



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Eingliederung von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt im
Kontext der Osterweiterung der EU: Österreich und das
Vereinigte Königreich im Vergleich“

Verfasser

Philipp Hammer

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ. Prof. Dr. Emmerich Tálos

Danksagung

Auch wenn auf dem Titelblatt dieser Arbeit nur ein Name aufscheint, so wäre sie ohne die Unterstützung einiger anderer Menschen nicht in dieser Form möglich gewesen.

Einen ganz besonderen Dank möchte ich an meine drei Geschwister Alex, Elisabeth und Niki richten: die Unterhaltungen mit Euch waren in den letzten sieben Monaten oft der Ursprung neuer Ideen die in meine Arbeit eingeflossen sind, Eure anspornenden Kommentare haben mir oft über die schlimmsten Motivationskrisen hinweg geholfen und Ihr wart auch eine große Hilfe bei der Beseitigung aller möglichen formellen Fehler.

Weiters möchte ich mich bei Professor Tálos, dem Betreuer meiner Diplomarbeit, für die ausführlichen Korrekturen und Literaturtipps für die einzelnen Abschnitte meiner Arbeit bedanken, aber vor allem auch dafür, dass er mir trotz seines nahenden Pensionsantrittes noch die Chance gegeben hat, meine Abschlussarbeit bei ihm zu verfassen.

Danken möchte ich auch noch meiner Partnerin Jasmin, die mich in schlechten Phasen immer wieder angetrieben hat und mir durch die verstärkte Betreuung unserer Tochter Eleni viele freie Stunden zum Lesen und Schreiben meiner Diplomarbeit verschafft hat. Die ausgelassenen Familientage, Ausflüge und Urlaube werden jetzt bald nachgeholt!

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
2. ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit und Arbeitsmigration	10
2.1. Migrationsströme als Konsequenz der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit im Vereinten Europa	12
2.1.1. Prognosen des Migrationspotenzials vor der Osterweiterung	13
2.1.2. Tatsächliche Migrationsströme und Erfahrungen ab 2004	17
2.2. Migration und die Erweiterungsrunden der EU	19
2.2.1. Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958)	19
2.2.2. Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaften (1981 & 1986)	20
2.2.3. Osterweiterung der Europäischen Union (2004 & 2007)	21
2.3. Institutionen und Strukturen betreffend die Eingliederung von ArbeitsmigrantInnen in den Arbeitsmarkt	29
3. Eingliederung in den Arbeitsmarkt: Theoretische Hintergründe	33
3.1. Immigrationsregime	34
3.2. Wohlfahrtsstaatsregime	35
3.3. Arbeitsmarkt	38
3.3.1. Arbeitsmarktregime	38
3.3.2. Theorien zur Analyse der Situation von MigrantInnen am Arbeitsmarkt	40
4. Institutionen und Strukturen - Österreich und das Vereinigte Königreich im Vergleich	48
4.1. Immigration: Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt durch die Übergangsbestimmungen zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit	48
4.1.1. Vereinigtes Königreich	50
4.1.2. Österreich	52
4.2. Wohlfahrtsstaaten	54
4.3. Arbeitsmärkte	56
4.3.1. Regulierung und Flexibilität von Arbeitsmärkten	57
4.3.2. Vergleich von grundlegenden Strukturdaten des österreichischen und britischen Arbeitsmarktes	61
5. Analyse der Stellung der MigrantInnen am Arbeitsmarkt in Österreich und dem Vereinigten Königreich	69
5.1. Immigration	69
5.1.1. Anzahl und Herkunft der MigrantInnen	69
5.1.2. Dauer des Aufenthalts	76
5.1.3. Demographische Charakteristika der MigrantInnen	78
5.2. Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der staatlichen Unterstützungen für Arbeitslose	80
5.3. Arbeitsmarkt	82
5.3.1. Verteilung der MigrantInnen auf Sektoren und Berufe	83
5.3.2. Bezahlung der MigrantInnen	85
5.3.3. Beschäftigungsstatus der MigrantInnen	87
6. Analyse und Resümee	90
7. Literaturverzeichnis	95

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

<i>Tabelle 2.1: Potenzielle Migration aus der EU8 in die EU15</i>	15
<i>Abbildung 2.2: BIP pro Kopf der Staaten der EU10 in Kaufkraftstandards</i>	22
<i>Tabelle 4.1: Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (in Prozent, relativ zum Vorjahr)</i>	62
<i>Tabelle 4.2: Beschäftigungswachstum (in Prozent, relativ zum Vorjahr)</i>	62
<i>Tabelle 4.3: Verteilung der ArbeitnehmerInnen auf die einzelnen Wirtschaftssektoren in Prozent (2004) (basierend auf der Klassifizierung NACE Rev. 1.1)</i>	63
<i>Tabelle 4.4: Beschäftigungsquoten im Jahr 2004</i>	64
<i>Tabelle 4.5: Arbeitslosenquote in Prozent der Erwerbsbevölkerung</i>	64
<i>Tabelle 4.6: ArbeitnehmerInnen mit befristetem Arbeitsvertrag in Prozent</i>	65
<i>Tabelle 4.7: Bildungsabschlüsse der Erwerbsbevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren in Prozent (2004) (basierend auf der internationalen Klassifizierung ISCED97)</i>	66
<i>Tabelle 4.8: Anteile der ArbeitgeberInnen und Selbständigen an den Erwerbstätigen (im Alter von 15 bis 64 Jahren) in Prozent (2004)</i>	67
<i>Tabelle 4.9: Welche Auswirkungen der unterschiedlichen Institutionen auf ArbeitsmigrantInnen sind aufgrund der Theorie zu erwarten?</i>	68
<i>Tabelle 5.1: neue National Insurance Number Registrierungen durch erwachsene, ausländische StaatsbürgerInnen in Tausend (jeweils vom 1. April bis 31. März)</i>	70
<i>Tabelle 5.2: Die zehn wichtigsten Länder bei neuen Registrierungen von National Insurance Numbers (jeweils vom 1. April bis 31. März, in Tausend)</i>	71
<i>Tabelle 5.3: Registrierte ArbeitnehmerInnen beim WRS nach Jahr und Nationalität (ohne doppelte beziehungsweise erneute Anmeldungen)</i>	72
<i>Abbildung 5.4: Entwicklung der angenommenen Registrierungen beim WRS je Quartal</i>	73
<i>Tabelle 5.5: Bestand bewilligungspflichtig beschäftigter AusländerInnen aus den Staaten der EU10 in Österreich</i>	74
<i>Tabelle 5.6: Anteile der Erwerbspersonen im Alter von 15 - 64 Jahren aus den neuen Mitgliedstaaten (inklusive Malta und Zypern) (in Tausend)</i>	75
<i>Abbildung 5.7: Beabsichtigte Aufenthaltsdauer der beim WRS registrierten ArbeitnehmerInnen</i>	77
<i>Tabelle 5.8: Typen, Dauer und Anzahl von in Österreich ausgestellten Beschäftigungsbewilligungen</i>	78
<i>Tabelle 5.9: Erwerbspersonen aus der EU12 nach Geschlecht (2008, in Tausend)</i>	79
<i>Tabelle 5.10: Erwerbspersonen aus der EU12 nach Alter (2008, in Tausend)</i>	79
<i>Abbildung 5.11: Anträge auf steuerfinanzierte und einkommensbezogene Unterstützungen im Vereinigten Königreich</i>	81
<i>Tabelle 5.12: Ausländische Beschäftigte in Österreich nach Nationalität und Branche im Jahr 2007</i>	85
<i>Tabelle 5.13: Wie wirken sich die Institutionen auf ArbeitsmigrantInnen tatsächlich aus?</i>	89

Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfasst habe und dass die verwendete Literatur beziehungsweise die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

1. Einleitung

Die Erweiterung der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007 war ein Ereignis von außerordentlicher Bedeutung: sie war insbesondere der letzte Schritt in der Überwindung der seit 1945 bestehenden Teilung Europas zwischen Westen und Osten. Gleichzeitig war sie die größte Erweiterung der Europäischen Union bisher: das Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft stieg zwar nur geringfügig, allerdings vergrößerte sich die Bevölkerung der Union um mehr als ein Drittel. (vgl. Currie 2008, 1) Mit der Erweiterung finden sich nun auch viel größere Unterschiede im Einkommensniveau der UnionsbürgerInnen als jemals zuvor.

Weiters ermöglichte die Erweiterung den BewohnerInnen vieler ehemals kommunistisch dominierter Staaten Mittel- und Osteuropas, deren Reisefreiheit über viele Jahre hinweg stark eingeschränkt war, sich wie alle anderen UnionsbürgerInnen frei in den Mitgliedstaaten zu bewegen und niederzulassen. Doch das ursprüngliche Versprechen vieler Staaten der EU15, dies sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor der Osterweiterung im Mai 2004 (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich) den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt sofort mit dem Beitritt der neuen Staaten zu ermöglichen, wurde nicht lange durchgehalten: stattdessen führte die Angst vor einer „Welle von ArbeitsmigrantInnen“ - oder vielleicht auch die Angst vor der populistischen Verwertung dieser durch Oppositionsparteien - zur Einschränkung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit von bis zu sieben Jahren, wobei jeder Staat der EU selbst über die Einführung von Zugangsbeschränkungen entscheiden konnte. Nur das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte sofort; alle anderen Mitgliedsstaaten bestanden zunächst auf die Einführung von Übergangsregeln für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit, erlebten aber trotz verschiedener Einschränkungen ebenfalls einen Zustrom von ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten.

Diese Arbeit wird versuchen, die Eingliederung und Rolle dieser MigrantInnen auf den Arbeitsmärkten zweier ausgewählter Länder zu vergleichen: das Vereinigte Königreich war einer der wenigen Staaten, welcher seinen Arbeitsmarkt bereits mit der Erweiterung öffnete, während Österreich prinzipiell bis heute die Übergangsregeln zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit in Anspruch nimmt. Allerdings ermöglichte Österreich einer durchaus nennenswerten Zahl von MigrantInnen aus den seit 2004 beigetretenen Staaten

Mittel- und Osteuropas (abgekürzt als EU10 sind das die Staaten Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik und Ungarn) trotz der Einschränkungen der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit den Zugang zum Arbeitsmarkt (zum Beispiel über Beschäftigungsbewilligungen). Die zwei gewählten Länder unterscheiden sich aber nicht nur in der Handhabung der Übergangsregelungen, sondern sie stellen auch Beispiele für unterschiedliche Typen von Wohlfahrtsstaats- und Arbeitsmarktregimen dar. Meine These lautet, dass durch die unterschiedlichen Institutionen und Strukturen dieser beiden Staaten, welche sowohl das Verhalten der MigrantInnen als auch das der ArbeitgeberInnen beeinflussen, unterschiedliche Ergebnisse bei der Integration der MigrantInnen in die Arbeitsmärkte der zwei Staaten erzeugt werden. Mit den Worten von Reitz formuliert: „The impact of immigration is, in effect, a social product shaped by (...) various institutional structures“ (vgl. Reitz 1998, 3).

Die beiden meiner Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfragen lauten daher:

- „Wie sollten sich die Institutionen und Strukturen der Theorie zufolge auf die Rolle und Chancen von MigrantInnen auf den Arbeitsmärkten der beiden Länder auswirken?“
- „Welche Effekte zeitigen die Institutionen und Strukturen tatsächlich bei den MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach der Osterweiterung?“

Dabei werden mit der ersten Frage die Grundlagen für die Behandlung der zweiten Forschungsfrage gelegt, denn nur nach einer eingehenden Beschäftigung mit den vorhandenen Institutionen und Strukturen auf der theoretischen Ebene können die Besonderheiten bei der tatsächlichen Integration von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt ausfindig gemacht werden.

Um die Situation von MigrantInnen am Arbeitsmarkt untersuchen können, reicht es aber nicht aus, sich auf den Arbeitsmarkt selbst zu beschränken, sondern es müssen auch die Immigrationspolitik - in diesem Fall die jeweilige Umsetzung der Übergangsregeln zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit, da so der Arbeitsmarktzugang für die MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten geregelt wird - und die für MigrantInnen relevanten Teile des Wohlfahrtsstaats berücksichtigt werden.

Auch die soziodemographischen Merkmale der MigrantInnen haben - zum Beispiel bei der Beurteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos - einen großen Einfluss und können nicht übergangen werden. Allerdings liegt der Fokus und das Interesse dieser Arbeit eindeutig auf den strukturell-institutionellen Unterschieden und deren Konsequenzen für die MigrantInnen in Österreich und dem Vereinigten Königreich.

Im Zuge meiner Recherchen konnte ich zwei Arbeiten ausfindig machen, welche einen ähnlichen Zugang verwendeten: Irena Kogan (vgl. Kogan 2007) beschäftigt sich mit der Migration von ArbeitnehmerInnen in die EU15, ohne speziell auf die Osterweiterung einzugehen. Ihre Studie behandelt daher vor allem MigrantInnen aus Drittstaaten der EU, deren rechtliche Situation sich grundlegend von jener der UnionsbürgerInnen unterscheidet. Selbst jene ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten, welche innerhalb der EU15 noch keinen vollständigen Zugang zum Arbeitsmarkt eines oder mehrerer Länder erhalten haben, sind rechtlich besser gestellt als Drittstaatsangehörige und diesen gegenüber bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen zu bevorzugen. Jeffrey G. Reitz (vgl. Reitz 1998) behandelt dagegen die Auswirkungen der Unterschiede in Einwanderungspolitik, Arbeitsmarktstrukturen, Bildungssystemen und sozialer Wohlfahrt auf das Einstiegsgehalt von MigrantInnen in den USA, Kanada und Australien. Seine Studie interessiert sich auch für die Veränderungen dieser vier institutionellen Systeme innerhalb der letzten Jahrzehnte und deren Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wohlergehen der MigrantInnen in den genannten Ländern.

Meine Arbeit beschränkt sich, im Gegensatz zu den zwei zitierten Studien, auf die besondere Gruppe von ArbeitsmigrantInnen aus den neuen EU-Ländern in Mittel- und Osteuropa, welche von ihrem neu errungenen Recht der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit Gebrauch machen.

Im direkt auf die Einleitung folgenden zweiten Kapitel werde ich daher zunächst die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit selbst behandeln: in einem ersten Schritt beschäftige ich mich dabei mit den erwarteten und tatsächlichen Strömen von ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU. Der zweite Schritt widmet sich der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit, auf deren Basis eine innereuropäische Arbeitsmigration im heutigen Ausmaß überhaupt erst ermöglicht wurde. Das eigentliche Thema dieser Arbeit sind aber vor allem jene Strukturen, welche den Status von MigrantInnen auf einem Arbeitsmarkt

beeinflussen können. Im dritten Abschnitt dieses Kapitels werde ich einen ersten Blick auf diese Institutionen werfen, die für den Aufbau der folgenden Kapitel prägend sein werden.

Im dritten Kapitel werden anschließend die theoretischen Grundlagen für die Analyse der institutionellen Unterschiede zwischen Österreich und dem Vereinigten Königreich und deren Auswirkungen auf die Arbeitsmarktchancen von MigrantInnen gelegt. Ich konzentriere mich dabei auf die Bereiche Immigrationspolitik, Wohlfahrtsstaatsregime sowie auf Arbeitsmarkttheorien.

Das vierte und fünfte Kapitel bilden den Hauptteil meiner Arbeit. Hier werde ich zunächst die institutionellen Unterschiede zwischen Österreich und dem Vereinigten Königreich betreffend die Immigrationspolitik, den Wohlfahrtsstaat und den Arbeitsmarkt herausarbeiten. Anschließend werde ich versuchen, die aus der Theorie abgeleiteten Vermutungen anhand der konkreten Situation der MigrantInnen zu überprüfen.

Das sechste Kapitel bietet eine Zusammenfassung der wichtigsten im Rahmen dieser Arbeit gefundenen Ergebnisse und eine abschließende Überprüfung meiner These.

Bei den verwendeten Statistiken habe ich mich bemüht, die aktuellsten bis zum 20. August 2009 verfügbaren Daten zu verarbeiten, wobei ich auch einige erst später veröffentlichte Daten in die Arbeit eingebaut habe. Wann immer möglich habe ich auf Daten zurückgegriffen, in denen die beiden untersuchten Staaten direkt miteinander verglichen werden können; das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) war meine wichtigste Quelle solcher Daten. Oft waren diese allerdings nicht detailliert genug und erfassten wichtige Informationen nicht getrennt für ausländische StaatsbürgerInnen, geschweige denn für die MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU. Deshalb war ich oft gezwungen auch weniger gut vergleichbare Daten in meine Analyse einzubeziehen. Allerdings werde ich darauf an den betreffenden Stellen hinweisen und dies natürlich auch in meine Schlussfolgerungen mit einbeziehen.

2. ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit und Arbeitsmigration

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs schlossen sich im Jahr 1951 sechs europäische Staaten zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zusammen. Das Ziel dieser Organisation bestand in der Herstellung eines gemeinsamen Marktes für die Güter Kohle und Stahl, welche sowohl für die Rüstungsindustrie als auch für den Wiederaufbau des vom Krieg zerstörten Europa von zentraler Rolle waren. Die durch diesen Markt erzeugte wirtschaftliche Vernetzung sollte einen neuerlichen Krieg in Europa verhindern helfen.

Die Schaffung eines einheitlichen und geeinten Marktes in Europa war schon seit ihrem Beginn eines der grundlegenden Ziele der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise der Europäischen Union und war implizit für einige weitere Schritte bei der europäischen Einigung verantwortlich. Der Weg dorthin bestand auch in der Herstellung möglichst großer Mobilität bei den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, wobei die in dieser Arbeit behandelte ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit selbst ein Beispiel für einen weiteren, durch das Ziel eines einheitlichen Marktes ausgelösten Integrationsschritt ist. Sie ist seit den Römer Verträgen von 1957 ein zentraler Bestandteil des EU-Rechts und im Rahmen der vier Grundfreiheiten der EU (freier Personen-, Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr) im EG-Vertrag an prominenter Stelle verankert.

Der Artikel 39 dieses Vertrags ermöglicht die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur „Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.“ (EG-Vertrag, Art. 39, 2) Die von dieser Regelung betroffenen ArbeitnehmerInnen erhalten weiters die Möglichkeit, „a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort (...) eine Beschäftigung auszuüben, d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben“ (EG-Vertrag, Art. 39, 3). Von dieser Regelung ist als einziger Bereich die öffentliche Verwaltung nicht betroffen, die im betreffenden Artikel des EG-Vertrags ausdrücklich ausgenommen worden ist. Natürlich wurden die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit und die damit zusammenhängenden Rechte der BürgerInnen (wie zum Beispiel die Übertragung von erworbenen Ansprüchen aus den Sozialversicherungssystemen einzelner Mitgliedstaaten) in vielen Richtlinien und

Verordnungen der EU konkretisiert. Ich werde darauf in dieser Arbeit jedoch nicht mehr weiter eingehen, da diese Themen für meine Forschungsfragen nicht relevant sind. (siehe dazu zum Beispiel Becker 2003, 221-226)

Die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit ist genauso wie die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit Bestandteil der Personenfreizügigkeit, jedoch gilt es dabei grundlegende Unterschiede zu beachten: während die Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit es selbständig erwerbstätigen EU-BürgerInnen erlauben ihren Wohnsitz in allen Mitgliedstaaten frei zu wählen, bezieht sich die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit nur auf abhängig Beschäftigte. (vgl. Becker 2003, 214-218) Im Falle der Osterweiterung der EU ergab sich damit die interessante Situation, dass sich BürgerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten zwar frei in der gesamten EU bewegen und niederlassen durften, allerdings in jenen Ländern (noch) keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hatten, in denen die Einführung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit bis zu maximal sieben Jahre hinausgeschoben worden war. Nicht unter die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit - und damit unter die Übergangsregelungen - fallen allerdings Selbständige aus den neuen Mitgliedstaaten der EU, die in der gesamten Union arbeiten dürfen.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die genannten Bestimmungen zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit europäisches Primärrecht sind, damit automatisch Vorrang vor den nationalstaatlichen Regelungen haben und somit unmittelbar Wirksamkeit erlangen. Die Mitgliedstaaten haben daher keinerlei Spielraum bei der Umsetzung dieser Bestimmungen. (vgl. Becker 2003, 214)

Bereits vor den letzten beiden Erweiterungen der EU in den Jahren 2004 und 2007 gab es mehrere Beispiele, in denen die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit für eine bestimmte Frist eingeschränkt worden war. Ob eine solche Einschränkung der sogar in der Grundrechtecharta der EU verankerten ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit überhaupt mit den Grundprinzipien der EU vereinbar ist, werde ich in dieser Arbeit nicht behandeln. Sie ist zwar von hoher Bedeutung, hat allerdings keinen Einfluss auf meine Forschungsfragen. Stuppig dagegen widmet dieser Frage ein ganzes Kapitel seiner Dissertation und kommt zum Schluss, dass „eine Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten, vor allem bei Erweiterungsrounden grundsätzlich möglich ist, auch wenn es sich dabei um Grundlagen der Gemeinschaft handelt. (...) Diese Ungleichbehandlung darf aber keinen dauerhaften Charakter haben.“ (Stuppig 2004, 33) Die zeitliche Befristung der Übergangsregeln und die Möglichkeit, in absehbarer

Zeit wieder die Rechtseinheit innerhalb der EU herstellen zu können, sind somit die entscheidenden Voraussetzungen für die Ermöglichung dieser Ausnahmeregelungen. (vgl. Stuppig 2004, 33-34)

In den folgenden Abschnitten dieses Kapitels werde ich versuchen, eine inhaltliche Einführung in den Themenbereich dieser Arbeit zu geben. Aus der institutionalistischen Perspektive meiner Arbeit sind dabei vor allem drei Dimensionen interessant:

Die prognostizierten und tatsächlichen Ströme von ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU ist jene Dimension, welche in den Medien und im öffentlichen Diskurs am häufigsten thematisiert wurde. Die durch die einzelnen Staaten angewandten Übergangsregelungen lenken die Migration und bilden die zweite Dimension meines Themengebiets. Diese beiden Punkte können bei meiner Forschungsfrage nicht übergangen werden. Der eigentliche Fokus dieser Arbeit liegt allerdings auf der dritten Dimension, welche die Auswirkungen der unterschiedlichen Organisation und Funktionsweise der Institutionen und Strukturen in den beiden untersuchten Staaten auf die Eingliederung der MigrantInnen in den Arbeitsmarkt thematisiert. In den folgenden Abschnitten werde ich nun jede dieser drei Dimensionen kurz behandeln.

2.1. Migrationsströme als Konsequenz der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit im Vereinten Europa

Die Ströme von ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU in Staaten der EU15 sind der Ausgangspunkt meiner Arbeit. Zuerst werde ich daher versuchen, die in den Jahren vor der Erweiterung berechneten Prognosen des Migrationspotenzials darzustellen. Auf der Grundlage dieser Daten mussten die Staaten der EU15 über die Umsetzung oder den Verzicht auf Übergangsregeln für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit entscheiden. Die im übernächsten Abschnitt behandelten tatsächlichen Migrationsströme beruhen wiederum zu einem Teil auf den jeweiligen mit der Erweiterung in Kraft getretenen Übergangsregimen.

2.1.1. Prognosen des Migrationspotenzials vor der Osterweiterung

Die Übergangsregeln für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit waren als Mittel gedacht, um eine von einigen WissenschaftlerInnen und PolitikerInnen befürchtete „Welle von ArbeitsmigrantInnen“ aus Osteuropa eindämmen zu können. Um ein besseres Verständnis für den Kontext herzustellen, in dem die Übergangsregelungen formuliert wurden, werde ich daher einen kurzen Blick auf das vor der Erweiterung in wissenschaftlichen Studien errechnete Migrationspotenzial werfen. Außerdem wird es damit in einem folgenden Kapitel möglich sein, die tatsächlichen Migrationsströme mit den Prognosen in Beziehung zu setzen.

In einem ersten Schritt ist aber auch die Migration in den Jahren vor der Erweiterung interessant: Wenn in einem Staat bereits Gemeinschaften von MigrantInnen eines Landes bestehen, dann ziehen diese in Folge weitere MigrantInnen an. Dieser Effekt wird in der Migrationstheorie Netzwerkmigration genannt und kann dadurch begründet werden, dass durch die Unterstützung bereits etablierter Netzwerke die Migrationskosten für neue MigrantInnen sinken. Bevor ich mich daher mit den Schätzungen des Migrationspotenzials in den Jahren vor 2004 beschäftigen kann, werde ich einen kurzen Blick auf die vor der EU-Erweiterung stattgefundenen Migration aus Mittel- und Osteuropa in Richtung der EU15 werfen. Die bereits vorhandenen Communities von MigrantInnen werden sich nämlich mit großer Wahrscheinlichkeit auch auf die Verteilung der MigrantInnen ab 2004 auswirken.

Vor dem Fall der Berliner Mauer war die Reisefreiheit für BürgerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU stark eingeschränkt; folglich gab es bis zum Anfang der 90er Jahre kaum Migration aus diesen Ländern. Zwischen 1990 und 1997 wanderten 640.000 Menschen aus den neuen EU10 Ländern in die EU15 ein und machten während dieser Zeitspanne rund zwölf Prozent der gesamten Migration in die EU15 aus. Bis zum Zeitpunkt der ersten Osterweiterung stieg diese Zahl nochmals deutlich auf rund 1.077.000 MigrantInnen aus den Staaten der EU10, was rund einem Prozent der Bevölkerung dieser Länder entspricht. Zudem gab es eine eindeutige Konzentration dieser MigrantInnen in Ländern mit Grenzen zu den neuen Mitgliedstaaten: 57 Prozent lebten in Deutschland, 9,5 Prozent in Italien, 7,3 Prozent in Österreich sowie 6,7 Prozent in Griechenland. In Anbetracht der im Jahr 2001 rund 14,3 Millionen Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU15 stellen die MigrantInnen aus den EU10 daher nur einen relativ kleinen Anteil dar. (vgl. Tamas und Münz 2006, 21; sowie Boeri und Brücker 2005, 9-11)

Im Gegensatz zu vielen, noch vor oder kurz nach der Osterweiterung der EU im Jahr 2004 erschienenen Arbeiten (zum Beispiel Stuppig 2004), werde ich dieses Kapitel nicht dazu nutzen, einen Überblick über alle erstellten Studien zum erwarteten und geschätzten Migrationspotenzial aus den neuen Mitgliedstaaten der EU zu geben, da dies für meine Arbeit bei weitem zu umfangreich wäre. Stattdessen ist es mein Ziel, anhand weniger ausgewählter Studien den Forschungsstand vor der Erweiterung darzustellen. Dieser stellt für mich schließlich nur den Hintergrund zu den Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten nach den Osterweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 dar.

Die vielen, vor der Osterweiterung durchgeführten Studien können methodisch in drei Kategorien eingeteilt werden, wobei jede Methode ihre eigenen Stärken und Schwächen vorzuweisen hat: erstens sind dies repräsentative Umfragen in den betreffenden Ländern, zweitens die Übertragung der Erfahrungen mit der Migration aus Südeuropa auf die Ost-West-Migration und drittens Prognosen auf Basis von ökonometrischen Makro-Migrationsmodellen. Eine genaue Beschreibung der unterschiedlichen Methoden und eine Darstellung ihrer möglichen Fehlerquellen finden sich zum Beispiel in Boeri und Brücker. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 12-13)

Einen besonderen Stellenwert nehmen meines Erachtens jene Studien ein, welche unter Mitarbeit von Herbert Brücker vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) entstanden sind (wie zum Beispiel Alvarez Plata, Brücker und Siliverstovs 2003; oder Boeri und Brücker 2005). Diese beruhen auf Daten der Migration und der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland aus mehreren Jahrzehnten, wobei gerade Deutschland das hauptsächliche Zielland für MigrantInnen aus Mittel- und Osteuropa ist. Für andere Länder liegen keine vergleichbaren Daten vor. Um trotzdem europaweit Aussagen treffen zu können wurde auf Basis der oben diskutierten Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung in Europa und mit Vertrauen auf die Theorie der Netzwerkmigration eine Prognose für das Migrationspotenzial errechnet. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 14) Diesen Studien wird aufgrund des umfangreichen Datenmaterials relativ großes Vertrauen entgegengebracht; auch die von der EU-Kommission im Zuge der Erweiterung in Auftrag gegebenen und von unter anderem auch von Herbert Brücker verfassten Studien verwenden diese Methode zur Berechnung des Migrationspotenzials.

In einer nach der Erweiterung aktualisierten Studie (Boeri und Brücker 2005) gehen Boeri und Brücker von der bereits im Jahr 2004 von allen Ländern eingeführten Freizügigkeit aus. Weiters wird vorausgesetzt, dass sich das BIP pro Kopf der neuen Mitgliedstaaten dem der EU15 jährlich um zwei Prozent annähert sowie die Arbeitslosigkeit in etwa gleich hoch bleibt. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 13)

Unter diesen Bedingungen wären diesem Modell zufolge im Jahr 2004 rund 270.000 Menschen aus der EU8 (dies sind die Staaten der EU10 minus den beiden zuletzt beigetretenen Mitgliedern Bulgarien und Rumänien) in die EU15 gewandert, und für 2005 wäre eine jährliche Migration von rund 300.000 Menschen berechnet worden. Bis zum Jahr 2010 würde die jährliche Zahl von MigrantInnen allerdings schon deutlich auf 120.000 fallen und 2020 bereits nur mehr 23.000 betragen. Das langfristige Migrationspotenzial nach dreißig Jahren liege laut dieser Studie bei etwa drei Millionen Menschen aus den Staaten der EU8. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 14) Die genauen, nach Ländern aufgeschlüsselten Zahlen finden sich in Tabelle 2.1.

Tabelle 2.1: Potenzielle Migration aus der EU8 in die EU15

EU-15: potential migration from the eight NMS, 2004-2030										
	net migration					foreign population				
	2004	2005	2010	2020	2030	2004	2005	2010	2020	2030
	<i>persons</i>									
Austria	19,983	21,714	8,696	1,706	924	80,681	102,394	172,837	206,605	218,978
Belgium	3,346	3,636	1,456	286	155	13,508	17,144	28,938	34,592	36,664
Denmark	2,937	3,192	1,278	251	136	11,860	15,052	25,406	30,370	32,189
Finland	3,455	3,754	1,503	295	160	13,949	17,703	29,883	35,721	37,860
France	13,158	14,297	5,726	1,124	609	53,124	67,421	113,803	136,038	144,185
Germany	155,561	169,031	67,691	13,284	7,197	628,065	797,096	1,345,459	1,608,334	1,704,652
Greece	18,174	19,747	7,908	1,552	841	73,374	93,121	157,184	187,895	199,147
Ireland	3,099	3,368	1,349	265	143	12,513	15,881	26,806	32,044	33,963
Italy	25,865	28,105	11,255	2,209	1,197	104,428	132,533	223,709	267,417	283,431
Luxembourg	392	426	171	33	18	1,582	2,008	3,389	4,052	4,294
Netherlands	4,443	4,827	1,933	379	206	17,937	22,764	38,425	45,933	48,683
Portugal	244	265	106	21	11	985	1,250	2,110	2,522	2,673
Spain	4,333	4,708	1,885	370	200	17,493	22,201	37,474	44,796	47,479
Sweden	6,154	6,687	2,678	526	285	24,848	31,535	53,230	63,629	67,440
UK	11,617	12,623	5,055	992	537	46,901	59,524	100,473	120,104	127,296
EU-15	272,761	296,378	118,689	23,292	12,619	1,101,249	1,397,627	2,359,127	2,820,052	2,988,936

Quelle: Boeri und Brücker 2005, 14

Abgesehen von dieser Studie von Brücker und Boeri gab es noch eine Vielzahl anderer Projekte, wobei viele ähnliche Ergebnisse lieferten. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 11) Eine gewisse Berühmtheit hat allerdings eine Untersuchung des deutschen IFO-Instituts (Sinn u. a. 2001) erlangt, die ein langfristiges Migrationspotenzial von acht bis zehn Prozent der

gesamten Bevölkerung der heutigen EU8 vorhersagte. Laut Herbert Brücker und Christian Weise ist für diese enorm hohe Schätzung die dem Schätzmodell des IFO-Instituts zugrunde liegende Hypothese verantwortlich, dass Faktoren wie die geographische Entfernung oder sprachliche und kulturelle Unterschiede für alle Länder gleich eingeschätzt wurden. Dadurch sei das Ergebnis verzerrt und das langfristige Migrationspotenzial deutlich überschätzt worden. (vgl. Brücker und Weise 2001) Bei der in Tabelle 2.1 wiedergegebenen Studie liegt das langfristige Migrationspotenzial mit rund zwei Prozent der Bevölkerung der neuen Mitgliedstaaten deutlich niedriger.

