Aufnahmeland und im Herkunftsland ebenso geprägt wie vom technologischen und gesellschaftlichen Wandel. Was den Arbeitsmarkt anbelangt, so üben günstige Arbeits- und Karrieremöglichkeiten eine Pull-Wirkung auf Zuwanderung aus, während eine hohe Arbeitslosigkeit und geringe berufliche Perspektiven zur Abwanderung motivieren (Push-Faktoren). Was den technologischen Wandel betrifft, so haben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien die Migrations- und Suchkosten von Migrant*innen reduziert und, ergänzt um kostengünstige Transportmöglichkeiten, das Ausmaß und die Dynamik der Migrationen erhöht (Hamel 2009; Mussa 2000; KNOMAD-ILO 2019). Der gesellschaftliche Wandel, insbesondere Individualisierungsprozesse und die vermehrte Erwerbseinbindung von Frauen, hat zu einer Feminisierung der Migrationen geführt, die über die Familienmigration hinausgeht (Granato 2004; Thévenon 2013). Beispielhaft wird in diesem Buch in Kapitel 6 auf die Pendelmigration von Frauen aus den mittel-osteuropäischen Ländern verwiesen, die die häusliche Betreuungsarbeit von älteren Menschen in Österreich unterstützen.

Migrationen haben aber auch ihrerseits einen Effekt auf Funktionsmechanismen des Arbeitsmarktes, etwa die Art und das Ausmaß der Segmentierung (Grubanov-Boskovic/Natale 2017), die zum Einsatz kommenden Produktionstechnologien, die die Arbeitsproduktivität prägen, sowie die Wettbewerbssituation zwischen verschiedenen Qualifikationsgruppen von Arbeitskräften und damit Löhne und Arbeitslosigkeit. Theoretische und empirische Untermauerungen finden sich in den Kapiteln 5, 7 und 8. Die österreichische Migrationsforschung weist aber auch nach, dass Migrationen nicht nur den Arbeitsmarkt beeinflussen, sondern

auch auf Kapital- und Gütermärkte ausstrahlen. Die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots durch Migration trägt zum Wirtschaftswachstum ebenso bei wie zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben.

Was die Perspektiven der Migrationen für die Zukunft anbelangt, so werden sie sowohl von Angebotsfaktoren als auch von Nachfragefaktoren auf dem Arbeitsmarkt geprägt (vgl. Abschnitt 10.1). Allein die Alterung der Gesellschaft als Folge einer steigenden Lebenserwartung einerseits und einer geringen Fertilität andererseits lässt erwarten, dass es zu einer anhaltenden Zuwanderung kommen wird. Dies nicht nur um die Produktionsmöglichkeiten zu erhalten, sondern vor allem auch das soziale Versorgungsnetz (Biffl 1997; Mayr 2005; OECD 2013) und das Gleichgewicht zwischen Jung und Alt. Da Migrant*innen im Schnitt jünger sind als die österreichische Gesamtbevölkerung, tragen sie zur Verlangsamung der Alterung bei. Im Folgenden wird in Abschnitt 10.1 auf zu erwartende Arbeitsmarkttrends in ihrer möglichen Wirkung auf Migrationen eingegangen. Im Gegenzug wird im Abschnitt 10.2 auf den Effekt von erwartbaren Migrationsströmen auf Arbeitsmarktentwicklungen verwiesen, der Wechselwirkung von Migration und Arbeit Rechnung tragend. Abschnitt 10.3 stellt Prognosen über mögliche Migrationspfade nach Europa und Österreich vor, während Abschnitt 10.4 der Frage nachgeht, ob es Alternativen zu Migrationen gibt und wenn ja, welche.

10.1 Der Einfluss von Arbeitsmarkttrends auf zukünftige Migrationen

Migrationen in Österreich werden auch in Zukunft von den schon derzeit beobachtbaren Trends geprägt werden. Auf dem Arbeitsmarkt sind bestimmende Faktoren die Automatisierung und Robotisierung von weiten Teilen der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, der verstärkte Einsatz von künstlicher Intelligenz und die Digitalisierung. Gleichzeitig kommt es zu einer Umstrukturierung der Arbeit weg von stabiler Vollzeitbeschäfti-

gung hin zu mehr atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Die diversen technologischen Entwicklungen greifen ineinander und führen zu einem raschen wirtschaftlichen Strukturwandel, der die berufliche, branchenspezifische und qualifikatorische Nachfrage nach Arbeitskräften verändert. Das Zusammenwirken dieser Prozesse bewirkt eine Polarisierung der Arbeitsplätze, die in Zukunft noch stärker ausgeprägt sein dürfte. Sowohl die Arbeitsplätze am unteren als auch die am oberen Ende des Qualifikationsspektrums gewinnen an Bedeutung (Salvatori/Manfredi 2019). Menschen mit mittlerem Qualifikationsgrad, die derzeit zur Mittelschicht zählen, laufen Gefahr, in die untere Einkommensklasse abzurutschen, und hoch qualifizierte Arbeitskräfte können oft nicht mehr, wie in der Vergangenheit, in die oberste Einkommensgruppe aufsteigen. In der Folge kommt es zu einer Ausdünnung der Mittelschicht, obwohl die zunehmende Bedeutung von Doppelverdiener-Haushalten einen Beitrag zum Erhalt der Mittelschicht leistet.

Gleichzeitig beginnt ein neues Phänomen Gestalt anzunehmen: digitale Arbeitsmärkte. Sie entwickeln sich im Umfeld von internetbasierten kollaborativen Plattformen und schaffen einen offenen Marktplatz für professionelle Dienstleistungsanbieter*innen und Privatpersonen (Kässi/Lehdonvirta 2018; Kässi et al. 2019). Sie ermöglichen die Bereitstellung einer Dienstleistung, die über die elektronische Plattform von einem beliebigen Ort aus bestellt und an einem anderen beliebigen Ort erbracht werden kann (Beispiele sind Amazon Mechanical Turk, Freelancermap, Foodora, Lieferando, Uber, companisto, clickworker etc.). Online-Plattformen vermitteln Jobs und erbringen die dazugehörige administrative Unterstützung (Pesole et al. 2018). Bei diesem Geschäftsmodell handelt es sich um eine spezifische Form der (Schein-)Selbstständigkeit, die sich jeglicher Kontrolle der Arbeitsbeziehungen entzieht. Aus einer Migrationsperspektive bedeutet das, dass physische, grenzüberschreitende Migration durch virtuelle ersetzt werden kann. Dabei sind die Plattformarbeiter*innen eine besonders vulnerable Gruppe von Arbeitskräften ohne sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerschutz. Daher erarbeitete die

EU einen Rechtsrahmen für Plattformarbeiter*innen[100] aus, der die Einhaltung von Mindestanforderungen an Arbeitsbedingungen sicherstellen soll.

Die veränderten Arbeitsmarktbedingungen beschleunigen das Beschäftigungswachstum des Dienstleistungssektors und die Schrumpfung im industriell-gewerblichen Bereich (Smit et al. 2020). Damit verbunden ist ein Wachstum der Beschäftigung im obersten Qualifikationssegment, insbesondere von Fachkräften im Informations-Kommunikations-Technologie-Bereich sowie von Forscher*innen. Es werden aber auch im Gefolge der Alterung der Bevölkerung vermehrt Arbeitsplätze im arbeitsintensiven Dienstleistungsbereich geschaffen, insbesondere im Gesundheits-, Sozial- und Pflegebereich, in dem technologieunterstützte Produktivitätssteigerungen oft an ihre Grenzen stoßen.

Das Zusammenführen von Angebot und Nachfrage wird allerdings immer schwieriger, da die Komplexität der Berufsanforderungen rasch zunimmt. Nicht zuletzt der Einsatz von künstlicher Intelligenz und digitalen Technologien machen eine rasche Anpassung der Berufsbilder an die Bedürfnisse einer digitalisierten Wirtschaft erforderlich. Da das Schulsystem nicht schnell genug auf diese geänderten Anforderungen reagieren kann, werden von Betrieben vermehrt arbeitsplatzspezifische Weiterbildungen angeboten. Jedoch ist auch an eine vermehrte außerbetriebliche Aus- und Weiterbildungsstruktur zu denken, will man ein verstärktes Auseinanderdriften der Arbeitsmarktchancen nach Alter, Geschlecht, Herkunft und vor allem Bildung verhindern. Denn schon jetzt zeigt sich, dass der Bedarf an Arbeitskräften mit einfachen und mittleren Qualifikationen schrumpft. Im Gegenzug steigt die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften mit sehr spezifischen Kompetenzen, insbesondere auch von Migrant*innen (Nedelkoska/Quintini 2018).

[100] Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, Abl L 2019/186, 105.

10.2 Migrationen und ihr Einfluss auf die Arbeit in Europa

Migrationen ihrerseits haben aber auch die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst. Sie wirkten sich einerseits auf die demografische Zusammensetzung der Arbeitskräfte, andererseits auf die regionale Konzentration der Bevölkerung in Städten aus. Diese ist oft eine Folge der Spezialisierung von Städten und Regionen auf bestimmte Wirtschaftsprozesse. Sassen (2005) hat gezeigt, wie Städte in ein globales Netzwerk von Informations- und Wirtschaftsaktivitäten eingebunden sind. Sie sind ein Vehikel für Globalisierungsprozesse, indem sie auf die eine oder andere Komponente der internationalen Vernetzung spezialisiert sind; sie fungieren als Drehscheiben für Finanzmärkte, Medien, sowie global agierende unternehmensbezogene Dienstleister*innen (Wirtschaftsprüfer*innen, Anwaltskanzleien, Planungsfirmen und dergleichen mehr). Die regionalisierten Spezialisierungsprozesse gehen mit der Migration von hoch qualifizierten Arbeitskräften Hand in Hand (Czaika 2018). Hoch qualifizierte Migrant*innen werden daher eine wichtige Zielgruppe der Migrationspolitik in hoch entwickelten Industrieländern und zunehmend auch in aufstrebenden Entwicklungsländern (Kilic/Biffl 2021). Jedoch stoßen nationale Migrationspolitiken an ihre Grenzen in einer Welt, in der multinationale Konzerne die wesentlichen Akteure der internationalen Vernetzung sind. Weder können Länder den Zustrom und die Niederlassung von hoch qualifizierten Migrant*innen immer plangemäß umsetzen, noch können sie den Zustrom von Menschen mit einfachen Qualifikationen aufhalten, der meist eine Folge von Familien- und Fluchtmigration ist, wie das Beispiel Österreich zeigt.

Einen besonderen Einfluss auf die europäischen Arbeitsmärkte hat die Binnenwanderung in der EU. Mit dem Wegfall der Grenzen wandern Arbeitskräfte dorthin, wo ihre Qualifikationen am besten eingesetzt werden, d. h., wo Löhne, Arbeitsbedingungen und Karrierechancen besser sind. Daher kam es nach der EU-Osterweiterung zu einer markanten Ost-West-Wanderung, die in Kapitel 5 ausführlich behandelt wurde. Empirischen Befunden in Österreich zufolge dürfte die EU-Binnenmigration allerdings meist

nicht auf dauerhafte Niederlassung ausgerichtet sein (Forstner et al. 2019). Eine spezifische Facette betrifft die grenzüberschreitende Arbeit im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU über die Entsendung und Überlassung von Arbeitskräften. Sie ist an der Schnittstelle von zwei unterschiedlichen Regelsystemen für den Handel und den Arbeitsmarkt angesiedelt. Darauf sind wir im Kapitel 9 genauer eingegangen. Mit der Einführung von Antidumping-Gesetzen sollte die Gleichbehandlung von entsendeten und überlassenen Arbeitskräften mit den unselbstständig Beschäftigten des Landes, in dem die Dienstleitung erbracht wird, sichergestellt werden. Auch neue Formen der Selbstständigkeit etablierten sich im Gefolge der Ostöffnung der EU und der damit verbundenen Dienstleistungsfreiheit. Beispielhaft wurde in Kapitel 6 die spezifische Form der 24-Stunden-Betreuung in Österreich besprochen: Frauen aus ärmeren Regionen im „Osten" der EU, die im „Westen" putzen, die Kinderbetreuung übernehmen und alte Menschen pflegen. Sie füllen eine Nachfragelücke, die sich aus der vermehrten Erwerbsbeteiligung der Frauen in den westlichen EU-Ländern ergibt und die auch eine Folge der teilweisen Verlagerung von vormals im Haushalt erbrachter unbezahlter Reproduktionsarbeit ist. Sie wurde zum einen auf den öffentlichen Sektor über die Ausweitung der sozialen Infrastruktur verlagert – was auch eine Professionalisierung dieser Tätigkeiten (Biffl 2011a) erlaubt –, zum anderen verblieb diese Arbeit in Haushalten, wo sie häufig von Migrantinnen legal oder in Form von Schwarzarbeit geleistet wird.

10.3 Perspektiven für Migrationen in der EU, nach Europa und nach Österreich

Was die Perspektiven für die Arbeitsmobilität innerhalb der EU anbelangt, so ist zu erwarten, dass diese nur so lange dynamisch bleiben wird, solange die Länder am Rande der EU nicht den Lebensstandard der Kernregionen der EU erreicht haben. Diesbezügliche Erfahrungen konnte man mit der Arbeitsmigration von Finnland nach Schweden in den 1960er- und 1970er-Jahren

machen. Damals setzte der Strukturwandel Finnlands von einem Forst- und Agrarland zu einer Wissensgesellschaft ein, der viele, meist gering qualifizierte, Forst- und Landarbeiter freisetzte. Ihre Arbeitslosigkeit war der Auslöser für die Abwanderung nach Schweden (Nyberg 2007; Kern 1979). Schweden hatte gleichzeitig in dieser Phase massiven Arbeitskräftebedarf im Gefolge des Ausbaus der industriell-gewerblichen Produktion. Finnische Arbeitskräfte waren daher willkommen und konnten wegen der Freizügigkeit innerhalb des nordischen Arbeitsmarktes (seit 1954) ohne bürokratischen Aufwand eine Arbeit aufnehmen. Mit der erfolgreichen wirtschaftlichen Umstrukturierung Finnlands in Richtung Wissensgesellschaft verbesserten sich die Lebensbedingungen in Finnland, was der Netto-Abwanderung in den 1980er-Jahren ein Ende setzte (Saarela/Finnäs 2009). Ähnliche Erfahrungen machten die Vereinigten Staaten von Amerika, die mit der Konvergenz der Einkommen und Lebenshaltungskosten zwischen den Bundesstaaten seit den 1980er-Jahren einen markanten Rückgang der Binnenmigration und einen Strukturwandel weg von der Zuwanderung in Großstädte zur zunehmenden Aufwertung mittelgroßer Städte zu verzeichnen haben (Frey 2009; Fry/Cohn 2021). Die Coronapandemie hat diesen Trend noch verstärkt.

Aber nicht nur eine zu erwartende Konvergenz der Einkommen und des Lebensstandards zwischen den mittel-ost- und südeuropäischen Ländern der EU und den westlichen EU-Mitgliedsstaaten (EU-MS) dürfte in Zukunft eine dämpfende Wirkung auf die Binnenmigration ausüben, sondern auch die rasch alternden und schrumpfenden Bevölkerungen in ost- und südeuropäischen EU-Ländern. Davon könnte eine Verlangsamung der Binnenwanderung ausgehen, denn es sind vor allem junge Menschen, die sich den Strapazen einer Arbeitsmigration aussetzen, weil sich für sie anderswo bessere Lebensperspektiven eröffnen.

Aber die EU setzt auch auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen. Das Konzept der temporären oder zirkulären Migration findet hier ebenso Anwendung wie in der innereuropäischen Mobilität der Arbeitskräfte. Dabei ist man bestrebt, die Migrationsagenda in die Außenbeziehungen einfließen zu lassen. Das geht

aus der Kommunikation der Europäischen Kommission hervor, die in der Einleitung festhält:

> Unter Beachtung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ist zu prüfen, wie sich legale Migrationsmöglichkeiten in die Politik der Union im Bereich der Außenbeziehungen eingliedern lassen, um hier zu einer ausgewogenen Partnerschaft mit Drittländern zu gelangen, die auf bestimmte Arbeitsmarktbedürfnisse von EU-Mitgliedstaaten abgestimmt ist; es wird nach Mitteln und Wegen gesucht, wie die zirkuläre und temporäre Migration erleichtert werden kann.[101]

Temporäre Migration soll vor allem der flexiblen und kurzfristigen Beseitigung eines Arbeitskräftedefizits in der EU dienen. Längerfristigen Arbeitskräfteknappheiten will man prioritär mit verstärkter Aus- und Weiterbildung, einer Verlängerung der Erwerbslebensphase und einer Anhebung der Erwerbsintegration von Frauen und ansässigen Migrant*innen begegnen. Zusätzlich strebt man aber auch die verstärkte Zuwanderung und Niederlassung von hoch qualifizierten Drittstaatsangehörigen an.

Die auf Niederlassung ausgerichtete Zuwanderung wird in Europa sehr unterschiedlich gehandhabt. Sie ist meist befristet, obschon die Bezeichnung „auf Niederlassung ausgerichtete Zuwanderung" anderes vermuten lässt. In vielen Ländern kann nach einem 5-jährigen legalen Aufenthalt ein unbefristeter Aufenthaltstitel erlangt werden, der dann wieder auf einige Jahre, etwa 10 Jahre in Frankreich, befristet ist. In Österreich erhalten Drittstaatsangehörige bei der erstmaligen Erteilung eines auf Niederlassung ausgerichteten Aufenthaltstitels meist einen auf ein bis zwei Jahre befristeten Aufenthalt. Dieser befristete Titel kann verlängert werden. Erst nach fünf Jahren rechtmäßigem, ununterbrochenem tatsächlichem Aufenthalt in Österreich und nachgewiesenem Integrationserfolg kann der Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt – EU"

[101] Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM (2007) 0248 endg.

erteilt werden. Dieser Aufenthaltstitel berechtigt zur unbefristeten Niederlassung mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang sowie zur Übersiedlung in andere Staaten der EU/EFTA/CH. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der Einbürgerung. Auch hier gibt es große Unterschiede im Staatsangehörigkeitsrecht zwischen den EU-Staaten (Valchars/Bauböck 2021). Österreich zählt zu den Ländern mit einem besonders restriktiven Staatsbürgerschaftsrecht, ergänzt um ein stark reglementiertes Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht für Drittstaatsangehörige, wie im Kapitel 4 ausgeführt wurde.

Die Perspektiven für Migrationen in Österreich hängen in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung des Arbeitsmarktes in Österreich sowie in den Sendeländern ab. Daher ist es sinnvoll, für Österreich auf Basis von internen und externen Faktoren eine Vision für eine nachhaltige Migrationspolitik zu entwerfen (Biffl 2016; Biffl/Berger et al. 2016). Wesentliche Faktoren sind die Alterung der Bevölkerung (OECD 2005/2015b) und die Durchdringung des alltäglichen Lebens und der Arbeit mit modernen Technologien, die insbesondere für die ältere Bevölkerung neu sind. Die sich rasch entwickelnde digitale Wirtschaft verschärft nicht nur die Qualifikationslücke zwischen Jung und Alt, sondern stellt Menschen und Betriebe generell vor die Herausforderung der Anpassung der Kompetenzen an sich rasch ändernde Anforderungen. Die Coronapandemie hat die Digitalisierung und Automatisierung von Produktionsabläufen und Arbeitsprozessen noch beschleunigt. Bestimmte Berufe wie Informatiker*innen, Datenanalyst*innen, Softwareentwickler*innen, Energieanlagenbauer*innen oder medizinisch-technische Berufe, aber auch Pflegeberufe gewinnen an Bedeutung (Tisch/Meyer 2020), während andere relativ rasch obsolet werden, wie Büroarbeits- und Schreibkräfte, Uhrmacher*innen, Telefonist*innen und ähnliche Berufe, die der Rationalisierung und Automatisierung zum Opfer fallen.

Wachstumsbereiche sind in Österreich ebenso wie anderswo in Europa nicht nur in der Informations- und Kommunikationstechnologie zu finden, sondern auch im Gesundheitswesen, der Pflege und Betreuung, nicht zuletzt als Folge der Alterung der Gesellschaft (Biffl 2021). Daraus ist abzuleiten, dass eine anhaltende

Nachfrage nach Migrant*innen zu erwarten ist. Aber auch die den Migrationen inhärente Dynamik und Pfadabhängigkeit (Haug 2000) lassen eine anhaltende Zuwanderung erwarten. Das wird auch in der jüngsten Bevölkerungsprognose der Statistik Austria (Hauptvariante) angenommen, die davon ausgeht, dass die Bevölkerung von derzeit knapp 9 Millionen bis zum Jahr 2030 auf 9,3 Millionen anwachsen könnte. Mehr als zwei Drittel dieser Steigerung werde eine Folge der Zuwanderung sein (Statistik Austria o. J. a. b).

