

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 Fremden-Gesetze 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. Beispielsweise seien hier die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG¹¹ und die Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG¹² 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 Fremden-Gesetz 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 EU¹⁴. 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 AuslBG¹⁷. 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 2002¹⁸ 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, Sprachassistenten 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 AuslBG²⁰) 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 2011/95²⁷ 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, [ABI L 2011/337, 9](#).

²⁸ Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetiteln (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 2010³⁰ 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; Biffi/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/Skriwanek 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/Bjerkman/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, welche 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, erlappt zu werden, ist das Ausmaß der selbst-deklarierten 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 größtenteils neben der Kontrolle/Regelung der Zuwanderung von Migrant*innen (Saisonier*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 2017³². 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-Schwerarbeitsgesetz³³) 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 Aufnahme-landes 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 1990/1997³⁷ 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 worden³⁸.

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 angestrebt⁴⁰. 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 Durchführungsbeschluss⁴¹ ergänzt, der auch in das österreichische Gesetz zur Regelung des vorübergehenden Schutzes von Ukrainer*innen Eingang fand⁴².

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 fest⁴³. Österreich entschloss sich daraufhin für die Implementierung einer Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art 15a B-VG⁴⁴ 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 Qualifikationsrichtlinie⁴⁵, 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 Verlängerung⁴⁶. (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-Richtlinie⁴⁷, 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 kann⁴⁸. 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), [ABI 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*innen⁵⁰, 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 (Biffel 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 substantielle 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 Familiennachzug⁵¹ 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 kriegesischen 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-Richtlinie⁵⁴ in österreichisches Recht übergeführt. Die gewählte Begrifflichkeit folgt der Argumentation des Durchführungsbeschlusses des Rates der EU-Innenminister vom 4. März 2022⁵⁵, 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 Arbeitsmarktpflichtprüfung. 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 Staatsbürgerschaft⁵⁶ 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](#))