Derartige Studien sind sicher nicht ohne Abstraktionen und theoretische Annahmen zu erstellen, und auch die oben genannten Voraussetzungen für das Modell von Boeri und Brücker sind nicht durchgehend haltbar. Allerdings finden sich dort im Gegensatz zum Modell von Sinn keine derart offensichtlichen und unnötigen Verallgemeinerungen.

Aufgrund der Verteilung der MigrantInnen aus der EU10 in der EU15 vor 2004 kann mit Blick auf den Effekt der Netzwerkmigration in etwa die künftige Verteilung der ArbeitnehmerInnen abgeschätzt werden. Etwa 64 Prozent der MigrantInnen aus diesen Ländern innerhalb der EU15 konzentrierten sich schon vor 2004 auf Deutschland und Österreich; diese Staaten könnten deshalb auch für die neuen MigrantInnen die Hauptziele sein. Da gerade diese beiden Staaten allerdings bis heute mit der Einführung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit zuwarten, ist eine Umlenkung der Migrationsströme in Länder zu erwarten, welche ihren Arbeitsmarkt bereits vorzeitig geöffnet haben.

Unabhängig vom errechneten Migrationspotenzial muss betont werden, dass ein möglicher Aufschub der Freizügigkeit durch einzelne Staaten beispielsweise auf das Jahr 2010 aufgrund der nur langsamen Annäherung der Pro-Kopf-Einkommen nur eine sehr geringe Wirkung auf das gesamte langfristige Migrationspotenzial haben würde. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 13) Die erwartbare Zahl an MigrantInnen wird sich also innerhalb der sieben Jahre der Übergangsfrist nicht entscheidend ändern, weshalb es großteils eine politische Entscheidung ist, wann und wie ein Staat das vorhandene Migrationspotenzial abbauen will. Theoretisch sollte das Ziel der Übergangsregelung darin bestehen, das erwartbare Migrationspotenzial im Laufe der Übergangsfrist durch Einwanderungsquoten möglichst kontrolliert so weit wie möglich abzubauen, um auf diese Weise Schocks für den Arbeitsmarkt - welche spätestens mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit im Jahr 2011 auftreten könnten - so weit wie möglich zu verhindern. Außerdem hätten solche Quoten

den Vorteil, dass die positiven Effekte der Arbeitsmigration, also deren Wohlfahrtsgewinne genutzt werden könnten. (vgl. Brücker und Weise 2001).

2.1.2. Tatsächliche Migrationsströme und Erfahrungen ab 2004

Entgegen der im Vorfeld geäußerten Befürchtungen kam es seit der Osterweiterung der EU zu keinen übermäßig großen Wanderungsbewegungen von ArbeitsmigrantInnen aus der EU10 in die EU15. Die Zahl der ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten innerhalb der EU15 hat zwar zugenommen, jedoch entsprachen die Entwicklungen in etwa den Prognosen, und zudem sind die Auswirkungen im Vergleich zur gesamten Erwerbsbevölkerung der Zielländer nur sehr gering. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 7) Grundsätzlich kam es nicht nur zu Zuwanderung in Länder mit geöffnetem Arbeitsmarkt, sondern auch in solche wie Österreich oder Deutschland, welche ursprünglich als stärkste Befürworter von Übergangsregelungen für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit auftraten. In diesen Staaten erlangten ArbeitsmigrantInnen über Arbeitserlaubnisse, jährliche Quoten, bilaterale Abkommen, saisonale Arbeitserlaubnisse oder Arbeitserlaubnisse für spezifische Wirtschaftssektoren Zugang zum Arbeitsmarkt. (vgl. Currie 2008, 22)

Der (ohnehin überall geringe) Anteil der ArbeitnehmerInnen aus der EU10 blieb in allen Ländern konstant, nur im Vereinigten Königreich verdoppelte er sich von 0,2% auf 0,4% und in Österreich auf höherem Niveau von 0,7% auf 1,4%. Für Deutschland, Irland, Dänemark und Portugal fehlten jedoch die nötigen Daten, um vergleichbare Aussagen treffen zu können. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Migration aus Drittstaaten der EU ein viel größeres und bedeutenderes Phänomen als die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten der EU darstellt. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 9-10)

Nur im Fall des Vereinigten Königreichs und in Irland kam es zu weit größeren Migrationsströmen als erwartet. Diese lassen sich mit den verschiedenen Umsetzungen der Übergangsregelungen durch die Mitglieder der EU15 erklären: nach Ansicht von mehreren ExpertInnen wurden Migrationsströme von Ländern mit restriktiven Regelungen in solche mit offeneren Arbeitsmärkten - wie das Vereinigte Königreich - umgelenkt. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 10; oder Tamas und Münz 2006, 43) Die EU Kommission ist hier jedoch anderer Ansicht und stellt fest, dass es „keinen Beleg für eine direkte Verbindung zwischen

dem Ausmaß der Mobilitätsströme aus den EU10-Mitgliedstaaten und den bestehenden Übergangsregelungen“ gebe. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 14) Die vorhandenen Daten sind zwar komplex, deuten jedoch in eine andere Richtung: im Vereinigten Königreich registrierten sich von Mai bis Dezember 2004 rund 130.000 BürgerInnen der EU8-Staaten, von denen sich - Schätzungen zufolge - 40 Prozent schon zuvor im Land aufgehalten haben. Die verbleibenden 80.000 MigrantInnen sind jedoch bei weitem mehr als die in der weiter oben zitierten Prognose von Boeri und Brücker erwarteten 11.600 ZuwandererInnen. Daraus kann abgeleitet werden, dass es zu einer massiven Umlenkung von Migrationsströmen in Richtung des Vereinigten Königreichs gekommen ist. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 14-16)

Schwieriger ist es dagegen die Situation Schwedens zu erklären: trotz der vollständigen Umsetzung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit - also inklusive des Zugangs zu Sozialleistungen - erlebte Schweden nur einen sehr geringen Zustrom von ArbeitsmigrantInnen. Gerade an diesem Beispiel wird deutlich, dass nicht nur die Öffnung des Arbeitsmarktes eine Rolle bei der Migrationsentscheidung von MigrantInnen spielt, sondern auch die Tatsache, ob im jeweiligen Land Arbeitskräfte nachgefragt werden. In Schweden war dies weit weniger der Fall als im Vereinigten Königreich, wo zum Zeitpunkt der Erweiterung in manchen Branchen ein eklatanter Arbeitskräftemangel herrschte. (vgl. Tamas und Münz 2006, 44)

Neben den Zahlen der ZuwandererInnen werden auch die Effekte der Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der Union durch die Kommission positiv dargestellt: die Beschäftigungsraten der MigrantInnen aus der EU10 entsprechen in etwa jenen der jeweiligen einheimischen Bevölkerung; in Spanien, Irland und dem Vereinigten Königreich sind sie sogar höher. Der Grund dafür liegt vor allem in der unterschiedlichen soziodemographischen Zusammensetzung der MigrantInnen sowie in der Legalisierung von bisher illegalen Arbeitsverhältnissen. Letzteres wird auch durch den teils starken Anstieg der Beschäftigungsquoten von ArbeitnehmerInnen aus der EU10 bestätigt, der in mehreren Ländern der EU15 beobachtet werden konnte. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 11) Weiters deutet bisher vieles darauf hin, dass die ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten eine Ergänzung zu den einheimischen Arbeitskräften darstellen: sie fanden in jenen Bereichen Arbeit, welche von Einheimischen gemieden werden, oder halfen, den Mangel an FacharbeiterInnen zu beseitigen. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 13-14)

Ob die positiven Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission auch für die beiden hier untersuchten Fallbeispiele zutreffen, wird sich erst in den Kapiteln vier und fünf dieser Arbeit zeigen.

2.2. Migration und die Erweiterungsrunden der EU

Innerhalb der EU gilt für alle UnionsbürgerInnen - auch für jene aus den neuen Mitgliedstaaten - die Niederlassungsfreiheit. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird allerdings getrennt davon durch die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit geregelt beziehungsweise durch deren Übergangsfristen eingeschränkt. In folgendem Abschnitt beschäftige ich mich nun mit jenen Institutionen, welche den Arbeitsmarktzugang für die neuen UnionsbürgerInnen regeln. Am Anfang steht dabei ein kurzer Blick auf die Entwicklung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit in den letzten fünfzig Jahren, ehe ich die aktuellen Übergangsregelungen genauer darstellen werde.

2.2.1. Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958)

Die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit wurde bereits mit den im Jahr 1957 unterzeichneten Römer Verträgen eingeführt, welche am 1. Jänner 1958 in Kraft traten und durch die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet wurde. Vor allem aus Angst vor einer großen Zahl an ArbeitsmigrantInnen aus Italien wurde damals allerdings eine Übergangsfrist von zwölf Jahren bis zum 31. Dezember 1969 vereinbart. Während dieser Zeit sollte der Europäische Rat die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit durch den Erlass von Verordnungen und Richtlinien schrittweise herstellen, wobei die einzelnen Staaten jederzeit die Möglichkeit hatten, im Falle von „regionalen oder branchenspezifischen Problemen“ bei der Europäischen Kommission Schutzmaßnahmen zu beantragen. (vgl. Stuppig 2004, 13)

In einem ersten Schritt zur Einführung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit wurden die Mitgliedstaaten 1961 durch die Verordnung 15/61 des europäischen Rates „über erste Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft“

verpflichtet, EG-BürgerInnen automatisch eine Arbeitserlaubnis zu erteilen, falls diese in einem Land der Gemeinschaft eine Arbeitsstelle annehmen wollten, für die keine inländischen ArbeitnehmerInnen verfügbar waren. Je nach Beschäftigungsdauer konnte sich der Aufenthaltsstatus automatisch weiter verfestigen, bis hin zur Möglichkeit, den / die ArbeitgeberIn frei wechseln zu können. (vgl. Stuppig 2004, 13-14)

Der zweite Schritt wurde 1964 mit der Verordnung Nr. 38/64 vollzogen, in der die Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte aufgehoben wurde. Die (formale) Pflicht zur Einholung einer Arbeitserlaubnis blieb allerdings zur Kontrolle der MigrantInnenströme weiterhin bestehen. Für die Mitgliedstaaten bestand die Möglichkeit, bei einem „eklatanten inländischen, branchenspezifischen oder regionalem Arbeitskräfteüberschuss“ (Stuppig 2004, 14) wieder zur vorangegangenen Regelung zurückzukehren.

Im Jahr 1968 wurde schließlich - etwas früher als geplant - in einem dritten Schritt mit der Verordnung 1612/68 die bis heute gültige, vollständige Freizügigkeit für ArbeitnehmerInnen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft eingeführt. (vgl. Stuppig 2004, 14)

Wie auch bei allen folgenden Erweiterungsrounden der Europäischen Gemeinschaft, in denen Übergangsregelungen für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit eingeführt wurden, geschah dies bei der EWG-Gründung vor allem aus Angst vor großen, nicht zu „bewältigenden“ Migrationsströmen aus ärmeren Mitgliedstaaten. Im Falle der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft richteten sich diese Befürchtungen vor allem gegen Italien, das in den 50er und 60er Jahren eine bedeutende Quelle für Arbeitsmigration in andere Staaten Europas war. Jedoch gab es bereits vor der Einführung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit keine besonderen Hindernisse für emigrationswillige ItalienerInnen: stattdessen wurden sie sogar von vielen westeuropäischen Staaten aufgrund des dortigen Mangels an Arbeitskräften als GastarbeiterInnen aktiv angeworben. Allein aus diesem Grund war es wahrscheinlich, dass sich aus der Einführung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit keine zusätzlichen Migrationsströme ergeben würden. (vgl. Stuppig 2004, 51-52)

2.2.2. Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaften (1981 & 1986)

Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft betraf Länder, deren Lohnniveau deutlich niedriger als im Rest der Mitgliedstaaten war: im Falle des Beitritts von Griechenland im Jahr 1981 wurde daher für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit eine in der

gesamten Gemeinschaft geltende Übergangsfrist von sechs Jahren vereinbart. Für die 1986 beigetretenen Staaten Spanien und Portugal betrug die Dauer dieser ebenfalls für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gültigen Frist sieben Jahre, wobei Luxemburg aufgrund seiner geringen Größe und der damit einhergehenden Anfälligkeit seines Arbeitsmarktes das Recht bekam, das Inkrafttreten der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit für insgesamt zehn Jahre hinauszuzögern. Allerdings hatte die Kommission im Falle Spaniens und Portugals die Möglichkeit, die Auswirkungen der Einschränkungen nach fünf Jahren zu überprüfen und anschließend deren Dauer zu verändern: da es bis dahin entgegen der Befürchtungen nicht zu einer massiven Migration von ArbeitnehmerInnen in die alten Mitgliedstaaten der EG gekommen war, wurde die Dauer der Übergangsregelungen generell auf sechs Jahre, im Falle Luxemburgs auf sieben Jahre verkürzt. (vgl. Stuppig 2004, 14-15)

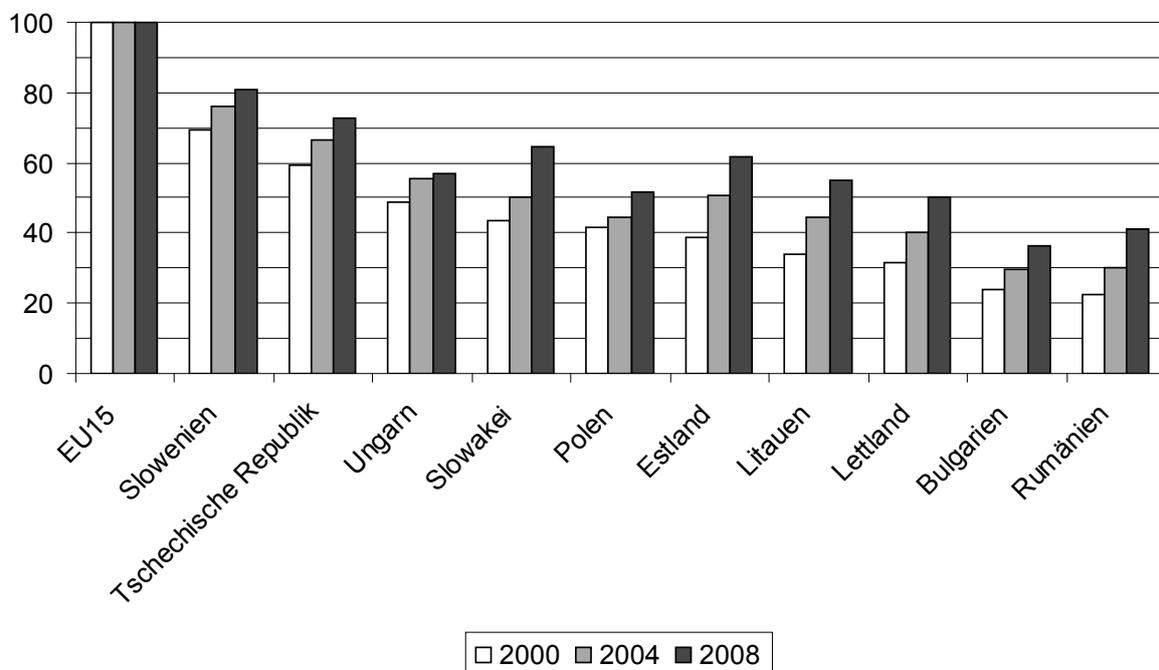
Auch bei dieser Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft kam es entgegen der zuvor geäußerten Befürchtungen zu keiner außergewöhnlichen, aus der Erweiterung selbst resultierenden Wanderung von ArbeitsmigrantInnen in Richtung der reicheren Mitgliedstaaten. Dies ist wahrscheinlich auch auf die seit der Ölkrise im Jahr 1973 veränderte Arbeitsmarktsituation in den Zielländern der ArbeitsmigrantInnen zurückzuführen, in denen im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren nun kein Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften mehr bestand. Damit entfiel ein entscheidender Pull-Faktor für ArbeitsmigrantInnen, nämlich die hohe Wahrscheinlichkeit, im Zielland innerhalb relativ kurzer Zeit einen im Vergleich zu ihrer Heimat gut bezahlten Job zu finden. (vgl. Stuppig 2004, 52-53)

2.2.3. Osterweiterung der Europäischen Union (2004 & 2007)

Am Beginn dieses Kapitels ist die grundlegende Frage zu stellen, ob ein Vergleich der Süderweiterung der 1980er Jahre mit der heutigen Osterweiterung der EU überhaupt möglich ist. Bei beiden Erweiterungen gab es ein großes Gefälle beim Einkommensniveau zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten. Im Falle Griechenlands betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards vor dessen Aufnahme in die EG rund 70 Prozent des Durchschnitts der damaligen EG-Mitglieder. Spanien erreichte wenige Jahre später ebenfalls 70 Prozent, während Portugal bei rund 60 Prozent hielt (vgl. Brücker, Weise, und Trübswetter 2000).

Dieser Unterschied zwischen den alten und neuen Mitgliedern der Gemeinschaft ist bei der Osterweiterung jedoch bei weitem größer als bei der Süderweiterung: Wie in Abbildung 2.2 zu erkennen ist, erreichten von den zehn neuen Mitgliedstaaten der Union in Mittel- und Osteuropa im Jahr 2004 nur Slowenien mit 76,3 Prozent und die Tschechische Republik mit 66,3 Prozent annähernd ähnliche Werte wie die bei der Süderweiterung der EG beigetretenen Staaten. Die meisten anderen Staaten liegen zwischen Ungarn mit 55,7 und Lettland mit 40,4 Prozent, während Rumänien und Bulgarien beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandards mit Werten um die 30 Prozent den Abschluss bildeten.

Abbildung 2.2: BIP pro Kopf der Staaten der EU10 in Kaufkraftstandards



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?%20tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsieb010> (14. September 2009), die aktuellsten Werte für Rumänien und die Slowakei sind Prognosen beziehungsweise Schätzungen

Es ist zwar für alle Staaten ein Aufholprozess erkennbar, jedoch ist dessen künftige Entwicklung aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise kaum vorhersagbar. Selbst bei einer Halbierung der Unterschiede im Lohnniveau, welche bei gleich bleibenden Wachstumsraten etwa 35 Jahre dauern würde (vgl. Boeri und Brücker 2005, 13), hätten Bulgarien und Rumänien erst das Niveau der Beitrittsländer der Süderweiterung erreicht.

Noch deutlicher sichtbar wird das Lohngefälle, wenn man die monatlichen Mindestlöhne in einzelnen Ländern vergleicht: im Jahr 2004 betragen diese beispielsweise in Polen 177 Euro und in der Tschechischen Republik 207 Euro, während BezieherInnen des Mindestlohnes im Vereinigten Königreich mit umgerechnet 1083 Euro rechnen konnten. In Bulgarien betrug dieser Wert nur 61 Euro, war also nochmals deutlich niedriger als in den genannten Ländern der Erweiterungsrunde von 2004. (vgl. Currie 2008, 12)

Ein weiterer Unterschied zwischen den beiden diskutierten Erweiterungsrounden liegt in der geographischen Lage der beteiligten Staaten begründet: die Pyrenäen waren bei der Süderweiterung die einzige direkte Grenze zwischen den neuen und alten Mitgliedern, während bei der Osterweiterung die langen Ostgrenzen Deutschlands, Österreichs und Italiens kein großes Hindernis für das Pendeln von ArbeitnehmerInnen darstellen können. Während bei der Süderweiterung der Einfluss von PendlerInnen also relativ unbedeutend war, sind diese bei der Osterweiterung vor allem für die direkt betroffenen Grenzregionen von großer Bedeutung.

Meines Erachtens können daher die beiden diskutierten Erweiterungsrounden vor allem aufgrund des enormen Wohlstandsgefälles nur schwer miteinander verglichen werden. Die Beschränkung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit scheint mir daher aufgrund der Einzigartigkeit dieser Erweiterungsrunde grundsätzlich vertretbar, obwohl die bisherigen Erfahrungen mit früheren Erweiterungen nur wenig Grund zur Sorge gegeben hätten.

Die zeitlich befristete Einschränkung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit gegenüber BürgerInnen der Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa wurde zum ersten Mal auf Initiative Österreichs und Deutschlands auf dem Europäischen Rat von Göteborg im Jahr 2001 diskutiert, wobei bei diesem Beschluss vor allem die Angst vor der „Ausnutzung“ des Sozialstaats und Sozialdumping die größte Rolle spielten. Das damals den Ratsvorsitz innehabende Schweden warb stattdessen aktiv für eine sofortige Öffnung der Arbeitsmärkte. Als Kompromiss wurde schließlich festgelegt, dass es im Gegensatz zu den vorangehenden Beispielen - hier hatte allein die Kommission über die Handhabung der Übergangsregeln zu entscheiden - jedem Staat frei stehen würde, die bis zu sieben Jahre dauernden Übergangsregelungen in Anspruch zu nehmen oder nicht. In Folge erklärten sich Schweden und auf dessen Initiative auch Dänemark, die Niederlande, Irland und Großbritannien bereit, ihre Arbeitsmärkte bereits im Mai 2004 für ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten zu öffnen. (vgl. Tamas und Münz 2006, 30-34)

Bis zur Erweiterung selbst änderten jedoch mehrere Staaten ihre Meinung: mit jedem Staat, der Zugangsbeschränkungen zu seinem Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen beschloss, wuchs die Angst anderer Staaten vor einer möglichen Umlenkung der Migration. Schließlich blieb Schweden der einzige Staat, der die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit sofort umsetzte. Zwar plante selbst die schwedische Regierung die Einführung von Übergangsregelungen, obwohl sie zuvor eigentlich immer für eine sofortige Einführung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit eingetreten war. Allerdings erhielt sie dafür vom eigenen Parlament keine Mehrheit, wodurch in Schweden im Mai 2004 auf Grund einer fehlenden anderweitigen Regelung das Gemeinschaftsrecht automatisch in Kraft trat. Mit Irland und dem Vereinigten Königreich ermöglichten zwei weitere Staaten bereits von Beginn an den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten, schränkten aber den Zugang zu Sozialleistungen ein. Für die neuen UnionsbürgerInnen war dies sicher das kleinere Übel. (vgl. Tamas und Münz 2006, 30-34)

Rechtliche Grundlagen der Übergangsregelungen

In den Beitrittsverhandlungen wurde festgelegt, dass die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit, fixiert in den Artikeln eins bis sechs der Verordnung 1612/68, für maximal sieben Jahre eingeschränkt werden darf. (vgl. Currie 2008, 16) Diese Übergangsregeln werden in drei Phasen zu zwei, anschließend drei und schließlich nochmals zwei Jahren unterteilt (2+3+2 Modell), wobei für jede Phase unterschiedliche Regeln gelten.

In den ersten beiden Jahren nach der Erweiterung, das heißt von Mai 2004 bis Ende April 2006, galten die Einschränkungen am Arbeitsmarkt grundsätzlich für alle Staaten der EU15. Jedoch stand es jedem Staat offen, durch nationalstaatliche Maßnahmen seinen Arbeitsmarkt bereits vorzeitig ganz oder teilweise zu öffnen. Aber selbst in Ländern, welche ihren Arbeitsmarkt geschlossen hielten, bekamen ArbeitnehmerInnen aus den Staaten der EU8 schon jetzt zusätzliche Rechte durch den Beitritt zur Union: aufgrund der Gemeinschaftspräferenz sind sie zum Beispiel bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen gegenüber BürgerInnen aus Drittstaaten zu bevorzugen.

Nach diesen beiden Jahren erstellte die Kommission im Jahr 2006 einen Bericht über die Anwendung der Übergangsregelungen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006). Gleichzeitig waren die Staaten der EU15 verpflichtet, in einer Mitteilung an die Kommission ihr weiteres Vorgehen bekannt zu geben. Auf deren Wunsch konnten die

Einschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt für weitere drei Jahre verlängert werden. Wenn ein Staat jedoch auf die Mitteilung verzichtete, trat automatisch die vollständige ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit in Kraft. Sofern Staaten bereits während der siebenjährigen Übergangsfrist zu einer Aufhebung der Beschränkungen bereit waren, erhielten sie durch ein eigenes Verfahren das Recht, während der restlichen Dauer der Übergangsregelungen erneut Beschränkungen einzuführen, falls es zu Problemen auf ihren Arbeitsmärkten kommen sollte oder diese zu erwarten gewesen wären. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 5)

Prinzipiell wäre mit dem Abschluss der zweiten Phase ein Ende der Übergangsregelungen vorgesehen gewesen. Im Falle von befürchteten, gravierenden Störungen des Arbeitsmarktes war jedoch nach einer weiteren Mitteilung an die Europäische Kommission eine letzte Verlängerung um zwei Jahre möglich. (vgl. Tamas und Münz 2006, 36) Diese erforderte jedoch die Zustimmung des Europäischen Rates. (vgl. Wukovitsch 2008, 100) Spätestens sieben Jahre nach ihrem Beitritt gilt aber auch für die der Union neu beigetretenen Staaten die vollständige und uneingeschränkte ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit.

Grundsätzlich gelten die oben dargestellten Bedingungen jedoch nicht für alle BürgerInnen der EU8: sofern ArbeitnehmerInnen zumindest in den zwölf Monaten vor dem Beitritt ihres Herkunftsstaates in einem Staat der EU15 durchgehend beschäftigt waren, erhielten sie bereits mit der Erweiterung einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Landes. Auch die Familienangehörigen dieser ArbeitnehmerInnen erhielten sofort den Zugang zum Arbeitsmarkt, falls sie sich bereits vor dem Beitritt im Zielland aufgehalten haben. Im Fall eines späteren Familiennachzugs bekommen sie nach 18 Monaten automatisch Zugang zum Arbeitsmarkt dieses bestimmten Landes. Sofern ArbeitnehmerInnen während der Laufzeit der Übergangsregelungen (zum Beispiel mit befristeten Arbeitserlaubnissen) für zwölf Monate durchgehend Zugang zum Arbeitsmarkt hatten, tritt eine Aufenthaltsverfestigung ein: die betreffenden Personen erlangen zeitlich uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt im Land ihrer Berufstätigkeit. Weiters dürfen keinesfalls strengere Regeln für den Arbeitsmarktzugang eingeführt werden als jene, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags gegolten haben. (vgl. European Commission o. J., 2)

Weitere Sonderregelungen ergeben sich aus der innerhalb der Union geltenden Dienstleistungsfreiheit, welche eine Umgehung der Einschränkungen der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit erlaubt:

Die Dienstleistungsfreiheit in ihrer ursprünglichen Form ermöglichte es Selbständigen, grenzüberschreitende Dienstleistungen auch in anderen Staaten der Gemeinschaft zu erbringen, ohne notwendigerweise über eine Firmenniederlassung in diesem Land zu verfügen. Durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 1990 wurde diese Regel auch auf die Entsendung von ArbeitnehmerInnen zur Verrichtung von Dienstleistungen durch Firmen mit Sitz innerhalb der Europäischen Union ausgedehnt. Die entsendeten ArbeitnehmerInnen waren dabei dem Recht des Herkunftslandes ihrer Firma unterworfen, wodurch an derselben Arbeitsstelle mehrere verschiedene Rechtssysteme gültig sein konnten. Erst im Jahr 1996 wurde wieder versucht, mit der Entsenderichtlinie einheitliche Arbeitsbedingungen für einheimische und entsendete Arbeitskräfte herzustellen. (vgl. Stuppig 2004, 18-19)

Doch während alle Staaten der EU - auch die neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa - die Möglichkeit haben, die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit für maximal sieben Jahre einzuschränken, kann die Entsendung von ArbeitnehmerInnen für gewisse ausgewählte Branchen nur durch Österreich und Deutschland beschränkt werden. Malta und Zypern sind dabei wie bei der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit generell ausgenommen, ansonsten wird genauso wie bei der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit das 2+3+2 Modell angewendet. Allerdings ist eben nur die Entsendung von ArbeitnehmerInnen eingeschränkt; für Selbständige und so genannte „Scheinselbständige“ aus Mittel- und Osteuropa gab es schon vor der Erweiterung der EU keinerlei Beschränkungen. (vgl. Brücker und Weise 2001) Gemeinsam mit der für BürgerInnen der EU10 seit 2004 beziehungsweise 2007 geltenden Niederlassungsfreiheit ermöglicht dies eine relativ leichte Umgehung der Bestimmungen zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit durch die Arbeit als Scheinselbständige oder über „fiktive Dienstleistungsverhältnisse und Unterverträge“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 6). Ebenso wurde aufgrund der nicht mit einem automatischen Arbeitsmarktzugang gekoppelten Niederlassungsfreiheit ein Ansteigen des Anteils der Schwarzarbeit befürchtet.

Im Gegensatz zur Gründung der EWG sowie zur Süderweiterung können die Mitgliedstaaten der Union bei der Osterweiterung unabhängig über die Anwendung der Übergangsregeln entscheiden. Als Konsequenz ist es - wie zu erwarten war - zu einer Vielzahl an unterschiedlichen Umsetzungen gekommen. Im folgenden Kapitel werde ich versuchen einen kurzen Überblick über die Anwendung der Übergangsregeln zu geben. Österreich und das

Vereinigtes Königreich werden allerdings in den jeweiligen Kapiteln noch ausführlicher behandelt werden.

Umsetzung der Übergangsregelungen durch die einzelnen Mitgliedstaaten

Obwohl ursprünglich mehrere Staaten die Öffnung ihrer Arbeitsmärkte für die neuen Mitgliedstaaten angekündigt hatten, verwirklichte im Mai 2004 letztendlich nur Schweden dieses Versprechen, indem es alle Hindernisse und Einschränkungen für BürgerInnen der EU8 beseitigte. Auch Großbritannien und Irland führten keinerlei Beschränkungen im Zugang zum Arbeitsmarkt ein; ersteres Land verpflichtete jedoch ArbeitsmigrantInnen zu einer Registrierung („Workers Registration Scheme“), und beide genannten Staaten beschränkten zudem den Zugang der ArbeitsmigrantInnen zu Sozialleistungen. Alle anderen Staaten konnten anscheinend dem öffentlichen Druck und der Angst vor einer Welle an ArbeitsmigrantInnen nicht widerstehen: mit jedem Land, welches den Zugang der neuen EU-BürgerInnen zu seinem Arbeitsmarkt verhinderte, stieg die vorgestellte Bedrohung für das eigene Land: es kam zu einem „race to the top of migration restrictions“ (vgl. Tamas und Münz 2006). Völlig zu Recht wird hier von manchen AutorInnen auf einen Mangel an Koordination der Politik innerhalb der EU hingewiesen, welcher sich allerdings wie ein roter Faden durch die Migrations- und Asylpolitik der EU zieht (vgl. Boeri und Brücker 2005, 2-5). Die Süderweiterung dagegen wäre - trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen - mit dem geschlossenen Vorgehen der damaligen EU-Mitglieder ein gutes Beispiel für eine erfolgreiche, nicht auf Ängsten sondern auf rationalen Argumenten und Erfahrungen beruhende Umsetzung von Übergangsregelungen gewesen.

Wie bereits erwähnt, gibt es große Unterschiede und regelmäßige Veränderungen bei der Umsetzung der Übergangsregeln durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Diese betreffen zum Beispiel den Zeitpunkt der Einführung der Freizügigkeit, Einschränkungen für ausgewählte Branchen, Beschränkungen beim Zugang zu Sozialleistungen oder eine unterschiedliche Politik für die Länder der beiden Wellen der Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007. Trotz der Bedeutung dieser Maßnahmen konnte ich jedoch kaum Quellen finden, die einen aktuellen Überblick über sämtliche Staaten der EU15 geben. Eine Internetseite der British Broadcasting Corporation (BBC) enthielt mit Abstand die vollständigsten und aktuellsten Informationen, weshalb ich hier bewusst diese verwenden will.