Migrationsprognosen sind allerdings besonders unsicher, da bewaffnete Konflikte ebenso wenig vorhersehbar sind wie Umweltkatastrophen, aber potenziell einen starken Einfluss auf Migrationsströme haben – wie im Jahr 2022 der Krieg in der Ukraine eindrücklich zeigt. Massenzuwanderungen von Fluchtmigrant*innen stellen einen „Angebotsschock" für den Arbeitsmarkt dar, der kurzfristig die Arbeitslosigkeit in die Höhe treibt und die Löhne drückt. Längerfristig kann eine starke Zuwanderung der Wirtschaft allerdings Impulse geben. Voraussetzung dafür ist, dass Maßnahmen zur Förderung der Integration gesetzt werden, Ausgaben für Aus- und Weiterbildung getätigt werden und mitgebrachte Qualifikationen nicht nur anerkannt, sondern geschätzt werden. Diese Vorgangsweise stellt eine Investition in die Zukunft der Zugewanderten ebenso wie die der Aufnahmegesellschaft dar. Positive Beispiele in diese Richtung sind der Umgang mit den Kuba-Flüchtlingen in Florida (Card 1990) und die Integration der postsowjetischen Flüchtlingszuwanderung in Israel (Clemens/Hunt 2017), die in Kapitel 1 dieses Buches näher beschrieben wurden. Im Abschnitt 4.5 wurde auf den Umgang Österreichs mit der starken Fluchtzuwanderung der Jahre 2015/16 eingegangen. Eine ursprünglich als „krisenhaft" apostrophierte Fluchtzuwanderung konnte infolge von Investitionen in die Zugewanderten erfolgreich gemeistert werden, ohne einen Wirtschaftseinbruch, Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt oder eine Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der öffentlichen Sicherheit. Auch die Zuwanderung einer großen Zahl von Ukrainer*innen im Jahr 2022 kann zu einem positiven Ergebnis führen, insbesondere wenn eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Ukraine eine zirkuläre Migration auslöst, die zu einer

laufenden gegenseitigen gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Befruchtung beitragen kann.

Die Klimakrise dürfte, den Ergebnissen der meisten Studien zufolge, eher die ärmeren Sendeländer des globalen Südens stärker betreffen als jene des globalen Nordens. Dies wird auch zu einer stärkeren Häufigkeit von lokalen Klimakatastrophen und einer entsprechend höheren Emigrationsneigung in ärmeren Ländern führen, die in ihrer Höhe nur schwer abzuschätzen ist (Migali/Natale 2021). Daher werden statt Prognosen meist Szenarien berechnet, um die Implikationen verschiedener politischer, wirtschaftlicher und anderer Faktoren, die auf Migrationen wirken, besser ab- und einschätzen zu können. Damit soll der Aufbau von nachhaltigen strukturellen Rahmenbedingungen erleichtert und so verhindert werden, dass man stets nur Ad-hoc-Krisenmanagement betreiben muss. Es braucht also langfristige Perspektiven für das Migrationsmanagement. Die OECD in Zusammenarbeit mit der EU, Frontex (European Border and Coast Guard Agency), EUAA (European Agency for Asylum), IOM (International Organization for Migration) und Forschungseinrichtungen treiben alle die Entwicklung von Migrationsszenarien voran (Büttner/Münz 2016/2020; Biffl/Berger et al. 2016; Szczepanikova/Van Criekinge 2018; Acostamadiedo et al. 2020).

Ein Überblick über die jüngsten Szenarien und Prognosen zur Migration von Drittstaatsangehörigen nach Europa zeigt, dass der Prognosehorizont meist das Jahr 2030 ist, oft unter Bezug auf die 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Sohst et al. 2020). Wichtig ist, dass politischen Entscheidungsträgern verdeutlicht wird, welche Auslöser für Migrationen es gibt und welcher Grad der Ungewissheit mit dem Eintreffen der einen oder anderen Annahme verbunden ist. Dabei ist klar, dass Migrationen nach Europa nicht nur von den hiesigen Rahmenbedingungen abhängen, sondern auch von der Situation in anderen Teilen der Welt.

Szczepanikova/Van Criekinge (2018) haben mit der Unterstützung von Vertreter*innen unterschiedlicher Organisationen und Forschungseinrichtungen vier mögliche vorausschauende Szenarien entworfen, die den Effekt von unterschiedlichen Trends auf

Migrationen nach Europa bis 2030 ausloten. Dabei ist zu bedenken, dass in diesen Prognosen vor allem Migrationen mit einer längeren Aufenthaltsperspektive erfasst werden, nicht aber Saisonnier*e, Studierende, Grenzgänger*innen und verschiedene Formen der zirkulären Migration, auf die wir in Kapitel 4 genauer eingegangen sind. Diese Personengruppen stellen keine unbedeutende Größenordnung des mobilen Arbeitskräftepotenzials dar; sie sind unter den derzeitigen Rahmenbedingungen oft für den Fortbestand gewisser Bereiche wie den Tourismus, die Land- und Forstwirtschaft sowie die Pflege und Betreuung entscheidend.

Die Szenarien stützen sich vor allem auf längerfristig relativ stabile Daten und Formen der Migration, die auf Niederlassung ausgerichtet sind, und das sind im Wesentlichen Arbeits- und Familienmigration. Sie machen im Schnitt der EU etwas mehr als zwei Drittel der regulierten Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen aus, in Österreich im Jahr 2020 knapp 60 Prozent. Im Gegensatz dazu ist die irreguläre Migration schwer abzuschätzen; sie erreichte in Österreich infolge des Bürgerkriegs in Syrien und der anhaltenden Problemlage in Afghanistan in den Jahren 2015/16 als Konsequenz der spezifischen Form des Asylsystems und der Asylverfahren Spitzenwerte; in Abschnitt 4.3 wird der Mechanismus, wie es zu irregulärer Migration kommt, beschrieben. In der gesamten Periode 2010 bis 2020 lag der Anteil der Asylwerber*innen an der ausländischen Zuwanderung nach Österreich gemäß Wanderungsstatistik bei 17,3 Prozent. Im längerfristigen Schnitt liegt der Anteil meist unter 10 Prozent.

Die vier Szenarien zu den Perspektiven von Migrationen nach Europa, die von Sohst et al. (2020) auf Basis von diesbezüglichen Studien und Analysen zusammengestellt wurden, verdeutlichen, dass es nicht allein die Migrations- und Integrationspolitik eines Landes oder einer Region wie der EU ist, die die Zuwanderung aus Drittstaaten steuert. Laut de Haas (2018) sind folgende Faktoren für Migrationsentscheidungen wesentlich: der Entwicklungsgrad eines Landes, die Struktur der Arbeitskräftenachfrage, das Ausmaß der Einkommensungleichheit, demografische Strukturen und die Bevölkerungsgröße, Handelsbeziehungen, Wohlfahrt und soziale

Sicherheit, Bildung, technologischer Wandel und öffentliche Infrastruktur, politische Freiheiten sowie das Ausmaß von Konflikten und Gewalt. So gesehen hängt die Zuwanderung von hoch qualifizierten Migrant*innen, um die es einen internationalen Wettbewerb gibt, nur am Rande von der Migrationspolitik ab, sondern vielmehr von den Karrieremöglichkeiten im prospektiven Aufnahmeland, den Jobchancen für die Partner*innen, den Bildungsmöglichkeiten für etwaige Kinder, der Gesundheitsversorgung sowie generell der Lebensqualität für Migrant*innen.

Allgemein gilt, dass das Migrationspotenzial vom Anteil der Jugendlichen in der Bevölkerung abhängt. Das bedeutet, dass das Abwanderungspotenzial aus China, Vietnam und Thailand abnimmt, dass es allerdings in Indien anhaltend hoch bleibt. Letzteres gilt auch für die meisten Länder in Afrika. Allerdings trägt die zunehmende regionale Differenzierung der Bevölkerung in den europäischen Einwanderungsländern in ethnisch-kulturell diversifizierte Städte einerseits und relativ homogene ländliche Räume andererseits zu innerstaatlichen Konflikten und politischen Spaltungen bei, was am Beispiel des Brexits veranschaulicht werden kann. Politische Gegenreaktionen gegen sozialen Wandel durch Migration können zu einer staatlich gesteuerten Eindämmung der Zuwanderung führen.

Und dann spielt noch die Frage eine Rolle, in welchem Ausmaß und in welchen Bereichen Migration durch den Einsatz von Robotern, die mit künstlicher Intelligenz ausgestattet sind, die Auslagerung von industrieller und Dienstleistungsarbeit ins Ausland oder eine Ausweitung des Handels in Verbindung mit Auslandsinvestitionen in Infrastruktur und Know-how substituiert werden kann. Auch ist nicht sicher, inwieweit man die Arbeitsressourcen im Inland aktivieren kann, etwa über bestimmte Kombilohn- und Arbeitszeitmodelle, die es auch älteren und behinderten Menschen erlauben, einen zum Teil zeitlich beschränkten und technisch unterstützten Beitrag zu leisten.

Angesichts dieser Vielzahl von Unsicherheiten und dem großen politischen Aktionsrahmen, der von der Bildungs- über die Arbeits- und Sozialpolitik bis zur Handels- und Investitionspolitik

reicht, können Migrationsszenarien Anhaltspunkte für mögliche Kombinationen von Politiken liefern. In Abbildung 15 werden die vier Szenarien von Acostamadiedo et al. (2020, 13) um zwei Achsen gebildet, die für Migrationen sehr wichtig sind, aber mit hoher Ungewissheit behaftet sind: Auf der horizontalen Achse werden die internationalen Kooperationen in Politikbereichen, die Migrationen stark beeinflussen, sowie die relative Offenheit bezüglich des Zugangs unterprivilegierter Personengruppen zu Wirtschaftsaktivitäten und dem sozialen Versorgungssystem (multilaterale und inklusive Politik) dargestellt. Dabei wird angenommen, dass eine offene und liberale Politik nach außen mit einer ebensolchen nach innen Hand in Hand geht. Auf der vertikalen Achse wird das Ausmaß der wirtschaftlichen Konvergenz bzw. Divergenz zwischen EU-Ländern und Drittstaaten abgebildet.

Abbildung 15: Szenarien zu den Rahmenbedingungen für Migration nach Europa



Quelle: Acostamadiedo et al. 2020, 13 (eigene Übersetzung).

In Szenario 1 wird davon ausgegangen, dass der Protektionismus zunimmt und internationale Kontakte meist unilateral bleiben. Gleichzeitig wird angenommen, dass es zu einer wirtschaftlichen Konvergenz zwischen dem EWR einerseits und Asien, Afrika und Südamerika andererseits kommt. Diese Entwicklung allein genügt allerdings nicht für ein Ende des Abwanderungspotenzials nach

Europa; das ist erst dann zu erwarten, wenn die Einkommens- und Vermögensungleichgewichte in diesen Ländern abgebaut werden und die Zugangschancen zu Arbeit, Bildung und sozialer Versorgung für alle gewährleistet sind. Allerdings gäbe es in einem solchen protektionistischen Szenario auch starke staatliche Bemühungen der Kontrolle und Einschränkung der Zuwanderung.

Im zweiten Szenario wird von einer engen wirtschaftlichen Vernetzung und globalem Wirtschaftswachstum ausgegangen, in Kombination mit einer internationalen wirtschaftlichen Konvergenz. Migrationen nach Europa sind in diesem Szenario ausgeprägter als im ersten und damit wird die ethnisch-kulturelle Diversität der Bevölkerungen Europas höher. In diesem Szenario sind Staaten strukturell offener für Zuwanderung. Damit wird die vermehrte Migration mit größerer Wahrscheinlichkeit regulär sein. Das dritte Szenario ist von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen dem EWR und Sendeländern von Migrant*innen geprägt. Das kann soziale Unruhen auslösen, die in eine vermehrte ungeregelte Migration nach Europa münden können. Im Szenario 4 schaffen Wirtschaftskrisen in Afrika, Asien und Südamerika Unruheherde, die allerdings durch eine gute internationale Zusammenarbeit und Koordination von Politiken stabilisiert werden können. Das ist die Voraussetzung dafür, dass sich aus den Unruhen keine massiven Migrationsströme ergeben. Diese Szenarien sind eine synthetische Verdichtung von einschlägigen Analysen in der Literatur dazu (vgl. insbesondere Szczepanikova/Van Criekinge 2018; Acostamadiedo et al. 2020).

In allen Szenarien wird davon ausgegangen, dass ein etablierter Dialog und eine gute bilaterale oder multilaterale Kooperation in Sachen Migration starke Migrationsschwankungen verhindern können, auch in Krisensituationen. Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Sende- und Aufnahmeländern und Investitionen im Austausch für Migrationen tragen zu wirtschaftlicher Konvergenz und damit einer Verringerung der internationalen Ungleichgewichte bei. Langfristig reduziert sich damit auch das Migrationspotenzial. Kurz- und mittelfristig kann allerdings Konvergenz durch wirtschaftliche Entwicklung in den ärmeren Staaten das Abwanderungspotenzial

dieser Länder erhöhen, weil mehr Menschen über die notwendigen materiellen und kognitiven Ressourcen für Abwanderung verfügen und selbst schon Binnenmigrationserfahrung haben. Diese Hypothese des sogenannten *migration-development hump* hätte je nach Szenario unterschiedliche Konsequenzen für die reguläre bzw. irreguläre Migration in Europa (Angenendt/Martin-Shields/Schraven 2017). Auch kann kurz- bis mittelfristig die zunehmende Diversität der Bevölkerung infolge einer starken Zuwanderung die soziale Kohäsion des Aufnahmelandes beeinträchtigen. Darüber hinaus kann ein wirtschaftlicher Aufholprozess, der nicht mit einer Verringerung der Einkommensungleichgewichte im aufholenden Land Hand in Hand geht, zu sozialen Unruhen führen, die Migrationen auslösen. Ebenso kann eine fragmentierte und international unkoordinierte Wirtschafts- und Migrationspolitik dazu beitragen, dass die internationalen Ungleichgewichte zunehmen, die wiederum Migrationen in reichere Länder mit inklusiven Wohlfahrtsmodellen zur Folge haben können. Aus der Sicht von Acostamadiedo et al. (2020) ist das Szenario 1 für Europa das wahrscheinlichste.

10.4 Gibt es Alternativen zu Migration?

Die Coronapandemie und die damit verbundenen Grenzschließungen haben verdeutlicht, wie stark Österreich in einigen Bereichen von Migrant*innen abhängig ist. Hierzu zählen nicht nur der Sozial- und Pflegebereich, sondern auch die Land- und Forstwirtschaft, Schlachthöfe, Reinigungsdienste etc. Diese Situation wirft die Frage auf, ob es nicht Alternativen zur Migration in diesen Bereichen gibt. Die Forschungsliteratur ebenso wie bestimmte Praxisbeispiele liefern Anhaltspunkte für technologische Alternativen. So können etwa humanoide Roboter die menschliche Arbeitskraft ersetzen oder zumindest unterstützen. Das gilt vor allem in Pflege und Betreuung. Erste Erfahrungen gibt es aus Japan, einem Land mit einem besonders hohen Anteil an älteren Menschen und einer restriktiven Migrationspolitik. Japan hat in die Robotertechnologie in Kombination mit künstlicher Intelligenz stark investiert, was das Land an die internationale Spitze in dieser Branche geführt hat. In

Japan kommen bereits heute vermehrt Roboter in Alten- und Pflegeheimen zum Einsatz: Geh- und Aufsteh-Assistenzen, Gehhilfen, die Senior*innen zu mehr Bewegung verhelfen. Roboter werden auch mit künstlicher Intelligenz ausgestattet, die sie in die Lage versetzen, Stimmen zu erkennen und mit Menschen zu kommunizieren. Damit können sie auch zur Unterhaltung der Senior*innen eingesetzt werden (xPlicitNao 2018). Auch in Österreich wird der Einsatz derartiger Roboter ausprobiert, jedoch ist angesichts der derzeit noch sehr hohen Kosten kurz- bis mittelfristig kaum mit einem Ersatz der – meist migrantischen – Arbeitskräfte zu rechnen. Allerdings dürften auch in Österreich gewisse Roboter verstärkt zur Unterstützung in Pflege und Betreuung eingesetzt werden. Es ist daher zu erwarten, dass Fortschritte in der künstlichen Intelligenz und im Maschinenlernen den Ausbau und Einsatz der Robotertechnologie im Gesundheits- und Pflegebereich ebenso wie im Transportwesen (selbstfahrende Autos), in der Logistik, dem Handel und auch im Tourismus vorantreiben werden (Chong 2019).

Im Gegensatz dazu dürfte der Einsatz von Robotern in bestimmten Bereichen, in denen gering qualifizierte migrantische Arbeitskräfte häufig anzutreffen sind, etwa in der häuslichen Betreuung und den Reinigungsdiensten, noch auf sich warten lassen. In der Landwirtschaft gibt es hingegen zunehmend Bestrebungen, in die Produktion bestimmter Produkte im Ausland zu investieren, analog zur Etablierung von auf Export ausgerichteten Exklaven der Industrieproduktion, sogenannten Exportproduktionszentren. Philip Martin (2020) beschreibt diese Entwicklung anhand der Verlagerung der Produktion von bestimmten Früchten und Gemüsearten, die für den Export in die USA bestimmt sind, von Kalifornien nach Mexiko. Dabei macht er klar, dass die Arbeitskräfte im Ausland vor Ausbeutung zu schützen sind. Wichtige Instrumente sind in diesem Zusammenhang Fair-Trade-Initiativen und Programme, die die Qualität der Lebensmittel (*Safer Food Initiative*) sicherstellen, und damit gleichzeitig auch jene der Arbeitsbedingungen.

Unabhängig von diesen technologischen Möglichkeiten werden sich allerdings die globalen Disparitäten in den Lebensbedingungen zwischen den ärmeren und reicheren Ländern als

Hauptursache der Migration selbst in Szenarien der wirtschaftlichen Konvergenz mittelfristig nicht ausreichend verringern, um die Migrationsanreize gänzlich zum Erliegen zu bringen. Auch militärische Konflikte werden in Hinkunft immer wieder auftreten. Zudem wird die Zahl der Naturkatastrophen nach den Erkenntnissen der Klimaforscher*innen in den nächsten Jahrzehnten insbesondere in den ärmeren Ländern dieser Erde zunehmen. Aus einer Klimaperspektive wäre auch ein „Horrorszenario" in einer um 3 bis 4 Grad heißeren Welt möglich, in der breite Zonen vom Äquator bis zu den bisher temperierten Zonen für Menschen unbewohnbar werden. Das hätte eine Massenmigration in die nördlichen und südlichen Zonen des Globus zur Folge, die historisch ohne Beispiel ist und das bisherige Staatensystem mit seinen inhärenten Migrationskontrollen aushebeln könnte.

Wenn man nicht von einem derartig apokalyptischen Szenario ausgeht, wird es in Zukunft immer wieder zu verstärkten Migrationsbewegungen kommen, die, sofern sie durch Naturkatastrophen oder kriegerische Auseinandersetzungen verursacht werden, noch stärker wellenförmig verlaufen werden als bisher. Fragen der Steuerung der Migration sowie der Unterstützung der Zugewanderten bei ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration werden daher auch in Zukunft ein zentraler Aspekt der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Debatte in Einwanderungsländern wie Österreich darstellen.

Literatur

Abel, Guy J./Sander, Nikola 2014: ‚Quantifying global international migration flows', *Science*, Jg. 343, Nr. 6178, 1520–1522. https://doi.org/10.1126/science.1248676.

Acostamadiedo, Eduardo/Sohst, Rhea Ravenna/Tjaden, Jasper/Groenewold, George/de Valk, Helga 2020: *Assessing immigration scenarios for the European Union in 2030. Relevant, realistic and reliable?*, Geneva, International Organization for Migration, the Hague, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://migrationresearch.com/storage/app/uploads/public/5f7/72e/270/5f772e270ea2f983014321.pdf.

Al-Dalameh, Main/Dajnoki, Krisztina 2021: ‚The effect of migration on the labor market in the developed countries: A systematic review', *International Business Management*, Jg. 15, Nr. 2, 72–78.

Aldashev, Alisher/Thomsen, Stephan L./Walter, Thomas 2010: *Short-term training programs for immigrants: do effects differ from natives and why?* ZEW Discussion Papers 10-021, ZEW, Mannheim. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1589563.

Alizadeh, Homayoun 1995: ‚Österreichische Flüchtlingspolitik der 70er Jahre', in Gernot Heiss/Oliver Rathkolb (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*, Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft, Band 25, Wien, Dachs Verlag, 188–195.

Allport, Gordon W. 1954: *The nature of prejudice*, Cambridge, Massachusetts, Addison-Wesley Pub. Co.

Alvarez-Plata, Patricia/Brücker, Herbert/Siliverstovs, Boriss 2003: *Potential migration from Central and Eastern Europe into the EU-15: An update*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit A. 1, Brüssel. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/41211/report_european_commission_20040218.pdf.

Amo-Agyei, Silas 2020: *The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals*, Genf, International Labour Organization. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_763803.pdf.

