

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 Arbeitsmarkttöffnung 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 Arbeitsloskeitsrisiko 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 aufhaltigen 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/Biffi 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 *Maríel Boatlift*) das Arbeitsangebot in Miami um 7 Prozent anhub, 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 Migrationsystem 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 Voraussetzungen 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 (Biffli 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.