Ab Mai 2006, also nach der ersten der drei Phasen der Übergangsregelungen, folgten auch Finnland, Griechenland, Portugal und Spanien dem Beispiel Schwedens, Irlands und des Vereinigten Königreichs und setzten die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit um. Im Jahr 2007 waren die Niederlande und Luxemburg an der Reihe, im Jahr 2008 Frankreich, und mit dem Ende der zweiten Phase im Mai 2009 haben schließlich auch Belgien, Dänemark und Italien ihre Zugangsbeschränkungen für die Staaten der ersten Erweiterungsrunde aufgehoben. Somit bleiben ab Mai 2009 Österreich und Deutschland die einzigen Staaten, welche weiterhin Zugangsbeschränkungen für ArbeitnehmerInnen aus den EU8 aufrechterhalten wollen. (vgl. BBC 2009) Da im Vereinigten Königreich das Workers Registration System immer noch im Kraft ist, zählt es offiziell auch zu jenen Staaten, welche das Gemeinschaftsrecht noch nicht vollständig umsetzen. Aufgrund des de facto freien Arbeitsmarktzugangs wird es allerdings in der Regel nicht in diesem Kontext erwähnt.

Für die erst 2007 der EU beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien führten Schweden und Finnland von Beginn an keine Beschränkungen ein. Griechenland, Portugal und Spanien beseitigten diese mit dem Ende der ersten Phase der Übergangsregelungen im Jänner 2009 und Dänemark im Mai 2009. In allen weiteren Staaten der EU15 - also auch im Vereinigten Königreich und Irland - sind die Übergangsregelungen für ArbeitnehmerInnen aus Bulgarien und Rumänien derzeit weiterhin in Kraft. (BBC 2009)

Auch wenn dies für diese Arbeit nicht weiter von Bedeutung ist, muss ich noch auf die oft in der Diskussion nicht berücksichtigten reziproken Zugangsbeschränkungen für den Arbeitsmarkt hinweisen, welche seitens mancher Staaten der EU8 eingeführt worden sind. So haben im Mai 2004 Polen, Ungarn und Slowenien dieselben Beschränkungen eingeführt, welche zu diesem Zeitpunkt auch für ihre eigenen ArbeitnehmerInnen galten. Zwischen den Staaten der EU10 selbst gab es keinerlei Zugangsbeschränkungen. (vgl. Tamas und Münz 2006, 37)

Um die Gruppierung der Staaten etwas zu vereinfachen, kann folgende Differenzierung in vier Regimetypen vorgenommen werden: Die erste Art liberaler Regime kombiniert den freien Zugang zum Arbeitsmarkt mit dem freien und vollständigen Zugang zu Leistungen des Sozialstaats. 2006 war Schweden das einzige Beispiel für diesen Regimetypus. Irland und das Vereinigte Königreich fielen unter den zweiten Typus liberaler Regime: sie öffneten zwar ihren Arbeitsmarkt, beschränkten aber den Zugang der ArbeitsmigrantInnen aus der EU8 zu Sozialleistungen. Bei den restriktiven Regimetypen kombinierten Österreich, Italien, die

Niederlande und Portugal Arbeitserlaubnisse und Arbeitsmarkttests mit Quotenregelungen (teils z.B. für hoch qualifizierte MigrantInnen), während die zweite Gruppe um Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Luxemburg und Spanien die Zuwanderung aus der EU8 über Arbeitserlaubnisse und Arbeitsmarkttests regelte. (vgl. Tamas und Münz 2006, 37-38) Boeri und Brücker verwenden bis auf kleine Details ein ähnliches Schema. (vgl. Boeri und Brücker 2005, 9)

2.3. Institutionen und Strukturen betreffend die Eingliederung von ArbeitsmigrantInnen in den Arbeitsmarkt

Im letzten Abschnitt dieses Teils sollen mehrere staatliche Institutionen und Strukturen identifiziert werden, welche deutlichen Einfluss auf die Situation von MigrantInnen am Arbeitsmarkt nehmen. Da meine Arbeit sich die Analyse der Auswirkungen dieser Institutionen auf ArbeitsmigrantInnen zum Ziel gesetzt hat, wird dieser Abschnitt den Aufbau der folgenden Kapitel vorgeben.

Jeffrey G. Reitz nennt in seiner Untersuchung über die Einstiegsgehälter von MigrantInnen in drei verschiedenen Aufnahmegesellschaften (vgl. Reitz 1998) vier Strukturen, welche sich entscheidend auf MigrantInnen und deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt auswirken: die Einwanderungspolitik eines Landes, dessen Arbeitsmarktstruktur, das Bildungssystem sowie das Wohlfahrtsstaatsregime eines Staates. Alle diese Strukturen sind in das gleiche institutionelle System eines Staates eingebettet, haben allerdings auch genug eigenen Spielraum, um möglicherweise unterschiedliche Auswirkungen zu zeitigen, einander zu verstärken oder zu korrigieren. (vgl. Reitz 1998, 6)

Die Einwanderungspolitik versucht, Migrationsströme zu regulieren, um Einfluss auf die Anzahl und die individuellen Eigenschaften von MigrantInnen zu nehmen. Sie dient damit zum Beispiel insofern den Bedürfnissen der Volkswirtschaft, indem sie gezielt MigrantInnen mit am Arbeitsmarkt gesuchten Qualifikationen ins Land lässt, aus demographischen Interessen die Immigration junger Familien fördert oder aber MigrantInnen mit den geringsten Qualifikationen aussortiert. Das auf Punkten basierende Einwanderungsmodell Kanadas ist wohl das bekannteste Beispiel für eine solche Politik. Allerdings muss auch betont werden, dass dem Staat bei der Verfolgung dieser politischen Ziele enge Grenzen

gesetzt sind, da MigrantInnen bei ihrer Migrationsentscheidung durch die Bedingungen im Heimatland und in den möglichen Zielländern bereits im Vorhinein einer (Selbst-) Auswahl unterliegen. (vgl. Reitz 1998, 19-23)

In dieser Arbeit ist die Einwanderungspolitik eines Landes gegenüber Drittstaaten der Europäischen Union zwar nicht direkt relevant, da aufgrund der Niederlassungsfreiheit alle UnionsbürgerInnen bereits das Recht haben, sich in einem Mitgliedstaat ihrer Wahl niederzulassen. Allerdings wurde den EU15 in den Beitrittsverträgen von 2004 und 2007 die Möglichkeit eingeräumt, die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit für bis zu sieben Jahre einzuschränken. Die jeweilige Umsetzung der Übergangsregeln bestimmt, ob und welche MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten in bestimmten Staaten der EU15 arbeiten dürfen, welche Rechte sie dort genießen und welche ihnen noch vorenthalten werden. Für diese Arbeit und die hier untersuchte Gruppe von ArbeitsmigrantInnen ist daher vordergründig nicht die Einwanderungspolitik eines Landes relevant, sondern die Umsetzung der Übergangsregelungen zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit. Die generelle Einwanderungspolitik eines Landes wird sich allerdings mit großer Wahrscheinlichkeit auch auf die gewählten Übergangsregelungen auswirken.

Die Struktur, Regulierung und allgemeine Situation eines Arbeitsmarktes hat wohl die direktesten Folgen für die hier untersuchte Gruppe von MigrantInnen und wird folglich auch die wichtigste Rolle in dieser Arbeit einnehmen: sie bestimmt, ob MigrantInnen in typischen Branchen und Berufen des sekundären Arbeitsmarktes konzentriert sind und mit schlechten Arbeitsbedingungen, instabilen Jobs und einem niedrigeren Lohnniveau zurechtkommen müssen. Auch die Flexibilität des Arbeitsmarktes wirkt sich auf die Chancen von ArbeitsmigrantInnen aus: während in flexiblen Arbeitsmärkten eine Entlassung von ArbeitnehmerInnen sehr leicht möglich ist, wäre dies grundsätzlich in stark regulierten Arbeitsmärkten mit relativ hohen Kosten verbunden. Ein/e ArbeitgeberIn muss daher umso intensiver versuchen, den / die produktivste/n ArbeitnehmerIn ausfindig zu machen, und wird dabei alle Eigenschaften eines Kandidaten / einer Kandidatin genau beleuchten müssen. In stark regulierten Arbeitsmärkten wird Einheimischen zumeist gegenüber MigrantInnen der Vorzug gegeben, wodurch diese oft weiterhin in ihrer Rolle als Outsider im sekundären Sektor gefangen bleiben. In diesen Berufen haben MigrantInnen bessere Chancen, da hier die Rekrutierung von Arbeitskräften nicht der oben angesprochenen Logik folgt. Folglich werden die Jobchancen von MigrantInnen in jenen Ländern besser sein, die einen größeren Bedarf an Jobs aus dem sekundären Arbeitsmarkt haben. (vgl. Kogan 2007, 18-19)

Ein System von Lohnverhandlungen auf übergeordneter Ebene kann sich zudem positiv auf das Einkommen von MigrantInnen auswirken, während weitgehend durch den Markt bestimmte und individuell verhandelte Löhne wohl die Ausnutzung von MigrantInnen erleichtern können. Auch die Einkommensverteilung selbst wird für im sekundären Sektor des Arbeitsmarkts beschäftigte MigrantInnen relevant sein, da sie bestimmt, wie niedrig ihre Löhne tatsächlich sind. (vgl. Reitz 1998, 24-26)

Im Gegensatz zum Arbeitsmarkt wird das Bildungssystem für diese Arbeit nur von geringerer Bedeutung sein, da wahrscheinlich nur wenige ArbeitsmigrantInnen nach der Osterweiterung der EU bereits Erfahrungen mit dem Bildungssystem in ihrem Zielland gemacht haben. Stattdessen wird sich dieses vor allem auf die Chancen der zweiten Generation, also der (teilweise bereits im Land geborenen) Kinder der MigrantInnen auswirken. Allerdings beeinflusst das Bildungssystem eines Staates auch indirekt die Chancen von MigrantInnen, indem es die Ausbildung und Qualifikationen der einheimischen Bevölkerung bestimmt, mit der MigrantInnen am Arbeitsmarkt konkurrieren müssen. (vgl. Reitz 1998, 28) Auf diesen Punkt werde ich daher in den folgenden Kapiteln zum Arbeitsmarkt eingehen, ansonsten allerdings die Institution des Bildungssystems aus meiner vergleichenden Analyse ausklammern.

Der Wohlfahrtsstaat, als letzte der vier von Reitz genannten Strukturen, versucht, gesellschaftlich ungewünschte Ergebnisse des Arbeitsmarktes zu korrigieren. Durch die Einbeziehung von MigrantInnen in das Sozialsystem können deren Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt eines fremden Landes deutlich verbessert werden. Der Ausschluss von MigrantInnen von verschiedenen Leistungen des Sozialstaats wird diese dagegen unter Druck setzen, zur Annahme von schlecht bezahlten Arbeitsstellen drängen oder gar in die illegale Beschäftigung zwingen. (vgl. Reitz 1998, 32)

Gary Freeman geht, teilweise auf Basis dieser Darstellung von Reitz, sogar einen Schritt weiter, und beschreibt drei verschiedene Typen von „Incorporation Regimes“, welche jeweils einen anderen Zugang zu ethnischer Vielfalt haben: Staaten wie Österreich oder Deutschland betonen Unterschiede, um MigrantInnen auszuschließen, während Frankreich oder das Vereinigte Königreich mehr auf den Assimilationsgedanken setzen und die Vereinigten Staaten oder Schweden den Multikulturalismus betonen. (vgl. Freeman 2007, 124)

Am Ende dieser Analyse werde ich deutlich machen, ob und in welchem Ausmaß diese Aussage auf die ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten zutrifft. Doch zunächst geht es darum, die von Reitz genannten, für die Eingliederung von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt relevanten Institutionen getrennt zu analysieren und zu vergleichen. Den Anfang macht dabei ein Kapitel, welches auf theoretischer Ebene grundlegende Unterschiede in Immigrationspolitiken, Wohlfahrtsstaatsregimen sowie Arbeitsmärkten identifiziert, sowie einige wichtige Ansätze zur Analyse der Stellung von MigrantInnen auf den Arbeitsmärkten behandelt. Im anschließenden Kapitel werden diese Institutionen in Österreich und im Vereinigten Königreich miteinander verglichen, ehe ich ebenfalls auf Basis dieser drei Institutionen die Situation der MigrantInnen darzustellen versuche.

3. Eingliederung in den Arbeitsmarkt: Theoretische Hintergründe

Nach der Auseinandersetzung mit dem Thema ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit im vorangegangenen Kapitel geht es nun um eine erste Annäherung an die Forschungsfrage dieser Arbeit auf theoretischer Ebene. Die von Reitz im vorangehenden Kapitel genannten Institutionen werden dabei den Aufbau dieses Kapitels vorgeben: Als erstes werde ich grundsätzliche Formen der Einwanderungspolitik vergleichen und anschließend die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus von Gøsta Esping-Andersen behandeln (vgl. Esping-Andersen 1998). Dieser Klassiker der wissenschaftlichen Literatur über Wohlfahrtsstaatsregime schlägt eine Differenzierung in drei Typen von Wohlfahrtsstaatsregimen vor, welche gänzlich unterschiedliche Kennzeichen aufweisen. Im dritten Abschnitt dieses Kapitels werden anschließend ausgewählte Theorien vorgestellt, mit deren Hilfe unterschiedliche Schicksale von MigrantInnen und Einheimischen am Arbeitsmarkt erklärt werden können. Diese sind die Humankapitaltheorie, die Suchtheorie, Segmentationstheorien sowie der Insider-Outsider-Ansatz.

Der Schwerpunkt in diesem und den folgenden Kapiteln wird eindeutig auf der Analyse und Untersuchung des Arbeitsmarktes liegen, da dieser meines Erachtens die deutlichsten Auswirkungen auf die ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU hat. Ich werde jedoch auch auf die Bereiche Immigrationspolitik sowie Wohlfahrtsstaatsregime eingehen, soweit mir dies relevant erscheint. Wenn MigrantInnen aus Drittstaaten der EU im Zentrum dieser Arbeit stehen würden, wäre die Bedeutung der drei Institutionen etwas ausgeglichener. Doch die MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU sind UnionsbürgerInnen und werden damit spätestens mit dem Ende der Übergangsregelungen freien Zugang zum Arbeitsmarkt genießen sowie im Bezug von Sozialleistungen mit den jeweiligen StaatsbürgerInnen gleichberechtigt sein. Die Einwanderungspolitik sowie die Wohlfahrtsstaatsregime haben für mich daher nur eine relativ untergeordnete Rolle, während ich der Struktur und Regulierung des Arbeitsmarktes größere Aufmerksamkeit schenken möchte, da dieser meiner Meinung nach die stärksten Auswirkungen auf die Integration der untersuchten MigrantInnen in den Arbeitsmarkt hat.

3.1. Immigrationsregime

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war die Nachfrage der stark expandierenden europäischen Wirtschaft nach neuen Arbeitskräften der wichtigste Grund für die von diesen Staaten ausgeübte Anziehungskraft auf MigrantInnen. Bei der Regulierung dieser Migration können trotz aller Unterschiede zwei grundlegend verschiedene Typen ausgemacht werden:

Der erste Regimetypp betrachtete die Arbeitsmigration von vornherein nur als Mittel, um konjunkturell bedingte Schwankungen in der Nachfrage des Arbeitsmarktes auszugleichen und so die Flexibilität des Arbeitsmarktes zu erhöhen. Zu diesem Zweck wurden bereits ab Mitte der 1950er Jahre Anwerbeabkommen mit Staaten aus Südeuropa oder Nordafrika geschlossen, um auf diese Weise gezielt Arbeitskräfte ins Land zu holen. Das Ziel bestand lediglich in der befristeten Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen, welche bei einer schlechteren Wirtschaftslage wieder in ihre Heimat zurückkehren sollten. In Deutschland schien dieser Plan während einer ersten Rezession im Jahr 1967 auch zu funktionieren, da die ArbeitsmigrantInnen bei einem erneuten Konjunkturaufschwung wahrscheinlich wieder leicht ins Land kommen hätten können. Nachdem Deutschland jedoch im Jahr 1973 die Anwerbung von ArbeitsmigrantInnen beendete und somit den Zugang zu seinem Arbeitsmarkt erschwerte, entschieden sich die meisten GastarbeiterInnen gegen eine Rückkehr in ihre Heimat. Derartige GastarbeiterInnenpolitiken gab es neben Deutschland auch in Österreich, der Schweiz, Schweden und Dänemark. Aber auch Frankreich, Belgien und die Niederlande kombinierten derartige Maßnahmen mit der in Folge zu besprechenden Migration aus ehemaligen Kolonien. (vgl. Hansen 2003, 25-26) Heute sind in Ländern mit diesem Immigrationsregime nicht mehr die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes für den Großteil an MigrantInnen verantwortlich, sondern der Familiennachzug infolge der GastarbeiterInnenmigration sowie die Aufnahme von Flüchtlingen. (vgl. Biffel 2006, 13)

Der zweite Regimetyppus wurde von ehemaligen Kolonialstaaten wie dem Vereinigten Königreich, Frankreich, den Niederlanden oder Belgien angewandt, welche die Migration aus ihren Kolonien aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit europäischer Arbeitskräfte fortführten. Das Vereinigte Königreich versuchte direkt nach dem Zweiten Weltkrieg zwar die Etablierung einer GastarbeiterInnenpolitik gegenüber den Staaten aus Osteuropa, doch mit dem Entstehen des Eisernen Vorhangs konnten aus dieser Region keine weiteren Arbeitskräfte mehr angeworben werden. Für MigrantInnen aus Südeuropa wiederum waren

die Staaten Mitteleuropas aufgrund der besseren Wirtschaftslage als Zielländer weit attraktiver als das Vereinigte Königreich. Allerdings wurde im Jahr 1948 allen BürgerInnen der britischen Kolonien die britische Staatsbürgerschaft zuerkannt. Damit hatten sie das Recht, in das Vereinigte Königreich einzuwandern und dort sämtliche Rechte in Anspruch zu nehmen. Bis Anfang der 1970er Jahre, als das Recht auf Einwanderung dieser Menschen wieder eingeschränkt wurde, gelangten auf diesem Weg etwa eine Million Arbeitskräfte ins Land. (vgl. Hansen 2003, 26-27)

Der grundlegende und für diese Arbeit in Folge nennenswerteste Unterschied zwischen diesen beiden Migrationsregimen besteht in deren Erwartungen betreffend die Aufenthaltsdauer der ins Land gekommenen MigrantInnen: in kolonialen Migrationsregimen war oft von Beginn an klar, dass die MigrantInnen dauerhaft im Land bleiben würden, während GastarbeiterInnenregime lange Zeit auf die Rückkehr der MigrantInnen zielten. Dies wird auch in den jeweiligen Gesetzen dieser Staaten zum Erwerb der Staatsbürgerschaft deutlich: in GastarbeiterInnenregimen wie Deutschland oder Österreich wird die Staatsbürgerschaft auf Basis des „ius sanguinis“ von den Eltern geerbt, während in Staaten wie Frankreich oder dem Vereinigten Königreich im Land Geborene die Staatsbürgerschaft automatisch erhalten können („ius soli“).

3.2. Wohlfahrtsstaatsregime

In einem der Basistexte in der vergleichenden Analyse von Wohlfahrtsstaaten unterscheidet Gøsta Esping-Andersen (vgl. Esping-Andersen 1990), ausgehend vom Prinzip der sozialen Staatsbürgerschaft, welche er als die Grundidee des Wohlfahrtsstaates sieht, drei verschiedene Typen von Wohlfahrtsstaatsregimen. Diese unterscheiden sich vor allem in den Dimensionen der Dekommodifizierung, der Stratifizierung sowie des Zusammenspiels zwischen Markt, Staat und der Familie. (vgl. Esping-Andersen 1990, 21)

Unter Dekommodifizierung wird die Befreiung der BürgerInnen aus den Zwängen des Marktes verstanden: ohne den Schutz eines staatlichen Sicherungsnetzes wären ArbeitnehmerInnen völlig vom Verkauf ihrer Arbeitskraft abhängig, da sie keine anderen Mittel zur Schaffung ihrer Lebensgrundlagen mehr besitzen. Um aber ihre dekommodifizierende Wirkung tatsächlich entfalten zu können, müssen Leistungen des

Wohlfahrtsstaats den BürgerInnen in ausreichender Höhe - also zumindest über dem Existenzminimum - und ohne erschwerende Bedingungen wie Bedarfsprüfungen zugestanden werden. Diese Bedingung erfüllt nicht jeder Wohlfahrtsstaat, beziehungsweise es ist nicht jeder Wohlfahrtsstaat darauf angelegt, sie überhaupt zu erfüllen. (vgl. Esping-Andersen 1990, 21-23)

Liberales Wohlfahrtsstaaten haben in der Regel - aufgrund des historischen Erbes der Sozialfürsorge - nur eine geringe dekommodifizierende Wirkung, sie tragen also nur wenig zur Befreiung der ArbeitnehmerInnen von deren Marktabhängigkeit bei. Aufgrund der oft nur geringen Höhe der staatlichen Leistungen sowie der strengen Überprüfung der Bedürftigkeit wird stattdessen indirekt der Markt gestärkt, da nur die ärmsten Menschen auf diese Leistungen zurückgreifen werden. Aufgrund des niedrigen staatlichen Leistungsniveaus werden alle, die es sich leisten können, auf dem Markt private Zusatzversicherungen abzuschließen. In liberalen Wohlfahrtsstaaten kommt es kaum zur Dekommodifizierung, da letzten Endes der Markt größere Bedeutung hat: Sozialleistungen werden relativ niedrig angesetzt, um so die ArbeitnehmerInnen möglichst schnell wieder zur Annahme neuer Jobs zu bewegen. (vgl. Esping-Andersen 1998, 37) Gerade das Vereinigte Königreich ähnelt bei der Dekommodifizierung jedoch mehr den konservativen Wohlfahrtsstaaten. (vgl. Kolberg und Esping-Andersen 1992, 24)

Das generelle Leistungsniveau ist in konservativen Wohlfahrtsstaaten zwar höher, allerdings basieren diese Systeme meist auf einer staatlichen Zwangsversicherung für Erwerbstätige und stehen damit nicht allen BürgerInnen gleichermaßen zur Verfügung. Sozialleistungen sind in der Regel von während der Erwerbstätigkeit geleisteten Beiträgen abhängig, weshalb einige Teile der Bevölkerung nicht vom System erfasst sind. Die dekommodifizierende Wirkung ist in diesem Wohlfahrtsstaatsregime grundsätzlich nicht für alle BürgerInnen in gleichem Ausmaß gegeben, da die meisten staatlichen Leistungen erst recht von Erwerbsarbeit abhängig sind und nur nach gewissen Vorleistungen sowie unter bestimmten Bedingungen in Anspruch genommen werden können. (vgl. Esping-Andersen 1990, 22)

Das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell versucht dagegen, durch eine für alle BürgerInnen gleiche Grundsicherung auf möglichst hohem Niveau ein von vorangehender Erwerbstätigkeit unabhängiges soziales Sicherungssystem zu etablieren. Prinzipiell sollten diese Wohlfahrtsstaaten die stärkste dekommodifizierende Wirkung haben, sofern die Leistungen auch tatsächlich auf einem entsprechenden Niveau sind, um für die ArbeitnehmerInnen eine echte Alternative zur Erwerbstätigkeit darstellen zu können.

Historisch gesehen war dies lange Zeit nicht der Fall, jedoch wurden etwa in den 1970er Jahren die Leistungen deutlich angehoben. (vgl. Esping-Andersen 1998, 37-38)

Die zweite Dimension von Wohlfahrtsstaaten ist deren stratifizierende Wirkung auf die Gesellschaft, wobei es zwischen den einzelnen Wohlfahrtsstaatsregimen deutliche Unterschiede gibt, die historisch geprägt wurden:

Durch die Vergangenheit der Armenfürsorge beeinflusste, liberale Wohlfahrtsstaaten wie die USA oder das Vereinigte Königreich erbringen grundsätzlich Leistungen nur nach einer Überprüfung der Bedürftigkeit der EmpfängerInnen. Diese Leistungen sind zudem niedrig und wirken oft sozial stigmatisierend, weshalb staatlich subventionierte, private Zusatzversicherungen für viele Menschen eine wichtige Alternative und Ergänzung zu staatlichen Leistungen darstellen. Das Ergebnis ist eine Zweiklassengesellschaft zwischen den BezieherInnen von staatlichen Leistungen und jenen, die sich eine private Vorsorge leisten können. (vgl. Esping-Andersen 1990, 24)

In Kontinentaleuropa setzte sich stattdessen vor allem das zuerst von Bismarck in Deutschland eingeführte Sozialversicherungsmodell durch, welches gemäß der Strategie „divide et impera“ durch die Einführung getrennter Sozialversicherungen für die jeweiligen Bevölkerungsgruppen bewusst auf die Aufrechterhaltung der bestehenden Klassen- und Statusunterschiede abzielte und so die entstehende ArbeiterInnenbewegung schwächen sollte. Wenn überhaupt, findet Umverteilung in diesem System nur in einem sehr geringen Ausmaß statt. Ein zweites Ziel dieses Systems war die Sicherung der Loyalität der BürgerInnen, welche nun direkt vom Staat zusätzliche Leistungen bezogen. Besonders deutlich wurde dies durch die besondere Bevorzugung der Beamtenschaft, die in Österreich bis heute mit diesem Ruf und geringer Solidarität der restlichen Bevölkerung zu kämpfen hat. (vgl. Esping-Andersen 1990, 24) Heute ist die Sicherung des sozialen Status, zum Beispiel auch nach der Erwerbsarbeit, das wichtigste Ziel konservativer Wohlfahrtsstaaten. Das Prinzip der Subsidiarität stellt aber ebenso ein wichtiges Kennzeichen dar: der Staat soll dabei nur eingreifen, wenn alle Möglichkeiten der Familie ausgeschöpft sind. Zumindest implizit fördern konservative Wohlfahrtsstaaten damit die Aufrechterhaltung traditioneller Familienstrukturen, indem insbesondere nicht berufstätige Hausfrauen aus dem Sozialversicherungssystem ausgeschlossen sind und die Kindererziehung zu Hause bewusst gefördert wird, während öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen eindeutig unterentwickelt sind. (vgl. Esping-Andersen 1990, 27)

Die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten wie Schweden oder Norwegen streben ein universalistisches und steuerfinanziertes System mit gleichen und relativ hohen Leistungen für alle BürgerInnen an. Im Gegensatz zu den beiden eben erwähnten Systemen kommen hier allen BürgerInnen die gleichen Rechte und Ansprüche zu, wodurch ein Wohlfahrtsstaat sozialdemokratischer Prägung zu einer möglichst egalitären Gesellschaft mit nur geringen Statusunterschieden beiträgt und die Solidarität innerhalb der Gesellschaft fördert. Ergänzt mit einem zusätzlichen einkommensbezogenen Versicherungssystem zur Sicherung der Statusunterschiede kann dieses Wohlfahrtsstaatsmodell den Einfluss des Marktes - im Gegensatz zu den liberalen Wohlfahrtsstaaten, die diesen sogar explizit fördern - zurückdrängen und möglicherweise die breite Unterstützung der Bevölkerung gewinnen. (vgl. Esping-Andersen 1998, 39-43) Das Subsidiaritätsprinzip wird hier nicht verfolgt, stattdessen fördert der Staat die Unabhängigkeit jedes einzelnen Familienmitglieds indem Kosten für den Familienverband wie zum Beispiel für Altenpflege oder Kinderbetreuung von Beginn an von der Gesellschaft übernommen werden. Auf diese Weise ist es in diesem Wohlfahrtsstaatsregime wohl am besten möglich, Beruf und Familie miteinander zu verbinden, was insbesondere die außergewöhnlich hohe Beschäftigungsrate von Frauen in Schweden zeigt. (vgl. Esping-Andersen 1990, 28)

3.3. Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt ist die dritte und für diese Arbeit mit Abstand wichtigste Institution, welche ich nun näher untersuchen will. Zunächst widme ich mich dabei den Verbindungen und Parallelen zwischen Wohlfahrtsstaatsregimen und Arbeitsmarktregimen, und anschließend werde ich einige Theorien vorstellen, mit deren Hilfe Aussagen über die Stellung von MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt getroffen werden können.

3.3.1. Arbeitsmarktregime

Der Wohlfahrtsstaat ist keine in sich geschlossene Einheit, sondern mit vielen anderen Bereichen der Gesellschaft eng verwoben. Gerade beim Arbeitsmarkt ist diese Verbindung besonders deutlich sichtbar, da Wohlfahrtsstaaten Menschen gerade an den entscheidenden

Punkten vor und nach einer Erwerbstätigkeit, also beim Eintritt und Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt, zu unterstützen und schützen versuchten. (vgl. Kolberg und Esping-Andersen 1992, 6)

Kolberg und Esping-Andersen beziehen sich auf diese Zusammenhänge und versuchen, die verschiedenen Arten von Wohlfahrtsstaatsregimen auf den Arbeitsmarkt zu übertragen: “We argue that the labor market is systematically and directly shaped by the welfare state. It follows that we would expect cross-national differences in labour market behaviour to be attributable to the nature of welfare state regimes.” (Kolberg und Esping-Andersen 1992, 6-7)

Ähnlich wie bei den Wohlfahrtsstaaten lassen sich die von Kolberg und Esping-Andersen beschriebenen Unterschiede in der Arbeitsmarktpolitik eines Staates zu drei Arbeitsmarktregimen zusammenfassen. Diese bestehen unter anderem in den impliziten Zielen ihrer Beschäftigungspolitik sowie in der Rolle des Staates als Arbeitgeber:

Typisch für die skandinavischen Staaten (den „nordischen Cluster“) ist der Versuch zum Beispiel durch ein umfassendes Angebot an Kinderbetreuung möglichst vielen Menschen die Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen. Vollbeschäftigung sowie eine hohe Beschäftigungsquote sind das Ziel, aber aufgrund des umfassenden Charakters und des hohen Leistungsniveaus des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsregimes auch dringend zu dessen Finanzierung nötig. Der auf den konservativen Wohlfahrtsstaaten beruhende „kontinentale Cluster“ fördert stattdessen, zum Beispiel durch umfassende Frühpensionsprogramme, den Rückzug von Arbeitskräften aus dem Arbeitsmarkt. Durch das sinkende Arbeitsangebot und eine niedrige Beschäftigungsquote kann so die Arbeitslosigkeit niedrig gehalten werden. Typisch für liberale Wohlfahrtsstaatsregime, also für den „angelsächsischen Cluster“, ist zwar eine hohe Beschäftigungsquote, allerdings ist diese im Gegensatz zum nordischen Cluster kaum das Ergebnis umfassender sozialpolitischer Maßnahmen, sondern eher des geringen Grads an Dekommodifizierung, der die ArbeitnehmerInnen auf den Arbeitsmarkt drängt. (vgl. Kolberg und Esping-Andersen 1992, 23)

Eine weitere Dimension bei der Unterscheidung von Arbeitsmarktregimen betrifft die Funktion des Wohlfahrtsstaats als Arbeitgeber: in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten konnte die Vollbeschäftigung aufrechterhalten werden, weil der Staat selbst in großem Umfang als Arbeitgeber im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich tätig

wurde. Dieser Sektor ist hier besonders ausgeprägt entwickelt und fast vollständig vom Staat kontrolliert: er macht rund ein Viertel der gesamten Beschäftigung aus, in anderen Wohlfahrtsstaaten liegt der Anteil nur zwischen zehn und zwanzig Prozent. (vgl. Esping-Andersen 1990, 158) Bis in die 1960er Jahre waren die Beschäftigungsquoten dieser Länder auf demselben Niveau wie im Rest Europas. Doch während andere Länder GastarbeiterInnen anwarben und Immigration umfangreich förderten, setzten die nordischen Länder Maßnahmen, um die Beschäftigungsrate ihrer eigenen Bevölkerung zu erhöhen. Erst ab etwa 1985 wurden die nordischen Staaten ebenfalls zum Ziel von MigrantInnen aus Drittstaaten der Union. (vgl. Biffl 2006, 12)

In liberalen und kontinentalen Wohlfahrtsstaaten ist die Rolle des Staates als Arbeitgeber im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich nur relativ gering: in ersteren übernahm die Privatwirtschaft diese Aufgaben (wobei gerade im Vereinigten Königreich der Staatsanteil relativ hoch ist), während dieser Sektor in kontinentalen Wohlfahrtsstaaten deutlich unterentwickelt blieb. (vgl. Kolberg und Esping-Andersen 1992, 24) Gerade Österreich stellt jedoch eine Ausnahme vom Typ der kontinentalen Wohlfahrtsstaaten dar, da hier öffentliche Sektor traditionell relativ groß ist. (vgl. Obinger und Tálos 2006, 75)

3.3.2. Theorien zur Analyse der Situation von MigrantInnen am Arbeitsmarkt

Die im vorangehenden Abschnitt diskutierten Arbeitsmarktregime können unterschiedliche Situationen von ArbeitsmigrantInnen bei der Integration in einen neuen Arbeitsmarkt nur zum Teil erklären. Auf den folgenden Seiten werde ich daher einige ökonomische und sozialwissenschaftliche Ansätze (oder nur für diese Arbeit relevante Teile) vorstellen, mit deren Hilfe ich einzelne Aspekte der Situation von MigrantInnen am Arbeitsmarkt zu erklären versuche. Die meisten dieser Theorien wurden nicht mit Blick auf MigrantInnen entwickelt, daher wird es nicht ausreichen, die Theorien selbst vorzustellen und kritisch zu beleuchten, sondern ich werde sie auch auf meine Zielgruppe der ArbeitsmigrantInnen umlegen müssen.