Anacka, Marta/Wójcicka, Aleksandra 2019: *Impacts of return migration in Poland*, Working Paper, Warschau, International Centre for Migration Policy Development. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://

www.reminder-project.eu/publications/working-papers/impacts-of-return-migration-in-poland/.

Anderson, Bridget/Ruhs, Martin/Rogaly, Ben/Spencer, Sarah 2006: *Fair enough? Central and East European migrants in low-wage employment in the UK*, Report, Joseph Rowntree Foundation. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2006-Changing_Status_Fair_Enough.pdf.

Andersson Joona, Pernilla/Nekby, Lena 2012: ‚Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment', *Scandinavian Journal of Economics*, Jg. 114, Nr. 2, 575–60. https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2011.01692.x.

Angenendt, Steffen 2002: ‚Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik', *Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization*, Jg. 77, Nr. 1–2, 143–172. https://www.jstor.org/stable/23778678.

Angenendt, Steffen/Martin-Shields, Charles/Schraven, Benjamin 2017: ‚More development – more migration? The „migration hump" and its significance for development policy co-operation with Sub-Saharan Africa', *SWP Comments 40*, Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2017C40_adt_etal.pdf.

Anikeeva, Olga/Bi, Peng/Hiller, Janet E./Ryan, Philip/Roder, David/Han, Gil-Soo 2014: ‚Trends in migrant mortality rates in Australia 1981–2007: a focus on the National Health Priority Areas other than cancer', *Ethnicity & Health*, Jg. 20, Nr. 1, 29–48. https://doi.org/10.1080/13557858.2014.883368.

Antarctica Journal 2021: „Outsourcing the care of our elderly", *Antarctica Journal*, 27. Dezember. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.antarcticajournal.com/outsourcing-the-care-of-our-elderly/.

Antecol, Heather/Bedard, Kelly 2006: ‚Unhealthy assimilation: Why do immigrants converge to American health status levels?', *Demography*, Jg. 43, Nr. 2, 337–360. https://doi.org/10.1353/dem.2006.0011.

Antecol, Heather/Cobb-Clark, Deborah A./Trejo, Stephen J. 2004: ‚Selective immigration policy in Australia, Canada, and the United States', *Brussels Economic Review*, Jg. 47, Nr. 1, 45–56. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/11915/1/ber-0282.pdf.

Antman, Francisca M. 2012: ‚Gender, educational attainment, and the impact of parental migration on children left behind', *Journal of Population Economics*, Jg. 25, 1187–1214. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1151831.

Ariu, Andrea/Breinlich, Holger/Corcos, Gregory/Mion, Giordano 2019: ‚The interconnections between services and goods trade at the firm level', *Journal of International Economics*, Jg. 116, 173–188. https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2018.10.005.

Arpaia, Alfonso/Kiss, Aron /Palvolgyi, Balazs/Turrini Alessandro 2014: *Labour mobility and labour market adjustment in the EU,* Working Paper Nr. 539, Brüssel, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp539_en.pdf.

Arrow, Kenneth 1971: *Some models of racial discrimination in the labor market*, Santa Monica, Rand Corporation. Abgerufen am 6. Oktober 2022 unter https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_memoranda/2009/RM6253.pdf.

Arrow, Kenneth 1973: ‚The theory of discrimination', in Orley Ashenfelter/Albert Rees (Hg.): *Discrimination in labor markets*, Princeton, Princeton University Press, 3–33. https://doi.org/10.1515/9781400867066.

Augère-Granier, Marie-Laure 2021: *Migrant seasonal workers in the European agricultural sector*, European Parliamentary Research Service – PE 689.347. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689347/EPRS_BRI(2021)689347_EN.pdf.

Aulenbacher, Brigitte/Leiblfinger, Michael/Prieler, Veronika 2021a: ‚Das umstrittene Selbstständigenmodell – Live-in-Betreuung in Österreich', in Brigitte Aulenbacher/Helma Lutz/ Karin Schwiter 2021 (Hg.): *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Weinheim/Basel, Beltz Juventa, 66–79.

Aulenbacher, Brigitte/Leiblfinger, Michael/Prieler, Veronika 2021b: ‚„Das Thema ist, die Menschen wollen zu Hause sein." Zum Nachdenken über Live-in-Care, Gütesiegel, staatliche Förderung und neue Betreuungsformen', in Brigitte Aulenbacher/Helma Lutz/Karin Schwiter 2021 (Hg.): *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Weinheim/Basel, Beltz Juventa, 212–235.

Baas, Timo/ Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas 2009: ‚Labor mobility in the enlarged EU: Who wins, who loses?', in Martin Kahanec/Klaus F. Zimmermann (Hg.): *EU labor markets after post-enlargement migration*, Berlin, Heidelberg, Springer, 47–70. https://doi.org/10.1007/978-3-642-02242-5.

Bacher, Johann 2010: ‚Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund', *WISO – Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift*, Jg. 33, Nr. 1, 29–49. Abgerufen am 25. November unter https://www.zeitschriftwiso.

at/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=662&token=fa1d4ce04d442d4ed652242eccccf8e2572aad9f.

Bachmayr-Heyda, Alina 2021: ‚Verfassungsgerichtshof: AsylwerberInnen sollen arbeiten dürfen – Kocher will aber rigide Praxis beibehalten', *kontrast.at*, 14. Juli. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://kontrast.at/asylwerber-arbeiten/.

Back, Mitja/Echterhoff, Gerald/Müller, Olaf/Pollak, Detlef/Schlipphak, Bernd 2022: *Von Verteidigern und Entdeckern. Ein neuer Identitätskonflikt in Europa*, essentials, Wiesbaden, Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-36808-1.

Baltaci, Köksal 2012: „Mit Kopftuch in der Arbeit: Eine Sensation wird Alltag", *Die Presse*, 18. Dezember. Abgerufen am 6. Oktober 2022 unter https://www.diepresse.com/1325007/mit-kopftuch-in-der-arbeit-eine-sensation-wird-alltag.

Baltaci, Köksal 2014: „Gastarbeiter und Flüchtlinge: Die Kurden in Wien", *Die Presse*, 21. Oktober. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.diepresse.com/4192180/gastarbeiter-und-fluechtlinge-die-kurden-in-wien.

Barney, Thomas 2015: ‚Health, work and working conditions: a review of the European economic literature', *The European Journal of Health Economics*, Jg. 17, 693–709. https://doi.org/10.1007/s10198-015-0715-8.

Barrell, Ray/FitzGerald, John/Riley, Rebecca 2010: ‚EU enlargement and migration: Assessing the macroeconomic impacts', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Jg. 48, Nr. 2, 373–395. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02056.x.

Barrett, Alan/Bergin, Adele/Duffy, David 2006: ‚The labour market characteristics and labour market impacts of immigrants in Ireland', *The Economic and Social Review*, Jg. 37, Nr. 1, 1–26. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.702862.

Barrett, Alan/Maître, Bertrand 2011: *Immigrant welfare receipt across Europe*, IZA Discussion Papers, Nr. 5515, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn. http://dx.doi.org/10.1108/01437721311319629.

Barth, James R./Cordes, Joseph J./Haber, Sheldon E. 1987: ‚Employee characteristics and firm size: are there systematic empirical relationships?', *Applied Economics*, Jg. 19, 555–567. https://doi.org/10.1080/00036848700000023.

Bartik, Timothy 2001: *Jobs for the poor: Can labor demand policies help?*, New York, Russell Sage Foundation.

Bassanini, Andrea/Duval, Romain 2006: *Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions*. OECD Economics

Department Working Paper Nr. 486, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/702031136412.

Becker, Gary 1957: *The Economics of Discrimination,* Chicago, Chicago University Press.

Beciragic, Yasmina/Delevigne, Rene/Girardi, Michael 2005: ‚Die großen Flüchtlingswellen', in Bundesministerium für Inneres (Hg.): *50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich*, Schriftenreihe BMI, Band 5, Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 99–106.

Ben-David, Dan 1994: ‚Income disparity among countries and the effects of free trade', in Luigi Pasinetti/Robert Solow (Hg.): *Economic growth and the structure of long run development*, London, Macmillan, 45–64.

Beenstock, Michael/Chiswick, Barry R./Paltiel, Ari 2010: ‚Testing the immigrant assimilation hypothesis with longitudinal data', *Review of Economics of the Household*, Jg. 8, Nr. 1, 7–27. https://doi.org/10.1007/s11150-009-9064-7.

Belke, Ansgar/Hebler, Martin 2000: ‚EU enlargement and labour markets in the CEECs', *Intereconomics*, Jg. 35, Nr. 5, 219–230. https://doi.org/10.1007/BF02930138.

Berger, Johannes/Biffl, Gudrun/Graf, Nikolaus/Schuh, Ulrich/Strohner, Ludwig 2016: *Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich*, Schriftenreihe Migration und Globalisierung, Donau Universität Krems. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:155.

Berger, Johannes/Biffl, Gudrun/Hofer, Helmut/Schuh, Ulrich/Skrivanek, Isabella/Strohner, Ludwig 2010: *Potentielle Auswirkungen einer Änderung der österreichischen Migrationspolitik in Richtung qualifizierte Zuwanderung auf das mittel- bis langfristige Wirtschaftswachstum (Prognosehorizont 2050)*, Studie der Donau-Universität Krems und des Instituts für Höhere Studien im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellenvereinigung, Krems/Wien, Eigenverlag.

Berghammer, Caroline/Verwiebe, Roland 2015: ‚Die Verbreitung des Doppelernährer- und Doppelbetreuermodells in fünf Ländern Europas', *WSI-Mitteilungen*, Nr. 2, 116–124. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.wsi.de/data/wsimit_2015_02_berghammer.pdf.

Bergmann, Barbara 1996: *In defense of affirmative action,* New York, Basic Books.

Bertelsmann Stiftung 2009: *Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund,* Gütersloh, Bertelsmann Stiftung. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://jugendhilfeportal.de/material/zuwanderer-in-deutsch-

land-ergebnisse-einer-repraesentativen-befragung-von-menschen-mit-migrationshintergrund.

Bertelsmann Stiftung 2015: *Willkommenskultur in Deutschland: Entwicklungen und Herausforderungen*, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Emnid_Willkommenskultur_2015_BST.pdf.

Bertrand, Marianne/Duflo, Esther 2016: ‚Field experiments on discrimination', in Abhijit Vinayak Banerjee/Esther Duflo (Hg.): *Handbook of economic field experiments*, Oxford, Elsevier, 309–393. https://doi.org/10.1016/bs.hefe.2016.08.004.

Beyer, Robert C. M./Smets, Frank 2015: ‚Labour market adjustments and migration in Europe and the United States: how different?', *Economic Policy,* Jg. 30, Nr. 84, 643–682. https://doi.org/10.1093/epolic/eiv011.

Bettio, Francesca 2002: ‚The pros and cons of occupational gender segregation in Europe', *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, Jg. 28, supplément/numéro spécial 1, 65–84. https://doi.org/10.2307/3552344.

BFA (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl) 2016: *Jahresbilanz für 2016*, BMI, Wien. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.bfa.gv.at/403/files/BFA_Jahresbilanz_2016.pdf.

BFA (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl) 2020: *Jahresbilanz für 2020*, BMI, Wien. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.bfa.gv.at/403/files/BFA_Jahresbilanz_2020.pdf.

Biagi, Federico/Grubanov-Boskovic, Sara/Natale, Fabrizio/Sebastian, Raquel 2018: *Migrant workers and the digital transformation in the EU*, JRC (Joint Research Centre) Technical Report 112197, Brüssel, Europäische Kommission. https://doi.org/10.2760/561934.

Biegert, Thomas 2019: ‚Labor market institutions, the insider/outsider divide and social inequalities in employment in affluent countries', *Socio-Economic Review,* Jg. 17, Nr. 2, 255–281. https://doi.org/10.1093/ser/mwx025.

Biffl, Gudrun 1979: ‚Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung unter veränderten Arbeitsmarktbedingungen', *WIFO-Monatsberichte*, Jg. 52, Nr. 11, 512–523. Abgerufen am 3. Oktober unter https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1979Heft11_512_523.pdf.

Biffl, Gudrun 1987: ‚Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in der Bauwirtschaft', in Bernd Marin (Hg.): *Verfall und Erneuerung im Bauwesen*, Wien, Internationale Publikationen, 123–149.

Biffl, Gudrun 1988: ‚Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren', *WIFO-Monatsberichte*, Jg. 61, Nr. 10, 585–595. Abgerufen

am 4. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1988Heft10_585_595.pdf.

Biffl, Gudrun 1991: ‚Betriebsinterne und externe Arbeitsmärkte in Österreich', *WIFO-Monatsberichte*, Jg. 64, Nr. 7, 446–451. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=1136&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun 1992: ‚Auswirkungen des Ausländerzustroms auf den Arbeitsmarkt', *WIFO-Monatsberichte* Jg. 65, Nr. 10, 526–535. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=1213&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun 1994a: *SOPEMI report on labour migration, Austria 1993/94*, WIFO-Studie, Wien.

Biffl, Gudrun 1994b: *Theorie und Empirie des Arbeitsmarktes am Beispiel Österreich*, Wien, New York: Springer.

Biffl, Gudrun 1996: ‚Towards a social reproduction model', *Transfer: European Review of Labour and Research*, Jg. 2, Nr. 1, 8–23. https://doi.org/10.1177/102425899600200104.

Biffl, Gudrun 1997: ‚Die Zuwanderung von Ausländern nach Österreich. Kosten-Nutzen-Überlegungen und Fragen der Sozialtransfers', *WIFO-Monatsbericht*, Jg. 70, Nr. 9, 557–565. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=430&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun 1999a: ‚Migration policy – The art of drawing conclusions from insufficient statistics', in Manfred Matzka/Doris Wolfslehner (Hg.): *Europäische Migrationspolitik, Band 1: Beiträge zur Analyse der europäischen Zuwanderungspolitik und der internationalen Zusammenarbeit*, Wien, Juridica Verlag, 127–132.

Biffl, Gudrun 1999b: ‚Der Arbeitsmarkt der Zukunft – Implikationen für die Sozialpartnerschaft', in Emmerich Tálos/Ferdinand Karlhofer (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft: Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Wien, Signum Verlag, 191–213.

Biffl, Gudrun 1999c: *SOPEMI report on labour migration, Austria 1998/99*, WIFO-Studie, Wien.

Biffl, Gudrun 2000a: ‚Zuwanderung und Segmentierung des österreichischen Arbeitsmarktes. Ein Beitrag zur Insider-Outsider-Diskussion', in Karl Husa/Christof Parnreiter/Irene Stacher (Hg.): *Internationale Migration: Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?*, Wien, Brandes & Apsel, 207–227.

Biffl, Gudrun 2000b: ‚Beschäftigungspolitik in Österreich vor dem Hintergrund einer Europäischen Beschäftigungspolitik', *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften*, Jg. 29, Nr. 3, 285–299. https://doi.org/10.15203/ozp.749.vol29iss3.

Biffl, Gudrun 2002a: ‚Ausländische Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt', *WIFO-Monatsberichte*, Jg. 2002, Nr. 8, 537–550. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=22516&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun 2002b: *Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen und des Gender Mainstreaming bei der Bekämpfung von sozial- und gesellschaftspolitischer Benachteiligung*, WIFO-Working Paper Nr. 191, Wien. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.econstor.eu/bitstream/10419/128742/1/wp_191.pdf.

Biffl, Gudrun 2002c: ‚Schätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit von Ausländern in Österreich', in Gudrun Biffl (Hg.): *Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich,* WIFO-Studie, Wien, 362–365. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=22110&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun 2003a: *The household labour supply and the labour market of the future*, WIFO-Working Paper Nr. 193, Wien. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.econstor.eu/bitstream/10419/128739/1/wp_193.pdf.

Biffl, Gudrun 2003b: *Socio-economic determinants of health and identification of vulnerable groups in the context of migration. The case of Austria*, WIFO Working Papers Nr. 206, Wien. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=24517&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun 2003c: *The role of migrants in the production of tradeables and non-tradeables. The case of Austria*, WIFO Working Papers Nr. 194, Wien. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.econstor.eu/bitstream/10419/128745/1/wp_194.pdf.

Biffl, Gudrun 2004: ‚Diversity of welfare systems in the EU: A challenge to policy coordination', *European Journal of Social Security*, Jg. 6, Nr. 1, 33–59. https://doi.org/10.1177/138826270400600103.

Biffl, Gudrun 2005: ‚The socio-economic background of health in Austria, with special emphasis on the role of the employment status', *Austrian Economic Quarterly*, Jg. 2005, Nr. 1, 40–55. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_do-

kument/person_dokument.jart?publikationsid=25501&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun 2006: ‚Mehr Jobs und bessere Einkommenschancen für Frauen: Eine gesellschaftspolitische Herausforderung für Österreich', *WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift*, Nr. 2, 90–108. Abgerufen am 25. November 2022 unter https://www.zeitschriftwiso.at/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=1176&token=b04abc324eb90ce0dc0a98c9cf365a460ea72050.

Biffl, Gudrun 2008a: Wer sind die selbständigen Migranten und Migrantinnen?, *Integration im Fokus*, Nr. 5, Österreichischer Integrationsfonds, Wien.

Biffl, Gudrun 2008b: *Migrant women and youth: the challenge of labour market integration*, WIFO-Working Paper Nr. 320, Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=32340&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun 2009: ‚Worker's rights and economic freedoms', in Markus Marterbauer/Christine Mayrhuber (Hg.): *Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik, Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag*, Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Band 14, Wien, Orac 133–137.

Biffl, Gudrun 2011a: *Women and the economic crisis. Integrating social services to safeguard social wellbeing and to promote economic growth*, Schriftenreihe des Departments Migration und Globalisierung, Krems, Edition Donau Universität Krems. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:126.

Biffl, Gudrun 2011b: *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich/ Satisfying Labour Demand through Migration in Austria*, Wien, IOM. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter http://www.gudrun-biffl.at/publications/download/forschungsberichte/2011-Biffl-Deckung-Arbeitskraeftebedarf-durch-Migration-Oesterreich.pdf.

Biffl, Gudrun 2012a: ‚Sources of irregularity: The social construction of irregular migration', in Gudrun Biffl/Friedrich Altenburg (Hg.): *Migration and health in nowhereland. Access of undocumented migrants to work and health care in Europe*, Bad Vöslau, Omninum, 39–72.

Biffl, Gudrun 2012b: ‚Access to health care in the European Union', in Gudrun Biffl/Friedrich Altenburg (Hg.): *Migration and health in nowhereland. Access of undocumented migrants to work and health care in Europe*, Bad Vöslau, Omninum, 77–97.

Biffl, Gudrun 2014a: *Admitting third country nationals for business purposes*, EMN focussed study 2014. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://publications.iom.int/system/files/pdf/admitting_third-country_nationals_business_purposes_en.pdf.

Biffl, Gudrun 2014b: ‚Schutz vor Diskriminierung in der Einwanderungsgesellschaft am Beispiel Arbeitsmarkt', in Wolfgang Benz (Hg.): *Ressentiment und Konflikt: Vorurteile und Feindbilder im Wandel*, Wien, Wochenschau Verlag, 191–214.

Biffl, Gudrun 2016: ‚Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Migrationspolitik', *Wirtschaftspolitische Blätter*, Nr. 3, 579–594.

Biffl, Gudrun 2017a: ‚Migrationen und Entwicklungspolitik', in Kurt Bayer/Irene Giner-Reichl (Hg.): *Entwicklungspolitik 2030. Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit*, Wien, Manz Verlag, 199–210.

Biffl, Gudrun 2017b: ‚Daten und Fakten zur Flüchtlingszuwanderung: Herausforderung für das Erwachsenen-Bildungssystem und Erwerbssystem', in Julia Schindler/Christa Sieder (Hg.): Erwachsenenbildung und Migration. Ankommen. Weiterkommen? Flucht, Asyl und Bildung, *Magazin erwachsenenbildung.at*, Nr. 31. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://erwachsenenbildung.at/magazin/17-31/meb17-31.pdf.

Biffl, Gudrun 2019a: ‚Charakteristika und Rahmenbedingungen von „Migrant Entrepreneurship"', in Mathias Czaika/Lydia Rössl/Thomas Pfeffer/Friedrich Altenburg (Hg.): *Migration & Integration 8, Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis*, Krems, Edition Donau Universität Krems, 63–81. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:428.

Biffl, Gudrun 2019b: ‚ZuwanderInnen verdrängen einheimische Arbeitskräfte und drücken Löhne im untersten Segment', in Max Haller (Hg.): *Migration und Integration. Fakten oder Mythen?* Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. https://doi.org/10.2307/j.ctvc77ntp.3.

Biffl, Gudrun 2020a: ‚Migration als Leitthema des Wandels', in Peter Bußjäger/Christian Gsodam (Hg.): *Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz*, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus Universität Innsbruck, Band 133, Wien, Hamburg, New Academic Press, 97–126.

Biffl, Gudrun 2020b: ‚Legal and institutional framework and policy reforms', in *Migration and labour integration in Austria. SOPEMI report on labour migration: Austria 2019–20*. Report of the Austrian SOPEMI correspondent to the OECD, Schriftenreihe des Departments Migration und Globalisierung, Krems, Edition Donau-Universität Krems, 20–35. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:987.

Biffl, Gudrun 2020c: ‚Schule und Migration: Zahlen, Daten und Fakten', in Christine Schörg/Carmen Sippl (Hg.): *Die Verführung zur Güte. Beiträge zur Pädagogik im 21. Jahrhundert zum 70. Geburtstag von Erwin Rauscher*, Innsbruck, Studienverlag, 383–396.

Biffl, Gudrun 2021: *Daseinsvorsorge und gesellschaftliche Arbeitsteilung in der Pandemie: Was hat Europa gelernt?*, ÖGfE Policy Brief 16/2021, Wien, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.oegfe.at/policy-briefs/daseinsvorsorge-und-gesellschaftliche-arbeitsteilung-in-der-pandemie-was-hat-europa-gelernt/.

Biffl, Gudrun 2022: ‚Migration in Austria after the fall of the Iron Curtain', in Philipp Ther/Mojmir Stransky (Hg.): Conference proceedings of the International Conference of SKÖTH on *Austria and the Czech Republic as Immigration Countries: Transnational Labor Migration since 1780 in Historical Comparison*, im Publikationsprozess.

Biffl, Gudrun/Aigner, Petra/Rössl, Lydia/Skrivanek, Isabella 2010: *Vielfalt schätzen. Vielfalt nutzen! Analyse zu bestehenden Beratungs-/Unterstützungs- und Projektangeboten in der Modellregion Linz/Linz Land und Wels, und zu den bestehenden Arbeitsbeziehungen und Handlungsoptionen für die Integrationsarbeit in Oberösterreich*, Schriftenreihe Migration und Globalisierung, Krems, Edition Donau-Universität Krems. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:121.

Biffl, Gudrun/Berger, Johannes/Graf, Nikolaus/Pfeffer, Thomas/ Schuh, Ulrich/Skrivanek, Isabella/Strohner, Ludwig 2016: *Österreichische Migrationspolitik: Vision und Entwicklung eines Migrations-Monitoring-Systems*, Schriftenreihe des Departments Migration und Globalisierung, Krems, Edition Donau Universität Krems. Abgerufen am 10. Dezember 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/view/o:161.

Biffl, Gudrun/Bittner, Marc/Bock-Schappelwein, Julia/Hammer, Gerald/Huber Peter/Kohl, Franz/Kytir, Josef/Matuschek, Helga/Waldrauch, Harald 2002: *Arbeitsmarktrelevante Effekte der AusländerInnenintegration in Österreich*, WIFO-Studie, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=22110&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun/Bock-Schappelwein, Julia 2003: ‚Soziale Mobilität durch Bildung? – Das Bildungsverhalten von MigrantInnen', in Heinz Fassmann/Irene Stacher (Hg.): *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 120–130.

Biffl, Gudrun/Bock-Schappelwein, Julia/Leoni, Thomas 2005: ‚Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme von Randgruppen in Grenzregionen im

Gefolge der Ostöffnung. Das Beispiel der Roma in Oberwart', *WIFO-Monatsberichte* Jg. 78, Nr. 2, 115–130. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=25447&mime_type=application/pdf.

Biffl, Gudrun/Faustmann, Anna 2013: *Österreichische Integrationspolitik im EU-Vergleich. Zur Aussagekraft von MIPEX,* Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres, Schriftenreihe Migration und Globalisierung, Krems, Edition Donau Universität Krems. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:139.

Biffl, Gudrun/Faustmann, Anna/Lehner, Astrid/Rössl, Lydia 2017: *Rehabilitation und Migration. Lebens- und Arbeitsperspektiven älterer Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen unter Berücksichtigung des Migrationshintergrundes*, Studie im Auftrag der Pensionsversicherungsanstalt, der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice und des Beruflichen Bildungs- und Rehabilitationszentrums, Donau Universität Krems. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Biffl_Faustmann_Lehner_Roessl_2017_Rehabilitation%20undMigration_Endbericht_12-2017.pdf.

Biffl, Gudrun/Kilic, Hakan/Zentner, Martin 2021: ‚Selbstwahrnehmung von Frauen mit Fluchterfahrung im Spiegel von Integrationserwartungen', in Wiebke Sievers/Rainer Bauböck/Christoph Reinprecht (Hg.): *Flucht und Asyl – internationale und österreichische Perspektiven*, Jahrbuch Migrationsforschung 5, Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 165–183. https://doi.org/10.1553/978OEAW87066.

Biffl, Gudrun/Martin, Philip 2021 (Hg.): *Integrating low-skilled migrants in the digital age: European and US experience*, Krems, Edition Donau-Universität Krems. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:982.

Biffl, Gudrun/Pfeffer, Thomas/Skrivanek, Isabella 2012: *Anerkennung ausländischer Qualifikationen und informeller Kompetenzen in Österreich*, Schriftenreihe des Departments Migration und Globalisierung, Krems, Edition Donau-Universität Krems. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:129.

Biffl, Gudrun/Rennert, Lea/Aigner, Petra 2011: *Migrant workers in Austria and Europe. Challenges for industrial relations, in particular trade unions*, Schriftenreihe Migration und Globalisierung, Krems, Edition Donau Universität Krems. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:125.

Biffl, Gudrun/Skrivanek, Isabella 2016: ‚The distinction between temporary labour migration and posted work in Austria. Labour law versus

trade law', in Joanna Howe/ Rosemary Owens (Hg.): *Temporary labour migration in the global era. The regulatory challenges*, Oñati Series in Law and Society, Oxford, Hart Publishing, 91–110. https://dx.doi.org/10.5040/9781509906307.ch-004.

Bijak, Jakub/Koryś, Izabela 2009: ‚Poland', in Heinz Fassmann/Ursula Reeger/Wiebke Sievers (Hg.): *Statistics and reality, concepts and measurements of migration in Europe*, IMISCOE Report, Amsterdam, Amsterdam University Press, 195–215. https://doi.org/10.5117/9789089640529.

Bijwaard, Govert E./ Wahba, Jackline 2014: ‚Do high-income or low-income immigrants leave faster?', *Journal of Development Economics*, Jg. 108, 54–68. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2014.01.006.

Blanchflower, David G. 2004: *Self-employment: more may not be better*, Working Paper 10286, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter http://www.nber.org/papers/w10286.

Blanchflower, David/Saleheen, Jumana/Shadforth, Chris 2007: ‚The impact of the recent migration from Eastern Europe on the UK economy', *Bank of England Quarterly Bulletin,* Q1 2007. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2007/the-impact-of-the-recent-migration-from-eastern-europe-on-the-uk-economy.pdf.

Blanchflower, David G./Shadforth, Chris 2009: ‚Fear, unemployment and migration', *The Economic Journal,* Jg. 119, Nr. 535, 136–182. https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2008.02224.x.

Blaschke, Sabine 1999: ‚Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in Österreich', *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 28, Nr. 1, 60–71. https://doi.org/10.1515/zfsoz-1999-0104.

BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) 2016: *Beschäftigungs-, Rehabilitations- und Pensionsmonitoring auf Basis der Daten Jänner bis Dezember 2016*, Wien.

BMEIA 2015: *50 Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich*, Expertenrat für Integration, BMEIA, Wien. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/service/publikationen-aus-dem-bundeskanzleramt/publikationen-zu-integration/publikationen-zum-thema.html.

BMI (Bundesministerium für Inneres) 2018: Asylstatistik 2018, Wien, Eigenverlag. https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Asyl-Jahresstatistik_2018.pdf.

BMI (Bundesministerium für Inneres) 2021a: Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2021, Eigenverlag. Abgerufen am 9. Juli 2022 unter https://

www.bmi.gv.at/312/statistiken/files/nag_jahr/Niederlassungs-_und_Aufenthaltsstatistik_Jahresstatistik_2021.pdf.

BMI (Bundesministerium für Inneres) 2021b: Asyl-Statistik 2021. Wien https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Jahresstatistik_2021_v2.pdf.

BMI (Bundesministerium für Inneres) 2021c: *Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik April 2021*, Wien, Eigenverlag. https://bmi.gv.at/312/statistiken/files/NAG_2021/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_April_2021.pdf.

BMI (Bundesministerium für Inneres) 2022: *Karner zur Grundversorgung: Erhöhte Kostensätze werden umgesetzt*, Artikel Nr: 19691, 8. Juni, Wien. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.bmi.gv.at/news.aspx?id=786151314B306E6A7133383D.

Bock-Schappelwein, Julia/Bremberger, Christoph/Hierländer, Robert/Huber, Peter/Knittler, Käthe/Berger, Johannes/Hofer, Helmut/Miess, Michael/Strohner, Ludwig 2009: *Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989–2007*, WIFO-Monografien, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=34980&mime_type=application/pdf.

Böheim, René/Fink, Marian/Rocha-Akis, Silvia/Zulehner, Christine 2017: ‚Die Entwicklung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede in Österreich', *WIFO-Monatsberichte* Jg. 90, Nr. 9, 713–725. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=60635&mime_type=application/pdf.

Böhme, Marcus H./Persian, Ruth/Stöhr, Tobias 2014: ‚Alone but better off? Adult child migration and health of elderly parents in Moldova', *Journal of Health Economics*, Jg. 39, 211–227. https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2014.09.001.

Borjas, George J. 1989: ‚Immigrant and emigrant earnings: A longitudinal study', *Economic Inquiry*, Jg. 27, Nr. 1, 21–37. https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1989.tb01161.x.

Borjas, George J. 1999: ‚The economic analysis of immigration', in Orley C. Ashenfelter/David Card (Hg.): *Handbook of Labor Economics*, Chapter 28, Volume 3, Part A, Amsterdam, Elsevier, 1697–1760. https://doi.org/10.1016/S1573-4463(99)03009-6.

Borjas, George J. 2000: ‚The economic progress of immigrants', in George J. Borjas (Hg.): *Issues in the economics of immigration*, Chicago, University of Chicago Press, 15–50.

Boumans, Dorine/Schneider, Friedrich 2019: ‚Ausmaß und Auswirkungen der Schattenwirtschaft. Ergebnisse der Sonderfragen des ifo World Economic Survey', *ifo Schnelldienst*, Jg. 72, Nr. 24, 90–95.

Bovenkerk, Frank 1992: *A manual for international comparative research on discrimination on the grounds of „race" and ethnic origin: Testing discrimination in natural experiments*, Genf, International Labour Organization.

Bratsberg, Bernt/Raaum, Oddbjørn/Sørlie, Kjetil 2007: ‚Foreign-born migration to and from Norway', in Çaglar Özden/Maurice Schiff (Hg.): *International migration, economic development and policy,* New York, World Bank and Palgrave Macmillan 259–291. https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6935-7.

Brenke, Karl/Yuksel, Mutlu/Zimmermann, Klaus F. 2009: ‚EU enlargement under continued mobility restrictions: consequences for the German labor market', in Martin Kahanec/ Klaus F. Zimmermann (Hg.): *EU labor markets after post-enlargement migration*, Berlin und Heidelberg, Springer, 111–129. https://doi.org/10.1007/978-3-642-02242-5.

Brenzel, Hanna/ Kosyakova, Yuliya 2019: *Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb*, IAB-Kurzbericht 6/2019. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.ueberaus.de/wws/arbeitsmarkt-integration-und-spracherwerb-von-fluechtlingen.php.

Breuer, Marc 2019: ‚Unternehmerische Bewältigung von Prekarität. Erfahrungen und Strategien bei Selbständigen mit Migrationshintergrund', *Soziale Probleme*, Jg. 30, 9–32. https://doi.org/10.1007/s41059-019-00055-9.

Brewer, Marilynn B./Kramer, Roderick M. 1985: ‚The psychology of intergroup attitudes and behavior', *Annual review of psychology*, Jg. 36, Nr. 1, 219–243. https://doi.org/10.1146/annurev.ps.36.020185.001251.

Brücker, Herbert/Baas, Timo/Beleva, Iskra/Bertoli, Simone/Boeri, Tito/Damelang, Andreas/Duval, Laetitia/Hauptmann, Andreas/Fihel, Agnieszka/Huber, Peter/Iara, Anna/Ivlevs, Artjoms/Jahn, Elke J./Kaczmarczyk, Pawel/Landesmann, Michael E./Mackiewicz-Lyziak, Joanna/Makovec, Mattia/Monti, Paola/Nowotny, Klaus/Okólski, Marek/Richter, Sándor/ Upward, Richard/Vidovic, Hermine/Wolf, Katja/Wolfeil, Nina/Wright, Peter/Zaiga, Krisjane /Zylicz, Anna 2009: *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Final Report (IAB, CMR, fRDB, GEP,WIFO, wiiw), Nürnberg.

Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya/Schuss, Eric 2021: ‚The labor market integration of refugees: What can we learn from the German Experience?', in Gudrun Biffl/ Philip Martin (Hg.): *Integrating low-skilled migrants in the digital age: European and US experience*, Krems, Edition Donau-

Universität Krems. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://door.donau-uni.ac.at/open/o:982.

Bruneforth, Michael//Lassnigg, Lorenz/Vogtenhuber, Stefan/Schreiner, Claudia/Breit, Simone 2016 (Hg.): *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 1. Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren*, Graz, Leykam. http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-1.

Brunovskis, Anette/Bjerkan, Lise/Zhang, Li Chun 2008: *Research with irregular migrants in Norway. Methodological and ethical challenges and emerging research agendas*, Fafo Research Foundation Report, Developing Methods for determining the number of unauthorised foreigners in Norway, Oslo, Norwegian Directorate of Immigration.

Buber-Ennser, Isabella/Kohlenberger, Judith/Rengs, Bernhard/Al Zalak, Zakarya /Goujon, Anne/Striessnig, Erich/Potančoková, Michaela/Gisser, Richard/Testa, Maria Rita/Lutz, Wolfgang 2016: *Human capital, values, and attitudes of persons seeking refuge in Austria in 2015*, PLOS ONE. Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (WU, ÖAW, IIASA), Vienna Institute of Demography der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0163481.

Burstein, Ariel/Hanson, Gordon/Tian, Lin/Vogel, Jonathan 2020: ‚Tradability and the labor-market impact of immigration: Theory and evidence from the United States', *Econometrica*, Jg. 88, Nr. 3, 1071–1112. https://doi.org/10.3982/ECTA16196.

Butschek, Felix/Walterskirchen, Ewald 1974: ‚Aspekte der Ausländerbeschäftigung', *WIFO-Monatsberichte* Jg. 47, Nr. 4, 214–224. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1974Heft04_214_224.pdf.

Butschek, Sebastian/Walter, Thomas 2014: ‚What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature', *IZA Journal of Migration*, Jg. 3, Nr. 1, 1–18. https://doi.org/10.1186/s40176-014-0023-6.

Büttner, Thomas/Münz, Rainer 2016: *Comparative analysis of international migration in population projections*, KNOMAD Working Paper 10, Global Knowledge Partnership on Migration and Development. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.knomad.org/publication/comparative-analysis-international-migration-population-projections.

Büttner, Thomas/Münz, Rainer 2020: *Migration Projections: The Economic Case*, KNOMAD Working Paper 37. Abgerufen am 26. Oktober 2022 unter https://www.knomad.org/sites/default/files/2020-09/KNOMAD_Paper_MigrationProjectionsTheEconomicCase%20_TBuettner_RMuenz.pdf.

Cabanda, Exequiel/Chou, Meng-Hsuan 2019: ‚Designing the export of nurses: Whither „Asian values" in the emigration policies of the Philippines?', in Heike Grimm (Hg.): *Public policy research in the global south. A cross-country perspective*, Cham, Springer, 197–213. https://doi.org/10.1007/978-3-030-06061-9_11.

Caliendo, Lorenzo/Opromolla, Luca David/Parro, Fernando/Sforza, Alessandro 2017: ‚Goods and factor market integration: a quantitative assessment of the EU enlargement', *Journal of Political Economy*, Jg. 129, Nr. 12, 3491–3545. https://doi.org/10.1086/716560.

Cangiano, Alessio 2012: *Immigration policy and migrant labour market outcomes in the European Union: New evidence from the EU Labour Force Survey*, LAB-MIG-GOV Project „Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe?", fieri Working Papers. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://labmiggov.fieri.it/wp-content/uploads/2012/05/Cangiano-Lab-Mig-Gov-Final-Report-WP4.pdf.

Cangiano, Alessio 2014: ‚Migration policies and migrant employment outcomes', *Comparative Migration Studies*, Jg. 2, Nr. 4, 417–443. https://doi.org/10.5117/CMS2014.4.CANG.

Card, David 1990: ‚The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market', *Industrial and Labor Relations Review*, Jg. 43, Nr. 2, 245–257. https://doi.org/10.1177%2F001979399004300205.

Chand, Satish 2008: ‚Skilled migration and brain drain', *Bank of Valletta Review*, Nr. 38, 1–7.

Chiswick, Barry R. 1978: ‚The effect of americanization on the earnings of foreign born men', *Journal of Political Economy*, Jg. 86, Nr. 5, 897–921. https://www.jstor.org/stable/1828415.

Chiswick, Barry R./Cohen, Yinon/Zach, Tzippi 1997: ‚The labor market status of immigrants: Effects of the unemployment rate at arrival and duration of residence', *Industrial and Labor Relations,* Jg. 50, Nr. 2, 289–303. https://doi.org/10.1177/001979399705000206.

Chiswick, Barry R./DebBurman, Noyna 2004: ‚Educational attainment: Analysis by immigrant generation', *Economics of Education Review,* Jg. 23, Nr. 4, 361–379. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2003.09.002.

Chiswick, Barry R./Miller, Paul W. 2011: ‚The „negative" assimilation of immigrants: A special case', *ILR Review*, Jg. 64, Nr. 3. https://doi.org/10.1177/001979391106400305.

Chong, Koh Ping 2019: „Robots to wipe out 20 million jobs around the world by 2030: Study", *The Straits Times*, June 26. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.straitstimes.com/tech/robots-to-wipe-out-20-million-jobs-around-the-world-by-2030-study.

Chu, Donald B./Griffey, David 1985: ‚The contact theory of racial integration: The case of sport', *Sociology of Sport Journal,* Jg. 2, Nr. 4, 323–333. https://doi.org/10.1123/ssj.2.4.323.

Clemens, Michael A./Hunt, Jennifer 2017: ‚The labor market effects of refugee waves: Reconciling conflicting results', *ILR Review*, Jg. 72, Nr. 4, 818–857. https://doi.org/10.1177/0019793918824597.

Cohen-Goldner, Sarit/Epstein, Gil S. 2014: ‚Age at immigration and high school dropouts', IZA Journal of Migration, Jg. 3, Nr. 19. https://doi.org/10.1186/s40176-014-0019-2.

COE (Council of Europe) 2014: *Refugees and the right to work*, Draft resolution, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons of the Parliamentary Assembly, 13. März 2014. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter http://www.assembly.coe.int/LifeRay/MIG/pdf/TextesProvisoires/2014/20140313-RefugeeRightToWork-EN.pdf.

Council of the European Union 2004: *A new strategy for Social Cohesion: Revised strategy for Social Cohesion*, approved by the Council of Europe Committee of Ministers on 31 March 2004. Abgerufen am 22. November 2022 unter https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf.

Crenshaw, Kimberle 1989: ‚Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics', *University of Chicago Legal Forum*, Jg. 1989, Nr. 1, 139–167. Abgerufen am 6. Oktober 2022 unter https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8.

Crespo Cuaresma, Jesús/Huber, Peter/Oberdabernig, Doris/Raggl, Anna 2015: *Migration in an ageing Europe: What are the challenges?*, WWW for Europe, Working Paper Series Nr. 79. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2483852.

Crossman, Eden/Hou, Feng 2022: *International students as a source of labour supply: Pre-immigration study in Canada and post-immigration earnings*. Economic and Social Reports, Statistics Canada. https://doi.org/10.25318/36280001202200200004-eng.

Czaika, Mathias (Hg.) 2018: *High-Skilled Migration. Drivers and Policies*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198815273.001.0001.

Czech, Philip/Salinger, Ulrike 2011 (Hg.): *Diskriminierung – Grundrechtsverletzung oder Kavaliersdelikt? Das Gleichbehandlungsrecht in der Praxis*, Österreichisches Institut für Menschenrechte, Salzburg.

Dannecker, Petra/Cakir, Alev 2016: ‚Female migrant entrepreneurs in Vienna: Mobility and its embeddedness', *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 41, 97–113. https://doi.org/10.1007/s11614-016-0193-y.

Dao, Mai/Furceri, Davide/Loungani, Prakash 2014: *Regional labor market adjustments in the United States and Europe,* IMF Working Paper WP 14/26, Washington, International Monetary Fund. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1426.pdf.