Humankapitaltheorie

Erste Wurzeln dieses Ansatzes fanden sich bereits bei Adam Smith, die moderne Fassung der Humankapitaltheorie wurde allerdings in den Jahren um 1960 von mehreren AutorInnen

entwickelt und gilt als Erweiterung der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie. Diese geht zunächst von einer Homogenität des Produktionsfaktors Arbeit aus; die einzelnen ArbeitnehmerInnen unterscheiden sich dabei in keiner Form. Mithilfe der Humankapitaltheorie wurde es im Rahmen der Neoklassik möglich, Unterschiede im Lohnniveau oder in der Arbeitslosigkeit durch die Menge des investierten Humankapitals zu erklären. Darunter fallen alle Schritte, welche die künftige Produktivität einer Arbeitskraft erhöhen oder auch verringern können. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 65)

Die Höhe des Humankapitals ist für eine/n ArbeitgeberIn ein wichtiger Indikator für die Produktivität eines / einer Arbeitssuchenden. Ein höheres Humankapital wird sich daher positiv auf das Einkommen der ArbeitnehmerInnen auswirken, während ein Mangel daran im Vergleich zu den direkten „KonkurrentInnen“ zu schlechteren Chancen am Arbeitsmarkt führen wird. (vgl. Kogan 2007, 9-11)

Bei den Investitionen in das Humankapital wird zwischen allgemeiner und spezifischer Ausbildung unterschieden, wobei die Grenzen fließend sind: die erste, „schooling“ genannte Ausbildungsform wird in der Regel vom / von der ArbeitnehmerIn oder vom Staat bezahlt und ist eine für mehrere verschiedene Tätigkeiten geeignete Ausbildung. Spezifische Ausbildung beziehungsweise „training-on-the-job“ wird zwar vom / von der ArbeitgeberIn finanziert, eignet sich aber nur für die spezifische Arbeitsstelle und ist dementsprechend schwer auf andere Arbeitsstellen transferierbar. Allerdings wird ein/e ArbeitgeberIn bereit sein, im Betrieb weitergebildete ArbeitnehmerInnen durch ein höheres Gehalt an das Unternehmen zu binden, da sonst die vorgenommene Investition in das Humankapital verloren wäre. Die Fluktuation von ArbeitnehmerInnen mit spezifischer Ausbildung sollte daher geringer sein als jene von Unqualifizierten oder ausschließlich allgemein Qualifizierten. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 67-68)

Die Begriffe „Investition“ und „Kapital“ verweisen auf die Investitionen eines Unternehmers / einer Unternehmerin in Produktionsmittel und scheinen meines Erachtens bewusst gewählt zu sein, um diesen Gegensatz aufzuheben: ArbeitnehmerInnen sollen praktisch selbst die Rolle der KapitalistInnen übernehmen, zur Erhöhung der Produktivität in ihre Ausbildung investieren und dieses Wissen als Ware am Arbeitsmarkt verkaufen. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 67)

Arbeitslosigkeit ist aus Sicht der Humankapitaltheorie freiwillig gewählt: entweder haben diese ArbeitnehmerInnen nicht (ausreichend) in ihr Humankapital investiert, weil es für sie nicht rentabel genug war, oder sie haben falsche Investitionen getätigt, welche analog zu den

Investitionen eines Unternehmers / einer Unternehmerin in seine / ihre Produktionsmittel als individuelles Investitionsrisiko gelten. Die Beschränkung dieses Ansatzes auf das Angebot an Arbeit wird häufig als Kritikpunkt genannt. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 73-74)

Bei MigrantInnen kann sich ein relativer Mangel an Humankapital schon aus dem eventuell niedrigeren Ausbildungsniveau in ihrem Herkunftsland ergeben. Allerdings sind gerade jene Personen, welche sich freiwillig entscheiden in einem anderen Land Arbeit zu suchen oft gut gebildete, risikofreudige und motivierte Menschen. Ob MigrantInnen nun ein besseres oder schlechteres Bildungsniveau als die einheimische Bevölkerung haben, muss daher für unsere Forschungsfrage erst konkret überprüft werden. Zum anderen ist ein Teil des Humankapitals eines Menschen, wie zum Beispiel Sprachkenntnisse und kulturelles Wissen, nur eingeschränkt von einem Land ins andere transferierbar. Dieses länderspezifische Wissen kann von MigrantInnen im Laufe ihres Aufenthalts im Gastland neu erworben werden, wobei bestehende Netzwerke von MigrantInnen aus demselben Herkunftsland hilfreich sein können. Der Erwerb dieses länder- oder kulturspezifischen Humankapitals kann jedoch verzögert werden, wenn MigrantInnen nach wenigen Jahren in ihre Heimat zurückkehren wollen und deshalb nicht bereit sind, zum Beispiel die Sprache ihres Gastlandes zu erlernen. Zudem werden ArbeitgeberInnen zögern, Geld zur Fortbildung von MigrantInnen zur Verfügung zu stellen, weil diese Investitionen aufgrund von deren möglicher Rückkehr bald verloren sein könnten. (vgl. Kogan 2007, 9-11)

Trotz der dargestellten Probleme bei der Übertragung von Humankapital versuchen viele Staaten MigrantInnen gezielt nach ihren persönlichen Fähigkeiten auszuwählen, um auf diese Weise nur besser qualifizierte MigrantInnen ins Land zu lassen oder einen Mangel an Arbeitskräften in gewissen Branchen gezielt zu beheben. Das bekannteste Beispiel für eine derartige Politik ist wohl die auf einem Punkteschema basierende Immigrationspolitik Kanadas. (vgl. Kogan 2007, 17)

Suchtheorie

Unter diesem Ansatz wird das Interagieren zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Arbeit verstanden, an dessen Ende der Erfolg eines / einer Arbeitslosen bei der Suche nach einer Arbeitsstelle steht. Dabei wird davon ausgegangen, dass keine vollständige Information gegeben ist. Unterschiede zwischen möglichen Arbeitsplätzen - beispielsweise betreffend die

Höhe des Lohnes - offenbaren sich daher nicht von selbst, sondern müssen durch eine/n sich auf der Jobsuche befindende/n ArbeitnehmerIn erst ausfindig gemacht werden. Die Suche nach Arbeitsstellen ist eine Investition des Arbeitnehmers / der Arbeitnehmerin in Informationen über den Arbeitsmarkt mit dem Ziel, das künftige Lebensinkommen möglichst zu steigern. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 79-81) Sie ist „so lange sinnvoll, wie die erwarteten zukünftigen Mehreinnahmen die aktuellen Suchkosten übersteigen.“ (Sesselmeier und Blauermel 1998, 81)

Aus Sicht der Suchtheorie wird eine staatliche Unterstützung für Arbeitslose in der Regel die Dauer ihrer Jobsuche verlängern, da diese es sich aufgrund der gesunkenen Suchkosten „leisten können“, höhere Ansprüche an eine Arbeitsstelle zu stellen. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 85)

Problematisch an der Suchtheorie ist ihre Beschränkung auf arbeitslos gewordene ArbeitnehmerInnen, welche sich auf Jobsuche befinden. Deshalb kann mithilfe dieser Theorie keine Aussage über den großen Teil jener ArbeitnehmerInnen getroffen werden, die gleichzeitig einer Beschäftigung nachgehen und auf der Suche nach einem besseren Job sind. Jedoch wird Arbeitslosigkeit im Sinne von „Sucharbeitslosigkeit“ - ebenso wie in der Humankapitaltheorie - als freiwillige Entscheidung und Investition gesehen, um Informationen über den Arbeitsmarkt zu erlangen und damit eine neue Arbeitsstelle suchen zu können. Strukturelle Arbeitslosigkeit gilt als freiwillig, da ArbeitnehmerInnen ihre nicht mehr den Erfordernissen des Marktes entsprechenden Qualifikationen anpassen müssen. Auch konjunkturelle Arbeitslosigkeit sei von den ArbeitnehmerInnen selbst verschuldet, weil diese trotz einer schlechteren Wirtschaftslage zu hohe Lohnforderungen stellen. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 81-84)

MigrantInnen haben bei der Suche nach Arbeit ein vom Rest der Bevölkerung abweichendes Verhalten, wodurch ihre möglicherweise schlechtere Stellung am Arbeitsmarkt erklärt werden kann. Viele MigrantInnen planen nicht langfristig im Land zu bleiben, sondern kehren - freiwillig oder unfreiwillig - nach einigen Monaten wieder in ihre Heimat zurück. In dieser Zeit wollen sie möglichst viel Geld verdienen, um damit ihr Leben in ihrer Heimat zu verbessern. Dies hat wichtige Konsequenzen auf das Suchverhalten von MigrantInnen: zum einen ist der mit einem Arbeitsplatz verbundene gesellschaftliche Status für sie irrelevant, zum anderen werden sie möglichst schnell eine Stelle annehmen, um ihr Einkommen in der kurzen Zeit ihres Aufenthaltes möglichst zu maximieren. Weiters werden sie wohl kaum

bereit sein, in für ihr Zielland spezifisches Humankapital zu investieren: eine zeitintensive und möglicherweise nicht erfolgreiche Suche nach besseren Arbeitsstellen kann für sie wie der Erwerb von Sprachkenntnissen eine Fehlinvestition sein. Weiters haben wahrscheinlich nur wenige MigrantInnen die nötigen finanziellen Ressourcen, um über längere Zeit nach Arbeit zu suchen, oder sie werden mit Diskriminierung am Arbeitsmarkt rechnen und daher ihre Chancen bei der Suche nach alternativen Arbeitsstellen niedriger ansetzen. (vgl. Kogan 2007, 11-14) Die finanzielle Unterstützung von Arbeit suchenden MigrantInnen durch den Wohlfahrtsstaat kann hier große Auswirkungen auf ihr Suchverhalten haben.

Segmentationstheorien / Duale Arbeitsmarkttheorie

Im Gegensatz zu den beiden bisher diskutierten Theorien sind die Segmentationstheorien nicht in die neoklassische Arbeitsmarkttheorie eingebettet, sondern sie grenzen sich als Gruppe sozialwissenschaftlicher Theorien sogar bewusst davon ab. Der zentrale Ausgangspunkt dieser Ansätze ist die These, dass es nicht einen einzigen Arbeitsmarkt mit homogenen Arbeitskräften gibt, sondern dass dieser in unterschiedlich strukturierte Segmente geteilt ist, wobei es für ArbeitnehmerInnen nur erschwert möglich ist, von einem Segment in das nächste zu wechseln. Da die Kräfte des Marktes durch institutionelle Eigenheiten des jeweiligen Arbeitsmarktsegments beschränkt werden, können sie in den einzelnen Segmenten nicht uneingeschränkt wirksam werden. Zudem liegt der Schwerpunkt dieser Theorien auf der Nachfrage nach Arbeit, während die neoklassischen Ansätze sich fast nur auf die Angebotsseite beschränken. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 219-221)

Die Ansätze dieser Gruppe von Theorien unterteilen den Arbeitsmarkt entweder in einen primären und sekundären Arbeitsmarkt oder / und in einen internen und externen Arbeitsmarkt. Aufgrund der Vielfalt ihrer einzelnen Theoriestränge werde ich in dieser Arbeit mit der dualen Arbeitsmarkttheorie nur einen institutionalistischen Ansatz herausgreifen und kurz erläutern. Dieser scheint mir allerdings jener Ansatz zu sein, der prägenden Einfluss auf die anderen Segmentationstheorien hatte, welche größtenteils auf ihm aufbauen.

Die duale Arbeitsmarkttheorie von Michael J. Piore geht zunächst von der Existenz eines primären und eines sekundären Arbeitsmarktes innerhalb ein und derselben Volkswirtschaft aus. Diese beiden Teilarbeitsmärkte unterscheiden sich dabei grundlegend: der primäre Arbeitsmarkt bietet recht stabile Arbeitsplätze mit guten Arbeitsbedingungen, eine geringe

Fluktuation von ArbeitnehmerInnen, klare Aufstiegschancen und entsprechend den geforderten guten Qualifikationen auch ein hohes Einkommen. Der sekundäre Arbeitsmarkt ist genau das Gegenteil des primären: er ist von instabilen Beschäftigungsverhältnissen geprägt, hat schlechtere Arbeitsbedingungen, eine größere Fluktuation und häufigere Arbeitslosigkeit der ArbeitnehmerInnen, stellt aber nur geringe oder gar keine Anforderungen an das Qualifikationsniveau der ArbeitnehmerInnen, welche schlechter entlohnt werden und praktisch keine Aufstiegsmöglichkeiten haben. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 223-224)

Der Ursprung dieser Segmente des Arbeitsmarktes liegt in der für moderne Volkswirtschaften typischen strukturellen Nachfrage nach Arbeitskräften, welche durch die einheimischen ArbeitnehmerInnen aus verschiedenen Gründen nicht befriedigt werden kann. Einer dieser Gründe ist die Teilung der Arbeitsmärkte entwickelter Industriestaaten in einen kapitalintensiven primären Sektor und einen arbeitsintensiven sekundären Sektor, wobei das Kapital im Produktionsprozess als stabiler und organisierender Produktionsfaktor gesehen wird, während die Arbeit ein veränderlicher Faktor ist. Der Markt für Güter und Dienstleistungen mit stabiler Nachfrage wird dabei vom primären Arbeitsmarkt bedient, weil hier die Produktion durch intensiven Kapitaleinsatz standardisiert und automatisiert werden kann, wodurch in Summe weniger Arbeitskräfte benötigt werden. Dafür ist aber auch eine bessere Qualifikation der dort beschäftigten ArbeitnehmerInnen nötig, weshalb diese sowohl besser bezahlt werden als auch weniger leicht auszutauschen sind und daher relativ sichere Arbeitsplätze haben. Der primäre Arbeitsmarkt wird großteils durch einheimische ArbeitnehmerInnen besetzt. Der sekundäre Arbeitsmarkt bedient dagegen die Nachfrage, welche saisonalen oder konjunkturellen Schwankungen unterworfen ist. In diesem Sektor sind daher eine kontinuierliche Produktion und der Einsatz moderner Technologien kaum möglich. Stattdessen ist die Produktion im sekundären Arbeitsmarkt arbeitsintensiv, sie erfordert keine oder nur geringe Qualifikationen und ist dementsprechend auch mit schlechter bezahlten und unsichereren Arbeitsstellen verbunden. (vgl. Han 2006, 176-177)

Dieser Aufteilung entspricht auch die hierarchische Gliederung des Arbeitsmarktes in verschiedene Stufen gesellschaftlichen Ansehens, welche sich auch im Lohnniveau widerspiegeln. Die unterste Ebene dieser Hierarchie betrifft Berufe mit geringem gesellschaftlichem Prestige (zum Beispiel schlecht bezahlte, erniedrigende, gefährliche oder körperlich anstrengende Tätigkeiten mit kaum vorhandenen Aufstiegschancen (vgl. Han 2006, 179-180)) und ist daher mit Motivationsproblemen verbunden, weshalb einheimische

ArbeitnehmerInnen diese Stellen nur sehr widerwillig anzunehmen bereit sind. Daher sind es vor allem MigrantInnen aus Ländern mit einem niedrigeren Lohnniveau, welche die in der Gesellschaft wenig geschätzten Arbeiten im sekundären Arbeitsmarkt übernehmen. Sie planen oft nur kurz im Land zu bleiben, wollen in dieser Zeit Geld verdienen, um damit ihren Status im Heimatland zu verbessern, und haben daher nur wenig Interesse an ihrer gesellschaftlichen Stellung im Zielland. Erst wenn MigrantInnen über längere Zeit in einem Land bleiben oder sich dort dauerhaft niederlassen wollen, verschieben sich ihre Ansprüche an eine Arbeitsstelle: sie vermeiden dann ebenso wie die einheimischen Arbeitskräfte die Stellen am unteren Ende der Hierarchie des Arbeitsmarktes. (vgl. Kogan 2007, 14-16)

Insider-Outsider-Ansatz

Diese von Assar Lindbeck und Dennis J. Snower entwickelte Theorie versucht zu erklären, warum Menschen arbeitslos sind, selbst wenn sie bereit wären die Arbeit von beschäftigten ArbeitnehmerInnen für geringeren Lohn zu verrichten. Zu diesem Zweck beschäftigt sie sich mit dem unterschiedlichen Machtpotenzial einzelner Gruppen von ArbeitnehmerInnen gegenüber einem / einer UnternehmerIn: diese Machtposition ergibt sich aus den Kosten für ein Unternehmen, wenn es etablierte ArbeitnehmerInnen kündigt und durch neu eingestellte ersetzen will. Dazu zählen auch Ausgaben für betriebsinterne Weiterbildung sowie indirekte Kosten durch mangelnde Zusammenarbeit, wenn beispielsweise etablierte ArbeitnehmerInnen sich durch Outsider bedroht fühlen, die durch das Unterbieten der bestehenden Löhne Beschäftigung gefunden haben. Kooperation führt dabei zu einer erhöhten Produktivität einzelner ArbeitnehmerInnen, während fehlende Zusammenarbeit deren Produktivität verringert. (vgl. Lindbeck und Snower 2001, 165-167)

Grundsätzlich wird in diesem Ansatz zwischen drei Gruppen von ArbeitnehmerInnen unterschieden: Insider sind jene erfahrenen und spezifisch im Unternehmen ausgebildeten ArbeitnehmerInnen, die nur schwer und mit großen Kosten zu ersetzen sind. Insider haben daher eine relativ starke Verhandlungsposition gegenüber dem Unternehmen und nutzen diese, um zum Beispiel höhere Löhne für ihre Gruppe durchzusetzen. Entrants werden jene neu angestellten ArbeitnehmerInnen genannt, welche in Zukunft Insiderstatus erlangen könnten, derzeit aber nur eine schwache Verhandlungsposition haben und daher leicht ersetzt werden können. Outsider sind schließlich jene vor allem im informalen Sektor beschäftigten, meist unqualifizierten ArbeitnehmerInnen (aber auch Arbeitslose), deren Stellen nicht oder

nur kaum geschützt sind. Sie haben kein Druckmittel gegenüber dem Unternehmen, da sie leicht durch andere ArbeitnehmerInnen zu ersetzen sind. (vgl. Sesselmeier und Blauermel 1998, 175) Als extremes Beispiel von Insider-Outsider Beziehungen können so genannte „Closed Shops“ angesehen werden, also Unternehmen, in denen nur Gewerkschaftsmitglieder beschäftigt werden können. (vgl. Koch 2006, 109) Allerdings lässt sich dieser Ansatz in vielen Dimensionen auf das hier behandelte Thema umlegen: er erklärt nicht nur die Beziehungen zwischen ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen, sondern auch zwischen im formalen beziehungsweise informalen Sektor Beschäftigten, zwischen ArbeitnehmerInnen in dauerhaften oder befristeten Beschäftigungsverhältnissen oder auch zwischen hoch qualifizierten Arbeitskräften und solchen mit kaum spezifischen Qualifikationen. (vgl. Lindbeck und Snower 2001, 166)

Durch Kombination dieses Ansatzes mit der dualen Arbeitsmarkttheorie wird klar, wieso MigrantInnen oft besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind: sie sind meistens Outsider und arbeiten vor allem im arbeitsintensiven sekundären Sektor. Dort ist es möglich, ArbeitnehmerInnen mit geringen Kosten zu ersetzen. Überdies werden Löhne oft nur in informellen Absprachen festgesetzt, weshalb diese durch ein Unternehmen relativ leicht gedrückt werden können. (vgl. Kogan 2007, 16-17)

Als Konsequenz sind die Löhne für ArbeitnehmerInnen des sekundären Sektors relativ niedrig und die Arbeitsstellen sind relativ instabil, weil sie im Vergleich zum primären Sektor des Arbeitsmarktes leichter neu besetzt werden können oder aufgrund einer veränderten Wirtschaftslage gar nicht mehr benötigt werden. Eine Rezession wird daher vor allem die Outsider im arbeitsintensiven sekundären Sektor treffen, da es für ein Unternehmen gerade hier möglich ist, durch Entlassungen schnelle Kostensenkungen zu erzielen. Das damit verbundene Risiko ist zudem nur gering, weil unqualifizierte ArbeitnehmerInnen im Fall eines Wirtschaftsaufschwungs relativ leicht wieder eingestellt werden können. (vgl. Kogan 2007, 16-17)

4. Institutionen und Strukturen - Österreich und das Vereinigte Königreich im Vergleich

Nach der inhaltlichen und theoretischen Einführung in das Thema ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit werde ich in diesem Kapitel die für ArbeitsmigrantInnen wichtigsten Institutionen und Strukturen der beiden untersuchten Länder gegenüberstellen. Beide Staaten unterscheiden sich in vielfältiger Weise: so hat Österreich zum Beispiel einen relativ regulierten Arbeitsmarkt, während jener des Vereinigten Königreichs viel weniger reguliert ist. In den Unterkapiteln dieses Abschnitts werde ich zunächst die Politik dieser beiden Staaten vergleichen, welche den Arbeitsmarktzugang der MigrantInnen regelt, anschließend deren Wohlfahrtsstaatsregime und zuletzt die Struktur des Arbeitsmarktes untersuchen. Da diese Institutionen und Strukturen entsprechend meiner Grundthese Einfluss auf das Schicksal von MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt haben, werden deren Auswirkungen im anschließenden Kapitel über die Arbeitsmarktanalyse deutlich zu erkennen sein.

Das Bildungssystem als vierten von Reitz erwähnten Punkt werde ich bewusst ausblenden, da es sich bei der hier thematisierten Form der Arbeitsmigration um eine relativ junge Entwicklung handelt. Es werden nur wenige der in die EU15 eingewanderten ArbeitnehmerInnen aus den Staaten der EU10 bereits direkt mit dem Bildungssystem in Kontakt gekommen sein. Zwar müssen sie mit den hier ausgebildeten, einheimischen ArbeitnehmerInnen konkurrieren, doch werde ich dies in den beiden folgenden Kapiteln im Rahmen meiner Arbeitsmarktanalyse behandeln.

4.1. Immigration: Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt durch die Übergangsbestimmungen zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit

Reitz nennt die Einwanderungspolitik als einen jener Politikbereiche, die entscheidenden Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen von MigrantInnen haben. Für meine Untersuchung werde ich daher zunächst die jeweiligen Übergangsregelungen betreffend die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit darstellen, da diese für die hier behandelte Gruppe von MigrantInnen die Rolle der Einwanderungspolitik einnehmen.

Wie im dritten Kapitel thematisiert, sind bereits bei einem allgemeinen Blick auf die Immigrationspolitik, die ja auch die Wahl der Übergangsregelungen beeinflusst, schon deutliche Unterschiede zwischen den beiden untersuchten Staaten auszumachen:

Österreich ist ein typisches Beispiel für einen Staat, der in der Zeit zwischen 1960 und Anfang der 1970er Jahre das GastarbeiterInnenmodell umsetzte. Zu diesem Zweck wurden durch die Bundeswirtschaftskammer Anwerbebüros in verschiedenen Ländern eröffnet, die bedeutendsten davon in Jugoslawien und der Türkei. Beendet wurde die GastarbeiterInnenmigrationspolitik durch das 1976 in Kraft getretene Ausländerbeschäftigungsgesetz, welches allerdings deren grundlegenden Gedanken weiterhin fortführen sollte: „den Rechtsstatus von Ausländern (...) möglichst unsicher zu gestalten und damit die Ausländer als beliebig manövrierbares Potenzial am Arbeitsmarkt einsetzen zu können.“ (Gärtner 2004, 140) Zu dieser These kommt Gärtner aufgrund der für Europa einzigartigen Trennung des aufenthaltsrechtlichen Status vom Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt in Österreich. (vgl. Gärtner 2004, 139-140)

Das Vereinigte Königreich hatte stattdessen ein koloniales Immigrationsregime, welches mit dem British Nationality Act im Jahr 1948 den rund 800 Millionen Einwohnern des gesamten Empire die britische Staatsbürgerschaft verlieh und diesen bis 1971 damit die unbeschränkte Einwanderung ermöglichte. (vgl. Bellers 2004, 87-89)

Wie auf den folgenden Seiten verdeutlicht, finden sich die Grundzüge dieser Immigrationsmodelle in der jeweiligen Umsetzung und Anwendung der Übergangsregeln für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit wieder: während Österreich durch die Vergabe von auf einige Monate beschränkten Arbeitserlaubnissen großteils nur befristete Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten zulässt, ermöglicht das Vereinigte Königreich den langfristigen, unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, solange die betreffenden ArbeitnehmerInnen auch tatsächlich über Arbeit verfügen.

Beide Staaten können sich dabei jedoch nur in gewissen, seitens der Europäischen Union vorgegebenen Grenzen bewegen. Wie oben bereits besprochen, wurde in den Beitrittsverträgen der Staaten der EU10 festgelegt, dass ArbeitnehmerInnen nach einer durchgehenden Beschäftigung von zwölf Monaten Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt erhalten. Falls diese Bedingung bereits im Jahr vor der Erweiterung erfüllt worden ist, erhielten diese ArbeitsmigrantInnen bereits mit dem Tag des Beitritts der EU8 sowie der EU2 uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und damit das Recht auf Freizügigkeit.

In den folgenden beiden Abschnitten werde ich nun die innerhalb dieses Rahmens festgelegten Übergangsregeln des britischen und österreichischen Staates darstellen:

4.1.1. Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich besteht für BürgerInnen der EU8 eine Registrierungspflicht beim Workers Registration Service (WRS), um uneingeschränkten Zugang zum britischen Arbeitsmarkt zu erhalten. Dies ist im Prinzip nur eine formelle Bedingung, allerdings gibt es Einschränkungen beim Zugang zu Leistungen des Wohlfahrtsstaates und bei der Aufenthaltsberechtigung für ArbeitnehmerInnen, welche ihre Beschäftigung innerhalb des ersten Jahres wieder beendet haben. Diese Situation veranlasste Samantha Currie zu folgendem kritischen Statement: „The common perception is that open labour market access is tantamount to a liberal or even generous policy. In actual fact the UK system applicable to EU8 migrant workers (...) is not as liberal as it might appear and is arguably one of the more exploitative post-accession free movement regimes to have emerged such that this Member State may be best described as a ‘wolf in sheep’s clothing.’” (Currie 2008, 22-23) Sie begründet diese Aussage damit, dass diesen ArbeitsmigrantInnen jene Rechte und Leistungen verweigert würden, die ihnen normalerweise laut EU-Recht zustehen würden. Das Vereinigte Königreich könne auf diese Weise doppelt profitieren: einerseits von der Arbeit der MigrantInnen an Arbeitsstellen, die ansonsten mit einheimischen Arbeitskräften nicht zu besetzen wären, und andererseits durch die von ihnen geleisteten Versicherungs- und Steuerleistungen, ohne für diese auch Gegenleistungen zu bieten. (vgl. Currie 2008, 23)

Für die Staaten der zweiten Runde der Osterweiterung der EU, Bulgarien und Rumänien, öffnete das Vereinigte Königreich seinen Arbeitsmarkt jedoch nicht. Einerseits hängt dies sicher mit der - die Prognosen weit übersteigenden - Migration aus den Staaten der EU8 zusammen, andererseits auch mit dem nochmals niedrigeren Lohnniveau in Bulgarien und Rumänien, das zu einem weiteren bedeutenden Strom von ArbeitsmigrantInnen führen hätte können. Der Grund für die Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs waren aber weniger die Sorgen vor negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, sondern eher die Ängste von Teilen der Bevölkerung betreffend die Auswirkungen weiterer MigrantInnen auf die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. (vgl. Allen 2008, 66) Um trotzdem eine Arbeit annehmen zu können, müssen ArbeitnehmerInnen aus diesen Staaten eine „Accession Worker Card“ beantragen, welche eine vom / von der künftigen ArbeitgeberIn beantragte und

an einen bestimmten Arbeitsplatz gebundene Arbeitserlaubnis voraussetzt. (vgl. Currie 2008, 29-30)

Als weitere Maßnahme zur Ermöglichung des Arbeitsmarktzugangs für BulgarInnen und RumänInnen wurden ab Anfang des Jahres 2007 alle Plätze in Migrationsprogrammen für gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen, das heißt im „Seasonal Agricultural Workers Scheme“ und im „Sectors Based Scheme“, für ArbeitnehmerInnen aus diesen beiden Ländern reserviert, um so der vorgeschriebenen Gemeinschaftspräferenz Rechnung zu tragen. (vgl. Currie 2008, 30) Aus dieser Maßnahme kann aber auch eine weitere Schlussfolgerung gezogen werden: „it highlights the expectation held by some of the Member States about the role the new EU citizens will fulfil; essentially, they are expected to carry out the low-skilled, low-status and low-paid work.“ (Currie 2008, 30)

Für die Konstruktion dieser Übergangsregeln scheinen zwei Motive relevant gewesen zu sein: einerseits waren MigrantInnen aus der EU8 hilfreich, um den Mangel an Arbeitskräften in manchen Branchen zu schließen, andererseits fürchteten Teile der Bevölkerung und der Medien die Ausnutzung von Sozialleistungen. Die Öffnung der Arbeitsmärkte im Kombination mit deutlich beschnittenen Rechten beim Zugang zu Sozialleistungen konnten diese beiden politischen Ziele miteinander vereinen, dies geschah allerdings auf Kosten der ArbeitsmigrantInnen. (vgl. Currie 2008, 35)

Vereinfachend kann man das Grundprinzip des Regimes für ArbeitsmigrantInnen aus der EU8 wie folgt zusammenfassen: Beschäftigung ist die Voraussetzung für einen legalen Aufenthaltstitel, und dieser ist wiederum die Grundlage für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Im Grunde können also nur jene MigrantInnen zum Beispiel Arbeitslosenunterstützung beantragen, die aktuell einer Beschäftigung nachgehen. Eine Aufenthaltsberechtigung haben nur jene ArbeitsmigrantInnen, die arbeiten und diese Arbeit beim WRS angemeldet haben. Erst nach einer durchgehenden Beschäftigung von zwölf Monaten erlangen diese ArbeitnehmerInnen - aufgrund der in den Beitrittsverträgen festgelegten Bestimmungen - freien Zugang zum britischen Arbeitsmarkt, eine Aufenthaltsberechtigung und damit den gleichen Zugang zu Sozialleistungen wie alle anderen BürgerInnen der EU. (vgl. Currie 2008, 35)

Im Falle der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses haben ArbeitnehmerInnen aus der EU8 eine Frist von dreißig Tagen, innerhalb derer sie eine neue Arbeitsstelle finden und diese erneut beim WRS anmelden müssen. Versäumen sie diese Frist, gelten sie als illegale