Davesne, Alban 2009: ‚The laval case and the future of labour relations in Sweden', *Les cahiers Européens*, Jg. 2009, Nr. 01. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1522235.

Decressin, Jörg/Fatás, Antonio 1995: ‚Regional labour market dynamics in Europe', *European Economic Review*, Jg. 39, Nr. 9, 1627–1655. https://doi.org/10.1016/0014-2921(94)00102-2.

De Haas, Hein 2018: *European migrations: Dynamics, drivers, and the role of policies*, Luxemburg, Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2760/168653.

De Haas, Hein/Czaika, Mathias/Flahaux, Marie-Laurence/Mahendra, Edo/Natter, Katharina/Vezzoli, Simona/Villares-Varela, María 2019: ‚International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects', *Population and Development Review*, Jg. 45, Nr. 4, 885–922. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padr.12291.

De la Rica, Sara 2009: *The effect of the 2004 and 2007 EU enlargement on the Spanish labour market*, IZA Discussion Paper 4104, Bonn, Institute of Labor Economics (IZA). http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1373338.

De Wispelaere, Frederic/Pacolet, Jozef 2018: *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2017,* Brüssel, Europäische Kommission. https://data.europa.eu/doi/10.2767/45869.

Di Giovanni, Julian/Levchenko, Andrei A./Ortega, Francesco 2015: ‚A global view of cross-border migration', *Journal of the European Economic Association*, Jg. 13, Nr. 1, 168–202. https://doi.org/10.1111/jeea.12110.

Doeringer, Peter B./Piore, Michael J. 1971: *Internal labor markets and manpower analysis*, Lexington, Mass., Heath. https://doi.org/10.4324/9781003069720.

Dølvik, Jon E./Eldring, Line 2006: ‚Mobility of services and posting of workers in the enlarged Europe – challenges for labour market regulation', *Transfer: European Review of Labour and Research*, Jg. 2, Nr. 6, 137–141. https://doi.org/ 10.1177/102425890601200201.

Dooley, David/Fielding, Jonathan/Levi, Lennart 1996: ‚Health and Unemployment', *Annual Review Public Health*, Jg. 17, 449–465. https://doi.org/10.1146/annurev.pu.17.050196.002313.

Dorling, Danny 2009: ‚Unemployment and health', *The British Medical Journal*, Jg. 338, b829, editorial. https://doi.org/10.1136/bmj.b829.

Dovidio, John/Gaertner, Samuel 1986: ‚Prejudice, discrimination and racism: Historical trends and contemporary approaches', in John Dovidio/Samuel Gaertner (Hg.): *Prejudice, discrimination, and racism*, San Diego, New York, Berkeley, Academic Press, 1–34.

Dövenyi, Zoltan 1997: ‚Zeitliche und räumliche Aspekte der Migrationswellen in Ungarn 1918–1955', in Gerhard Seewann (Hg.): *Migration und ihre Auswirkungen. Das Beispiel Ungarn 1918–1995*, Buchreihe der Südostdeutschen Historischen Kommission, Band 36, München, R. Oldenbourg.

Dumont, Jean-Christophe/Spielvogel, Gilles/Widmaier, Sarah 2010: *International migrants in developed, emerging and developing countries: An extended profile*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 114, Paris, OECD-Publishing. https://doi.org/10.1787/5km4g1bk3r7h-en.

Dustmann, Christian 1996: ‚Return migration: The European experience', *Economic Policy*, Jg. 11, Nr. 22, 215–250. https://doi.org/10.2307/1344525.

Dustmann, Christian 2003: ‚Return migration, wage differentials, and the optimal migration duration', *European Economic Review*, Jg. 47, Nr. 2, 353–369. https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00184-2.

Dustmann, Christian/Fabbri, Francesca/Preston, Ian 2005: ‚The impact of immigration on the British labour market', *The Economic Journal*, Jg. 115, Nr. 507, 324–341. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://EconPapers.repec.org/RePEc:ecj:econjl:v:115:y:2005:i:507:p:f324-f341.

Dustmann, Christian/Frattini, Tommaso 2011*: Immigration: The European experience*, Centro Studi Luca d'Agliano Development Studies Working Paper Nr. 326. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2023575.

Dustmann, Christian/Frattini, Tomaso/Halls, Caroline 2010: ‚Assessing the fiscal costs and benefits of A8 migration to the UK', *Fiscal Studies*, Jg. 31, Nr. 1, 1–41.

Dustmann, Christian/Frattini, Tommaso/Rosso, Anna (2015): ‚The effect of emigration from Poland on Polish wages', *The Scandinavian Journal of Economics,* Jg. 117, Nr. 2, 522–564. https://doi.org/10.1111/sjoe.12102.

Dustmann, Christian/Weiss, Yoram 2007: ‚Return migration: Theory and empirical evidence from the UK', *British Journal of Industrial Relations*, Jg. 45, Nr. 2, 236–256. https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2007.00613.x.

Edgeworth, Francis Y. 1922: ‚Equal pay to men and women for equal work', *The Economic Journal,* Jg. 32, Nr. 128, 431–457. https://doi.org/10.2307/2223426.

Elsner, Benjamin 2013a: ‚Emigration and wages: The EU enlargement experiment', *Journal of International Economics,* Jg. 91, Nr. 1, 154–163. https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2013.06.002.

Elsner, Benjamin 2013b: ‚Does emigration benefit the stayers? Evidence from EU enlargement', *Journal of Population Economics*, Jg. 26, Nr. 2, 531–553. https://doi.org/10.1007/s00148-012-0452-6.

Elsner, Benjamin/Zimmermann, Klaus F. 2016: ‚Migration 10 years after: EU enlargement, closed borders, and migration to Germany', in Martin Kahanec/Klaus Zimmermann (Hg.): *Labor migration, EU enlargement, and the great recession*. Berlin, Heidelberg, Springer, 85–101. https://doi.org/10.1007/978-3-662-45320-9_4.

Engbersen, Godfried/Snel, Erik 2013: ‚Liquid migration. Dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows', in Birgit Glorius/Izabela Grabowska-Lusinska/Aimee Kuvik (Hg.): *Mobility in transition*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 21–40. https://doi.org/10.1515/9789048515493-002.

Eppel, Rainer/Leoni, Thomas/Mahringer, Helmut 2017: *Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich*. WIFO-Monatsberichte Jg. 90, Nr. 5, 425–439. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=60454&mime_type=application/pdf.

Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Esser, Hartmut 2001: *Integration und ethnische Schichtung*, Working Paper Nr. 40 des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES). Abgerufen am 3. Oktober 2010 unter https://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-40.pdf.

ETUC (European Trade Union Confederation) 2008: *Workers' rights and economic freedoms – View from ETUC*, Brüssel, 9. Oktober. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.etuc.org/en/speech/workers-rights-and-economic-freedoms.

ETUI 2016: *Map of European Industrial Relations*, Brüssel. Abgerufen am 13. Oktober 2022 unter http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Map-of-European-Industrial-Relations.

Eurobarometer 2020: *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer 498, Report, Brüssel, Europäische Union. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2250.

EU-OSHA (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) o. J.: *Mehrjähriges Strategieprogramm und Arbeitsprogramme*, Bilbao. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://osha.europa.eu/de/corporate-strategy-and-work-programmes.

EU-OSHA 1999: *Work-related neck and upper limb musculoskeletal disorders*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commu-

nities. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://osha.europa.eu/en/publications/report-work-related-neck-and-upper-limb-musculoskeletal-disorders.

EU-OSHA 2022: *Arbeitsbedingte Erkrankungen*. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://osha.europa.eu/de/themes/work-related-diseases.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) 2019a: *How your birthplace affects your workplace*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19004en.pdf.

Eurofound 2019b: *Working conditions and workers' health*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18041en.pdf.

Eurofound 2020: *Working conditions in sectors*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19005en.pdf.

Europäische Kommission 2018a: *Die Europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen*, Brüssel. Abgerufen am 20. Oktober 2022 unter https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de.

Europäische Kommission 2018b: *Employment and decent work*, Brüssel. Abgerufen am 20. Oktober 2022 unter https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/sustainable-growth-and-jobs/employment-and-decent-work_en.

Europäische Kommission 2018c: *Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige*, Straßburg, den 13.3.2018, COM 2018 132 final, 2018/0059 (NLE). Abgerufen am 22. November 2022 unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0132.

Europäische Kommission 2019: *Discrimination in the EU in 2019. Special Eurobarometer 493*, Brüssel, Directorate-General for Justice and Consumers, Directorate-General for Communication. Abgerufen am 15. März 2022 unter https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2251.

Europäische Kommission 2020: *Leitlinien für Saisonarbeitnehmer in der EU im Zusammenhang mit dem Covid-19-Ausbruch*, Brüssel, den 16.7.202, C(2020) 4813 final. Abgerufen am 22. November 2022 unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidelines_on_seasonal_workers_in_the_eu_in_the_context_of_the_covid-19_outbreak_de.pdf.

Europäische Kommission 2021: *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit*, Brüssel, den 9.12.2021, COM(2021) 762 final, 2021/0414 (COD). Abgerufen am 22. November 2022 unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0762CELEX:52021PC0762.

Europäisches Parlament 2019: *Revision of Regulation on social security coordination – LABOUR MOBILITY PACKAGE,* Brüssel. Abgerufen am 22. Oktober 2022 unter https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-labour/file-jd-revision-of-regulation-on-social-security-labour-mobility-package.

Europäisches Parlament 2020: Bold measures needed to protect cross-border and seasonal workers in EU, MEPs say, Brüssel, 19.6.2020. Abgerufen am 22. Oktober 2022 unter https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200615IPR81233/bold-measures-needed-to-protect-cross-border-and-seasonal-workers-meps-say.

EU (Europäische Union) 2011: *Indicators of immigrant integration. A pilot study*, Eurostat Methodologies and Working Papers, Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/indicators-immigrant-integration-pilot-study_en.

EU 2015: *Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation*, Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission Services, Luxemburg. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dbf286dd-2365-40d5-910b-0f100706fb17.

EU 2022: *Beschäftigung und Soziales*, Brüssel. Abgerufen am 22. Oktober 2022 unter https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/employment-and-social-affairs_de.

Eurostat 2019a: *Statistik über regionale Bevölkerungsprognosen*, Statistics explained, Luxemburg. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=458916.

Eurostat 2019b: *Tourism industries – employment*, Luxemburg. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_industries_-_employment.

Eurostat 2020: *Wage determinants in the European Union. Evidence from structure of earnings survey (ses 2014) data*, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter

https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/10654224/KS-FT-20-003-EN-N.pdf/b39e3e72-936e-359d-a3ea-561ae13fcde9.

Eurostat 2021: *Migrants more likely over-qualified than nationals*, Luxemburg. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210721-1.

EWCS (European Working Conditions Survey) 2016: *Wie zufrieden sind Sie mit den Arbeitsbedingungen in Ihrem Hauptberuf? (Berufliche Aussichten), Visualisierung: EU-Säulendiagramm nach: Alter, Alle*. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.eurofound.europa.eu/de/data/european-working-conditions-survey?locale=DE&dataSource=EWCS2017NW&media=png&width=740&question=y15_Q88&plot=euBars&countryGroup=linear&subset=agecat_3&subsetValue=All.

Expertenrat für Integration 2020: *Integrationsbericht 2020. 10 Jahre Expertenrat – 10 Jahre Integrationsbericht*, Wien, Bundeskanzleramt. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/service/publikationen-aus-dem-bundeskanzleramt/publikationen-zu-integration/integrationsberichte.html.

Expertenrat für Integration 2021: *Integration im Kontext der Corona-Pandemie*, *Integrationsbericht 2021*, Wien, Bundeskanzleramt. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/service/publikationen-aus-dem-bundeskanzleramt/publikationen-zu-integration/integrationsberichte.html.

Expertenrat für Integration 2022: *Integrationsbericht 2022*, Wien, Bundeskanzleramt. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/service/publikationen-aus-dem-bundeskanzleramt/publikationen-zu-integration/integrationsberichte.html.

Faist, Thomas 2006: ‚The migration-security nexus: International migration and security before and after 9/11', in Y. Michal Bodemann/Gökçe Yurdakul (Hg.): *Migration, citizenship, ethnos*, New York, Palgrave Macmillan, 103–119. https://doi.org/10.1057/9781403984678_6.

Fang, Hanming/Moro, Andrea 2010: *Theories of statistical discrimination and affirmative action: A survey*, NBER Working Papers 15860, Cambridge MA, National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53187-2.00005-X.

Fassmann, Heinz/Kohlbacher, Josef/Reeger, Ursula 2004: *Polen in Wien. Entwicklung, Strukturmerkmale und Interaktionsmuster*, Institut für Stadt- und Regionalforschung, Forschungsberichte 30, Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Fassmann, Heinz/Reeger, Ursula/Sievers, Wiebke 2009 (Hg.): *Statistics and reality, concepts and measurements of migration in Europe*, IMISCOE Re-

port, Amsterdam, Amsterdam University Press. https://doi.org/10.5117/9789089640529.

Felbermayr, Gabriel J./Toubal, Faris (2012): ‚Revisiting the trade-migration nexus: Evidence from new OECD data', *World Development,* Jg. 40, Nr. 5, 928–937. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.11.016.

Fellmeth, Gracia/Rose-Clarke, Kelly/Zhao, Chenyue/Busert, Laura K./Zheng, Yunting/Massazza, Alessandro/Sonmez, Hacer/Eder, Ben/Blewitt, Alice 2018: ‚Health impacts of parental migration on left-behind children and adolescents: a systematic review and meta-analysis', *The Lancet*, Jg. 392, 2567–2582. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32558-3.

Fihel, Agnieska/Janicka, Anna/Kaczmarczyk, Paweł/Nestorowicz, Joanna 2015: *Free movement of workers and transitional arrangements: Lessons from the 2004 and 2007 enlargements*, Report to the European Commission, Warsaw, Centre of Migration Research. http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.3267.3448.

Fischer, Georg/Vanderseypen, Guido 2012: ‚New clouds of the grey economy over Europe?', in Gudrun Biffl/ Lydia Rössl (Hg.): *Migration und Integration 3. Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis.* Reihe Dialogforum Integration, Bad Vöslau, omninum, 45–55.

Fleischmann, Fenella/Dronkers, Jaap 2010: ‚Unemployment among immigrants in European labour markets: an analysis of origin and destination effects', *Work, Employment and Society*, Jg. 24, Nr. 2. https://doi.org/10.1177/0950017010362153.

Forstner, Klaus/Kernbeiß, Günter/Münz, Rainer/Wagner-Pinter, Michael 2019: *Erwerbsverläufe von Migrant/innen aus der EU, aus Drittstaaten und von Flüchtlingen aus Syrien, Afghanistan und der Russischen Föderation im Vergleich*, ÖIF-Forschungsbericht, Wien, Österreichischer Integrationsfonds. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/AT/Fotos/Publikationen/Forschungsbericht/FoBe_Erwerbsverlaeufe_Gesamt_Ansicht.pdf.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) 2012: *Die Grundrechte von Migranten in einer irregulären Situation in der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_de_webres_1.pdf.

Frey, William H. 2009: *The great American migration slowdown: Regional and metropolitan dimensions*. Metropolitan Policy Program at Brookings, Washington. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/1209_migration_frey-1.pdf.

Friedberg, Rachel M./Hunt, Jennifer 1995: ‚The impact of immigrants on host country wages, employment and growth', *Journal of Economic Perspectives*, Jg. 9, Nr. 2, 23–44. https://doi.org/10.1257/jep.9.2.23.

Friedman, Milton 1978: ‚What is America?', in *The economics of freedom*, Cleveland, Standard Oil Company of Ohio. http://academic.depauw.edu/~hbarreto/courses/HistEcon/Smith/FriedmanAmericaTranscript.pdf.

Friesl, Christian/Aichholzer, Julian/Hajdinjak, Sanja/Kritzinger, Sylvia 2019 (Hg.): *Quo vadis Österreich? Wertewandel zwischen 1990 und 2018*, Wien, Czernin Verlag.

Friesl, Christian/Renner, Katharina/Wieser, Renate 2010: ‚Wir und die Anderen, Einstellungen zu Fremden und Fremdenfeindlichkeit in Österreich', *SWS-Rundschau,* Jg. 50, Nr. 1, 6–32. https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/32114.

Fritsch, Nina-Sophie 2018: ‚Arbeitsmarkt, Berufe und Geschlecht in Österreich', *SWS-Rundschau*, Jg. 58, Nr. 3, 2–22.

Fry, Richard/Cohn, D'Vera 2021: *In 2020, fewer Americans moved, exodus from cities slowed*, Pew Research Center, 16. December. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/12/16/in-2020-fewer-americans-moved-exodus-from-cities-slowed/.

Fürst, Ariana/Balke, Jan 2013: ‚Transnationales ethnisches Unternehmertum. Das Fallbeispiel türkischstämmiger Unternehmer in Duisburg-Marxloh', *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 71, 247–259. https://doi.org/10.1007/s13147-013-0233-z.

Galí, Jordi 2022: ‚Insider-outsider labor markets, hysteresis, and monetary policy', *Journal of Money, Credit and Banking*, Jg. 54, Nr. S1, 53–88. https://doi.org/10.1111/jmcb.12898.

Gallotti, Maria 2009: *The Gender Dimension of Domestic Work in Western Europe*, International Migration Papers No. 96, ILO, Genf. Abgerufen am 6. Oktober 2022 unter https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178149/lang--en/index.htm.

Gandal, Neil A./Hanson, Gordon H./Slaughter, Matthew J. 2004: ‚Technology, trade, and adjustment to immigration in Israel', *European Economic Review*, Jg. 48, Nr. 2, 403–428. https://doi.org/10.1016/S0014-2921(02)00265-9.

Gannon, Brenda/Plasman, Robert/Rycx, Francois/Tojerow, Ilan 2007: ‚Inter-industry wage differentials and the gender wage gap: Evidence from European Countries', *The Economic and Social Review*, Jg. 38, Nr. 1, 135–155. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.706345.

Gao, Jie/Wu, Huiying/You, Jiaxing/Smith, Meg 2021: ‚Migrant entrepreneurs and firm innovation', *Accounting & Finance*, Jg. 61, Nr. 5, 6069–6112. https://doi.org/10.1111/acfi.12834.

Geddes, Andrew 2000: *Immigration and European integration: Towards fortress Europe?* Manchester, Manchester University Press.

Geisberger, Tamara 2017: ‚Niedriglohnbeschäftigung in Österreich 2014: geringe Dynamik – verfestigte Strukturen', *Statistische Nachrichten*, Nr. 11, 924–939. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.armutskonferenz.at/media/geisberger_niedrieglohnbeschaeftigung_oesterreich-2017.pdf.

Genc, Murat/Gheasi, Masood/ Nijkamp, Peter/ Poot, Jacques 2012: ‚The impact of immigration on international trade: a meta-analysis', in Peter Nijkamp/Jacques Poot/Mediha Sadin (Hg.): *Migration impact assessment*, London, Edward Elgar Publishing, 301–337.

Gétaz, Raymond/Hahn, Kathi/Reiser, Hannes 2004 (Hg.): *Bittere Ernte – Die moderne Sklaverei in der industriellen Landwirtschaft Europas*, Verlag Europäisches BürgerInnenforum CEDRI.

Ghulam, Natasha/Kreuzhuber, Margit 2020: ‚Schwerpunkt Arbeitsmigration: Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU im Überblick', in Peter Bußjäger/Christian Gsodam (Hg.): *Migration und Europäische Union. Multi-level-governance als Lösungsansatz*, Institut für Föderalismus Schriftenreihe 133, Wien, New Academic Press, 181–203.

Gibson, Caley 2020: „Health-care workers walk off the job in wildcat strikes across Alberta", *Global News*, 26. Oktober. Abgerufen am 22. November 2022 unter https://globalnews.ca/news/7422113/alberta-front-line-hospital-staff-walk-off-aupe/.

Gilpin, Nicola/Henty, Matthew/Lemos, Sara/Portes, Jonathan/Bullen, Chris 2006: *The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market*. Department for Work and Pensions Working Paper 29, London, Department for Work and Pensions. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://conference.iza.org/conference_files/amm2006/lemos_s1613.pdf.

Giuntella, Osea/Mazzonna, Fabrizio 2015: ‚Do immigrants improve the health of natives?', *Journal of Health Economics*, Jg. 43, Nr. C, 140–153. https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2015.06.006.

Glytsos, Nicholas P. 1988: ‚Remittances in temporary migration: A theoretical model and its testing with the Greek-German experience', *Weltwirtschaftliches Archiv*, Jg. 124, 524–549. https://doi.org/10.1007/BF02708664.

Goesmann, Christina/Nölle, Kerstin 2009: *Die Wertschätzung für die Pflegeberufe im Spiegel der Statistik*, Working Paper, Berufe im Schatten, Dortmund, Technische Universität Dortmund.

Gomolla, Mechtild 2010: ‚Institutionelle Diskriminierung. Neue Zugänge zu einem alten Problem', in Ulrike Hormel/Albert Scherr (Hg.): *Diskriminierung*, Berlin, Verlag für Sozialwissenschaften, 61–93.

Górny, Agata/Kaczmarczyk, Paweł 2019: ‚European migration transition in the context of post-enlargement migration from and into Central and Eastern Europe', in Christine Inglis/Wei Li/Binod Khadria (Hg.): *The SAGE handbook of international migration*, London, Sage, 358–375. https://dx.doi.org/10.4135/9781526470416.

Grabowska-Lusinska, Izabela 2013: ‚Anatomy of post-accession migration. How to measure „liquidity" and other patterns of post-accession migration flows', in Birgit Glorius/Izabela Grabowska-Lusinska/Aimee Kuvik (Hg): *Mobility in transition: Migration patterns after EU enlargement*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 41–64. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.imiscoe.org/docman-books/355-gloriusgrabowska-lusinska-a-kuvik-eds-2013/file.

Graf, Maximilian/Knoll, Sarah 2017: ‚Das Ende eines Mythos? Österreich und die Kommunismusflüchtlinge', in Börris Kuzmany/Rita Garstenauer (Hg.) *Aufnahmeland Österreich. Über den Umgang mit Massenflucht seit dem 18. Jahrhundert*, Wien, Mandelbaum Verlag, 206–230.

Granato, Mona 2004: *Feminisierung der Migration – Chancengleichheit für (junge) Frauen mit Migrationshintergrund in Ausbildung und Beruf: Kurzexpertise für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration*, Bonn, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB). Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-352558.

Grubanov-Boskovic, Sara/Natale, Fabrizio 2017: *Migration in a segmented labour market*. JRC Technical reports, EUR 28731, Sevilla, JRC. https://doi.org/10.2760/213154.

Gruber, Oliver 2018: ‚Diversität und Integration im Schulsystem. Empirische Befunde zur Ungleichheit und ihre bildungspolitischen Konsequenzen', *GW-Unterricht*, Jg. 151, Nr. 3, 5–19. https://doi.org/10.1553/gw-unterricht151s5.

Grünberger, Klaus/Zulehner, Christine 2009: ‚Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Österreich', *WIFO-Monatsbericht*, Jg. 82, Nr. 2, 139–150. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=35202&mime_type=application/pdf.

Guger, Alois 1990: ‚Zur Mindestlohnforderung des ÖGB', *WIFO-Monatsberichte*, Jg. 63, Nr. 4, 189–193. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1990Heft04_189_193.pdf.

Haberfellner, Regina/Betz, Fritz/Böse, Martina/Riegler, Johanna 2000: *Ethnic Business – Integration vs. Segregation*, Endbericht im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Fremdenfeindlichkeit" des BM:WV, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.zsi.at/object/publication/1334/attach/Ethnic-Business_2000.pdf.

Halla, Martin/Wagner, Alexander F./Zweimüller, Josef 2017: ‚Immigration and voting for the far right', *Journal of the European Economic Association*, Jg. 15, Nr. 6, 1341–1385. https://doi.org/10.1093/jeea/jvx003.

Hamel, Jean-Yves 2009: *Information and communication technologies and migration*. United Nations Development Programme, Human Development Reports, Research Paper 2009/39. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://hdr.undp.org/content/information-and-communication-technologies-and-migration.

Hansen, Jorgen/Wahlberg, Roger 2008: ‚Occupational gender composition and the gender wage gap in Sweden', in Solomon W. Polachek/Konstantinos Tatsiramos (Hg.): *Work, earnings and other aspects of the employment relation,* Research in Labor Economics, Band 28, Bingley, Emerald Group Publishing Limited, 353–369. https://doi.org/10.1016/S0147-9121(08)28011-8.

Haug, Sonja 2000: *Soziales Kapital und Kettenmigration: Italienische Migranten in Deutschland,* Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BIB), Band 31, Opladen, Leske + Budrich. https://doi.org/10.1007/978-3-322-94983-7.

Hawthorne, Lesleyanne 2008: *The Growing Global Demand for Students as Skilled Migrants*, Washington, DC, Migration Policy Institute. https://www.migrationpolicy.org/research/growing-global-demand-students-skilled-migrants.

Hazans, Michails/Philips, Kaja 2009: ‚The post-enlargement migration experience in the Baltic labor markets', in Martin Kahanec/Klaus F. Zimmermann (Hg.): *EU labor markets after post-enlargement migration*, Berlin, Heidelberg, Springer, 255–304. https://doi.org/10.1007/978-3-642-02242-5.

Heinesen, Eskil/Husted, Leif/Rosholm, Michael 2013: ‚The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark', *IZA Journal of Migration*, Jg. 2, Nr. 1, 1–22. https://doi.org/10.1186/2193-9039-2-15.

Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver (Hg.) 1995: *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*, Veröffentlichung des Ludwig Boltzmann Instituts für Geschichte und Gesellschaft, Band 25, Wien, Dachs Verlag.

Herzog-Punzenberger, Barbara/Schnell, Philipp 2012: ‚Die Situation mehrsprachiger Schüler/innen im österreichischen Schulsystem – Problemlagen, Rahmenbedingungen und internationaler Vergleich', in Barbara Herzog-Punzenberger (Hg.): *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*, Graz, Leykam, 229–267. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00382/imfname_284255.pdf.

Hibbs, Douglas A. Jr./Locking, Håkan 1995: ‚Solidarity wage policies and industrial productivity in Sweden', *Nordic Journal of Political Economy*, Jg. 22, 95–108. Abgerufen am 11. November 2022 unter https://www.nopecjournal.org/NOPEC_1995_a07.pdf.

Hierländer, Robert/Huber, Peter/Iara, Anna/Landesmann, Michael/Nowotny, Klaus/O'Mahony, Mary/Peng, Fei/Robinson, Catherine/Stehrer, Robert 2010: *Migration, Skills and Productivity*, wiiw Research Reports 365, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://wiiw.ac.at/migration-skills-and-productivity-dlp-2270.pdf.

Hinterberger, Kevin F. 2018: ‚Arbeitsmarktzugang von Fremden mit „Duldung" oder „Aufenthaltstitel aus besonders berücksichtigungswürdigen Gründen" – Eine gleichheitsrechtliche Analyse', *DRdA (Das Recht der Arbeit)*, Jg. 2, Nr. 375, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/!fulltext/AC12620822_2018_375/18/.

Hofer, Helmut/Huber, Peter 2003: ‚Wage and mobility effects of trade and migration on the Austrian labour market', *Empirica*, Jg. 30, Nr. 2, 107–125. https://doi.org/10.1023/A:1024165114300.

Hofer, Helmut/Titelbach, Gerlinde/Weichselbaumer, Doris/Winter-Ebmer, Rudolf 2013: *Diskriminierung von MigrantInnen am österreichischen Arbeitsmarkt*, Projektbericht, Wien, IHS. https://core.ac.uk/download/pdf/212121673.pdf.

Hofmarcher, Maria/Singhuber, Christopher 2021: *Migration in Österreich: Gesundheitliche und ökonomische Aspekte*, ÖIF-Forschungsbericht, Wien, Österreichischer Integrationsfonds. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/AT/monitor/Forschungsbericht_Gesundheit_final_Web.pdf.

Holland, Dawn/Fic, Tatiana/Rincon-Aznar, Ana/Stokes, Lucy/Paluchowski, Pawel 2011: *Labour mobility in the EU – The impact of enlargement and*

the functioning of transitional arrangements, London, NIESR. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7193&langId=en.

Horodnic, Ioana Alexandra/Williams, Colin C. 2019: *SHADOWS. Tackling undeclared work in the European Union*, Policy Report, European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 746358. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3437406.

Horvath, Kenneth 2014: *Die Logik der Entrechtung, Sicherheits- und Nutzendiskurse im österreichischen Migrationsregime*, Migrations- und Integrationsforschung, Multidisziplinäre Perspektiven, Band 6, Wien, Vienna University Press.

Horvath, Thomas 2012: ‚Immigration and the distribution of wages in Austria', *DANUBE: Law and Economics Review*, Jg. 2, Nr. 3, 55–69. https://econpapers.repec.org/article/cmnjournl/y_3a2012_3ai_3a3_3ap_3a55-69.htm.

Horvath, Traude/Neyer, Gerda 1996 (Hg.): *Auswanderungen aus Österreich: Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart; mit einer umfassenden Bibliographie zur österreichischen Migrationsgeschichte*, Wien, Böhlau Verlag.

Huber, Peter 2018: ‚The role of migration as adjustment mechanism in the crisis and EMU', *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, Jg. 66, Nr. 6, 1497–1508. https://doi.org/10.11118/actaun201866061497.

Huber, Peter 2010: *Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten in Österreich*, WIFO Working Papers 365, Wien. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/128912/1/wp_365.pdf.

Huber, Peter 2012: ‚Educational attainment and education-job mismatch of cross-border commuters in the EU', in Béla Galgóczi/Janine Leschke/Andrew Watt (Hg): *EU labour migration in troubled times: Skills mismatch, return and policy responses*, Oxon, New York, Routledge, 109–141. https://doi.org/10.4324/9781315580708.

Huber, Peter/Bock-Schappelwein, Julia. 2014: ‚The effects of liberalizing migration on permanent migrants' Education Structure', *JCMS: Journal of Common Market Studies,* Jg. 52, Nr. 2, 268–284. https://doi.org/10.1111/jcms.12097.

Huber, Peter/Mayerhofer, Peter/ Palme, Gerhard 2001: *Teilprojekt 10: Migration und Pendeln infolge der EU-Erweiterung*, WIFO Studie, Nr. 19840, Wien, WIFO.

Huber, Peter/Oberdabernig, Doris A. 2013: *Does migration threaten the sustainability of European welfare states?*, WWWforEurope Working Paper

Series Nr. 21. Abgerufen am 3. Oktober unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2385897.

Huber, Peter/Spielauer, Martin 2020: *Return and onward migration and labour market entry. Empirical analysis and microsimulation projection for Austria*, WIFO Working Papers 616, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=66554&mime_type=application/pdf.

Huber, Peter/Tondl, Gabrielle 2012: ‚Migration and regional convergence in the European Union', *Empirica*, Jg. 39, Nr. 4, 439–460. https://doi.org/10.1007/s10663-012-9199-2.

Hunt, Jennifer/Gauthier-Loiselle, Marjolaine 2020: ‚How much does immigration boost innovation?', *American Economic Journal: Macroeconomics*, Jg. 2, Nr. 2, 31–56. https://doi.org/10.1257/mac.2.2.31.

Hustad, Ingvill B./Bandholtz, Johan/Herlitz, Agneta/Dekhtyar, Serhiy 2020: ‚Occupational attributes and occupational gender segregation in Sweden: Does it change over time?', *Frontiers in Psychology, Gender, Sex and Sexuality, Inequalities*, Jg. 11, 1–8. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00554.

ILO (International Labour Organization) 1952: *Social Security (Minimum Standards) Convention*. Abgerufen am 13. Oktober 2022 unter https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312247.

ILO 2010: *„Situation testing" Discrimination in access to employment based on ILO methodology*, Genf, ILO. http://www.globalmigrationpolicy.org/articles/integration/ILO%20Discrimination%20Situation%20Testing%20Brief,%20SIMEONE%20&%20TARAN%20%28ILO%29%202007.pdf

Imdorf, Christian 2010: ‚Emotions in the hiring procedure: How „gut feelings" rationalize personnel selection decisions', in Åsa Wettergren/Barbara Sieben (Hg.): *Emotionalizing Organizations and Organizing Emotions*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 84–105. https://doi.org/10.1057/9780230289895.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) 2014: ‚Human health: Impacts, adaptation, and co-benefits, in *Climate change 2014 – impacts, adaptation and vulnerability: Part A: Global and sectoral aspects*, Working Group II Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report, Cambridge, Cambridge University Press, 709–754. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415379.

Ivlevs, Arjoms/Nikolova, Milena/ Graham, Carol 2019: ‚Emigration, remittances, and the subjective well-being of those staying behind', *Jour-*

nal of Population Economics, Jg. 32, 113–151. https://doi.org/10.1007/s00148-018-0718-8.

Jacobsson, Johanna 2015: ‚GATS mode 4 and labour mobility: The significance of employment market access', in Marion Panizzon/Gottfried Zürcher/Elisa Fornalé (Hg.): *The Palgrave Handbook of International Labour Migration*, London, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137352217_4.

Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans 1975: *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*, 28. Auflage, Frankfurt, Suhrkamp Verlag.

Jensen, Peter/Pedersen, Peder J. 2008: ‚To stay or not to stay? Out-migration of immigrants from Denmark', *International Migration*, Jg. 45, Nr. 5, 87–113. https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2007.00428.x.

Joeres, Annika 2018: „Proteste in Frankreich. Im Rollstuhl auf die Demo", *Zeit-Online*, 17. Februar. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.zeit.de/gesellschaft/2018-02/proteste-frankreich-streik-pfleger-altenpfleger.

Joona, Pernilla A./Gupta, Nabatina D./Wadensjö, Eskil 2014: ‚Overeducation among immigrants in Sweden: incidence, wage effects and state dependence', *IZA Journal of Migration*, Jg. 3, Nr. 1, 1–23. https://doi.org/10.1186/2193-9039-3-9.

Jørgensen, Carsten 2008: *Increase in posted workers a challenge for trade unions*, Eurofound, 3. Februar. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2008/increase-in-posted-workers-a-challenge-for-trade-unions.

Kaczmarczyk, Paweł/Okólski, Marek 2008: ‚Demographic and labour-market impacts of migration on Poland', *Oxford Review of Economic Policy*, Jg. 24, Nr. 3, 600–625.

Kadziauskas, Giedrius 2007: ‚Lithuanian migration: Causes, impacts and policy guidelines', in John Smith-Bozek (Hg.): *Labor mobility in the European Union: New members, new challenges*, Washington DC, Center for European Policy Analysis, 80–100.

Kahanec, Martin. 2013: ‚Labor mobility in an enlarged European Union', in Amelie Constant/Klaus F. Zimmermann (Hg.): *International handbook on the economics of migration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 137–152.

Kahanec, Martin/Pytliková, Mariola 2016: *The economic impact of east–west migration on the European Union*, IZA Discussion Paper Nr. 10381, Bonn, IZA. Abgerufen am 22. November 2022 unter http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2879788.

Kahanec, Martin/Zaiceva, Anzelika/ Zimmermann, Klaus F 2009: ‚Lessons from migration after EU enlargement', in Martin Kahanec/Klaus F. Zimmermann (Hg.): *EU labor markets after post-enlargement migration*, Berlin und Heidelberg, Springer, 3–45. https://doi.org/10.1007/978-3-642-02242-5.

Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich 1999 (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung 19, Wien, Signum Verlag.

Kasnauskiene, Gindra/Vebraite, Loreta 2014: ‚The impact of migration on Lithuanian economy in an ageing society context', *International Journal of Business and Management*, Jg. 2, Nr. 4, 31–42. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.iises.net/download/Soubory/IJOBM/V2N4/pp31-42_ijobm_V2N4.pdf.

Kässi, Otto/Lehdonvirta, Vili 2018: ‚Online labour index: Measuring the online gig economy for policy and research', *Technological Forecasting and Social Change*, Jg. 137, 241–248. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.056.

Kässi, Otto/Lehdonvirta, Vili/Hjorth, Isis/Barnard, Helena/Graham, Mark 2019: ‚The global platform economy. A new offshoring institution enabling emerging-economy microproviders', *Journal of Management*, Jg. 45, Nr. 2, 567–599. https://doi.org/10.1177/0149206318786781.

Katwala, Sunder/Ballinger, Steve,/Rhodes, Matthew 2014: *How to talk about immigration*. London: British Future, London.

Kelmanson, Ben/Kirabaeva, Koralai/Medina, Leandro/Mircheva, Borislava/Weiss, Jason 2019: *Explaining the shadow economy in Europe: size, causes and policy options*, IMF Working Paper Nr. 278. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/13/Explaining-the-Shadow-Economy-in-Europe-Size-Causes-and-Policy-Options-48821.

Kennedy, Steven/McDonald, James T./Biddle, Nicholas 2006: *The healthy immigrant effect and immigrant selection: Evidence from four countries*, SEDAP Research Paper Nr. 164, Hamilton, Ontario, SEDAP Research Program. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter http://socserv.mcmaster.ca/sedap/p/sedap164.pdf.

Kern, Karl-Richard 1979: ‚Finnlands „verlorene Generation"', *Sozialer Fortschritt*, Jg. 28, Nr. 11, 246. http://www.jstor.org/stable/24508892.

Kilic, Hakan/Biffl, Gudrun 2021: ‚Turkish migration policy from the 1960s until today: What national development plans tell us', *Journal of International Migration and Integration*. https://doi.org/10.1007/s12134-021-00912-3.

Kingma, Mireille 2005: *Nurses on the move: Migration and the global health care economy*, Culture and Politics of Health Care Work Series, Ithaca, New York, Cornell University Press. https://doi.org/10.7591/9781501726590.

Kirilova, Sofia/Biffl, Gudrun/Pfeffer, Thomas/Skrivanek, Isabella/Egger-Subotitsch, Andrea/Kerler, Monira/Doll, Evelyn 2016: *Anerkennung von Qualifikationen. Fakten, Erfahrungen, Perspektiven. Eine theoretische und empirische Auseinandersetzung zu im Ausland erworbenen Qualifikationen in Österreich,* ÖIF-Forschungsbericht, Wien, Österreichischer Integrationsfonds. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/AT/Fotos/Publikationen/Forschungsbericht/Forschungsbericht_Anerkennung_von_Qualifikationen.pdf.

Kjellberg, Anders 2009: ‚The Swedish Ghent system and trade unions under pressure', *Transfer – European Review of Labour and Research*, Jg. 15, Nr. 3–4, 481–504. https://doi.org/10.1177/1024258909015003160 1.

Kjellberg, Anders 2011: ‚The decline in Swedish union density since 2007, *Nordic Journal of Working Life Studies*, Jg. 1, Nr. 1, 67–93. https://doi.org/10.19154/njwls.v1i1.2336.

Klimont, Jeannette/Baldaszti, Erika/Ihle, Petra 2016: *Soziodemographische und sozioökonomische Determinanten von Gesundheit. Auswertungen der Daten des Austrian Health Interview Survey (ATHIS 2014) zu Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen*, Wien, Statistik Austria. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Soziodemographische_und_sozioooekonomische_Determinanten_von_Gesundheit_2014.pdf.

Knapp, Anny 2011: *Geschützte Einreise von Flüchtlingen in Österreich*, asylkoordination österreich, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter http://archiv.asyl.at/projekte/et_legal_entry_austria.pdf.

KNOMAD – ILO (2019), *KNOMAD-ILO Migration and Recruitment Costs Surveys*, KNOMAD. Abgerufen am 22. Oktober 2022 unter https://www.knomad.org/data/recruitment-costs.

Kogan, Irena 2007: *Working through barriers: Host country institutions and immigrant labour market performance in Europe*, Dordrecht, Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-5232-4.

Kogan, Irena 2011: ‚The price of being an outsider: Labour market flexibility and immigrants' employment paths in Germany', *International Journal for Comparative Sociology*, Jg. 52, Nr. 4, 264–283. https://doi.org/10.1177/0020715211412113.

Kohls, Martin 2011: *Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland*, Forschungsbericht, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Nürnberg, Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl. Abge-

rufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/25999.

KOM (Kommission der europäischen Gemeinschaften) 2007: *Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*. Brüssel, den 16.5.2007, KOM(2007) 248 endgültig. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0248.

Kontraste 2005: *Migration und Politik*, Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik Oktober 2005, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Linz.

Kraml, Othmar 2014: ‚Die Dimension Migrationshintergrund im Datawarehouse des Arbeitsmarktservice (AMS-Migrantenindex). Ein geeignetes Instrument zur Identifizierung und beruflichen Förderung von Personen mit Migrationshintergrund?', in Gudrun Biffl/Lydia Rössl (Hg.): *Migration & Integration 4, Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis*. Tagungsband Dialogforum-Summer School 2013, Wien, Verlag Guthmann – Peterson, 95–117.

Kratzmann, Katerina 2016: *Resettlement and the humanitarian admission programme in Austria*. Wien, IOM-EMN. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/01/Resettlement-and-the-Humanitarian-Admission-Programme-in-Austria.pdf.

Krings, Torben 2019: ‚*Posted Workers* in Österreich: Grenzüberschreitende Entsendearbeit im Spannungsfeld von offenen Märkten und (supra-) nationaler Regulierung', *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* Jg. 44, Nr. 1, 21–41. https://doi.org/10.1007/s11614-019-00322-x.

Krugman, Paul 1980: ‚Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade', *American Economic Review*, Jg. 70, Nr. 5, 950–959. https://www.jstor.org/stable/1805774.

Krugman, Paul 1991: ‚Increasing returns and economic geography', *Journal of Political Economy,* Jg. 99, Nr. 3, 483–499. https://doi.org/10.1086/261763.