ArbeitnehmerInnen und verlieren ihr Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich. (vgl. Currie 2008, 36) Generell muss hier gesagt werden, dass sich die ArbeitgeberInnen in einer deutlich besseren Situation befinden: zum einen wird die Anmeldung von ArbeitnehmerInnen kaum kontrolliert, wodurch die Beschäftigung von nicht registrierten und damit illegalen ArbeitsmigrantInnen aus der EU8 für ArbeitgeberInnen zu einer echten Alternative wird. Andererseits liegt es am guten Willen der ArbeitgeberInnen, den MigrantInnen die für die Anmeldung beim WRS benötigte Bestätigung rechtzeitig auszustellen. Verzögern ArbeitgeberInnen bewusst oder unbewusst die Ausstellung dieses Dokuments, können ArbeitnehmerInnen aus der EU8 durch das Versäumen der Frist von dreißig Tagen sehr schnell in die Illegalität gedrängt werden und damit ihren Aufenthaltstitel sowie bisherige Beschäftigungszeiten verlieren. (vgl. Currie 2008, 40-41)

4.1.2. Österreich

Österreich hat im Gegensatz zum Vereinigten Königreich beschlossen, den Zugang zu seinem Arbeitsmarkt nicht freizugeben. Deshalb unterliegen ArbeitnehmerInnen aus den Staaten der EU10 für die Dauer der Übergangsregeln zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit genauso wie Drittstaatsangehörige dem Ausländerbeschäftigungsgesetz. Um Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlangen, benötigen sie daher eine Beschäftigungsbewilligung oder eine andere vergleichbare Erlaubnis. (vgl. Nowotny 2007, 69) Von dieser Bewilligungspflicht ausgenommen sind nur ManagerInnen, WissenschaftlerInnen, ForscherInnen, unselbständige Pflege- und Betreuungskräfte in Privathaushalten sowie Au-pair-Kräfte. (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2009, 1)

Die mit dieser Politik verfolgte Strategie kann wie folgt beschrieben werden: „In the case of Austria (...) quotas serve to simultaneously restrict labour market access for a majority of low skilled workers while attracting specific labour for which there is a sector-based demand.“ (Tamas und Münz 2006, 38)

Beschäftigungsbewilligungen müssen vom / von der ArbeitgeberIn beantragt werden und können auf Basis des Ausländerbeschäftigungsgesetzes nur für Fachkräfte in Berufen mit zu wenig ArbeitnehmerInnen sowie für besonders qualifizierte und gut verdienende Schlüsselkräfte, qualifizierte Pflegekräfte und befristete Saisoniers im Tourismus oder in der Land- und Forstwirtschaft erteilt werden. Zudem werden sie nur dann ausgestellt, wenn die betreffende Arbeitsstelle durch keine bereits im Land lebenden und arbeitslos gemeldeten

ArbeitnehmerInnen besetzt werden kann. Die Zulassung sonstiger ArbeitnehmerInnen erfordert neben der Überprüfung der Arbeitsmarktlage die geschlossene Zustimmung des Regionalbeirates des Arbeitsmarktservices (AMS). (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2009, 1-2; sowie Nowotny 2007, 71)

Die für Saisoniers in den Bereichen Gastgewerbe sowie Land- und Forstwirtschaft ausgestellten Beschäftigungsbewilligungen sind grundsätzlich auf höchstens sechs Monate begrenzt. Für ein ganzes Jahr gültige Bewilligungen werden nur für hoch qualifizierte ArbeitnehmerInnen („Schlüsselkräfte“) und für jene Personen ausgestellt, die Lücken am Arbeitsmarkt schließen können. (vgl. AMS 2008)

Bei der Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen sind ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten aufgrund der so genannten Gemeinschaftspräferenz gegenüber Drittstaatsangehörigen zu bevorzugen. (vgl. Nowotny 2007, 72)

Schließlich gibt es für ungarische und tschechische StaatsbürgerInnen noch eine weitere Möglichkeit, um Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt zu erlangen: in den mit beiden Ländern abgeschlossenen Grenzgängerabkommen wird einer festgelegten Zahl an ArbeitnehmerInnen die Beschäftigung in bestimmten Grenzregionen gestattet. Grundsätzlich gelten diese Bewilligungen für GrenzgängerInnen für ein halbes Jahr, können allerdings verlängert werden. Nach einer durchgehenden Beschäftigung von einem Jahr erhalten diese ArbeitnehmerInnen - wie jene mit Beschäftigungsbewilligungen - das Recht auf Freizügigkeit und damit uneingeschränkten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Auch PraktikantInnen aus diesen beiden Ländern können Bewilligungen erhalten, allerdings sind diese auf fünfzig Wochen befristet und ermöglichen damit nicht die Erlangung des Rechts auf Freizügigkeit. (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2009, 4)

ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten können grundsätzlich nur dann Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld beziehen, wenn sie dauerhaft zum Arbeitsmarkt zugelassen sind. SaisonarbeiterInnen verlieren nach der Beendigung ihrer Beschäftigung den Zugang zum Arbeitsmarkt und haben damit auch keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. (vgl. Nowotny 2007, 71)

Für die Entsendung von ArbeitnehmerInnen ist in einigen ausgewählten Sektoren (gärtnerische Dienstleistungen, Be- und Verarbeitung von Natursteinen, Herstellung von Stahl- und Leichtmetallkonstruktionen, Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, Schutzdienste, Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln,

Hauskrankenpflege und Sozialwesen) eine durch den / die österreichische/n AuftraggeberIn beantragte Entsendebewilligung nötig. (vgl. Nowotny 2007, 72)

Laut den für die gesamte EU gültigen Übergangsregelungen für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit erhalten nachgezogene Familienangehörige von BürgerInnen der EU10, welche bereits vollständigen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten haben, nach einer Wartezeit von achtzehn Monaten ebenfalls Zugang zum Arbeitsmarkt. Österreich verzichtet jedoch seit Mai 2006 auf die Inanspruchnahme dieser Wartezeit. Angehörige erhalten seitdem sofort das Recht auf Freizügigkeit, wenn ein gemeinsamer Wohnsitz in Österreich vorhanden ist. (vgl. Nowotny 2007, 71)

Zusammenfassend kann beim Vergleich der Übergangsregeln Österreichs und des Vereinigten Königreichs wohl behauptet werden, dass MigrantInnen im Vereinigten Königreich trotz der Verknüpfung des legalen Aufenthalts mit einer aktuellen Beschäftigung stärker als ImmigrantInnen behandelt werden, während sie in Österreich zu einem großen Teil nur als befristete Arbeitskräfte fungieren. Die Parallelen zwischen diesen Übergangsregeln und der kolonialen Migrationspolitik des Vereinigten Königreichs beziehungsweise der GastarbeiterInnenpolitik Österreichs sind hier deutlich zu erkennen.

4.2. Wohlfahrtsstaaten

Bereits im vorangehenden Kapitel habe ich Esping-Andersens Unterscheidung verschiedener Wohlfahrtsstaatsregime behandelt. Im Sinne dieser Einteilung kann das Vereinigte Königreich wohl als jenes Land in Europa bezeichnet werden, welches am ehesten dem Typ des liberalen Wohlfahrtsstaates entspricht: „In this model, the state supports and supplements market regulation rather than contributing to processes of ‘de-commodification’ and the limitation of market forces. State support of the market is carried out both passively - through the provision of minimal entitlements and actively through the subsidizing of private services.” (Koch 2006, 110) Dies war jedoch nicht immer so: im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg wurde der britische Wohlfahrtsstaat durch Labour nach universalistischen Grundprinzipien so reformiert, dass er zu einem der dekommodifizierendsten Staaten der Welt wurde. Dieses System konnte aber aufgrund der zu geringen Machtposition der Labour-Party in den folgenden Jahren nicht mehr weiterentwickelt werden. Das Ergebnis ist der aus

sozialdemokratischen und liberalen Bausteinen zusammengesetzte britische Sozialstaat, wobei die liberalen Elemente meines Erachtens deutlich überwiegen: (vgl. Esping-Andersen 1990, 53-54)

Als Beispiele für den gegenwärtigen Zustand führt Koch die drei wichtigsten Säulen des britischen Wohlfahrtsstaates an, nämlich das Pensionssystem, die Arbeitslosenunterstützung sowie die Gesundheitsversorgung („National Health Service“). So kann zwar jede/r BürgerIn die staatliche (Grund-) Pension in Anspruch nehmen, jedoch liegt diese in der Regel unter der Armutsgrenze. Ähnlich verhält es sich bei der Gesundheitsversorgung, wo zwar die wichtigsten Leistungen durch das National Health Service fast kostenlos zur Verfügung gestellt werden, die Betroffenen allerdings für zusätzliche Bedürfnisse selbst aufkommen müssen. Die Arbeitslosenunterstützung als letztes Beispiel ist unabhängig vom vorangehenden Erwerbseinkommen und möglichst niedrig, um auf diese Weise die betroffenen ArbeitnehmerInnen möglichst schnell zur Annahme eines neuen Jobs zu drängen. (vgl. Koch 2006, 110)

Allerdings entgeht Koch damit, dass dem britischen Wohlfahrtsstaat auch Elemente eines konservativen Wohlfahrtsstaatsregimes innewohnen: so existieren zum Beispiel an die Erwerbstätigkeit gekoppelte Renten-, Arbeitslosen- und Unfallversicherungen. Diese werden zusätzlich durch eine allen BürgerInnen zustehende und aus dem Staatshaushalt finanzierte Mindestsicherung und ein großteils durch den Staat finanziertes Gesundheitswesen ergänzt. Da die Versicherungsleistungen oft sehr niedrig liegen, hat die bedarfsgeprüfte soziale Mindestsicherung für viele Menschen als zusätzliche Unterstützung große Bedeutung. (vgl. Schmid 2002, 166)

Österreich ist dagegen ein Beispiel für einen konservativen Wohlfahrtsstaat, dessen wohl wichtigstes Kennzeichen die Verknüpfung der meisten Leistungen des Wohlfahrtsstaats mit einer vorangehenden Erwerbstätigkeit sowie die Sicherung des Lebensstandards ist. In der Regel können nur regulär auf dem Arbeitsmarkt beschäftigte Personen Ansprüche auf Leistungen seitens der Sozialversicherung erwerben, wobei Höhe und Dauer der Einzahlungen aufgrund des Äquivalenzprinzips den Umfang der erworbenen Sozialleistungen in hohem Maß determinieren; nicht erwerbstätige EhepartnerInnen sowie Kinder haben keinen eigenständigen Zugang zum Sozialsystem, sondern sind nur mitversichert. In einzelnen Bereichen wie bei den Familienbeihilfen, Vorsorgeuntersuchungen oder dem Pflegegeld wird die gesamte Bevölkerung einbezogen und für nicht versicherte Bevölkerungsteile besteht die Möglichkeit einer freiwilligen Selbstversicherung. (vgl.

Obinger und Tálos 2006, 55-56) Die vorhandenen Einkommensunterschiede innerhalb der Bevölkerung - besonders deutlich zwischen den Geschlechtern - werden durch dieses System in keiner Art vermindert, sondern eher weiter verschärft, da sie auch nach dem Erwerbsleben fortgeschrieben werden. (vgl. Tálos und Fink 2005, 133-134)

Parallel zu diesem sozialen Netz der Sozialversicherung existiert in Österreich noch das zweite Netz der Sozialhilfe, welches eher den Grundsätzen eines liberalen Wohlfahrtsstaates entspricht: die Sozialhilfe setzt keine Versicherungszeiten voraus, kann aber nur in Anspruch genommen werden, wenn die Bedürftigen auf keine eigenen oder familiären Ressourcen mehr zurückgreifen können. (vgl. Tálos 2005, 24) Gerade für Frauen führt der Rückgriff auf das Einkommen der Familie oft zu einer verstärkten Abhängigkeit vom Unterhalt des Partners. (vgl. Obinger und Tálos 2006, 57) Eine für sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten typische Grundsicherung existiert in Österreich nicht.

In den letzten Jahren unterlag der österreichische Sozialstaat zahlreichen Veränderungen: eine im Rahmen dieser Arbeit nennenswerte Entwicklung war beispielsweise die Ausdehnung der Bemessungszeiträume. Dadurch wurde ein Merkmal konservativer Wohlfahrtsstaaten ausgebaut, da die Pensionsvorsorge nun noch stärker als zuvor (als nur die Jahre mit dem besten Verdienst herangezogen wurden) an das Erwerbsleben gebunden ist. Tendenziell sind dadurch größere Unterschiede in der Höhe der bezogenen Leistungen zu erwarten. (vgl. Obinger und Tálos 2006, 98; sowie Tálos 2005, 76) Die Substitution des vom Erwerbseinkommen abhängigen Karenzgeldes durch das allen Eltern universell zur Verfügung stehende Kinderbetreuungsgeld wäre an sich zwar typisch für sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten, allerdings ist die Wirkung dieser Politik eindeutig konservativ: durch die lange Laufzeit und das hohe Leistungsniveau ergeben sich gerade für Frauen Anreize zum Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt; es werden dadurch nicht alternative Strukturen zur Familie geschaffen, sondern die traditionelle Rollenverteilung in der Familie gefördert. (vgl. Obinger und Tálos 2006, 174-176) Mittlerweile wurde das Kinderbetreuungsgeld um Modelle mit geringerer Laufzeit ergänzt und am 15. September 2009 einigten sich die Regierungspartner auf die Einführung einer zusätzlichen einkommensabhängigen Variante.

4.3. Arbeitsmärkte

Nach der Immigrationspolitik und dem Wohlfahrtsstaat werden in diesem Abschnitt die Arbeitsmärkte Österreichs und des Vereinigten Königreichs verglichen. Zuerst werde ich

dabei die Regulierung der Arbeitsmärkte untersuchen und anschließend einige ausgewählte Strukturdaten einander gegenüberstellen.

4.3.1. Regulierung und Flexibilität von Arbeitsmärkten

Zwei Unterschiede zwischen den Arbeitsmärkten in Österreich und dem Vereinigten Königreich stechen sofort ins Auge: der österreichische Arbeitsmarkt ist relativ stark segregiert und segmentiert. Dies bedeutet, dass MigrantInnen in einigen Branchen des sekundären Arbeitsmarktes wie in der Bauwirtschaft oder im Tourismus sehr stark vertreten sind und nur sehr geringe Aufstiegschancen haben. (vgl. Gärtner 2004, 140-141) Im Vergleich dazu verteilen sich MigrantInnen im britischen Arbeitsmarkt über mehrere Branchen des sekundären und auch primären Arbeitsmarktes. Ein weiterer Unterschied betrifft die Regulierung beziehungsweise Flexibilität dieser beiden Arbeitsmärkte, also deren Anpassungsfähigkeit an konjunkturelle oder strukturelle Veränderungen. (vgl. Guger und Leoni 2006, 4) Dabei werden schnell gewisse Zusammenhänge deutlich, die sich aus den in beiden Staaten vorhandenen Wohlfahrtsstaatsregimen ergeben:

Während das Vereinigte Königreich über einen relativ unregulierten Arbeitsmarkt verfügt, ist der österreichische zwar stärker reguliert, im Vergleich mit anderen kontinentalen Wohlfahrtsstaaten ist die Regulierung des österreichischen Arbeitsmarktes allerdings relativ niedrig. (vgl. Guger und Leoni 2006, 3-4) Der Blick auf gewisse Details lohnt sich aber: rund 18,4 Prozent der Beschäftigten im Vereinigten Königreich nehmen jedes Jahr eine neue Beschäftigung auf was für die Flexibilität des britischen Arbeitsmarktes spricht; damit erreicht das Vereinigte Königreich hinter Dänemark und Finnland einen der höchsten Werte innerhalb der EU15. Der österreichische Wert liegt dagegen mit rund 13,5 Prozent sehr nahe am Durchschnitt der Europäischen Union vor der Erweiterung im Jahr 2004. Interessant ist auch der Vergleich des Anteils an befristet Beschäftigten, welche innerhalb eines Jahres in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis wechseln: sowohl Österreich als auch das Vereinigte Königreich liegen mit 50,6 beziehungsweise 44,5 Prozent weit über dem Durchschnitt der EU15 welcher 31,4 Prozent beträgt. In Österreich ist zudem der Anteil der Niedriglohnjobs relativ niedrig und der Aufstieg in der Lohnhierarchie recht schnell möglich. (vgl. Guger und Leoni 2006, 5-7)

Festmachen lassen sich die für MigrantInnen relevanten Unterschiede zum Beispiel am Vorhandensein und der Bedeutung von Kollektivverträgen und Lohnverhandlungen auf übergeordneter Ebene, an gesicherten Arbeitsstandards, Wettbewerbsregulierung sowie Arbeitsschutzgesetzen in Staaten mit regulierten Arbeitsmärkten.

Theoretisch sollte MigrantInnen in unregulierten Arbeitsmärkten die Arbeitsfindung leichter fallen, da sie aufgrund fehlender oder wenig umfassender Kollektivverträge leichter das gängige Lohnniveau unterbieten und sich so Zutritt zum Arbeitsmarkt verschaffen können. Falls das Unterbieten der von einheimischen ArbeitnehmerInnen geforderten Löhne nicht möglich ist, werden von MigrantInnen oft schlechtere Arbeitsbedingungen und Arbeitsstandards akzeptiert. So entstehen für ArbeitgeberInnen Anreize, „teure“ einheimische Arbeitskräfte gegen „günstigere“ MigrantInnen auszutauschen. Ob dies auch tatsächlich möglich ist, wird durch die Arbeitsschutzgesetzgebung bestimmt. Eine weitere Zutrittsmöglichkeit für MigrantInnen auf den Arbeitsmarkt besteht in der Gründung eigener, kleiner Unternehmen, wobei dies besonders in unregulierten Arbeitsmärkten aufgrund der systemimmanenten Förderung des Wettbewerbs durch Staaten mit unregulierten Arbeitsmärkten leicht möglich ist. Schließlich führt Migration in unregulierten Arbeitsmärkten oft zu einem negativen Druck auf das Lohnniveau. In regulierten Arbeitsmärkten ist das Unterbieten von Löhnen dagegen nur in begrenztem Umfang möglich: die in Kollektivverträgen verhandelten Mindestlöhne setzen hier Grenzen und gleichzeitig erschwert die Arbeitsschutzgesetzgebung tendenziell das Ersetzen von ArbeitnehmerInnen. (vgl. Lundborg 2006, 25)

Bei Migration in unregulierten Arbeitsmärkten sollte der Theorie zufolge zwar niemand den Job verlieren, allerdings sinkt aufgrund des insgesamt gestiegenen Arbeitsangebots das allgemeine Lohnniveau. Abhängig von der Elastizität des einheimischen Arbeitsangebots kann es auch zu einem Ausscheiden von ArbeitnehmerInnen aus dem Arbeitsmarkt kommen, falls diese nicht bereit sind, auch bei gesunkenen Löhnen einer Beschäftigung nachzugehen. In regulierten Arbeitsmärkten ist das Lohnniveau nicht völlig den Marktkräften ausgesetzt: stattdessen werden diese zum Beispiel kollektiv verhandelt, oder es existiert ein gesetzlicher Mindestlohn. Es ist daher in regulierten Arbeitsmärkten als Folge von Migration mit Arbeitslosigkeit zu rechnen, wobei deren Ausmaß davon abhängig ist, ob die betreffenden Gewerkschaften Beschäftigung oder ein hohes Lohnniveau bevorzugen. (vgl. Lundborg 2006, 26-27)

Ich werde nun einen kurzen, vergleichenden Blick auf die meines Erachtens wichtigsten Bereiche der Arbeitsmarktregulierung werfen. Die Existenz von Mindestlöhnen und kollektiven Lohnverhandlungen ist auch für ArbeitsmigrantInnen von zentraler Bedeutung. Bei den konkreten Regelungen zum Kündigungsschutz verhält es sich ähnlich.

Lohnverhandlungen & Mindestlöhne

Wie bereits erwähnt, erschweren kollektive Lohnverhandlungen ArbeitsmigrantInnen den Einstieg in den Arbeitsmarkt, da sie finanzielle Mindeststandards für die Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen einführen, welche durch MigrantInnen nicht unterboten werden können. Sobald MigrantInnen zu einem Arbeitsmarkt Zugang erlangt haben, profitieren sie selbst ebenfalls von der besseren Bezahlung.

In Österreich finden Kollektivvertragsverhandlungen vor allem auf der Sektorebene statt, wobei der erreichte Deckungsgrad von rund 98 Prozent im europäischen Vergleich den höchsten Wert darstellt (vgl. Fulton 2007). Er ergibt sich aus der verpflichtenden Mitgliedschaft fast aller ArbeitgeberInnen in der Wirtschaftskammer. Im Vereinigten Königreich beträgt der Deckungsgrad von Kollektivverhandlungen nur bescheidene 33,5 Prozent, was den niedrigsten Wert in der gesamten EU15 darstellt. Allerdings werden große Unterschiede offensichtlich, wenn man zwischen privatem und öffentlichem Sektor unterscheidet: in ersterem beträgt der Deckungsgrad 19,6 Prozent, und die Verhandlungen finden vor allem auf Unternehmensebene oder für einen spezifischen Arbeitsplatz statt, während im zweiten Sektor mit 69 Prozent deutlich mehr ArbeitnehmerInnen einbezogen sind und zudem sektorweite Verhandlungen dominieren. (vgl. Fulton 2007)

Mindestlöhne existieren in beiden Ländern, obwohl sie sehr unterschiedlich umgesetzt werden: im Vereinigten Königreich gilt seit 1999 ein gesetzlich festgelegter Mindestlohn von aktuell 5,52 Pfund pro Arbeitsstunde. Die Stundensätze für jugendliche ArbeitnehmerInnen unter 22 Jahren wurden jedoch leicht reduziert. Schätzungen zufolge beanspruchen rund fünf Prozent der erwachsenen ArbeitnehmerInnen diesen Mindestlohn. (vgl. Broughton 2009)

In Österreich dagegen werden Mindestlöhne in den Kollektivverträgen festgelegt. Die Wirtschaftskammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund einigten sich im Juli 2007 auf das Ziel eines monatlichen und vierzehn Mal pro Jahr fälligen Mindestlohns von 1.000 Euro, der von den VerhandlungspartnerInnen auf Sektorebene umgesetzt werden sollte.

Aufgrund des hohen Deckungsgrads von Kollektivverhandlungen in Österreich sind fast alle ArbeitnehmerInnen in Normalarbeitsverhältnissen von diesem System geschützt; Teilzeitbeschäftigte erhalten den ihrer Arbeitszeit entsprechenden Anteil des Mindestlohns. (vgl. Broughton 2009)

Arbeitsschutzgesetzgebung

Unter diesem Begriff werden sämtliche Maßnahmen verstanden, welche sich mit dem Einstellen oder Entlassen von ArbeitnehmerInnen beschäftigen. Darunter fallen sowohl Regelungen, die sich direkt auf die Kündigung von ArbeitnehmerInnen beziehen, als auch solche für Themen wie Abfertigungen. Auf den Kontext dieser Arbeit umgelegt, verhindert die Arbeitsschutzgesetzgebung das Ersetzen von (teuren) einheimischen ArbeitnehmerInnen durch (billigere) MigrantInnen. „These laws can be looked upon as a tax on the reallocation of the workforce. They force firms to adhere to certain rules and to pay for redundancies in a business downturn. In a business upturn, firms can be less likely to hire workers other than when they are certain to be able to retain the worker for a long time.” (Lundborg 2006, 30)

Eine ausgebaute Gesetzgebung in diesem Bereich sollte zu einer geringeren Fluktuation am Arbeitsmarkt und damit zu dauerhafterer Beschäftigung führen. Arbeitslosigkeit wird nur weniger Menschen betreffen, allerdings wird Langzeitarbeitslosigkeit häufiger vorkommen: „numerous studies demonstrate that EPL (employment protection legislation, Anm. d. Verf.) primarily shapes the structure of unemployment with some socio-demographic groups being particularly affected (...) labour market rigidities appear to widen the insider-outsider cleavage” (Kogan 2007, 61) Arbeitslosen wird durch eine ausgedehnte Arbeitsschutzgesetzgebung daher tendenziell der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. Gerade im für MigrantInnen leicht zugänglichen sekundären Arbeitsmarkt ist das Risiko eines Jobverlusts allerdings selbst bei einer ausgebauten Arbeitsschutzgesetzgebung relativ groß. Hier werden viele Arbeitsstellen nur zeitlich beschränkt vergeben und dieser Sektor reagiert generell stärker auf die Wirtschaftslage.

In Staaten mit relativ strenger Arbeitsschutzgesetzgebung wird die Arbeitsfindung für MigrantInnen in Summe eher erschwert, vor allem wenn zudem der für sie besonders leicht zugängliche sekundäre Arbeitsmarkt nicht stark ausgeprägt vorhanden ist. (vgl. Kogan 2007, 62)

Ein von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) berechneter Indikator (bestehend aus 21 Items) zur „Strenge“ der Arbeitsschutzgesetzgebung (<http://stats.oecd.org/Index.aspx>) ergab im Jahr 2008 für Österreich mit einem Wert von 2,41 ein innerhalb der EU15 relativ durchschnittliches Ergebnis. Das Vereinigte Königreich ist dagegen mit einem Wert von 1,09 das Land innerhalb der EU15 mit den am wenigsten strengen Regeln. Auch bei einer getrennten Betrachtung der Regelungen für reguläre sowie temporäre Beschäftigung ergibt sich ein sehr ähnliches Bild. Die Entlassung von mehreren ArbeitnehmerInnen ist dagegen im Vereinigten Königreich mit etwas mehr Hürden verbunden: das Schlusslicht innerhalb der EU15 ist hier Portugal, wobei auch Frankreich, Finnland und Irland niedrigere Werte erreichen als das Vereinigte Königreich: damit ist in diesen Staaten die gleichzeitige Entlassung von mehreren ArbeitnehmerInnen relativ leicht möglich.

Prinzipiell sollte es im Vereinigten Königreich daher für MigrantInnen leichter als in Österreich sein, durch das Ersetzen von einheimischen ArbeitnehmerInnen Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlangen. Grundsätzlich ist es jedoch in allen Ländern der EU verboten, eine/n einheimische/n ArbeitnehmerIn ohne guten Grund durch eine/n MigrantIn zu ersetzen. Allerdings wäre es möglich, einheimische ArbeitnehmerInnen beispielsweise während schlechter Konjunktur zu kündigen, aber die frei gewordenen Stellen während dem folgenden Wirtschaftsaufschwung mit MigrantInnen zu besetzen und so die Arbeitsschutzgesetzgebung zu umgehen. (vgl. Lundborg 2006, 30-32)

4.3.2. Vergleich von grundlegenden Strukturdaten des österreichischen und britischen Arbeitsmarktes

Der letzte Schritt vor der an diesen Abschnitt anschließenden Analyse der Situation von ArbeitsmigrantInnen auf den Arbeitsmärkten Österreichs und des Vereinigten Königreichs ist eine Gegenüberstellung der wichtigsten Strukturdaten zu diesen Arbeitsmärkten. Durch die Zusammenfassung der wichtigsten Charakteristika und der Entwicklungen vor und nach der Erweiterung der Europäischen Union wird es möglich sein, das Umfeld von ArbeitsmigrantInnen besser zu verstehen.

Die in Folge ausgewählten Daten stammen ausschließlich vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat), großteils aus dessen Arbeitskräfteerhebung (AKE). Sofern bei Daten nicht der Vergleich einzelner Jahre wichtig ist, sondern andere Dimensionen

relevanter sind, habe ich oft bewusst die Daten aus dem Jahr 2004, dem Jahr der ersten Runde der Osterweiterung herangezogen.

Wirtschaftswachstum (im Jahresvergleich)

Um die generelle wirtschaftliche Lage einschätzen zu können, ist die relative Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts wohl eine der am besten geeigneten Kennzahlen, schließlich fasst das BIP sämtliche produzierte Güter und Dienstleistungen zusammen und zeigt so die Entwicklung der Volkswirtschaft.

Tabelle 4.1: Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (in Prozent, relativ zum Vorjahr)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Österreich	3,7	0,5	1,6	0,8	2,5	2,5	3,5	3,5	2,0	-4,0
Vereinigtes Königreich	3,9	2,5	2,1	2,8	3,0	2,2	2,9	2,6	0,7	-3,8

Quelle: Eurostat, Strukturindikatoren (die Werte für 2009 sind Prognosen), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsieb020> (19. August 2009)

Der allgemeine wirtschaftliche Kontext war nach der Erweiterung in beiden Ländern positiv, wobei Österreich in den Jahren ab 2004 insgesamt ein etwas höheres Wirtschaftswachstum erzielen konnte. Allerdings sagt dies noch nichts über die tatsächliche Wirkung des Wachstums auf die Beschäftigung aus.

Tabelle 4.2: Beschäftigungswachstum (in Prozent, relativ zum Vorjahr)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Österreich	1,3	0,7	0,0	0,3	0,4	1,1	1,5	1,7	1,9
Vereinigtes Königreich	1,3	1,1	0,6	1,0	1,0	1,3	0,7	0,7	0,1

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsieb050> (26. September 2009)

Die Beschäftigung entwickelte sich also in beiden Ländern deutlich langsamer als das Bruttoinlandsprodukt, was jedoch für moderne Volkswirtschaften keine Besonderheit darstellt. In den ersten beiden Jahren nach der Osterweiterung war die Arbeitsmarktsituation

im Vereinigten Königreich günstiger, während das Beschäftigungswachstum ab 2006 in Österreich deutlich höher war.

Verteilung der Beschäftigung auf die einzelnen Wirtschaftssektoren

Wie in der folgenden Tabelle 4.3 deutlich wird, ist das Vereinigte Königreich bei der Entwicklung zu einer post-industriellen Ökonomie schon deutlich weiter als Österreich. Der primäre Wirtschaftssektor, also Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei, ist in Österreich (im Verhältnis zur gesamten Beschäftigung) fast viermal so groß wie im Vereinigten Königreich. Teilweise lässt sich dies allerdings mit der durch die Alpen geprägten Landschaft Österreichs erklären, welche einer weiteren Intensivierung der Landwirtschaft oft im Weg steht. Doch auch der industrielle Sektor hat in Österreich noch größere Bedeutung für die Beschäftigung als im Vereinigten Königreich.

Tabelle 4.3: Verteilung der ArbeitnehmerInnen auf die einzelnen Wirtschaftssektoren in Prozent (2004) (basierend auf der Klassifizierung NACE Rev. 1.1)

	Österreich	Vereinigtes Königreich
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei	4,9	1,3
Industrie	26,6	22,2
Dienstleistungen (ohne Öffentlicher Verkehr, Verteidigung, Sozialversicherung)	41,6	42,2
Öffentlicher Verkehr, Verteidigung, Sozialversicherung	6,7	6,8
Erziehung und Unterricht	5,7	9,1
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	8,6	11,9
Sonstige Dienstleistungen	5,7	6,2
Insgesamt	100	100

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE), http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egana&lang=de (19. August 2009)

Die Tertiärisierung der britischen Wirtschaft wird vor allem bei den Bereichen „Erziehung und Gesundheit“ sowie dem „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ deutlich. In ersterem sind im Vereinigten Königreich etwa um zwei Drittel mehr ArbeitnehmerInnen beschäftigt als in Österreich, im zweiten beträgt der Unterschied immerhin ein Drittel.

Beschäftigungsquoten

Die Beschäftigungsquote zeigt den Anteil der erwerbstätigen Menschen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Wie für einen liberalen Wohlfahrtsstaat mit dementsprechendem Arbeitsmarkt zu erwarten, liegt die britische Beschäftigungsquote höher als die österreichische. Dies lässt sich vor allem mit der geringeren dekommodifizierenden Wirkung des britischen Wohlfahrtsstaates erklären welcher die ArbeitnehmerInnen auf den Arbeitsmarkt drängt. (vgl. Kolberg und Esping-Andersen 1992, 23)

Tabelle 4.4: Beschäftigungsquoten im Jahr 2004

	Männer	Frauen	Insgesamt
Österreich	74,9	60,7	67,8
Vereinigtes Königreich	77,9	65,6	71,7

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsiem010&plugin=1> (19. August 2009)

Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit sehe ich hier als Indikator für die generelle Situation und Entwicklung auf den Arbeitsmärkten. In Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit wird die Arbeitsfindung für MigrantInnen schwerer möglich sein als bei einem entspannten Arbeitsmarkt. Aufgrund der grundlegenden Unterschiede zwischen der österreichischen und britischen Volkswirtschaft reicht es hier jedoch nicht aus, die Arbeitslosenraten aus dem Jahr 2004 zu vergleichen; wie in Tabelle 4.5 zu sehen ist, wären diese für beide Staaten auf etwa dem gleichen Niveau gelegen.