Krugman, Paul 1998: ‚Ricardo's difficult idea; why intellectuals don't understand comparative advantage', in Gary Cook (Hg.): *The Economics and Politics of International Trade,* Vol. 2, London/New York, Routledge, 22–36. https://doi.org/10.4324/9780203017364.

Kuchler, Birgit/Goebel, Jan 2003: ‚Incidence and intensity of smoothed income poverty in European Countries', *Journal of European Social Policy*, Jg. 13, Nr. 4, 357–369. https://doi.org/10.1177/09589287030134003.

Kurier 2022: „Vertriebene aus Ukraine bekommen Familienbeihilfe", *Kurier*, 8. Juli. https://kurier.at/politik/inland/vertriebene-aus-ukraine-bekommen-familienbeihilfe/402067327.

Laimer, Peter/Ehn-Fragner, Sabine/Smeral, Egon 2014: *Ein Tourismus-Satellitenkonto für Österreich. Methodik, Ergebnisse und Prognosen für die Jahre 2000 bis 2015*, Studie von Statistik Austria und WIFO im Auftrag des BMWFW, Wien. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.ttr.tirol/sites/default/files/2017-10/ein_tourismus-satellitenkonto_fuer_oesterreichbrmethodik_ergebnisse_und_pr-3.pdf.

Landesmann, Michael/Mara, Isilda 2021: ‚The successful settlement of refugees in Austria: A multiple indicators and multiple causes approach', in Wiebke Sievers/Rainer Bauböck/Christoph Reinprecht (Hg.): *Flucht und Asyl – internationale und österreichische Perspektiven*, Jahrbuch Migrationsforschung 5, Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 117–147. https://doi.org/10.1553/978OEAW87066.

Landesmann, Michael/Székely, István P. 2021: *Does EU membership facilitate convergence? The experience of the EU's eastern enlargement. Volume II: Channels of interaction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57702-5.

Landesmann, Michael/Vidovic, Hermine 2021: ‚Labour markets, demography, migration and skills', in Michael Landesmann/István P. Székely (Hg.): *Does EU membership facilitate convergence? The experience of the EU's eastern enlargement. Volume II: Channels of interaction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 155–192. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57702-5.

Lang, Christine/Pott, Andreas/Shinozaki, Kyoko 2021: ‚Organisations and the production of migration and in/exclusion', *Comparative Migration Studies*, Jg. 9, Nr. 60. https://doi.org/10.1186/s40878-021-00274-w.

Lee, Everett S. 1966: ‚A Theory of Migration', *Demography*, Jg. 3, Nr. 1, 47–57. https://doi.org/10.2307/2060063.

Leitner, Andrea/Dibiasi, Anna 2015: *Frauenberufe – Männerberufe, Ursachen und Wirkungen der beruflichen Segregation in Österreich und Wien*, IHS Studie, Wien. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/3820/1/Frauenberufe%20-%20M%C3%A4nnerberufe%202015.pdf.

Lemos, Sara/Portes, Jonathan 2008: *New labour? The impact of migration from Central and Eastern European Countries on the UK Labour market*, IZA DP No. 3756. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://docs.iza.org/dp3756.pdf.

Leoni, Thomas/Schratzenstaller, Margit 2020: *Senkung der Lohnnebenkosten und Finanzierungsvarianten. Bisherige Erkenntnisse und internationale Reformbeispiele*, WIFO-Studie, Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.

wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=66851&mime_type=application/pdf.

Levitt, Peggy/Lamba-Nieves, Deepak 2011: ‚Social remittances revisited', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 37, Nr. 1, 1–22. https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.521361.

Liebig, Thomas 2022: *Geschlechtsspezifische Aspekte der Flüchtlingsintegration: Fokus Ukraine,* Vortrag Berlin/Paris, 9. Juni 2022. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://blog.oecd-berlin.de/wp-content/uploads/2022/06/Geschlechterspezifische-Aspekte-der-Fluechtlingsintegration-PAC-Berlin-TL.pdf.

Lindbeck, Assar/Snower, Dennis J. 1984: *Involuntary unemployment as an insider-outsider dilemma*, Seminar Paper Nr. 309, Stockholm, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter http://hdl.handle.net/10419/429.

Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques 2009: ‚The impact of immigration on the employment of natives in regional labour markets: A meta-analysis', in Jacques Poot/Brigitte Waldorf/Leo van Wissen (Hg.): *Migration and Human Capital*, Cheltenham, Edward Elgar, 173–193.

Loundes, Joanne/Tseng, Yi-Ping/Wooden, Mark 2003: ‚Enterprise bargaining and productivity in Australia: What do we know?', *Economic Record,* Jg. 79, Nr. 245, 245–258. https://doi.org/10.1111/1475-4932.t01-1-00101.

Lukits, Rainer 2016: *Die Rückkehr von abgelehnten AsylwerberInnen aus Österreich*, Internationale Organisation für Migration (IOM), Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN), Wien. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.emn.at/wp-content/uploads/2018/05/EMN-Inform-2016_R%C3%BCckkehr-von-Abgelehnten-AsylwerberInnen.pdf.

Lutz, Helma 2015: ‚Globale Care Chains', in Karin Fischer/Gerhard Hauck/Manuela Boatca (Hg.): *Handbuch Entwicklungsforschung*, Wiesbaden, Springer VS, 1–4. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05675-9_30-1.

Lutz, Helma/Palenga-Möllenbeck, Ewa 2015: ‚Care-Arbeit, Gender und Migration: Überlegungen zu einer Theorie der transnationalen Migration im Haushaltsarbeitssektor in Europa', in Uta Meier-Gräwe (Hg.): *Die Arbeit des Alltags. Gesellschaftliche Organisation und Umverteilung*, Wiesbaden, Springer VS, 181–199. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07376-3.

Magda, Iga/Rycx, François/Tojerow, Ilan/Valsamis, Daphné 2008: *Wage differentials across sectors in Europe: An east-west comparison*, IZA Discussion Paper Nr. 3830, Bonn, IZA. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://docs.iza.org/dp3830.pdf.

Marchfeld Spargel (2021) *Unsere Verantwortung*. Abgerufen am 20. Oktober 2022 unter https://www.marchfeldspargel.at/aktuelles/verantwortung/.

Marino, Stefania/Roosblad, Judith/Penninx, Rinus 2017 (Hg.): *Trade unions and migrant workers. New contexts and challenges in Europe*, ILERA Publikationsreihe, Cheltenham, Edward Elgar.

Markley, Eliza 2011: ‚Social remittances and social capital: Values and practices of transnational social space', *Quality of Life,* Jg. 22, 365–378. https://revistacalitateavietii.ro/2011/CV-4-2011/02.pdf.

Martin, Philip 2020: *The prosperity paradox. Fewer and more vulnerable farm workers*, Oxford, Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198867845.001.0001.

Martínez, Rafael V. 2011: ‚The Romanian Migrants in Spain. An Exceptional Migratory Flow', *International Review of Social Research* Jg. 1, Nr. 1, 31–59. https://doi.org/10.1515/irsr-2011-0002.

Matsuno, Ayaka 2007: *Nurse migration: The Asian perspective*, ILO/EU Asian Programme on the Governance of Labour Migration Technical Note, Genf, ILO. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_160629.pdf.

Matuschek, Helga 1985: ‚Ausländerpolitik in Österreich 1962–1985', *Journal für Sozialforschung*, Jg. 25, Nr. 2, 153–198.

Mayer, Gregor 2020: *Bosniens unfertiger Frieden – Das Abkommen von Dayton wird 25*, EU-Info.Deutschland, 20.11.2020. Abgerufen am 7. Juli 2022 unter https://www.eu-info.de/dpa-europaticker/307754.html.

Mayr, Karin 2005: ‚The fiscal impact of immigrants in Austria – A generational accounting analysis', *Empirica*, Jg. 32, Nr. 2, 181–216. https://doi.org/10.1007/s10663-005-1758-3.

Meier, Albrecht 2009: „Die Ängste waren unbegründet. Vor fünf Jahren traten zehn neue Staaten der Europäischen Union bei – Experten ziehen eine positive Bilanz der Osterweiterung", *Der Tagesspiegel*, 30. April. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.tagesspiegel.de/politik/eu-erweiterung-die-aengste-waren-unbegruendet/1801232.html.

Migali, Silvya/Natale, Fabrizio 2021 (Hg.): *Population exposure and migrations linked to climate change in Africa*, Luxemburg, Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2760/77546.

Miyazaki, Rie 2019: ‚Migrant care workers and care-migration policies: a comparison between Italy and Japan', *Asia Europe Journal,* Jg. 17, Nr. 2, 161–177. https://doi.org/10.1007/s10308-018-0528-3.

Molinder, Jakob 2019: ‚Wage differentials, economic restructuring and the solidaristic wage policy in Sweden', *European Review of Economic History*, Jg. 23, Nr. 1, 97–121. https://doi.org/10.1093/ereh/hey005.

Morrison, Elizabeth W./Herlihy, Joyce M. 1992: ‚Becoming the best place to work: Managing diversity at American Express Travel related services', in Susan E. Jackson (Hg.), *Diversity in the workplace: Human resource initiatives*, New York, Guilford Press, 203–226.

Murphy, Kevin M./Topel, Robert H. 1990: ‚Efficiency wages reconsidered: Theory and evidence', in Yoram Weiss/Gideon Fishelson (Hg.): *Advances in the theory and measurement of unemployment,* London, Palgrave Macmillan, 204–240. https://doi.org/10.1007/978-1-349-10688-2_8.

Mussa, Michael 2000: *Factors driving global economic integration.* Vortrag, Symposium Global Opportunities and Challenges, Federal Reserve Bank of Kansas City, 25. August. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp082500.

Münz, Rainer 2007: *Migration, labor markets, and integration of migrants: An overview for Europe*, Hamburg Institute of International Economics (HWWI) |Policy Paper 3–6. Abgerufen am 11. November 2022 unter https://www.econstor.eu/bitstream/10419/47671/1/66317726X.pdf.

Nagl, Ingrid/Bösch, Valerie/Jandl-Gärtner, Tanja 2021: *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 bis 2021*, Wien, Bundesministerium für Arbeit.

Nedelkoska, Ljubica/Quintini, Glenda 2018: *Automation, skills use and training,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 202, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en.

Neubacher, Maria/Wimmer, Christian 2021: ‚Indikatoren D: Output – Ergebnisse des Schulsystems', in Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) (Hg.) *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2021*, Wien, 286–329. http://doi.org/10.17888/nbb2021-1.

Neuman, Shoshana 2014: ‚Are immigrants healthier than native residents?', *IZA World of Labor*, Jg. 2014, Nr. 108. https://doi.org/doi:10.15185/izawol.108.

News 2016: „Pflegeskandal bei Schüssel? ÖVP-Kanzler soll illegale Pflegerin beschäftigt haben", *News*, 19. August. Abgerufen am 5. Oktober 2022 von https://www.news.at/a/pflegeskandal-schuessel-oevp-kanzler-pflegerin-148663.

Nowotny, Monika/Kern, Daniela/Breyer, Elisabeth/Bengough, Theresa/Griebler, Robert 2019 (Hg.): *Depressionsbericht Österreich. Eine interdisziplinäre und multiperspektivische Bestandsaufnahme*, Wien, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.goeg.at/sites/goeg.at/files/inline-files/Depressionsbericht%20%C3%96sterreich%202019.pdf.

Nyberg, René 2007: *Finnland – vom Forst- und Agrarland zum Hochtechnologieland*, Vortrag Gut Gödelitz, 3. März. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter http://www.ost-west-forum.de/files/060307_vortrag_nyberg.pdf.

OECD o. J.: *Foreign-born population*, Paris. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm.

OECD 2000: *Combating the illegal employment of foreign workers*, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264182394-en.

OECD 2002: *International mobility of the highly skilled*. Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264196087-en.

OECD 2005: *Ageing and employment policies: Austria*, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264010093-en.

OECD 2007: ‚Editorial: The medical brain drain: Myths and realities', *International Migration Outlook*, Sopemi 2007 Edition, Paris, OECD Publishing, 17–21. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2007-en.

OECD 2008: ‚Return migration: A new perspective', in *International Migration Outlook 2008*, Part III, Paris, OECD Publishing, 161–222. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2008-en.

OECD 2013: ‚The fiscal impact of immigration in OECD countries', *International Migration Outlook 2013*, Paris, OECD Publishing, 125–189. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.oecd.org/els/mig/IMO-2013-chap3-fiscal-impact-of-immigration.pdf.

OECD 2014: ‚Editorial: Migration policy in a time of uncertainty', *International Migration Outlook*, Sopemi 2014, Paris, OECD Publishing, 9–11. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-en.

OECD 2015: *Indicators of immigrant integration 2015. Settling in,* Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264234024-en.

OECD 2018a: ‚Indicators of immigrant integration: Introduction and overview', in *Settling in 2018: Indicators of immigrant integration*, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264307216-5-en.

OECD 2018b: ‚Addressing the illegal employment of foreign workers', in *International Migration Outlook 2018,* Paris, OECD Publishing, 163–209. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-7-en.

OECD 2019a: *Negotiating our way up. Collective bargaining in a changing world of work*, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en.

OECD 2019b: *International Migration Outlook 2019*, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c3e35eec-en.

OECD 2019c: *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, Paris OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9ee00155-en.

OECD 2020a: ‚Labour market outcomes of immigrants and integration policies in OECD countries', in *International Migration Outlook 2020*, Paris, OECD Publishing, Kapitel 2. https://doi.org/10.1787/0c0cc42a-en.

OECD 2020b: *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?* Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e7cbb7de-en.

OECD 2021: *Health at a glance 2021, OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en.

Oi, Walter Y./Idson, Todd L. 1999: ‚Firm size and wages', in Orley Ashenfelter und David Card (Hg.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Part B, Chapter 33, London, Elsevier, 2165–2214.

Orrenius, Pia M./Zavodny Madeline 2010: *Immigrants' employment outcomes over the business cycle*, IZA Discussion Paper Nr. 5354, Bonn, IZA. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://docs.iza.org/dp5354.pdf.

ÖIF (Österreichischer Integrationsfonds) 2022: *Ukrainische Bevölkerung in Österreich*, Fact-Sheet 42A, Juli 2022, Wien. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.integrationsfonds.at/mediathek/mediathek-publikationen/publikation/factsheet-42-ukrainische-bevoelkerung-in-oesterreich-12838/.

ORF 2019: „Bauarbeiter: Wirbel um slowenische Entsendungen". ORF-News vom 10. Mai 2019, 13.21 Uhr. Abgerufen am 26. Oktober 2022 unter https://orf.at/stories/3121569/.

OTS 2020: „Edtstadler/Gewessler/Brunner: Sonderzüge für Pflegekräfte aus Rumänien auf Schiene, 23. April 2020". Abgerufen am 20. Oktober 2022 unter https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200423_OTS0004/edtstadlergewesslerbrunner-sonderzuege-fuer-pflegekraefte-aus-rumaenien-auf-schiene.

Panek, Aleksandra 2019: ‚Validierungs- und Anerkennungspraxis mitgebrachter Qualifikationen. Aus Sicht der österreichischen Anerkennungsberatung', *Magazin erwachsenenbildung.at*. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs, Ausgabe 37, Wien. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://erwachsenenbildung.at/magazin/19-37/meb19-37.pdf.

Parlament 2021: Corona-Bonus für Gesundheits-, Pflege- und Reinigungspersonal in Spitälern passiert Bundesrat. Grünes Licht für weitere Gesetze aus dem Gesundheitsbereich. Parlamentskorrespondenz Nr. 785 vom 24.06.2021. Abgerufen am 26. Oktober 2022 unter https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2021/PK0785/index.shtml.

Parsons, Christopher R./Winters, Alan L 2014: ‚International migration, trade and aid: A survey', in Robert Lucas (Hg): *International handbook*

on migration and economic development, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 65–112. https://doi.org/10.4337/9781782548072.

Pascall, Gillian 2008: ‚Gender and New Labour: after the male breadwinner model?', in Tony Maltby/Patricia Kennett/Kirstein Rummery (Hg.): *Social Policy Review 20: Analysis and debate in social policy*, Bristol, Policy Press, 214–239. https://doi.org/10.1332/policypress/9781847420763.001.0001.

Pehkonen, Jaakko/Pehkonen, Sampo/Strifler, Matthias 2017: ‚Wage effects of firm size: evidence from linked employer-employee panel', *Finnish Economic Papers*, Jg. 28, Nr. 1, 1–9. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2017/10/FEP_1_17_1_Pehkonen.pdf.

Penninx, Rinus/Spencer, Dimitrina/Van Hear, Nicholas 2008: *Migration and integration in Europe: The state of research*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter http://norface.org/wp-content/uploads/2016/07/migration-COMPAS-report.pdf.

Pesole, Annarosa/Urzí Brancati, Cesira/Fernández-Macías, Enrique/Biagi, Federico/González Vázquez, Ignacio 2018: *Platform workers in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2760/742789.

Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda R./Wagner, Ulrich/Christ, Oliver 2011: ‚Recent advances in intergroup contact theory', *International Journal of Intercultural Relations*, Jg. 35, Nr. 3, 271–280. https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2011.03.001.

Phelps, Edmund 1972: ‚The statistical theory of racism and sexism', *American Economic Review,* Jg. 62, Nr. 4, 659–661. https://www.jstor.org/stable/1806107.

Pollan, Wolfgang 1993: , Flexible Löhne in der Bauwirtschaft ', *WIFO-Monatsberichte* Jg. 66, Nr. 6, 335–344. https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1993Heft06_335_344.pdf

Pollan, Wolfgang 1997: ‚Große Lohnunterschiede nach Branchen in der Industrie', *WIFO-Monatsberichte* Jg. 70, Nr. 3, 171–178. https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1997Heft03_171_178.pdf

Pollan, Wolfgang 2000: ‚Die Volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderung von Arbeitskräften. Ein Literaturüberblick', *WIFO-Monatsberichte,* Jg. 73, Nr. 2, 95–112. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=13648&mime_type=application/pdf.

Pollan, Wolfgang 2004: ‚Zur Frage der Lohnführerschaft in Österreich', *WIFO-Monatsberichte*, Jg. 77, Nr. 3, 197–211. Abgerufen am 10. Oktober 2022

unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=24904&mime_type=application/pdf.

Pott, Andreas/Rass, Christoph/Wolff, Frank 2018: ‚Was ist ein Migrationsregime? Eine Einleitung', in Andreas Pott/Christoph Rass/Frank Wolff (Hg.): *Was ist ein Migrationsregime? What is a migration regime*?, Wiesbaden, Springer, 1–16. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20532-4.

Prada, Elena 2015: ‚An investigation of Romanians' return intentions from Spain', *Revista română de statistică*, Suplement 5/2015, 19–42. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.revistadestatistica.ro/supliment/wp-content/uploads/2015/06/RRSS05_2015_A02_en.pdf.

Prenner, Peter/Scheibelhofer, Elisabeth 2001: *Qualifikation und Erwerbsarbeit von Frauen von 1970–2000 in Österreich*, Reihe Soziologie 49, Institut für Höhere Studien, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-220771.

Razin, Assaf/Wahba, Jackline 2015: ‚Welfare magnet hypothesis, fiscal burden, and immigration skill selectivity', *The Scandinavian Journal of Economics*, Jg. 117, Nr. 2, 369–402. http://dx.doi.org/10.1111/sjoe.12092.

Reich, Michael/Gordon, David M./Edwards, Richard C. 1973: ‚Dual labor markets. A theory of labor market segmentation', *American Economic Review,* Jg. 63, Nr. 2, 359–365. Abgerufen am 7. Oktober unter https://digitalcommons.unl.edu/econfacpub/3/.

Rendall, Michael S./Tsang, Flavia/Rubin, Jennifer K./Rabinovich, Lila/Janta, Barbara 2010: ‚Contrasting trajectories of labor-market integration between migrant women in Western and Southern Europe', *European Journal of Population* 26, 383–410. https://doi.org/10.1007/s10680-010-9214-x.

Riach, Peter A./Rich, Judith 2013: ‚Discrimination in the labor market', in Geoffrey Harcourt/Peter Kriesler (Hg.): *The Oxford handbook of post-Keynesian economics, vol. 1: Theory and origins*, Oxford, Oxford University Press, 523–538.

Ricardo, David 2001: *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Kitchener, Ontario, Batoche Books. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/ricardo/Principles.pdf.

Riesco-Sanz, Alberto/García López, Jorge/Maira Vidal, Maria del Mar 2020: ‚The posting of workers in the European road transport industry: An approach based on the discourses of social and institutional stakeholders', *European Journal of Industrial Relations*, Jg. 26, Nr. 2, 191–206. https://doi.org/10.1177/0959680119860721.