Tabelle 4.5: Arbeitslosenquote in Prozent der Erwerbsbevölkerung

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Österreich	4,4	4,5	3,9	3,6	3,6	4,2	4,3	4,9	5,2	4,8	4,4	3,8
Vereinigtes Königreich	6,8	6,1	5,9	5,4	5,0	5,1	5,0	4,7	4,8	5,4	5,3	5,6

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsiem110&plugin=1> (19. August 2009)

Bei einem Vergleich der Arbeitslosenquoten der beiden Länder über mehrere Jahre hinweg wird jedoch schnell deutlich, dass diese Raten das Ergebnis völlig konträrer Entwicklungen

sind: während die österreichische Arbeitslosenrate in den Jahren 2004 und 2005 besonders hohe Werte erreichte, bedeutete ein vergleichbarer Wert im Vereinigten Königreich die niedrigste Arbeitslosigkeit seit vielen Jahren. Gleichzeitig war die Arbeitslosigkeit in Österreich mit Ausnahme der Jahre 2004 und 2005 durchgehend deutlich niedriger als im Vereinigten Königreich.

Befristete Beschäftigung

Die befristete Beschäftigung stellt einen Indikator für die Regulierung des Arbeitsmarktes dar: je stärker ein Arbeitsmarkt reguliert ist desto höher sollte der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse sein, da diese oft weniger Regulierungen unterliegen und somit für die ArbeitgeberInnen beispielsweise einen Weg zur Umgehung des Kündigungsschutzes darstellen.

Tabelle 4.6: ArbeitnehmerInnen mit befristetem Arbeitsvertrag in Prozent

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Österreich	8,0	7,9	7,4	6,9	9,6	9,1	9,0	8,9	9,0
Vereinigtes Königreich	7,0	6,8	6,4	6,1	6,0	5,8	5,8	5,9	5,4

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE) - für Österreich 2004: Bruch in der Reihe, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tps00073&plugin=1> (19. August 2009)

In Österreich gibt es zumindest seit 2004 deutlich mehr befristete Arbeitsverhältnisse als im Vereinigten Königreich. Allerdings kann dieser Anstieg auch auf einen Bruch in der statistischen Reihe zurückgeführt werden. Da es im Vereinigten Königreich keinen gesetzlichen Kündigungsschutz gibt, haben befristete Arbeitsverhältnisse hier nicht dieselbe Bedeutung für ArbeitgeberInnen wie in Österreich; schon im Jahr 2000 gab es im Vereinigten Königreich weniger befristete Arbeitsverhältnisse, zudem nahm deren Zahl bis heute weiter deutlich ab.

Qualifikationsniveau der ArbeitnehmerInnen

Die Chancen von MigrantInnen auf Beschäftigung sind im sekundären Arbeitsmarkt, welcher großteils gering ausgebildete ArbeitnehmerInnen benötigt, höher als im primären Arbeitsmarkt. Je größer daher die Nachfrage nach Arbeitskräften mit niedriger Ausbildung ist, desto mehr potenzielle Arbeitsplätze gibt es für MigrantInnen. Auf diese Weise werde ich versuchen, die Größe des potenziellen Arbeitsmarkts für MigrantInnen in Österreich und dem Vereinigten Königreich zu vergleichen. (vgl. Kogan 2007, 53-55)

Tabelle 4.7: Bildungsabschlüsse der Erwerbsbevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren in Prozent (2004) (basierend auf der internationalen Klassifizierung ISCED97)

	niedrig	mittel	hoch	Insgesamt
Österreich	20,1	61,1	18,8	100
Vereinigtes Königreich	29,6	41,2	29,2	100

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE), http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_agaed&lang=de (19. August 2009)

Als Menschen mit niedrigem Bildungsstandard werden jene Personen verstanden, die höchstens die Sekundarstufe I abgeschlossen haben. In Österreich wäre dies eine Hauptschule oder die Unterstufe einer Allgemeinbildenden höheren Schule (AHS). Ein mittlerer Bildungsstand entspricht einem Abschluss der Sekundarstufe II, also entweder einer spezifischen Berufsausbildung oder einer Ausbildung, die Zugang zu höherer Bildung ermöglicht.

Wird der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung mit nur geringer Ausbildung als Indikator für den potenziellen Arbeitsmarkt für ArbeitsmigrantInnen herangezogen, so wird in Tabelle 4.7 deutlich, dass dieser im Vereinigten Königreich deutlich größer als in Österreich ist.

Anteil der Selbstständigen

Für MigrantInnen, die am Arbeitsmarkt nicht erfolgreich waren, könnte der Weg in die Selbständigkeit eine Alternative zur abhängigen Beschäftigung sein. Zudem unterliegen Selbständige aus den neuen Mitgliedstaaten der EU nicht den Beschränkungen für ArbeitnehmerInnen, sondern haben spätestens seit dem Betritt ihres Staates das Recht auf Freizügigkeit in der gesamten Union. Diese neuen Selbständigen geben allerdings viele den

ArbeitnehmerInnen vorbehaltene Rechte auf und sind somit durch das soziale Netz weniger gut abgesichert.

Tabelle 4.8: Anteile der ArbeitgeberInnen und Selbständigen an den Erwerbstätigen (im Alter von 15 bis 64 Jahren) in Prozent (2004)

	Arbeitgeber	Selbständige
Österreich	2,9	4,9
Vereinigtes Königreich	2,1	6,6

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE), http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egaps&lang=de (19. August 2009)

Im Vereinigten Königreich ist der Anteil der Selbständigen relativ hoch. Koch begründet dies damit, dass der Abbau von ArbeitnehmerInnen (in den Bereichen Bergbau, Industrie und Landwirtschaft) hier bereits früher als im Rest Europas begonnen habe. Aufgrund der fehlenden Alternativen wurden viele dieser ArbeitnehmerInnen in die Selbständigkeit gedrängt. (vgl. Koch 2006, 117-118) Koch beschreibt dies mit dem passenden Ausdruck „entrepreneurship due to desperation“ (Koch 2006, 118).

Die letzten beiden Kapitel meiner Arbeit beschäftigten sich mit der Frage, wie sich staatliche Institutionen und Strukturen theoretisch auf ArbeitsmigrantInnen auswirken müssten. Diese Ergebnisse werde ich nochmals in Tabelle 4.9 zusammenfassen, bevor ich im nächsten Kapitel die Situation der MigrantInnen selbst untersuchen werde. Dies wird eine Gegenüberstellung der erwarteten und der tatsächlich eingetretenen Auswirkungen dieser Institutionen auf die MigrantInnen ermöglichen.

Tabelle 4.9: Welche Auswirkungen der unterschiedlichen Institutionen auf ArbeitsmigrantInnen sind aufgrund der Theorie zu erwarten?

	Österreich	Vereinigtes Königreich
Immigration	<ul style="list-style-type: none"> - kein freier Zugang zu den Arbeitsmärkten → geringere Zahl an MigrantInnen zu erwarten - eventuell Selektion der MigrantInnen mittels Beschäftigungsbewilligungen → MigrantInnen könnten besser qualifiziert sein - Fortführung der GastarbeiterInnenpolitik: befristete Migration zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen des Arbeitsmarktes, dauerhafte Migration soll (aus politischen Gründen?) möglichst vermieden werden → wenig MigrantInnen erlangen bereits vor Ende der Übergangsregelungen das Recht auf Freizügigkeit, wenig MigrantInnen bleiben dauerhaft im Land 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsmärkte sind geöffnet → viele MigrantInnen - keinerlei Kontrolle des Ausbildungsniveaus der MigrantInnen möglich → auch viele gering qualifizierte MigrantInnen - Erbe der kolonialen Immigrationspolitik: der Arbeitsmarkt steht im Zentrum der Migrationspolitik, wer Arbeit hat darf dauerhaft im Land bleiben → mehr MigrantInnen erlangen frühzeitig Freizügigkeit und bleiben im Land
Wohlfahrtsstaat	<ul style="list-style-type: none"> - nur wer beschäftigt ist und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt, kann anschließend Leistungen beziehen - über saisonale und anderweitig befristete Kontingente beschäftigte ArbeitsmigrantInnen haben keinen generellen Zugang zum Arbeitsmarkt und können deshalb keine Arbeitslosenunterstützung beziehen obwohl sie sie ins System einzahlen - bei Freizügigkeit gleichberechtigt mit anderen EU-BürgerInnen 	<ul style="list-style-type: none"> - um zum Beispiel Arbeitslosenunterstützung beziehen zu können, müssen MigrantInnen beschäftigt sein, nach einem Monat ohne Beschäftigung müssen sie das Land verlassen → MigrantInnen beziehen kaum Leistungen, finanzieren diese aber trotzdem mit - bei Freizügigkeit gleichberechtigt mit EU-BürgerInnen
Arbeitsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> - Suchtheorie: keine staatliche Unterstützung für arbeitslose MigrantInnen ohne Freizügigkeit → kurze Jobsuche, Bereitschaft zur Annahme schlechterer Jobs - regulierter Arbeitsmarkt → erschwerte Arbeitsfindung für MigrantInnen, da kleinerer potenzieller Arbeitsmarkt sowie wenig Fluktuation am Arbeitsmarkt - relativ stark segmentierter Arbeitsmarkt → MigrantInnen vor allem im sekundären Arbeitsmarkt, wenig Aufstiegschancen - 2004: relativ hohe Arbeitslosigkeit → wenig Migration zu erwarten 	<ul style="list-style-type: none"> - Suchtheorie: keine staatliche Unterstützung für arbeitslose MigrantInnen ohne Freizügigkeit → kurze Jobsuche, Bereitschaft zur Annahme schlechter Jobs - flexibler Arbeitsmarkt, relativ großer sekundärer Arbeitsmarkt → MigrantInnen finden relativ leicht Jobs, da größerer potenzieller Arbeitsmarkt sowie größere Fluktuation am Arbeitsmarkt - weniger deutlich segmentierter Arbeitsmarkt → MigrantInnen verteilen sich auf verschiedene Branchen und auf beide Arbeitsmarktsegmente - 2004: Mangel an Arbeitskräften in vielen Branchen → relativ viele MigrantInnen zu erwarten

Quelle: eigene Zusammenstellung

5. Analyse der Stellung der MigrantInnen am Arbeitsmarkt in Österreich und dem Vereinigten Königreich

In den vorangehenden Kapiteln habe ich versucht, einerseits die theoretischen Grundlagen für die Analyse von Immigrationspolitik, Wohlfahrtsstaaten und Arbeitsmärkten zu legen und andererseits die Institutionen und Strukturen der beiden untersuchten Staaten nach diesen Dimensionen zu analysieren. In diesem Kapitel stehen nun die MigrantInnen aus den Staaten der EU10 im Zentrum.

Für die Untersuchung der Arbeitsmarktsituation der MigrantInnen habe ich statistische Daten aus vielen verschiedenen Quellen verwendet. Oft werden diese zwar nicht direkt miteinander vergleichbar sein oder nicht vollständig geeignet sein, um die in Tabelle 4.9 aufgestellten Erwartungen und Thesen zu beantworten. Allerdings bin ich sicher, einige schlüssige Ergebnisse zusammentragen zu können. Am Ende dieses Kapitels werden diese analog zur Tabelle 4.9 zusammengefasst.

5.1. Immigration

Die Erfahrungen des Vereinigten Königreichs mit der Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten lassen sich durch folgendes Zitat zusammenfassen: „The year 2005 may have seen the largest ever labour immigration recorded in the UK, most of it from eastern Europe.“ (Galgóczi, Leschke, und Watt 2009, 15) Dies muss jedoch im Kontext einer günstigen Wirtschaftslage und einer infolge dessen gestiegenen Nachfrage nach Arbeitskräften gesehen werden. Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich war die Wirtschaftslage in Österreich bei weitem ungünstiger: im Jahr 2005 erreichte die Arbeitslosenrate ein neues Rekordniveau. (vgl. Galgóczi, Leschke, und Watt 2009, 6) Wie ich in diesem Abschnitt zeigen werde, entwickelte sich dementsprechend auch die Migration aus den neuen Mitgliedstaaten.

5.1.1. Anzahl und Herkunft der MigrantInnen

Um die Zahl der ins Vereinigte Königreich eingewanderten Menschen zu erfassen, eignen sich wohl am besten die vom Department for Work and Pensions veröffentlichten Daten

betreffend die Registrierung von „National Insurance Numbers“. Diese erfassen alle Menschen, die im Vereinigten Königreich einer Erwerbstätigkeit nachgehen, also sowohl abhängig Beschäftigte als auch Selbständige. Zudem ist es auf Basis dieser Daten möglich, die Migration aus den neuen Mitgliedstaaten der EU mit jener aus anderen Staaten in Bezug zu setzen. Problematisch ist jedoch, dass der Besitz einer lebenslang gültigen „National Insurance Number“ keine Auskunft darüber gibt, ob die betreffende Person tatsächlich im Vereinigten Königreich arbeitet oder gearbeitet hat, wie lang eine Beschäftigung dauert und ob sie dauerhaft im Land lebt. (vgl. Allen 2008, 71-72)

Bei einer Betrachtung der Anzahl der Registrierungen von National Insurance Numbers von erwachsenen ausländischen StaatsbürgerInnen in Tabelle 5.1 wird deutlich, dass sich die generelle Zahl an Registrierungen von ausländischen StaatsbürgerInnen im Vereinigten Königreich während der letzten fünf Jahre mehr als verdoppelt hat, wobei dieser Anstieg vor allem auf der Migration aus den neuen Mitgliedstaaten der EU beruht. Es kam also im Vereinigten Königreich durch die Arbeitsmigration in Folge der Osterweiterung zu keiner Verdrängung von anderen MigrantInnen.

Tabelle 5.1: neue National Insurance Number Registrierungen durch erwachsene, ausländische StaatsbürgerInnen in Tausend (jeweils vom 1. April bis 31. März)

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Staaten der EU15	80,09	85,54	80,71	97,84	102,75	107,47
Staaten der EU12	17,67	28,72	116,84	276,68	317,50	332,44
restliches Europa	14,66	15,87	14,04	15,50	16,14	17,21
Afrika	65,98	70,71	64,08	74,03	60,72	59,63
Asien und Nahost	113,56	116,03	109,39	134,40	143,79	149,87
Nord- & Südamerika	26,33	31,41	26,52	31,53	31,50	32,64
Australien & Ozeanien	27,13	24,49	23,16	32,51	32,98	33,35
Sonstige Staaten & unbekannte Herkunft	0,80	0,72	0,61	0,56	0,46	0,49
Gesamt	346,23	373,50	435,35	663,06	705,84	733,09

Quelle: Department for Work and Pensions, Summary Tables - latest annual figures to April 2008 and additional quarterly data to December 2008, http://research.dwp.gov.uk/asd/asd1/niall/nino_allocation.asp (19. August 2009)

Zwischen dem 1. April 2002 und dem 31. März 2003 waren die jährlichen Anmeldungen aus den neu beigetretenen Staaten mit nicht einmal 18.000 Menschen eine zu vernachlässigende Größe. Fünf Jahre später waren diese Staaten mit über 330.000 Anmeldungen für fast die Hälfte aller Registrierungen während eines Jahres verantwortlich. Dass für diesen Zuwachs

fast ausschließlich die Migration aus Polen verantwortlich war, wird aus der Tabelle 5.2 ersichtlich, welche die zehn wichtigsten Herkunftsländer für Beantragung von National Insurance Numbers zusammenfasst. Trotz der nur geringen Einwohnerzahl von Staaten wie der Slowakei oder Litauen sind diese Staaten der EU in der Tabelle seit der Osterweiterung meist auf den vorderen Plätzen vertreten.

Tabelle 5.2: Die zehn wichtigsten Länder bei neuen Registrierungen von National Insurance Numbers (jeweils vom 1. April bis 31. März, in Tausend)

2002/03		2003/04		2004/05	
Indien	24,80	Indien	31,52	Polen	61,12
Australien	18,70	Südafrika	18,53	Indien	32,47
Südafrika	18,46	Australien	17,34	Pakistan	20,19
Pakistan	16,73	Pakistan	16,84	Südafrika	19,19
Frankreich	13,73	Portugal	14,08	Australien	16,47
Philippinen	11,64	VR China	13,40	Litauen	15,54
Spanien	11,61	Frankreich	13,13	Frankreich	13,18
Zimbabwe	10,10	Spanien	11,97	VR China	12,55
Irak	9,96	Polen	11,26	Portugal	12,20
Portugal	9,63	Philippinen	10,86	Slowakei	11,11
2005/06		2006/07		2007/08	
Polen	171,08	Polen	220,43	Polen	210,66
Indien	45,93	Indien	48,82	Indien	49,76
Litauen	30,94	Slowakei	28,60	Slowakei	29,99
Slowakei	27,51	Pakistan	25,01	Pakistan	24,83
Südafrika	24,03	Australien	24,21	Australien	24,10
Australien	23,83	Litauen	23,92	Rumänien	22,95
Pakistan	22,29	Frankreich	20,01	Frankreich	21,77
Frankreich	17,23	Südafrika	16,80	Litauen	19,03
Lettland	14,40	Deutschland	15,07	Deutschland	15,53
Deutschland	13,39	VR China	13,00	Italien	15,40

Quelle: Department for Work and Pensions, Summary Tables - latest annual figures to April 2008 and additional quarterly data to December 2008, http://research.dwp.gov.uk/asd/asd1/niall/nino_allocation.asp (19. August 2009)

Aufgrund der zuvor erwähnten Nachteile dieser Daten eignen sie sich nicht besonders gut, um die Zahl der im Vereinigten Königreich beschäftigten ArbeitnehmerInnen anzugeben. Allerdings kann daraus die Migration aus den neuen Mitgliedstaaten mit jener aus anderen Regionen der Welt in Beziehung gesetzt werden, wodurch die relative Bedeutung dieser für das Vereinigte Königreich neuen Migrationsströme gezeigt wird.

Vom britischen Home Office veröffentlichte Statistiken des Workers Registration System (WRS) ermöglichen dagegen einen genaueren Blick auf die MigrantInnen aus den Staaten der EU8: sie erfassen sowohl Daten zu den individuellen Charakteristika der MigrantInnen, als auch zu deren erster Arbeitsstelle. Problematisch ist allerdings, dass nicht berücksichtigt wird, wenn MigrantInnen ihre Arbeit wieder beenden, ob sie den / die ArbeitgeberIn oder die

Arbeitsstelle wechseln oder wieder in ihre Heimat zurückkehren. Es kann daher nicht gesagt werden, wie viele MigrantInnen zu einem bestimmten Zeitpunkt im Land arbeiten. (vgl. Allen 2008, 73)

Tabelle 5.3: Registrierte ArbeitnehmerInnen beim WRS nach Jahr und Nationalität (ohne doppelte beziehungsweise erneute Anmeldungen)

	Estland	Lettland	Litauen	Polen	Slowakei	Slowenien	Tschechien	Ungarn	Gesamt
2004	1.860	8.670	19.275	71.025	13.020	160	8.255	3.620	125.885
2005	2.560	12.960	22.990	127.325	22.035	175	10.575	6.355	204.970
2006	1.475	9.490	17.065	162.495	21.755	180	8.345	7.060	227.875
2007	965	6.285	14.265	150.255	22.450	190	7.510	8.880	210.800
2008	945	6.960	11.535	103.015	18.310	195	6.520	10.865	158.340
Summe	7.805	44.365	85.130	614.115	97.570	900	41.205	36.780	927.870

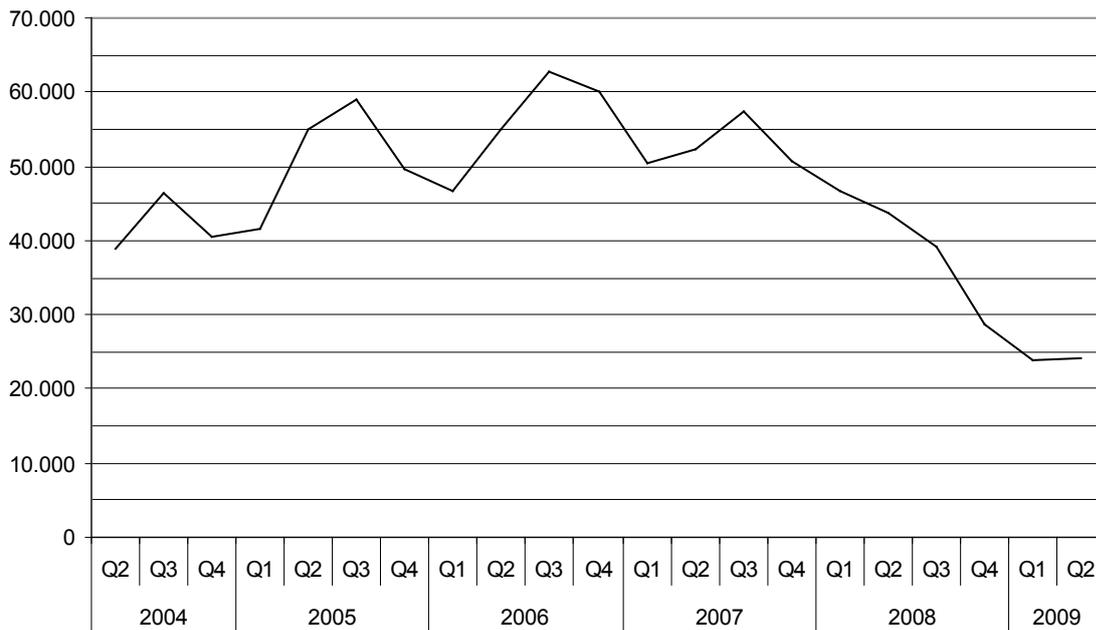
Quelle: Home Office 2009, 9 (teilweise eigene Berechnung und Darstellung)

Auch in Tabelle 5.3 ist der große Anteil an polnischen ArbeitsmigrantInnen deutlich sichtbar. Im Gegensatz zu den Daten des Departments for Work and Pensions ist hier die seit 2006 abnehmende Zahl der jährlichen Registrierungen klar ersichtlich.

In den Grundzügen ähneln einander die beiden verwendeten Datensätze, wobei die Zahlen des WRS etwas niedriger sind. Dies kann zum Teil damit erklärt werden, dass es für Selbständige nicht notwendig ist sich beim WRS zu registrieren, allerdings müssen sie sehr wohl eine Versicherungsnummer beantragen. Genauso können jene MigrantInnen, die sich, aus welchem Grund auch immer, gegen eine Anmeldung beim WRS entschieden haben, sehr wohl eine Insurance Number beantragen. (vgl. Allen 2008, 73)

Ein Trend der erst in den letzten Monaten verstärkt sichtbar wurde ist der starke Rückgang der neuen Registrierungen von ArbeitsmigrantInnen beim britischen WRS, den ich in der Abbildung 5.4 veranschaulicht habe.

Abbildung 5.4: Entwicklung der angenommenen Registrierungen beim WRS je Quartal



Quelle: Fix u. a. 2009, 37

Dieser Rückgang beruht vor allem auf der zu einem großen Teil durch die Rezession der letzten Monate ausgelösten Abnahme der Zahl polnischer ArbeitsmigrantInnen (vgl. Home Office 2009b, 20), wodurch sich das Umfeld für MigrantInnen sowie wichtige die Migration auslösende Faktoren grundlegend veränderten: vor 2008 schränkten noch viele Staaten der EU15 den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten ein, zudem war in Polen, welches von den neuen Mitgliedstaaten das wichtigste Herkunftsland für ArbeitsmigrantInnen im Vereinigten Königreich ist, die Arbeitslosigkeit relativ hoch während im Vereinigten Königreich ein Mangel an ArbeitnehmerInnen mit spezifischen Qualifikationen bestand. Doch mit der einsetzenden Rezession veränderte sich diese Situation: zwar wurde auch Polen von der Wirtschaftskrise getroffen, doch hat sich der Unterschied in den Arbeitslosenraten der beiden Länder deutlich verringert. Während die polnische Arbeitslosenrate im dritten Quartal des Jahres 2006 mit 13,0 Prozent noch mehr als doppelt so hoch war wie die britische, konnte sie bis zum vierten Quartal 2008 auf 6,7 Prozent verringert werden, womit sie nur noch marginal über dem britischen Wert von 6,2 Prozent lag. Zudem verschlechterten sich die Wechselkurse für polnische MigrantInnen deutlich, wodurch sie bei einer Rückkehr nach Polen deutlich weniger Nutzen aus dem während der Arbeitsmigration ersparten Geld ziehen konnten. (vgl. Fix u. a. 2009, 34-36)

Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich sind im Falle Österreichs für diese Analyse nicht nur MigrantInnen relevant, sondern es müssen aufgrund der Lage Österreichs an der Grenze zu den neuen Mitgliedstaaten auch grenzüberschreitende PendlerInnen in die Untersuchung einbezogen werden. Vier bis fünf Millionen BürgerInnen der neuen Mitgliedstaaten wohnen in der Nähe der österreichischen Grenze, und mit Wien, Graz und Linz liegen auch die drei größten österreichischen Ballungsräume nicht weit entfernt. (vgl. Walterskirchen 2009, 149) Bei den Daten des Arbeitsmarktservice betreffend die bewilligungspflichtig beschäftigten AusländerInnen in Österreich sind die PendlerInnen enthalten. Unter bewilligungspflichtigen AusländerInnen werden alle ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten der EU sowie für die Dauer der Übergangsregelungen auch jene aus Staaten der EU10 verstanden. Dazu zählen auch BürgerInnen, die bereits die Freizügigkeit erhalten haben: sie bekommen eine so genannte „EU-Freizügigkeitsbestätigung“ ausgestellt.

Tabelle 5.5: Bestand bewilligungspflichtig beschäftigter AusländerInnen aus den Staaten der EU10 in Österreich

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Zuwachs 2003 - 2008
Bulgarien	990	1.092	1.163	1.350	1.638	1.976	986 (99,6 %)
Estland	-	0	0	0	3	38	38
Lettland	-	0	0	0	8	89	89
Litauen	-	0	0	0	7	107	107
Polen	8.891	9.639	10.103	10.685	11.737	12.381	3.490 (39,3 %)
Rumänien	5.493	5.712	5.663	6.007	7.974	9.978	4.485 (81,6 %)
Slowakei	5.523	6.447	7.265	8.001	8.847	9.907	4.384 (79,4 %)
Slowenien	5.841	6.127	6.314	6.453	6.629	7.048	1.207 (20,7 %)
Tschechien	4.243	4.670	4.785	4.988	5.385	5.849	1.606 (37,8 %)
Ungarn	11.620	13.410	13.685	14.751	16.898	20.824	9.204 (79,2 %)
EU10	42.601	47.097	48.978	52.235	59.126	68.197	25.596 (60,1 %)
Insgesamt	220.438	220.881	211.227	214.908	226.526	237.825	17.387 (7,9 %)
Anteil der EU10	19,3 %	21,3 %	23,2 %	24,3 %	26,1	28,7 %	9,4 %

Quelle: Arbeitsmarktservice, teilweise eigene Berechnungen, <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start> (21. August 2009)

Ein Problem der AMS-Daten besteht darin, dass in den vergangenen Jahren teilweise immer noch BürgerInnen aus dem ehemaligen Jugoslawien oder der Tschechoslowakei registriert waren, obwohl diese Staaten schon längst nicht mehr existierten. Dies falschen Daten werden erst bei einem Wechsel des / der Arbeitgebers/in durch die betreffenden Personen korrigiert.

(vgl. Tamas und Münz 2006, 111) Allerdings sollte sich dies nicht in nennenswertem Ausmaß auf die aus Tabelle 5.5 zu ziehenden Schlüsse auswirken:

Wie in Tabelle 5.5 zu sehen wurden in den Jahren von 2004 bis 2008 rund 25.600 zusätzliche ArbeitnehmerInnen aus den Staaten der EU10 in Österreich beschäftigt. Der größte Zuwachs in absoluten Zahlen kam dabei mit rund 9.200 neuen ArbeitnehmerInnen aus Ungarn. Der Anteil der ArbeitnehmerInnen aus der EU10 am österreichischen Arbeitsmarkt vergrößerte sich deutlich von zunächst 19,3 auf 28,7 Prozent im Jahr 2008.

Als Basis des Vergleichs habe ich hier bewusst 2003 gewählt, da schon 2004 viele MigrantInnen nach Österreich kamen und es sich bei den in Tabelle 5.5 verwendeten Daten um den Vergleich von Bestandsdaten handelt.

In Tabelle 5.6 vergleiche ich nun den Anteil der Erwerbspersonen aus den neuen Mitgliedstaaten in Österreich und dem Vereinigten Königreich. Da die hier bereits verwendeten nationalen Daten nur schwer miteinander vergleichbar sind, werde ich dafür auf Daten der Arbeitskräfteerhebung des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) zurückgreifen, welche jedoch erst ab 2005 verfügbar sind.

Im Gegensatz zu den vorhin verwendeten nationalen Daten sind hier nicht nur abhängig Beschäftigte aufgeführt, sondern auch Arbeitslose und vor allem auch Selbständige, wodurch sich die höheren Zahlen erklären lassen. Allerdings kann nicht mehr nach der genauen Herkunft der Personen unterschieden werden, sondern nur mehr nach Ländergruppen. Dafür eignen sich diese Daten, um verlässlichere Aussagen über die zu einem bestimmten Zeitraum tatsächlich im Land beschäftigten Menschen zu tätigen.

Tabelle 5.6: Anteile der Erwerbspersonen im Alter von 15 - 64 Jahren aus den neuen Mitgliedstaaten (inklusive Malta und Zypern) (in Tausend)

	Österreich				Vereinigtes Königreich			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Erwerbspersonen	3.993,7	4.076,6	4.148,5	4.181,9	29.511,5	29.935,2	30.089,2	30.408,9
Ausländische Erwerbspersonen	421,4	429,3	451,3	459,8	1.765,7	2.046,4	2.283,2	2.473,6
Anteil der AusländerInnen	10,6 %	10,5 %	10,9 %	11,0 %	6,0 %	6,8 %	7,6 %	8,1 %
ausländische Erwerbspersonen aus EU12 (berechnet aus EU27 - EU15)	72,2	65,7	71,3	77,2	191,8	335,4	493,3	577,7
Anteil aus Staaten der EU12	1,8 %	1,6 %	1,7 %	1,8 %	0,6 %	1,1 %	1,6 %	1,9 %

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE) http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_agan&lang=de (21. August 2009), teilweise eigene Berechnungen

Bei den Ergebnissen in Tabelle 5.6 fällt zuerst auf, dass es auf Basis der AKE in Österreich seit 2005 - im Gegensatz zu dem in Tabelle 5.5 sichtbaren Trend - keinen nennenswerten Zuwachs an Erwerbspersonen aus der EU12 gegeben hat. Ein Grund dafür könnte in der Tatsache liegen, dass die AKE im Rahmen des Mikrozensus nur in Privathaushalten durchgeführt wird und daher anderweitig untergebrachte ArbeitnehmerInnen nicht berücksichtigt. Auch PendlerInnen werden wahrscheinlich nicht adäquat berücksichtigt sein.

Grundsätzlich wird durch die in den letzten fünf Tabellen dargestellten Daten der von der Europäischen Kommission in ihrem Bericht aus dem Jahr 2006 konstatierte Trend nur teilweise bestätigt. Vor allem betreffend die Zahl der MigrantInnen in Österreich gibt es deutliche Unterschiede: dieser Bericht besagte, dass sich die Wohnbevölkerung aus den Staaten der EU10 sowohl in Österreich als auch im Vereinigten Königreich zwischen 2003 und 2005 verdoppelt hatte - für die EU12 waren die Daten nicht verfügbar, allerdings ist die Zahl der MigrantInnen aus Zypern und Malta wohl vernachlässigbar. In Österreich verdoppelte sie sich von 0,7 auf 1,4 Prozent und im Vereinigten Königreich auf deutlich niedrigerem Niveau von 0,2 auf 0,4 Prozent. Für Österreich wurde allerdings hervorgehoben, dass sich die Zahl der MigrantInnen nach den ersten Anpassungen im Jahr 2005 stabilisiert habe. (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 7-9)

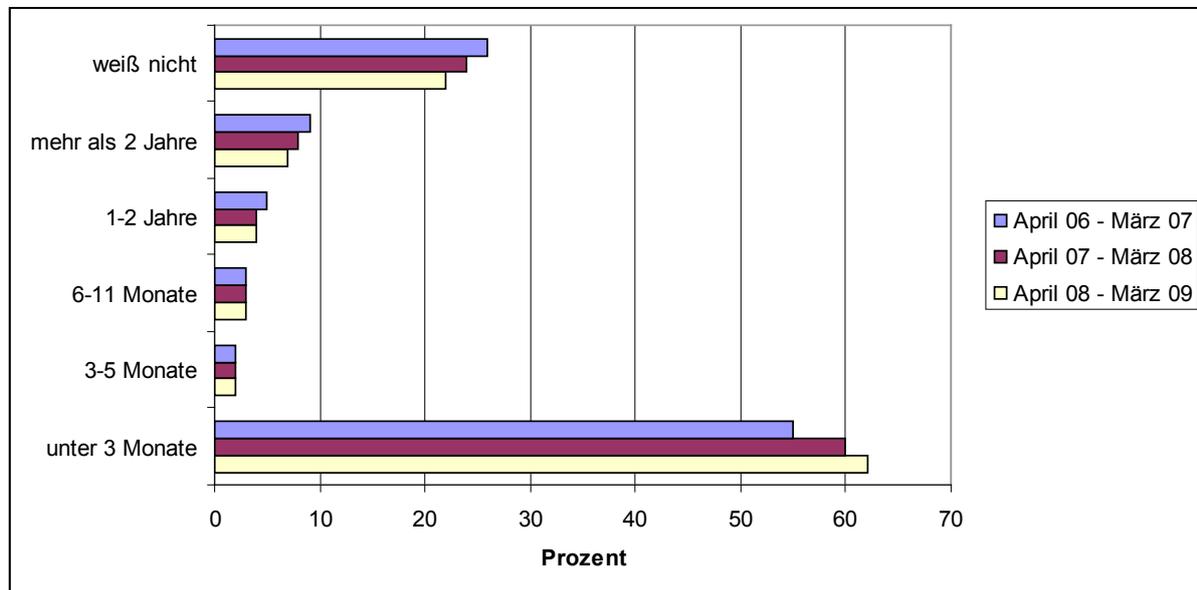
Laut meinen Daten bestätigt die Tabelle 5.6 zwar die letzte Vermutung der Europäischen Kommission für Österreich, für das Vereinigte Königreich zeigt sie allerdings wie auch durch den EU-Bericht erwartet weiterhin einen rasanten Anstieg der Erwerbspersonen aus Staaten der EU12: betrug deren Anteil im Jahr 2005 nur 0.6 Prozent, so hat er sich bis zum Jahr 2008 mehr als verdreifacht. Die anderen Tabellen zeigen ein ähnliches Bild, nur Tabelle 5.5 zeigt für Österreich eine im Vergleich mit den vorangegangenen Jahren recht deutliche Zunahme der Zahl bewilligungspflichtig beschäftigter AusländerInnen aus den Staaten der EU10: deren Anteil an allen bewilligungspflichtigen AusländerInnen wuchs von knapp 20 Prozent auf fast 30 Prozent an.

5.1.2. Dauer des Aufenthalts

Daten betreffend die tatsächliche Dauer des Aufenthalts der MigrantInnen im Vereinigten Königreich sind nicht verfügbar. Allerdings hat das WRS seit dem Jahr 2006 begonnen, bei

der Registrierung von ArbeitnehmerInnen deren beabsichtigte Aufenthaltsdauer zu erheben. Diese Daten sind in Abbildung 5.7 dargestellt.

Abbildung 5.7: Beabsichtigte Aufenthaltsdauer der beim WRS registrierten ArbeitnehmerInnen



Quelle: Home Office 2007, 2008, 2009

Wie in Abbildung 5.7 deutlich zu sehen ist, planen zwischen 55 und 62 Prozent der in der betreffenden Zeitspanne neu beim WRS registrierten ArbeitnehmerInnen, nur weniger als drei Monate im Vereinigten Königreich zu bleiben, wobei deren Anteil jedes Jahr weiter anstieg. Allerdings muss bei diesen Daten beachtet werden, dass sich die Pläne der MigrantInnen grundlegend ändern können und diese Daten folglich nicht unbedingt vertrauenswürdige Aussagen über die tatsächliche Aufenthaltsdauer ermöglichen. Der große Unterschied zwischen der Zahl der beim WRS registrierten ArbeitnehmerInnen (siehe Tabelle 5.3) sowie der durch die Eurostat erhobenen Erwerbstätigen scheint diese Vermutung jedoch zu bestätigen.

Im Vergleich zu MigrantInnen in den vergangenen Jahrzehnten kann auf jeden Fall ein entscheidender Unterschied festgehalten werden: die MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten „do not follow the settlement patterns of previous generations of migrants to the UK in that their migration at least initially is perceived as short-term.“ (vgl. McKay 2009, 34)

Tabelle 5.8: Typen, Dauer und Anzahl von in Österreich ausgestellten Beschäftigungsbewilligungen

	Saisonale Bewilligungen (bis 6 Monate)		Reguläre Bewilligungen (6 bis 12 Monate)		Saisonale, reguläre und sonstige Bewilligungen	
	EU8-Bürger	Insgesamt	EU8-Bürger	Insgesamt	EU8-Bürger	Insgesamt
2003	42.272	64.421	5.909	28.431	48.181	92.853
2004	45.008	67.054	9.246	23.982	54.254	91.036
2005	47.449	66.120	9.427	21.564	56.876	87.684

Quelle: Tamas und Münz 2006, 111 sowie 113-114, eigene Darstellung

Für Österreich konnte ich keine aktuellen, nach Staatsangehörigkeit aufgeschlüsselten Daten betreffend die Aufenthaltsdauer von EU8 oder EU10 BürgerInnen finden. Deshalb werde ich auf die von Tamas und Münz recherchierten Werte in Tabelle 5.8 zurückgreifen. Von den 111.130 in den Jahren 2004 und 2005 an EU8 BürgerInnen erteilten Beschäftigungsbewilligungen waren 83,2 Prozent auf maximal sechs Monate befristet und weitere 16,8 Prozent waren für maximal ein Jahr gültig. Es wurden keine Bewilligungen für länger als ein Jahr ausgestellt.

Als weitere Erkenntnis dieser Tabelle scheinen die ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten jene aus Drittstaaten der EU verdrängt zu haben: ihr Anteil an den gesamten erteilten Bewilligungen stieg von 51,9 Prozent im Jahr 2003 auf rund 64,9 Prozent zwei Jahre später. Dies kann als Zeichen für die Wirksamkeit der Gemeinschaftspräferenz gesehen werden.

In beiden Ländern scheint eine große Zahl von in Folge der Osterweiterung ins Land gekommenen ArbeitsmigrantInnen nur für kurze Zeit im Land geblieben zu sein. Im Vereinigten Königreich konnten sich die MigrantInnen dazu jedoch selbst entscheiden (solange sie eine Arbeitsstelle und damit das Recht auf Aufenthalt hatten), während Österreich nur auf wenige Monate befristete Beschäftigungsbewilligungen ausstellte.

5.1.3. Demographische Charakteristika der MigrantInnen

Für diesen Bereich liegen keine vergleichbaren nationalen Daten vor, weshalb ich hier jene von Eurostat heranziehen werde. Ihr Bezugspunkt ist die gesamte Erwerbsbevölkerung aus den Staaten der EU12, also der EU10 sowie der aufgrund ihrer geringen Bevölkerungsgröße kaum ins Gewicht fallenden Länder Malta und Zypern. Eine Unterscheidung nach den seit

Anfang 2004 neu ins Land gekommenen ArbeitsmigrantInnen ist leider nicht möglich; dies könnte möglicherweise die Ergebnisse für Österreich leicht verfälschen, da hier im Jahr 2004 der Anteil der Erwerbstätigen aus diesen Ländern deutlich höher war als im Vereinigten Königreich.

Tabelle 5.9: Erwerbspersonen aus der EU12 nach Geschlecht (2008, in Tausend)

	Männer	Frauen	Insgesamt
Österreich	33,8 (43,8 %)	43,4 (56,2 %)	77,2 (100 %)
Vereinigtes Königreich	324,1 (56,0 %)	254,3 (44,0 %)	578,4 (100 %)

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE), http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_agan&lang=de (25. August 2009)

In Tabelle 5.9 ist ersichtlich, dass mehr Frauen als Männer aus Staaten der EU12 in Österreich einer Erwerbstätigkeit nachgehen, während es sich im Vereinigten Königreich genau umgekehrt verhält. Auf Basis der aktuellsten verfügbaren Daten des WRS vom ersten Quartal 2009 war das Verhältnis bei den neu registrierten ArbeitnehmerInnen jedoch völlig ausgeglichen. (vgl. Home Office 2009a, 10) Für Österreich kommt Walterskirchen mit Daten aus dem Jahr 2007 ebenfalls zu einem anderen Ergebnis: demzufolge waren 60 Prozent der ArbeitnehmerInnen Männer. (vgl. Walterskirchen 2009, 156) Ich bin allerdings der Ansicht, dass die von Eurostat erhobenen Daten umfassender als jene von Walterskirchen sind, da sie neben ArbeitnehmerInnen auch Selbständige mit einbeziehen. Dies kann bedeuten, dass in Österreich vor allem Frauen aus den neuen Mitgliedstaaten als selbständig Erwerbstätige Zugang zum Arbeitsmarkt erlangt haben.

Neben dem Geschlecht haben auch das Alter und die Ausbildung von MigrantInnen großen Einfluss auf die langfristigen Folgen der Migration für einen Staat. Dieser profitiert bei einem großen Anteil von jungen und gut ausgebildeten MigrantInnen in besonders großem Ausmaß. In Folge werde ich daher die in Tabelle 5.10 dargestellte Altersstruktur sowie das Qualifikationsniveau der ArbeitsmigrantInnen vergleichen.

Tabelle 5.10: Erwerbspersonen aus der EU12 nach Alter (2008, in Tausend)

	15-24 Jahre	25-44 Jahre	ab 45 Jahren	Insgesamt
Österreich	7,8 (10,1 %)	50,6 (65,6 %)	18,7 (24,2 %)	77,1 (100 %)
Vereinigtes Königreich	39,8 (24,2 %)	98,1 (68,8 %)	40,6 (7,0 %)	578,5 (100 %)

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE), http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_agan&lang=de (25. August 2009)

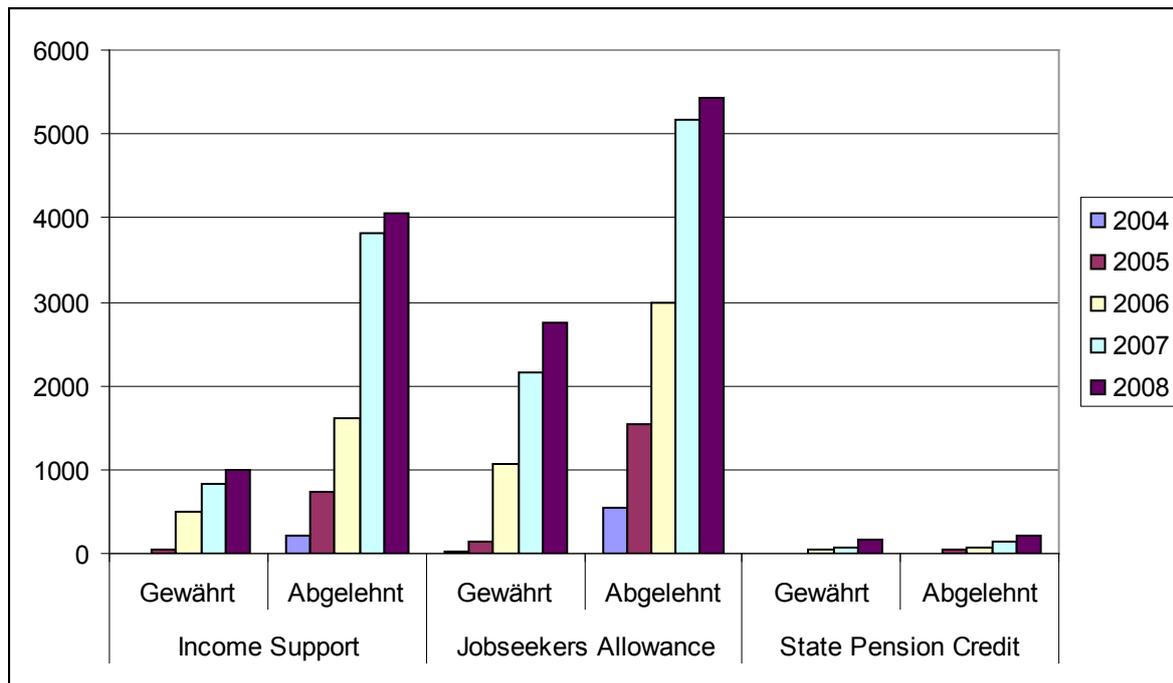
Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich, das mit rund 24 Prozent einen relativ großen Anteil an sehr jungen Erwerbspersonen aus der EU12 ins Land holen konnte, machen diese in Österreich nur rund 10 Prozent aus. Gerade aufgrund der in den nächsten Jahrzehnten bevorstehenden, dramatischen Zunahme des relativen Anteils von Menschen über 65 Jahren wäre ein möglichst niedriger Altersdurchschnitt bei MigrantInnen wünschenswert. Dies könnte die Aufrechterhaltung des Generationenvertrags erleichtern und so die Finanzierung der Pensionen sichern. (vgl. Obinger und Tálos 2006, 79-80)

Zu den spezifischen Fähigkeiten und der Ausbildung von MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten gibt es weder für das Vereinigte Königreich noch für Österreich geeignete Daten. Generell wird aber von mehreren AutorInnen regional eingeschränkter Studien betont, dass MigrantInnen im Vereinigten Königreich oft nicht ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt werden. Obwohl es teilweise einen Mangel an den von MigrantInnen mitgebrachten Fähigkeiten geben würde, arbeiten sie großteils in gering bezahlten und niedrige Qualifikationen benötigenden Berufen. (vgl. McKay 2009, 37) Auch betreffend Österreich wurde zwar das generell gute Ausbildungsniveau der MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten betont, doch wurden sie oft nicht ihren Qualifikationen entsprechend eingesetzt, obwohl es auch hier einen Mangel an gut qualifizierten FacharbeiterInnen geben würde. (vgl. Walterskirchen 2009, 161)

5.2. Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der staatlichen Unterstützungen für Arbeitslose

Auch betreffend die Arbeitslosenrate von EU8 oder EU10 MigrantInnen sind nur sehr wenige Daten vorhanden. Einige qualitative Umfragen zeigten, dass diese ArbeitnehmerInnen im Vereinigten Königreich nur kaum von Arbeitslosigkeit betroffen sind. (vgl. McKay 2009, 40) Auch durch die in Abbildung 5.11 dargestellten Daten des WRS wird bestätigt, dass nur sehr wenige MigrantInnen Arbeitslosenunterstützungen beziehen. Jedoch muss bedacht werden, dass MigrantInnen in den ersten zwölf Monaten ihre Aufenthaltsberechtigung bereits nach nur einem Monat Arbeitslosigkeit verlieren. Diese Zeit reicht in der Regel nicht aus um staatliche Unterstützungen zugesprochen zu bekommen.

Abbildung 5.11: Anträge auf steuerfinanzierte und einkommensbezogene Unterstützungen im Vereinigten Königreich



Quelle: Home Office 2009, 23

In den fünf Jahren seit der Erweiterung haben insgesamt nur rund 35.400 BürgerInnen der EU8 im Vereinigten Königreich Anträge auf einkommensbezogene Unterstützungen gestellt; davon wurden nur rund 8.800 gewährt und der Rest aufgrund eines fehlenden Rechts auf Aufenthalt oder eines nicht bestandenem Habitual Residence Tests abgelehnt. (vgl. Home Office 2009a, 23) Von den insgesamt rund 927.900 bis zum Ende des Jahres 2008 beim WRS registrierten ArbeitnehmerInnen haben demnach nur 3,8 Prozent Anträge auf finanzielle Unterstützungen gestellt und nur 0,9 Prozent diese auch gewährt bekommen. ArbeitsmigrantInnen aus der EU8 können während den ersten zwölf Monaten ihrer Beschäftigung keine der oben genannten Unterstützungen beziehen; da aber jedes Jahr mehr MigrantInnen diese Bedingung erfüllen, steigt auch die Zahl der Anträge und der gewährten Unterstützungen von Jahr zu Jahr deutlich an.

Österreich hat seinen Arbeitskräftebedarf an ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten zu einem großen Teil durch Beschäftigungsbewilligungen gedeckt, welche auf bis zu sechs Monate beschränkt waren. Ein deutlich kleinerer Teil der durch Österreich erteilten Beschäftigungsbewilligungen betraf den Zeitraum zwischen sechs und zwölf Monaten wie in Tabelle 5.8 ersichtlich ist. Die ArbeitnehmerInnen mit derart befristeten Beschäftigungsbewilligungen (unter anderem ErntehelferInnen und Saisoniers) gelten dabei

aber nicht als regulärer Bestandteil des Arbeitsmarktes, sondern müssen nach der Beendigung ihres Beschäftigungsverhältnisses wieder in ihr Heimatland zurückkehren. Deshalb haben sie rechtlich gar nicht die Möglichkeit Arbeitslosenunterstützung zu beantragen. Anders verhält es sich bei der sehr geringen Zahl an ArbeitnehmerInnen mit Beschäftigungsbewilligungen für zwölf Monate: nach einem Jahr durchgehender Beschäftigung erlangen sie gemäß den Übergangsregelungen uneingeschränkten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt und können somit auch Arbeitslosengeld beantragen.

Anders verhält es sich bei den ausländischen ArbeitnehmerInnen, welche dauerhaften Zugang zum Arbeitsmarkt haben: ihre Arbeitslosenrate liegt teils deutlich über der österreichischen. Während 2007 die Arbeitslosenrate (nach der österreichischen Berechnung, welche Selbständige im Unterschied zur Methode des Eurostat nicht einberechnet) bei rund 6,2 Prozent lag, befand sich jene für die ausländischen Beschäftigten bei 8,8 Prozent und jene für die Beschäftigten aus den Staaten der EU12 bei 6,8 Prozent. Hier gibt es allerdings je nach Herkunftsland deutliche Unterschiede, während mit 4,4 Prozent nur wenige UngarInnen arbeitslos sind, liegen die Raten für PolInnen, RumänInnen und BulgarInnen jeweils über acht Prozent. (vgl. Walterskirchen 2009, 161-162)

Am Beispiel der Unterstützungen für Arbeitslose habe ich versucht die Möglichkeiten des Zugangs von ArbeitsmigrantInnen zu Leistungen des Sozialstaats darzustellen. Allerdings werde ich nicht näher auf andere Dimensionen des Wohlfahrtsstaates eingehen, da sich meine Arbeit vor allem mit Arbeitsmärkten beschäftigt und die Arbeitslosenunterstützung jene Sozialleistung ist, welche an der Schnittstelle von Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt wohl die größte Bedeutung für MigrantInnen hat.

Beim Vergleich von Österreich und dem Vereinigten Königreich ist deutlich geworden, dass MigrantInnen in beiden Ländern nur erschwert Zugang zu Arbeitslosenunterstützungen erlangen können: während dieser in Österreich nur der Gruppe der MigrantInnen mit dauerhaftem Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht wird, wird im Vereinigten Königreich eine durchgehende Beschäftigung von einem Jahr vorausgesetzt.

5.3. Arbeitsmarkt

Für die in diesem Abschnitt benötigten Informationen liegen entgegen meinen Erwartungen vor dem Verfassen dieser Arbeit keine vergleichbaren Daten des Europäischen Statistischen

Zentralamts vor: diese beschreiben zum Beispiel zwar die Verteilung der Beschäftigung auf die einzelnen Branchen, allerdings wird dabei nicht nach AusländerInnen differenziert. Da dieser Datensatz auch bei den anderen hier relevanten Fragen nicht detailliert genug ist werde ich vor allem auf nationale Daten zurückgreifen müssen, auch wenn diese möglicherweise nur eingeschränkt miteinander vergleichbar sind.

5.3.1. Verteilung der MigrantInnen auf Sektoren und Berufe

Das Vereinigte Königreich ist eine Ausnahme innerhalb der EU: es ist das einzige Land innerhalb der EU15, in dem MigrantInnen aus Drittstaaten der EU nicht in Sektoren mit niedrigen Qualifikationen überrepräsentiert sind. MigrantInnen sind hier in denselben Berufen und Branchen beschäftigt wie die britischen ArbeitnehmerInnen. Das Vereinigte Königreich ist ein Beispiel für ein Land mit einem relativ egalitären Arbeitsmarkt, während der österreichische relativ stark segmentiert ist. (vgl. Kogan 2007, 55)

Die im Vereinigten Königreich beschäftigten ArbeitnehmerInnen werden großteils in denselben Branchen und Berufen eingesetzt, wie andere MigrantInnen. Allerdings sind sie in der Landwirtschaft und der Lebensmittelverarbeitung stärker vertreten. (vgl. McKay 2009, 36)

Laut offiziellen Daten des WRS wurden rund 40 Prozent der zwischen Mai 2004 und März 2009 ins Land gekommenen ArbeitsmigrantInnen aus der EU8 im Bereich „Administration, Business and Management“ eingesetzt. Der Großteil dieser ArbeitnehmerInnen ist allerdings bei Personalagenturen angestellt und kann demnach in einer Vielzahl an Sektoren eingesetzt werden. Mit rund 19 Prozent der registrierten ArbeitnehmerInnen folgt anschließend das Gastgewerbe („Hospitality and Catering“), mit zehn Prozent die Landwirtschaft und mit sieben Prozent das verarbeitende Gewerbe; der letzte nennenswerte Wirtschaftssektor ist die Lebensmittelverarbeitung, die rund fünf Prozent der EU8-ArbeitsmigrantInnen beschäftigt. Diese Kategorien entsprechen allerdings nicht den bei internationalen Vergleichen angewandten und standardisierten Einteilungen, weshalb ein direkter Vergleich mit den Daten für Österreich nicht möglich ist. (vgl. Home Office 2009a, 12)

Die wichtigsten durch die MigrantInnen ausgeübten Berufe waren mit 28 Prozent allgemeine Tätigkeiten, welche als „process operatives (other factory workers)“ bezeichnet wurden, sowie LagerarbeiterIn mit acht Prozent. Anschließend folgten mit jeweils sechs Prozent VerpackerIn, AssistentIn in Küchen und Catering sowie Tätigkeiten als Haus- und

Reinigungspersonal. (vgl. Home Office 2009a, 14) Dabei gibt es allerdings erhebliche Unterschiede zwischen der Beschäftigung von Männern und Frauen: während Migrantinnen großteils im halb-privaten Umfeld beschäftigt sind (beispielsweise als „Zimmermädchen“ oder im häuslichen Pflegebereich), arbeiten männliche Migranten überdurchschnittlich oft im halb-öffentlichen Bereich wie der Büroreinigung oder der Londoner U-Bahn. (vgl. McKay 2009, 35)

Durch die britischen ArbeitgeberInnen wurden die ArbeitsmigrantInnen aus der EU8 trotz deren guten Ausbildungsniveaus großteils als billige und unqualifizierte Arbeitskräfte wahrgenommen und nicht ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt. (vgl. McKay 2009, 37) Im Jahr 2008 waren nur rund zwölf Prozent der MigrantInnen aus Staaten der EU8 in hoch qualifizierten Berufen beschäftigt, während 57 Prozent Berufe mit niedrigen Qualifikationen ausübten. Im Vergleich dazu arbeiten nur 18 Prozent der Einheimischen, sowie 20 Prozent der anderen MigrantInnen im Vereinigten Königreich auf Arbeitsstellen, welche nur geringe Qualifikationen benötigen. (vgl. Salt 2008, 43 & 53; sowie Fix u. a. 2009, 35) Die Unterschiede in der ausgeübten Beschäftigung zwischen Einheimischen und den MigrantInnen insgesamt sind im Vereinigten Königreich also relativ gering, wie es für einen relativ wenig segmentierten Arbeitsmarkt auch zu erwarten gewesen wäre. Interessant ist jedoch der enorm große Anteil der MigrantInnen aus der EU8, welche in Berufen mit nur geringen Anforderungen an das Qualifikationsniveau beschäftigt sind, obwohl diesen MigrantInnen eigentlich ein relativ gutes Ausbildungsniveau nachgesagt wird.

Die in Österreich beschäftigten ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten arbeiten vor allem als SaisonarbeiterInnen unter oft besonders schlechten Arbeitsbedingungen. Tabelle 5.12 zeigt ihren Anteil in bestimmten Wirtschaftsbranchen und vergleicht diesen mit dem anderer Gruppen von MigrantInnen. Besonders auffällig ist dabei die hohe Zahl der EU12-AusländerInnen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft: während nur 1,8 Prozent der gesamten ausländischen Beschäftigten in Österreich in diesem Wirtschaftssektor arbeiten, beträgt dieser Wert für Beschäftigte aus der EU12 rund 6,8 Prozent. Dieser große Unterschied lässt sich teilweise durch die Anwerbung einer großen Zahl von SaisonarbeiterInnen und ErntehelferInnen erklären, bei der aufgrund der Gemeinschaftspräferenz ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten bevorzugt werden müssen. Im durch Walterskirchen etwas unklar benannten Bereich „Immobilien und geschäftliche Tätigkeiten“ sind sie dagegen im Vergleich zu anderen AusländerInnen deutlich unterrepräsentiert. Mir war es nicht möglich einen derartigen Datensatz aus erster Hand zu finden. Aufgrund der (für mich) unklaren und

nicht den Standards des Arbeitsmarktservice folgenden Einteilung in Berufsgruppen durch Walterskirchen kann ich daher keinen Vergleich mit der gesamten österreichischen Bevölkerung ziehen. (vgl. Walterskirchen 2009, 159)

Tabelle 5.12: Ausländische Beschäftigte in Österreich nach Nationalität und Branche im Jahr 2007

	Bulgarien	Polen	Rumänien	Slowakei & Tschechien	Slowenien	Ungarn	EU12 gesamt	alle ausl. Beschäftigten
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei	54 (2,3%)	1.352 (9,1%)	942 (7,3%)	1.086 (6,7%)	366 (6,6%)	966 (5,3%)	4.772 (6,8%)	7.234 (1,8%)
Industrie & Energiewesen	253 (10,8%)	1.997 (13,4%)	2.809 (21,8%)	2.285 (14,0%)	1.849 (33,6%)	3.392 (18,6%)	12.621 (17,9%)	76.038 (19,4%)
Bauwesen	90 (3,8%)	2.880 (19,3%)	1.080 (8,4%)	1.429 (8,8%)	740 (13,4%)	2.393 (13,1%)	8.622 (12,2%)	43.964 (11,2%)
Handel, Tourismus & Transport	913 (39,1%)	3.915 (26,2%)	4.147 (32,1%)	6.584 (40,4%)	1.629 (29,6%)	8.057 (44,2%)	25.383 (36,0%)	135.152 (34,5%)
Immobilien und geschäftliche Tätigkeiten	548 (23,3%)	2.118 (14,2%)	2.147 (16,6%)	1.707 (10,5%)	526 (9,6%)	1.710 (9,4%)	8.816 (12,5%)	73.752 (18,8%)
andere Dienstleistungen	478 (20,5%)	2.671 (17,9%)	1.777 (13,8%)	3.224 (19,8%)	396 (7,2%)	1.731 (9,5%)	10.365 (14,7%)	55.369 (14,1%)
Gesamt	2.336 (100%)	14.933 (100%)	12.902 (100%)	16.315 (100%)	5.506 (100%)	18.249 (100%)	70.579 (100%)	391.509 (100%)

Quelle: Walterskirchen 2009, 159

Die Daten des Vereinigten Königreichs und Österreichs sind weder detailliert genug noch miteinander vergleichbar. Aussagen betreffend die Verteilung der MigrantInnen in den unterschiedlich stark segmentierten Arbeitsmärkten Österreichs und des Vereinigten Königreichs sind zumindest mit diesen Daten nicht möglich. Für beide Länder bleibt daher nur festzuhalten, dass die untersuchten Gruppen von MigrantInnen zu einem großen Teil unter ihrem Qualifikationsniveau eingesetzt werden.

5.3.2. Bezahlung der MigrantInnen

Genauso wie im vorangegangenen Kapitel ist auch hier ist die Datenlage nur sehr dürftig. Laut WRS gaben zwischen 2004 und März 2009 74 Prozent der im Vereinigten Königreich

registrierten ArbeitnehmerInnen an, einen Stundenlohn zwischen 4,50 und 6 Pfund zu verdienen, weitere 19 Prozent wurden mit bis zu 8 Pfund pro Stunde entlohnt. (vgl. Home Office 2009a, 16) Durch verschiedene regional durchgeführte, qualitative Studien wurde allerdings angedeutet, dass die hier untersuchte Gruppe von MigrantInnen teilweise aufgrund von Abzügen für Unterkunft oder Verpflegung oft sogar weniger (sic!) als den nationalen Mindestlohn verdient und generell schlechter als einheimische ArbeitnehmerInnen bezahlt wird. Besonders wahrscheinlich ist eine schlechte Bezahlung für junge ArbeitnehmerInnen, für MigrantInnen aus der EU8, für Menschen mit geringen Sprachkenntnissen sowie für in typischen MigrantInnensektoren beschäftigte ArbeitnehmerInnen. Alle diese Punkte treffen auf die typischen MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten zu. Auf Basis der Daten des WRS urteilt McKay, dass seit 2004 mehr als 40 Prozent der ArbeitsmigrantInnen in Niedriglohnbranchen wie dem Gastgewerbe, der Landwirtschaft oder der Lebensmittelverarbeitung beschäftigt waren. Für diese und andere in HilfsarbeiterInnenberufen beschäftigte MigrantInnen scheint der Mindestlohn gleichzeitig der höchste erreichbare Lohn zu sein. (vgl. McKay 2009, 37-38)

Über das Einkommensniveau der MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten in Österreich liegen praktisch keine Daten vor. Bei einer Untersuchung der durchschnittlichen Einkommen aller in Österreich beschäftigten ArbeiterInnen wurde deutlich, dass MigrantInnen aus diesen Ländern nur etwa 85 Prozent des Einkommens von ÖsterreicherInnen beziehen. PolInnen verdienen mit rund 90 Prozent etwas besser, RumänInnen, TschechInnen, SlowakInnen und UngarInnen mit nur 80 Prozent des Gehalts von ÖsterreicherInnen am schlechtesten. Allerdings wurden diese Ergebnisse nicht auf Unterschiede betreffend die Arbeitsstunden, das Alter und die Ausbildung der MigrantInnen überprüft. Gerade die MigrantInnen aus Ungarn, Tschechien und der Slowakei sind relativ jung und beziehen allein aus diesem Grund niedrigere Löhne. (vgl. Walterskirchen 2009, 160)

Da es nicht möglich ist, die mir zur Verfügung stehenden Daten miteinander zu vergleichen, muss ich darauf verzichten. Aufgrund der theoretischen Erkenntnisse in den vorangehenden Kapiteln sollte jedoch zu erwarten sein, dass ArbeitsmigrantInnen in Österreich besser entlohnt werden, da hier kollektive Lohnverhandlungen eine größere Bedeutung haben als im Vereinigten Königreich. Diese sind besonders für die schlechter verdienenden ArbeitnehmerInnen besonders relevant, da so negative Auswirkungen der Arbeitsmigration auf das Lohnniveau verhindert werden können. (vgl. Galgóczi, Leschke, und Watt 2009, 20)

Neben der einheimischen Bevölkerung profitieren davon aufgrund der höheren Löhne auch die MigrantInnen selbst.