Riesenfelder, Andreas/Danzer, Lisa/Reichert, Helga/Wetzel, Petra 2019: *Endbericht, Entsendungen und Überlassungen nach Österreich, Lohndumping*. Eine Studie mit Fokus auf dem Baubereich, Bericht von L&R Sozialforschung im Auftrag der Arbeiterkammer, Wien. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.lrsocialresearch.at/files/Endbericht_Studie_L&R_Sozialforschung_-_Lohn-_und_Sozialdumping_mit_Fokus_Bau_39.pdf.

Riosmena, Fernando/Kuhn, Randall/Jochem, Warren C. 2017: ‚Explaining the immigrant health advantage: Self-selection and protection in health-related factors among five major national origin immigrant groups in the United States', *Demography*, Jg. 54, Nr. 1, 175–200. https://doi.org/10.1007/s13524-016-0542-2.

Rosenberger, Sieglinde/Küffner, Carla 2016: ‚After the deportation gap: Non-removed persons and their pathways to social rights', in Roland Hsu/Christoph Reinprecht (Hg.): *Migration and integration. New models for mobility and coexistence*, Wien, Vienna University Press, 137–150.

Rouzet, Dorothée/Caldera Sánchez, Aida/Renault, Théodore/Roehn, Oliver 2019: *Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies*, OECD Economic Policy Paper Nr. 27, Paris. https://doi.org/10.1787/c553d8d2-en.

Ruhs, Martin 2015: *Is unrestricted immigration compatible with inclusive welfare states? The (un)sustainability of EU exceptionalism*, Centre on Migration, Policy and Society Working Paper Nr. 125, Oxford, University of Oxford. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2625486.

Rydgren, Jens/Ruth, Patrick 2011: ‚Voting for the radical right in Swedish municipalities: Social marginality and ethnic competition?', *Scandinavian Political Studies*, Jg. 34, Nr. 3, 202–225. https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2011.00269.x.

Saarela, Jan/Finnäs, Fjalar 2009: ‚Return migrant status and employment in Finland', *International Journal of Manpower*, Jg. 30, Nr. 5, 489–50. https://doi.org/10.1108/01437720910977670.

Sainsbury, Diane 1994 (Hg.): *Gendering Welfare States*. London, Sage. https://dx.doi.org/10.4135/9781446250518.

Salama, Peter/McIsaac, Michelle/Campbell, James 2019: ‚Health workers' strikes: a plea for multisectoral action. Editorial', *Bulletin of the World Health Organization*, Jg. 2019, Nr. 97, 443–443A. https://dx.doi.org/10.2471/BLT.19.238279.

Salinger, Ulrike 2011: ‚Diskriminierung – nein danke, bitte gleich! Aus der Praxis der Gleichbehandlungsanwaltschaft', in Gudrun Biffl/Lydia Rössl (Hg.): *Migration & Integration 2. Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis,* Bad Vöslau, omninum, 151–161.

Salvatori, Andrea/Manfredi, Thomas 2019: *Job polarization and the middle class: New evidence on the changing relationship between skill levels and household income levels from 18 OECD countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 232. https://doi.org/10.1787/4bf722db-en.

Sassen, Saskia 2005: ‚The global city: Introducing a concept', *Brown Journal of World Affairs,* Jg. 11, Nr. 2, 27–43. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter http://www.columbia.edu/~sjs2/PDFs/globalcity.introconcept.2005.pdf.

Schalek, Kurt 2019: *Gesundheitsberufe: Wo die Beschäftigten der Schuh drückt,* online-Umfrage der Arbeiterkammer 2018. Abgerufen am 26. Oktober 2022 unter https://awblog.at/wo-in-gesundheitsberufen-der-schuh-drueckt/.

Schiman, Stefan 2021: ‚Labor supply shocks and the Beveridge Curve – Empirical evidence from EU enlargement', *Review of Economic Dynamics*, Jg. 40, 108–127. https://doi.org/10.1016/j.red.2020.09.005.

Schnebel, Karin B. 2014: ‚Integration durch Leistung. Zur kritischen Verortung eines neuen Narratives österreichischer Integrationspolitik', in Karin B. Schnebel (Hg.) *Europäische Minderheiten. Im Dilemma zwischen Selbstbestimmung und Integration*, Wiesbaden, Springer, 89–116. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04714-6.

Schönherr, Daniel 2021: *Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen. Sonderauswertung des Österreichischen Arbeitsklima Index*, Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:23abbf3e-3de9-4d64-b266-bf5f388b1eaf/210201_SORA%20Endbericht%20Arbeitsbedingungen%20in%20der%20Pflege.pdf.

Schweighofer, Johannes 2012: ‚Gab es auf regional-sektoraler Ebene Verdrängungseffekte im Gefolge der Arbeitsmarktöffnung?', *Wirtschaft und Gesellschaft,* Jg. 38, Nr. 3, 601–614. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2012_38_3/2012_38_3_0601.pdf.

Schwiter, Karin/Brütsch, Jill/Pratt, Geraldine 2019: ‚Sending Granny to Chiang Mai: debating global outsourcing of care for the elderly', *global networks, a journal of transnational affairs*, 25 February 2029. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/glob.12231.

Selin, Håkan 2014: ‚The rise in female employment and the role of tax incentives. An empirical analysis of the Swedish individual tax reform of 1971', *International Tax and Public Finance*, Jg. 21, 894–922. https://doi.org/10.1007/s10797-013-9283-y.

Shinozaki, Kyoko, 2005: „„For the sake of the family"? Exploring the nexus between the Philippines' social security and overseas employment policies', *Frontiers of Gender Studies*, Jg. 2005, Nr. 4, 103–111.

Sievers, Wiebke/Ataç, Ilker/Schnell, Philipp 2014: ‚Turkish migrants and their desendants in Austria. Patterns of exclusion and individual and political responses', *Migration Letters,* Jg. 11, Nr. 3, 263–274. https://migrationletters.com/ml/article/view/222/215.

Smit, Sven/Tacke, Tilman/Lund, Susan/Manyika, James/Thiel, Lea 2020: *The future of work in Europe. Automation, workforce transitions, and the shifting geography of employment,* Discussion Paper, McKinsey Global Institute. https://www.voced.edu.au/content/ngv%3A86841.

Söhn, Janina 2012: ‚Rechtliche Stratifikation: Der Einfluss des Rechtsstatus auf Bildungsunterschiede zwischen Migrantengruppen', in Rolf Becker/Heike Solga (Hg.): *Soziologische Bildungsforschung, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft,* Jg. 52, Wiesbaden, Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-00120-9_7

Sohst, Rhea Ravenna/Tjaden, Jasper/de Valk, Helga/Melde, Susanne 2020: *The future of migration to Europe: A systematic review of the literature on migration scenarios and forecasts*. Geneva, International Organization for Migration, the Hague, the Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://publications.iom.int/system/files/pdf/the-future-of-migration-to-europe.pdf.

Sozialministerium (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) 2021: *Rehabilitationsgeld und medizinische Rehabilitation: Bericht für die Jahre 2014 bis 2020 mit Schwerpunkt auf das Jahr 2020*, Wien.

Spencer, Sarah/Ruhs, Martin/Anderson, Bridget/Rogaly, Ben 2007: *Migrants' lives beyond the workplace. The experiences of Central and East Europeans in the UK*, Report, Joseph Rowntree Foundation. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2007-Changing_Status_Eastern_Europeans.pdf.

Statistik Austria o. J. a. a: *Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationshintergrund*, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/migration-und-einbuergerung/migrationshintergrund.

Statistik Austria o. J. a. b: *Szenarien der Bevölkerungsprognose*, Wien. Abgerufen am 26. Oktober 2022 unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/demographische-prognosen/bevoelkerungsprognosen-fuer-oesterreich-und-die-bundeslaender.

Statistik Austria o. J. b: *Wanderungen mit dem Ausland*, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.statistik.at/statistiken/

bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/migration-und-einbuergerung/wanderungen-mit-dem-ausland.

Statistik Austria 2013: *Erwerbstätigkeit von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2011,* Wien. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Erwerbstaetigkeit_von_Menschen_mit_gesundheitlichen_Beeintraechtigungen.pdf.

Statistik Austria 2014: *Arbeitsunfälle und arbeitsbezogene Gesundheitsprobleme. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2013*, Wien, Verlag Österreich. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Arbeitsunfaelle_und_arbeitsbezogene_Gesundheitsprobleme_2013.pdf.

Statistik Austria 2015a: *Lebensbedingungen in Österreich – ein Blick auf Erwachsene, Kinder und Jugendliche sowie (Mehrfach-)Ausgrenzungsgefährdete*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien. Abgerufen am 18. November 2022 unter https://www.statistik.gv.at/fileadmin/pages/338/EU-SILC_2014_Bericht.pdf.

Statistik Austria 2015b: *Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich, Modul der Arbeitskräfteerhebung 2014*, Wien. Abgerufen am 6. Oktober 2022 unter https://www.statistik.gv.at/fileadmin/publications/Arbeitsmarktsituation_von_Migrantinnen_und_Migranten_in_OEsterreich_2014.pdf.

Statistik Austria 2020a: *Soziodemographische und sozioökonomische Determinanten von Gesundheit. Auswertungen der Daten der Österreichischen Gesundheitsbefragung 2019*, Wien. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Soziodemographische_und_soziooekonomische_Determinanten_von_Gesundheit_2019.pdf.

Statistik Austria 2020b: *COVID-19 Prävalenzstudie November 2020*, Wien.

Statistik Austria 2021: *Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2021*. Statistisches Jahrbuch, Wien, Statistik Austria. https://www.integrationsfonds.at/mediathek/mediathek-publikationen/publikation/migration-und-integration-2021-zahlen-daten-indikatoren-10674.

Statistik Austria 2022a: *Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2022*. Statistisches Jahrbuch, Wien. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Migration_Integration_2022.pdf.

Statistik Austria 2022b: *Arbeitsunfälle und arbeitsbezogene Gesundheitsprobleme. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2020*, Wien. https://www.

statistik.at/fileadmin/publications/arbeitsunfaelle_und_arbeitsbezogene_gesundheitsprobleme_2020.pdf.

Steiner, Josefine 2021: ‚Räume des Widerstands in der Live-in-Betreuung: Care-Arbeiter*innen organisieren sich', in Brigitte Aulenbacher/Helma Lutz/Karin Schwiter (Hg.): *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Weinheim, Beltz-Juventa,174–193.

Steinmayr, Andreas 2021: ‚Contact versus exposure: Refugee presence and voting for the far right', *The Review of Economics and Statistics*, Jg. 103, Nr. 2, 310–327. https://doi.org/10.1162/rest_a_00922.

Stiller, Martin/Humer, Lukas 2020: *MigrantInnen, die sich langfristig irregulär in Österreich aufhalten. Praktiken und Herausforderungen,* Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk, Wien, IOM. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://www.emn.at/wp-content/uploads/2021/06/emn-nationaler-bericht-2021-langfristig-irregular-aufhaltig.pdf.

Suchán, Birgit/Höller, Iris/Wallner-Paschon, Christina 2019 (Hg.): *PISA 2018. Grundkompetenzen am Ende der Pflichtschulzeit im internationalen Vergleich,* Graz, Leykam. http://doi.org/10.17888/pisa2018-eb.

Svantesson, Elisabeth/Aranki, Ted 2006: *Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work?*, Working Paper Nr. 3, Department of Economics (ESI), Örebro University. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.oru.se/globalassets/oru-sv/institutioner/hh/workingpapers/workingpapers2006/wp-3-2006.pdf.

Szczepanikova, Alice/Van Criekinge, Tine 2018: *The future of migration in the European Union. Future scenarios and tools to stimulate forward-looking discussions*. Luxemburg, Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2760/274425.

Tekavec, Vanja 2018: Slowenische Unternehmen erobern den österreichischen Verbraucher und sein zu Hause. Wer für die Österreicher baut und die Häuser ausstattet. Newsletter von Slowenien lädt ein vom 30.3.2018. Abgerufen am 26. Oktober 2022 unter https://www.slo-mag.si/8931473/Slowenische-Unternehmen-erobern-den-oesterreichischen-Verbraucher-und-sein-zu-Hause.

Thévenon, Olivier 2013: *Drivers of female labour force participation in the OECD,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 145, Paris, OECD Publishing. https://dx.doi.org/10.1787/5k46cvrgnms6-en.

Tisch, Anita/Meyer, Sophie-Charlotte 2020: ‚Chancen und Risiken der Digitalisierung in den beruflichen Tätigkeitsfeldern Pflegen, Betreuen und

Heilen', *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, Jg. 63, 690–697. https://doi.org/10.1007/s00103-020-03160-5.

Triandafyllidou, Anna/Bartolini, Laura 2020: ‚Understanding irregularity', in Sarah Spencer/Anna Triandafyllidou (Hg.): *Migrants with irregular status in Europe*: *Evolving Conceptual and Policy Challenges*, IMISCOE Research Series, Cham, Springer, 11–31. https://doi.org/10.1007/978-3-030-34324-8_2.

Tuccio, Michele 2019: *Measuring and assessing talent attractiveness in OECD countries,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 229, Paris. https://doi.org/10.1787/b4e677ca-en.

UNECE 2015: *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing*, New York, Genf, United Nations. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECECES41_EN.pdf.

United Nations (Population Division) o. J.: Global Migration Database, Abgerufen am 14. März 2021 unter https://www.un.org/development/desa/pd/data/global-migration-database.

United Nations (Department of Economic and Social Affairs) 2017: *International Migration Report*, New York. Abgerufen am 14. März 2022 unter https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.

United Nations (Department of Economic and Social Affairs, Population Division) 2020: *International Migrant Stock 2020*, United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2020. Abgerufen am 22. November 2022 unter https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock-2020-documentation.

Valchars, Gerd/Bauböck, Rainer 2021: *Migration & Staatsbürgerschaft*, Reihe: Migration & ..., Band 1, Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. https://doi.org/10.1553/978OEAW88865.

Vales, Vlasta 1995: ‚Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968–1989', in Gernot Heiss/Oliver Rathkolb (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*, Veröffentlichung des Ludwig Boltzmann Instituts für Geschichte und Gesellschaft, Band 25, Wien, Dachs Verlag, 172–182.

Van der Meer, Peter/Wielers, Rudi 1998: ‚Hierarchy, wages and firm size', *Acta Sociologica*, Jg. 41, Nr. 2, 163–172. https://doi.org/10.1177/000169939804100205.

Van Klaveren, Maarten/Tijdens, Kea/Visintin Stefano 2015: ‚Skill mismatch among migrant workers: Evidence from a large multi-country dataset', *IZA Journal of Migration*, Jg. 4, Nr. 1, 1–34. Abgerufen am 5. Oktober

2022 unter https://izajodm.springeropen.com/articles/10.1186/s40176-015-0040-0.

Vargas-Silva, Carlos 2013: „Hard evidence: are migrants draining the welfare system?", *The Conversation*, 4. September. Abgerufen am 4. Oktober 2022 unter https://theconversation.com/hard-evidence-are-migrants-draining-the-welfare-system-17671.

Vaughan, Jessica 2017: *Immigration Multipliers. Trends in Chain Migration*, Washington, DC, Center for Immigration Studies. https://cis.org/sites/default/files/2017-09/vaughan-chain-migration_1.pdf.

Vertovec, Steven 2007: ‚Super-diversity and its implications', *Ethnic and Racial Studies*, Jg. 30, Nr. 6, 1024–1054. https://doi.org/10.1080/01419870701599465.

Volf, Patrik-Paul 1995: ‚Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945', *Zeitgeschichte*, Jg. 1995, Nr. 11–12, 415–435.

Wagner, David 1986: ‚Collective mobility and fragmentation: A model of social work history', *The Journal of Sociology & Social Welfare,* Jg. 13, Nr. 3, 657–700. Abgerufen am 5. Oktober 2022 unter https://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol13/iss3/16.

Wagner, Joachim 1997: ‚Firm size and job quality: A survey of the evidence from Germany?', *Small Business Economics*, Jg. 1997, Nr. 9, 411–425. https://doi.org/10.1023/A:1007961223511.

Wallace, Matthew/Khlat, Myriam/Guillot, Michel 2019: ‚Mortality advantage among migrants according to duration of stay in France, 2004–2014', *BMC Public Health*, Jg. 2019, Nr. 19, 327. https://doi.org/10.1186/s12889-019-6652-1.

Wallace, Matthew/Thomas, Michael J./Aburto, José M./Jørring Pallesen, A.V./Mortensen, Laust H./Syse, Astri/Drefahl, Sven 2021: *The impact of the mortality of international migrants on estimates and comparisons of national life expectancy. A comparative study of four Nordic nations*, Stockholm Research Reports in Demography 20. https://doi.org/10.17045/sthlmuni.14763243.v1.

Walterskirchen, Ewald 1987: ‚Lohnunterschiede nach Betrieben und Branchen', *WIFO-Monatsberichte*, Jg. 60, Nr. 8, 492–497. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1987Heft08_492_497.pdf.

Wassertheurer, Peter 2010: ‚Flüchtlingsland Österreich: Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien', in *Flüchtlingsland Österreich Teil 5*, Oberstufe Geschichte und Sozialkunde/Politische Bildung, Dorner Verlag. Abgerufen am 26. Oktober 2022 unter https://c.wgr.de/f/pdforama/uploads/onl95202.pdf.

Weichselbaumer, Doris 2015: *Discrimination against migrants in Austria: An experimental study*, IZA Discussion Papers 9354, Bonn, IZA. Abgerufen am 6. Oktober 2022 unter https://docs.iza.org/dp9354.pdf.

Weichselbaumer, Doris 2016: *Discrimination against female migrants wearing headscarves*, IZA Discussion Paper Nr. 10217, Bonn, IZA. Abgerufen am 6. Oktober 2022 unter https://docs.iza.org/dp10217.pdf.

Weiss, Andrew 1991: *Efficiency wages. Models of unemployment, layoffs, and wage dispersion*, Princeton Legacy Library, Band 1192, Princeton, Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400862061.

Wiener Zeitung 2020: „Pflegekräfte starten Warnstreiks. Die Marathon-Verhandlungen in der Sozialwirtschaft um kürzere Arbeitszeit brachten kein Ergebnis für 125.000 Beschäftigte. Am Mittwoch kommt es zum Streik-Höhepunkt", *Wiener Zeitung*, 11. Februar. Abgerufen am 22. Oktober 2022 unter https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2049665-Ab-Dienstag-gibt-es-Warnstreiks-der-Pflegekraefte.html.

Wilson, Heather/Finch, David 2021: *Unemployment and mental health. Why both require action for our COVID-19 recovery*, The Health Foundation. Abgerufen am 7. Oktober 2022 unter https://www.health.org.uk/sites/default/files/2021-04/2021%20-%20Unemployment%20and%20mental%20health.pdf.

Winter-Ebmer, Rudolf/Zweimüller, Josef 1995: *Immigration, trade and Austrian unemployment*, IRLE Working Paper Nr. 63, Institute for Research on Labor and Employment, University of Carlifornia, Berkeley. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter https://irle.berkeley.edu/files/1995/Immigration-Trade-and-Austrian-Unemployment.pdf.

Winter-Ebmer, Rudolf/Zweimüller, Josef 1996: ‚Immigration and the earnings of young native workers', *Oxford Economic Papers*, Jg. 48, Nr. 3, 473–491. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a028579.

Winter-Ebmer, Rudolf/Zweimüller, Josef 1999: ‚Do immigrants displace young native workers? The Austrian experience', *Journal of Population Economics*, Jg. 12, Nr. 2, 327–340. https://doi.org/10.1007/s001480050102.

Wood, Adrian 1994: ‚Give Heckscher and Ohlin a chance!', *Weltwirtschaftliches Archiv*, Jg. 130, Nr. 1, 20–49. https://doi.org/10.1007/BF02706008.

WTO (World Trade Organization) 2019: *World Trade Report. The future of services trade*, Genf. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_wtr19_e.pdf.

xPlicitNao 2018: „Japan – Bis 2020 sollen 80% der Senioren von Robotern gepflegt werden", *Sumikai – Aktuelle Nachrichten aus Japan*, 7. Februar. Abgerufen am 10. Oktober 2022 unter https://sumikai.com/nachrich-

ten-aus-japan/japan-bis-2020-sollen-80-der-senioren-von-robotern-gepflegt-werden-212175/.

Yeates, Nicola 2005: *Global care chains: a critical introduction*, Global Migration Perspectives Nr. 44, Global Commission on International Migration, Genf. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2018-07/gmp44.pdf.

Yellen, Janet L. 1984: ‚Efficiency wage models of unemployment', *The American Economic Review,* Vol. 74, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Sixth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1984, 200–205. Abgerufen am 3. Oktober 2022 unter http://www.jstor.org/stable/1816355.

Yu, Bin 2006: *Immigration Multiplier: A Method of Measuring the Immigration Process*, Conference Proceedings der Population Association of America, Los Angeles, Volume: PAA2006. https://paa2006.princeton.edu/abstracts/61643.

Zaiceva, Anzelika 2014: ‚Post-enlargement emigration and new EU members' labor markets', *IZA World of Labor*, Jg. 2014 Nr. 40. https://doi.org/10.15185/izawol.40.