5.3.3. Beschäftigungsstatus der MigrantInnen

Ein reguläres Beschäftigungsverhältnis könnte ArbeitsmigrantInnen vor ausbeuterischen Praktiken beziehungsweise schlechter Bezahlung schützen. Allerdings befanden sich im Vereinigten Königreich auf Basis der Daten des WRS von 2004 bis März 2009 mit 51 Prozent knapp mehr als die Hälfte der ArbeitsmigrantInnen aus der EU8 in befristeter Beschäftigung, während 46 Prozent in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis eingetreten waren. Zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen gab es jedoch große Unterschiede: in der Landwirtschaft sowie im großteils durch Personalagenturen dominierten Bereich „Administration, Business and Management“ war die befristete Beschäftigung dominant, während die im Gastgewerbe und im verarbeitenden Gewerbe beschäftigten MigrantInnen großteils eine feste Beschäftigung hatten. (vgl. Home Office 2009a, 16)

In Österreich ist der Großteil der ausländischen Erwerbstätigen abhängig beschäftigt. Allerdings konnte ich nicht herausfinden, ob diese ArbeitnehmerInnen großteils befristet oder dauerhaft beschäftigt waren. Gerade in Österreich gibt es auch eine beachtliche Zahl an ArbeitnehmerInnen, welche die Arbeitsmarktbeschränkungen mit Hilfe der Dienstleistungsfreiheit umgehen und eine eigene Firma gründen, obwohl sie in Wirklichkeit abhängig beschäftigt sind: die Wirtschaftskammer geht davon aus, dass jährlich rund drei bis fünftausend Scheinselbständige aus den neuen Mitgliedstaaten ins Land kommen. (vgl. Walterskirchen 2009, 161)

Andere Daten betreffend die Zahl der selbständigen MigrantInnen sind mir nicht zur Verfügung gestanden, weshalb es nicht möglich war, die folgende These von Gudrun Biffl mit Hilfe der von mir untersuchten Gruppe von MigrantInnen zu überprüfen: “Self-employment among migrants is a relatively new feature in the countries with a dominant temporary work model, e.g. Austria and Germany, whereas it has been a normal feature of migrant work in settlement countries like France and the UK for some time.” (Biffl 2006, 16) Aufgrund der den jeweiligen Immigrationsregimen inhärenten Logik lässt sich diese These jedoch leicht nachvollziehen: in klassischen GastarbeiterInnenregimen wie Österreich wurden ArbeitnehmerInnen gezielt für bestimmte Arbeitsstellen angeworben. Aber auch die

österreichische Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre ist von diesem Prinzip stark beeinflusst: der Großteil der seit der Osterweiterung im Land beschäftigten ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU waren mit befristeten Beschäftigungsbewilligungen ausgestattete SaisonarbeiterInnen oder ErntehelferInnen. Sie können sich daher ebenso wenig frei am Arbeitsmarkt betätigen, wie die GastarbeiterInnen der 60er und 70er Jahre, weshalb die Selbständigkeit für viele ArbeitsmigrantInnen in Österreich auch keine Alternative darstellt. Im Vereinigten Königreich dagegen wurden MigrantInnen nach dem Zweiten Weltkrieg dauerhaft ins Land geholt und auch den neuen EU-BürgerInnen wurde größtenteils ein freier Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt; somit stand ihnen frei eine abhängige oder selbständige Beschäftigung anzunehmen.

Tabelle 5.13: Wie wirken sich die Institutionen auf ArbeitsmigrantInnen tatsächlich aus?

	Österreich	Vereinigtes Königreich
Immigration	<ul style="list-style-type: none"> - verschiedene Daten betreffend die Zahl der MigrantInnen aus den Staaten der EU10: entweder blieb deren Zahl nach einem kurzen Anstieg konstant, oder stieg weiter an, jedoch nur in geringem Ausmaß → entsprechend den Vermutungen relativ wenig neue MigrantInnen, aber aufgrund der Gemeinschaftspräferenz Verdrängung von Drittstaatsangehörigen durch MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten - keine Daten betreffend Ausbildungsniveau, Aufrechterhaltung der Übergangsregeln scheint jedoch einen negativen Einfluss auf die Altersstruktur der ArbeitsmigrantInnen gehabt zu haben → befristete Beschäftigung ist keine langfristige Alternative für die Zukunft von jungen Menschen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vor der Erweiterung gab es im Vereinigten Königreich kaum MigrantInnen aus den EU10, doch wuchs deren Zahl durchgehend rasant an und verdreifachte sich von 2005 bis 2008 auf 1,9 Prozent der Erwerbstätigen → der Arbeitskräftemangel in einigen Branchen scheint die Immigration von ArbeitsmigrantInnen deutlich verstärkt zu haben, da die Prognosen stark übertroffen wurden - keine Daten betreffend Ausbildungsniveau, im Vergleich zu Österreich sehr viele junge ArbeitsmigrantInnen → eventuell war dafür die Möglichkeit nach einem Jahr durchgehender Beschäftigung im Land bleiben zu können verantwortlich
Wohlfahrtsstaat	<ul style="list-style-type: none"> - Österreich hat besonders viele MigrantInnen mit befristeten Beschäftigungsbewilligungen ins Land geholt → nur jene mit Bewilligungen für mindestens zwölf Monate haben vollen Zugang zum Arbeitsmarkt und damit Anspruch auf Arbeitslosengeld 	<ul style="list-style-type: none"> - Zunächst beantragten nur sehr wenige MigrantInnen Arbeitslosenunterstützungen, jedoch steigt deren Zahl mittlerweile deutlich an, da immer mehr MigrantInnen eine durchgehende Beschäftigung von einem Jahr im Vereinigten Königreich vorzuweisen haben und damit die Voraussetzung für den Bezug von Sozialleistungen erfüllen.
Arbeitsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> - die Datenlage für diesen Bereich ist außergewöhnlich schlecht - ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten werden oft unter ihren Fähigkeiten eingesetzt, deutliche Konzentration auf den Bereich der Land- und Forstwirtschaft (sowohl im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung als auch zu anderen MigrantInnen) - keine hilfreichen Daten zum Lohnniveau, aufgrund der großen Reichweite der kollektiven Lohnverhandlungen sollten MigrantInnen im Vergleich zu einheimischen ArbeitnehmerInnen mit derselben Beschäftigung nicht schlechter verdienen 	<ul style="list-style-type: none"> - Datenlage ist zwar besser als für Österreich, lässt aber trotzdem zu wünschen übrig - kaum segmentierter Arbeitsmarkt führt zu ähnlichen Beschäftigung von MigrantInnen und Einheimischen → auf MigrantInnen aus der EU8 trifft dies nicht zu; sie sind in Berufen mit geringem Qualifikationsniveau enorm überrepräsentiert, obwohl sie in der Regel gut ausgebildet sind - für diese am unteren Ende des Arbeitsmarktes beschäftigten MigrantInnen ist der nationale Mindestlohn oft das höchste erreichbare Einkommen - viele verdienten aufgrund von verschiedenen Abzügen noch weniger

Quelle: eigene Zusammenstellung

6. Analyse und Resümee

Das größte Problem beim Verfassen dieser Arbeit war für mich eine große Überraschung: aufgrund der politischen Relevanz und Brisanz bin ich davon ausgegangen, dass genügend hilfreiche und vergleichbare Daten zur Situation der MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten vorliegen würden; keinesfalls habe ich hier größere Schwierigkeiten beim Verfassen der Arbeit erwartet.

Während die Daten für das Vereinigte Königreich meist relativ leicht verfügbar waren sowie detaillierte und für diese Studie relevante Informationen lieferten, waren die österreichischen Daten entgegen meinen Erwartungen nur sehr schwer zugänglich und nur in deutlich schlechterer Qualität verfügbar. Das österreichische Arbeitsmarktservice stellt auf seiner Homepage zwar Daten zur Zahl und Herkunft der in Österreich beschäftigten AusländerInnen zur Verfügung, allerdings werden diese AusländerInnen bei anderen Statistiken, zum Beispiel betreffend die Arbeitslosigkeit oder die Beschäftigungssektoren, nicht mehr getrennt von anderen StaatsbürgerInnen aufgeführt. Im Gegensatz dazu konnten einige Autoren der von mir verwendeten wissenschaftlichen Literatur detailliertere Informationen verwenden (Beispiele dafür sind Tamas und Münz 2006; sowie Walterskirchen 2009), die mir nicht zur Verfügung standen und anscheinend der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wurden.

Offensichtlich bestand im Vereinigten Königreich nach der Öffnung des Arbeitsmarktes im Jahr 2004 das Bedürfnis und der politische Wille, genaue Daten zur Migration aus den neuen Mitgliedstaaten zu erheben; das WRS wurde mit dieser Aufgabe betraut und gibt seit der Erweiterung regelmäßig den Accession Monitoring Report heraus, in dem fast alle relevanten Daten aktuell und übersichtlich zusammengefasst werden.

In Österreich gibt es dagegen einen fast „verdächtigen“ Mangel an Daten zum gegenständlichen Forschungsgebiet. Diese scheinen auf den ersten Blick auch nicht nötig, da Österreich seinen Arbeitsmarkt geschlossen gehalten hat. Dass aber trotzdem eine nennenswerte Zahl an MigrantInnen vor allem für befristete und saisonale Beschäftigung ins Land gekommen ist, wird weder in den offiziellen Statistiken ausreichend gewürdigt noch ist dies in der Öffentlichkeit hinreichend bekannt. Die in den öffentlich verfügbaren Statistiken des AMS zugänglichen Daten gehen oft viel zu wenig ins Detail, um eine gründliche Untersuchung meiner Forschungsfragen zu erlauben. Meines Erachtens fehlt es in Österreich am politischen Willen die Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten, aber auch aus anderen Ländern der EU, mit detaillierten Daten zu erfassen. Schließlich würden diese Ergebnisse belegen, dass Österreich ein Einwanderungsland ist. Eine Diskussion darüber ist

politisch aber anscheinend nicht erwünscht beziehungsweise erscheint diese aus parteipolitischen Gründen nicht zweckmäßig.

Auch in vielen anderen Staaten der Europäischen Union stehen keine ausreichenden Daten zur Verfügung. Dies war wohl einer der Gründe, wieso Eurostat im Jahr 2008 im Rahmen eines Ad-Hoc-Moduls der Arbeitskräfteerhebung Daten zur Arbeitsmarktsituation von MigrantInnen erhoben hat. Dieser Datensatz, der für meine Arbeit aufgrund der Vergleichbarkeit der erhobenen Daten von großer Bedeutung gewesen wäre, war bis zur Fertigstellung meiner Arbeit noch nicht verfügbar.

Welche bedeutenden Unterschiede in der Arbeitsmarktintegration der MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten gibt es nun zwischen Österreich und dem Vereinigten Königreich? An vielen Stellen konnte ich meine aus der Theorie abgeleiteten Erwartungen betreffend die Auswirkungen der Institutionen und Strukturen auf die Situation der MigrantInnen auf den Arbeitsmärkten der beiden Länder nicht überprüfen, da die verfügbaren Daten dazu nicht geeignet waren. Trotzdem konnte ich einige interessante Schlussfolgerungen ziehen:

Beim Vergleich der Immigrationspolitik war die politische Kontinuität beziehungsweise die Prägung der heutigen Politik betreffend die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit durch die Immigrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte deutlich zu sehen. Im Vereinigten Königreich sorgt das Erbe der kolonialen Immigrationspolitik für einen offeneren Umgang mit den seit dem Jahr 2004 eingereisten ArbeitsmigrantInnen, welche, solange sie Arbeit vorweisen können, unbeschränkt im Land bleiben dürfen. In Österreich dagegen wurde schon die GastarbeiterInnenmigration der 50er bis 70er Jahre nur als befristete Migration gesehen: die ausländischen ArbeitnehmerInnen sollten bei einer schlechteren Wirtschaftslage oder der Beendigung ihrer Tätigkeit das Land wieder verlassen. Die durch die aktuelle Migrationspolitik Österreichs bevorzugte Ausstellung von auf kurze Zeiträume befristeten Beschäftigungsbewilligungen verfolgt meines Erachtens dasselbe Ziel.

In beiden untersuchten Ländern kam es zur Zuwanderung von ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU, im Vereinigten Königreich nahm diese aber ein viel größeres Ausmaß an als in Österreich. Zudem fällt auf, dass es in Österreich aufgrund der Gemeinschaftspräferenz der Europäischen Union zur Verdrängung von MigrantInnen aus Drittstaaten gekommen ist, während das Vereinigte Königreich im betreffenden Zeitraum nicht nur die Einwanderung einer bedeutenden Zahl von MigrantInnen aus Mittel- und Osteuropa erlebte, sondern auch die Migration aus anderen Ländern weiterhin zunahm. Allein

diese Entwicklung legt die These nahe, dass nicht nur die Anwendung der Übergangsfristen zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit oder die Öffnung des Arbeitsmarktes für die in Folge der Osterweiterung ausgelöste Arbeitsmigration entscheidend sind, sondern dass vor allem die aktuelle Wirtschaftslage sowie die Nachfrage auf den Arbeitsmärkten von großer Bedeutung sind. Auch die im Vereinigten Königreich in Folge der Wirtschaftskrise stark rückläufige Immigration von ArbeitnehmerInnen legt diese Schlussfolgerung nahe.

Die Anwendung der Übergangsregelungen durch Österreich hatte einen starken Einfluss auf die Altersstruktur der ins Land gekommenen ArbeitsmigrantInnen: durch das Versprechen des freien Arbeitsmarktzugangs nach einem Jahr durchgehender Beschäftigung konnte das Vereinigte Königreich jungen MigrantInnen anscheinend eine deutlich bessere Zukunftsperspektive bieten, als die durch Österreich ausgestellten befristeten Beschäftigungsbewilligungen. Gerade die verstärkte Zuwanderung junger Menschen wäre aber zur Sicherung des Generationenvertrages ein wichtiges politisches Ziel.

Aufgrund dieser Punkte kann ich das österreichische Bestehen auf einer Verlängerung der Übergangsfristen bis zu deren endgültigem Auslaufen im Jahr 2011 nicht nachvollziehen. Da die Zahl der in ein bestimmtes Land wandernden ArbeitsmigrantInnen anscheinend auch stark von den vorhandenen Arbeitsplätzen abhängig ist, wäre das Risiko einer Öffnung der Arbeitsmärkte für Österreich begrenzt gewesen. Zudem hätte jederzeit die Sicherheitsklausel in Anspruch genommen werden können, welche es ermöglicht hätte, die Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs erneut einzuführen. Eine vorzeitige Aufhebung der Übergangsregelungen hätte außerdem nicht nur für zusätzliche Steuereinnahmen gesorgt, sondern auch zur Reduktion von Schwarzarbeit beigetragen.

In den beiden behandelten Ländern wird MigrantInnen der Zugang zu Leistungen des Wohlfahrtsstaats relativ schwer gemacht; ich habe versucht dies am Beispiel der Unterstützungen für Arbeitslose darzustellen. Sowohl in Österreich als auch im Vereinigten Königreich können nur jene MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten Arbeitslosengeld beziehen, die ein durchgehendes Jahr im Land beschäftigt waren und damit den vollen Arbeitsmarktzugang erhalten haben. Da Österreich jedoch einem Großteil der MigrantInnen nur befristete Beschäftigungsbewilligungen gewährte, konnten viele MigrantInnen gar nicht versuchen diese Bedingung zu erfüllen. Die britische Regelung bietet den ArbeitnehmerInnen damit zumindest die Chance sich das Recht auf den vollen Zugang zum Arbeitsmarkt inklusive der Berechtigung Sozialleistungen zu beziehen, selbst zu erarbeiten. Natürlich kommt es hier auch zu gewissen Problemen, wenn beispielsweise MigrantInnen es nicht

schaffen, innerhalb der Toleranzfrist von einem Monat eine neue Arbeitsstelle zu finden und so ihre bereits erworbenen Zeiten verlieren. In Österreich besteht diese Möglichkeit für MigrantInnen mit befristeten Beschäftigungsbewilligungen jedoch nicht.

Die starke Segmentierung des österreichischen Arbeitsmarktes legt die Konzentration der MigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU auf den sekundären Arbeitsmarkt nahe, welcher durch niedrige Anforderungen an das Qualifikationsniveau, instabile Beschäftigungsverhältnisse und geringe Bezahlung geprägt ist: dies hat sich im Laufe der Untersuchung selbst auf Basis der dürftigen Daten bestätigt. Besonders überraschend war jedoch das Ergebnis aus dem Vereinigten Königreich: der britische Arbeitsmarkt ist kaum segmentiert, was dazu führt, dass sich sowohl MigrantInnen als auch Einheimische in etwa gleichmäßig auf alle Wirtschaftsbranchen und Berufe verteilen. Insgesamt gesehen trifft dies auf die ArbeitsmigrantInnen im Vereinigten Königreich zu; jene aus den neuen Mitgliedstaaten der EU sind jedoch in Berufen mit niedrigen Anforderungen an das Qualifikationsniveau deutlich überrepräsentiert, obwohl sie über eine relativ gute Ausbildung verfügen. Die Suchtheorie ermöglicht es jedoch diese Entwicklung zu erklären: MigrantInnen, die erst vor kurzem ins Land gekommen sind und einen längeren Aufenthalt planen, werden zunächst versuchen alle Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthaltstitel zu erfüllen: das wichtigste Kriterium dabei ist die dauerhafte Beschäftigung für mindestens ein Jahr, wobei maximal ein Monat zur Suche einer neuen Arbeitsstelle verwendet werden darf. MigrantInnen aus der EU8 können es sich daher nicht leisten mehr als ein Monat nach einer guten Arbeitsstelle zu suchen, sondern sind gezwungen möglichst schnell einen neuen Job zu finden, selbst wenn dieser mit schlechten Arbeitsbedingungen oder einer niedrigen Bezahlung verbunden ist und möglicherweise nicht den höheren Qualifikationen der MigrantInnen entspricht. Jene MigrantInnen, die sich während des ersten Jahrs ihres Aufenthalts im Vereinigten Königreich länger als ein Monat auf Jobsuche befinden, verlieren ihren legalen Aufenthaltstitel und müssen das Land verlassen.

Bei einem abschließenden Vergleich der Politik der beiden Staaten gegenüber den ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU kann ich das folgende, bereits in einem vorangehenden Kapitel erwähnte Zitat nicht nachvollziehen: „The common perception is that open labour market access is tantamount to a liberal or even generous policy. In actual fact the UK system applicable to EU8 migrant workers (...) is not as liberal as it might appear and is arguably one of the more exploitative post-accession free movement regimes to have

emerged such that this Member State may be best described as a ‘wolf in sheep’s clothing.’” (Currie 2008, 22-23) Dies mag vielleicht zutreffen, solange nur das Vereinigte Königreich untersucht wird. Doch gerade bei einem Vergleich mit der Politik Österreichs muss diese Einschätzung revidiert werden: beide Staaten wollen von der Arbeit der MigrantInnen profitieren, ohne diesen Gegenleistungen bieten zu müssen. Jedoch wird den im Vereinigten Königreich beschäftigten MigrantInnen eine langfristige Perspektive geboten: wer seine Bedeutung für den britischen Arbeitsmarkt bewiesen hat und ein Jahr beschäftigt war, darf dauerhaft im Land bleiben. In Österreich haben MigrantInnen kaum Möglichkeiten selbst ihren Aufenthaltsstatus zu sichern; stattdessen sind sie auf die Erteilung einer dauerhaften Beschäftigungsbewilligung angewiesen.

7. Literaturverzeichnis

- Allen, Matthew. 2008. "Migration and the Free Movement of Labour within the EU: The UK Model." In *Kunze, Cornelia und Thomas Lenk (Hg.): Die Arbeitsmärkte in der erweiterten Europäischen Union*, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 65-80.
- Alvarez Plata, Patricia, Herbert Brücker und Boriss Siliverstovs. 2003. *Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15: An Update*. Berlin: DIW Berlin.
- AMS. 2008. "Informationen zur Ausländerbeschäftigung. Neue EU-BürgerInnen." Verfügbar unter: http://ams.at/_docs/Neue_EU-Buerger_08.pdf (Zugegriffen am 21. Juli 2009).
- BBC. 2009. "EU free movement of labour map." Verfügbar unter: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3513889.stm> (Zugegriffen am 11. Mai 2009).
- Becker, Ulrich. 2003. "Arbeitnehmerfreizügigkeit." In *Dirk Ehlers (Hg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, Berlin: De Gruyter, 214-239.
- Bellers, Jürgen. 2004. "Großbritannien." In *Wolfgang Gieler und Dietmar Fricke (Hg.): Handbuch Europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten*, Münster: Lit Verlag, 87-98.
- Biffi, Gudrun. 2006. "Towards a common migration policy: potential impact on the EU economy." *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 39/1: 7-23.
- Boeri, Tito und Herbert Brücker. 2005. "Migration, Co-Ordination Failures and EU Enlargement." *IZA - Discussion Paper* 1600.
- Broughton, Andrea. 2009. "Wage formation in the EU." Verfügbar unter: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0808019s/tn0808019s_3.htm (Zugegriffen am 1. August 2009).

- Brücker, Herbert und Christian Weise. 2001. "EU-Osterweiterung: Abschottung oder regulierte Öffnung? Zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit." *DIW-Wochenbericht* 31/01.
- Brücker, Herbert, Christian Weise und Parvati Trübswetter. 2000. "EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten." *DIW-Wochenbericht* 21/00.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2009. "Beschäftigung von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedstaaten." Verfügbar unter: http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/5/3/8/CH0020/CMS1241104677992/besc_haeftigung_von_arbeitskraeften_aus_den_neuen_eu-mitgliedstaaten%5B1%5D.pdf (Zugegriffen am 22. Juli 2009).
- Currie, Samantha. 2008. *Migration, Work and Citizenship in the Enlarged European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1998. "Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates." In *Stephan Lessenich und Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt am Main: Campus, 19-56.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- European Commission o. J. "The transitional arrangements for the free movement of workers from the new member states following enlargement of the European Union on 1 May 2004." Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=144&langId=en> (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).
- Fix, Michael u. a. 2009. "Migration and the Global Recession. A Report Commissioned by the BBC World Service." Verfügbar unter: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08_09_09_migration.pdf (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).
- Freeman, Gary. 2007. "Immigrant Incorporation in Western Democracies." In *Portes, Alejandro und Josh DeWind (Hg.): Rethinking Migration. New Theoretical and Empirical Perspectives*, New York: Berghahn Books, 122-146.

- Fulton, Lionel. 2007. "Collective Bargaining." Verfügbar unter: <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/United-Kingdom/collective-bargaining> sowie unter <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Austria/collective-bargaining> (Zugegriffen am 1. August 2009).
- Galgóczi, Béla, Janine Leschke und Andrew Watt. 2009. "Intra-EU Labour Migration - Flows and Policy Responses." In *Béla Galgóczi, Janine Leschke und Andrew Watt (Hg.): EU Labour Migration since Enlargement. Trends, Impacts and Policies*, Farnham: Ashgate, 1-28.
- Gärtner, Reinold (sic!). 2004. "Österreich." In *Wolfgang Gieler und Dietmar Fricke (Hg.): Handbuch Europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten*, Münster: Lit Verlag, 139-145.
- Guger, Alois und Thomas Leoni. 2006. "WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung." Verfügbar unter: http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?typeid=8&display_mode=2&fid=23923&id=27454 (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).
- Han, Petrus. 2006. *Theorien zur internationalen Migration. Ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentralen Aussagen*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Hansen, Randall. 2003. "Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons." In *Sarah Spencer (Hg.): The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*, Oxford: Blackwell Publishing, 25-38.
- Home Office. 2007. "Accession Monitoring Report. A8 Countries. May 2004 - March 2007." Verfügbar unter: http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/ (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).
- Home Office. 2008. "Accession Monitoring Report. May 2004 - March 2008. A8 Countries." Verfügbar unter: http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/ (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).

- Home Office. 2009a. "Accession Monitoring Report. May 2004 - March 2009. A8 Countries." Verfügbar unter: http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/ (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).
- Home Office. 2009b. "Control of Immigration: Quarterly Statistical Summary, United Kingdom. April - June 2009." Verfügbar unter: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs09/immiq209.pdf> (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).
- Koch, Max. 2006. *Roads to Post-Fordism: Labour Markets and Social Structures in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Kogan, Irena. 2007. *Working through Barriers: Host country institutions and immigrant labour market performance in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Kolberg, Jon Eivind und Gøsta Esping-Andersen. 1992. "Welfare States and Employment Regimes." In *Jon Eivind Kolberg (Hg.): The study of welfare state regimes*, London: M. E. Sharpe, 3-36.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2006. "Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 - 30. April 2006)." Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0048:FIN:DE:PDF> (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).
- Lindbeck, Assar und Dennis J. Snower. 2001. "Insiders versus Outsiders." *The Journal of Economic Perspectives* 15(1): 165-188.
- Lundborg, Per. 2006. "EU enlargement, migration and labour market institutions." *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 39/1: 24-34.
- McKay, Sonia. 2009. "The Dimensions and Effects of EU Labour Migration in the UK." In *Béla Galgóczi, Janine Leschke und Andrew Watt (Hg.): EU Labour Migration since Enlargement. Trends, Impacts and Policies*, Farnham: Ashgate, 29-49.
- Nowotny, Ingrid. 2007. "Das Ausländerbeschäftigungsgesetz: Die Regelung des Zugangs von AusländerInnen zum österreichischen Arbeitsmarkt." In *Fassmann, Heinz (Hg.): 2.*

Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001-2006. Rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen, Klagenfurt: Drava, 47-73.

Obinger, Herbert und Emmerich Tálos. 2006. *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Reitz, Jeffrey G. 1998. *Warmth of the Welcome. The social Causes of economic Success for Immigrants in different Nations and Cities.* Boulder: Westview Press.

Salt, John. 2008. "International Migration and the United Kingdom. Report of the United Kingdom SOPEMI Correspondent to the OECD." Verfügbar unter: http://www.geog.ucl.ac.uk/research/mobility-identity-and-security/migration-research-unit/pdfs/Sop08_fin.pdf (Zugegriffen am 11. Oktober 2009).

Schmid, Josef. 2002. "Das soziale Sicherungssystem in Großbritannien: Zwischen Kollektivismus und Liberalismus." In *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme,* Opladen: Leske + Budrich, 161-177.

Sesselmeier, Werner und Gregor Blauermel. 1998. *Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick.* 2. Aufl. Heidelberg: Physica-Verlag.

Sinn, Hans-Werner u. a. 2001. "EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte." *IFO Beiträge zur Wirtschaftsforschung* 2.

Stuppig, Christian. 2004. *Die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der EU - Osterweiterung und in ausgewählten Abkommen mit Drittstaaten. Vorgehensweise und Begründung.* Wien: Universität Wien.

Tálos, Emmerich. 2005. *Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005.* Innsbruck: Studienverlag.

Tálos, Emmerich und Marcel Fink. 2005. "The Welfare State in Austria." In *Vivekanandan, B. und Nimmi Kurian (Hg.): Welfare States and the Future*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 131-150.

Tamas, Kristof und Rainer Münz. 2006. *Labour Migrants Unbound? EU enlargement, transitional measures and labour market effects*. Stockholm: Institute for Futures Studies.

Walterskirchen, Ewald. 2009. "The Dimensions and Effects of EU Labour Migration in Austria." In *Béla Galgóczi, Janine Leschke und Andrew Watt (Hg.): EU Labour Migration since Enlargement. Trends, Impacts and Policies*, Farnham: Ashgate, 149-169.

Wukovitsch, Florian. 2008. "Regulierte Informalität im geeinten Europa? Wirkungen der Übergangsbestimmungen auf dem Arbeitsmarkt in der EU." In *Henckel, Dietrich, Guido Spars und Florian Wukovitsch (Hg.): Arbeiten in der Grauzone. Informelle Ökonomie in der Stadt*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 89-124.

Quellen der nicht gesondert im Literaturverzeichnis erwähnten Daten

Arbeitsmarktservice Österreich: <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start>

Department for Work and Pensions: http://research.dwp.gov.uk/asd/asd1/niall/nino_allocation.asp

Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

Abstract

Den Rahmen dieser Arbeit bildet die in den Jahren 2004 und 2007 vollzogene Osterweiterung der EU, wodurch die in der Union gültige ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit auf eine bedeutende Zahl von Menschen in Mittel- und Osteuropa ausgedehnt worden ist. Obwohl es möglich ist, die Umsetzung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit durch Übergangsregeln aufzuschieben, konnte damit oft die Zuwanderung nicht verhindert werden. Ausgehend von dieser Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten der Union wird untersucht, wie sich verschiedene staatliche Institutionen und Strukturen auf die Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen auswirken. Zu diesem Zweck werden mit dem Vereinigten Königreich und Österreich zwei Staaten verglichen, die sich nicht nur in ihrer Art der Umsetzung der Übergangsregeln unterscheiden, sondern auch Beispiele für grundlegend verschiedene Immigrationsregime, Wohlfahrtsstaaten und Arbeitsmarktregime sind. Zunächst werden dabei die drei genannten Strukturen auf theoretischer Ebene analysiert, ehe die aus der Theorie abgeleiteten Erwartungen anhand aktueller Arbeitsmarkt- und Migrationsstatistiken überprüft werden.

PHILIPP HAMMER

curriculum vitae

PERSÖNLICHE DATEN

- Staatsangehörigkeit: Österreich
- geboren am 12. Jänner 1983 in Wien
- Familienstand: ledig
- Zivildienst 2002 bis 2003 abgeleistet
- im September 2007:
Geburt meiner Tochter Eleni Maya



AUSBILDUNG

März 2009

Abschluss des 2. Studienabschnitts und Beginn der Diplomarbeit

August 2005 - Juli 2006

Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Belgien

Studienaufenthalt im Rahmen des Erasmus - Programms

Oktober - Dezember 2004

Ausbildung zum Online-Kurs-Betreuer des VÖGB (Verband Österreichischer Gewerkschaftlicher Bildung), 1010 Wien

Didaktische und technische Fragen zur Betreuung einer E-Learning-Plattform

April 2004

Abschluss des 1. Studienabschnitts mit ausgezeichnetem Erfolg

ab Oktober 2001

Studium der Politikwissenschaften an der Human- & Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien, 1010 Wien

September 2001

Würdigung der Fachbereichsarbeit „*Historische Aspekte des kurdischen Strebens nach Unabhängigkeit. Der Weg zur (Er-) Findung der kurdischen Identität.*“ im Rahmen des Fred Schneider Award.

1993 - 2001

neusprachliche AHS, 1010 Wien

Matura mit ausgezeichnetem Erfolg bestanden

SPRACHKENNTNISSE

Muttersprache: Deutsch
Fremdsprachen: Englisch, Französisch

BISHERIGE TÄTIGKEITEN

Juli 2005 bis Mai 2008
Verband Österreichischer Gewerkschaftlicher Bildung (VÖGB)
Prüfer im Rahmen des Fernlehrgangs des VÖGB, zuletzt zuständig für 33 Skripten vor allem aus der Reihe „Politik und Zeitgeschehen“

Februar 2005 bis Mai 2008
Verband Österreichischer Gewerkschaftlicher Bildung (VÖGB)
Betreuer von E-Learning-Kursen des VÖGB zu einer breiten Palette von sozial und gesellschaftspolitisch relevanten Themen

Jänner & Februar 2007
Verband Österreichischer Gewerkschaftlicher Bildung (VÖGB)
Überarbeitung und Aktualisierung von Präsentationsunterlagen für die Bildungsarbeit von Arbeiterkammer und Gewerkschaft(en)

Juli 2004
Politisches Grundlagenteam der Grünen Alternative Wien, 1070 Wien
Projektmitarbeit und Verfassung einer Forschungsarbeit zur Entwicklung der Grünen WählerInnenschaft

Sommer 2003
Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien, 1090 Wien
Mitarbeit bei der Auswertung von Interviews für ein EU-Projekt zur Lokalen Agenda 21 und zum Grätzelmanagement in Wien

Oktober 2002 - September 2003
Zivildienst in der Zentrale der Volkshilfe Wien, 1190 Wien
Mitarbeit bei der Datenverwaltung, Büroorganisation und Seminarbetreuung sowie bei der Betreuung älterer und gebrechlicher Menschen