

# Demographie aktuell

Vorträge - Aufsätze - Forschungsberichte

Nr. 10

**Migrationsmuster, Integration und  
Exklusion von Ausländern  
Deutschland und Österreich im Vergleich**

RAINER MÜNZ  
WOLFGANG SEIFERT  
RALF ULRICH  
HEINZ FASSMANN

Berlin 1997

## **Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft**

D-10099 Berlin, Unter den Linden 6  
Tel.: (030) 2093-1918  
Fax: (030) 2093-1432  
email: wolfgang=seifert@rz.hu-berlin.de  
www: <http://www2.rz.hu-berlin.de/inside/population/index.htm>

**Philosophische Fakultät III  
Institut Sozialwissenschaften  
Humboldt-Universität zu Berlin**



## INHALTSVERZEICHNIS

1	ZUM VERGLEICH ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH	1
1.1	Gemeinsamkeiten und Unterschiede	1
1.2	Zur Systematik des Vergleichs	4
1.3	Datengrundlagen	5
2	MIGRATION IM KONTEXT SICH WANDELNDER NATIONALER ARBEITSMÄRKTE UND EINER GEÄNDERTEN INTERNATIONALEN ARBEITSTEILUNG	7
2.1	Wandel der Beschäftigungsstruktur in den Industriegesellschaften	7
2.2	Wandel von Migrationssystemen und -politiken	12
3	DIMENSIONEN UND STRUKTUREN VON ZUWANDERUNGEN	14
3.1	Beitrag der Außenwanderungen zur Bevölkerungsentwicklung	14
3.2	Zuwanderungen von Arbeitsmigranten nach Deutschland	17
3.3	Zuwanderung von Arbeitskräften nach Österreich	23
3.4	Flucht und Asyl	26
3.5	Deutsche Besonderheit: Aussiedler	34
3.6	Periodisierung der Zuwanderungsgeschichte seit 1945	34
4	ARBEITSMARKTPPOSITIONEN AUSLÄNDISCHER BESCHÄFTIGTER	36
4.1	Erwerbsbeteiligung	36
4.2	Arbeitslosigkeit	37
4.3	Berufliche Positionierung	40
4.3.1	Beschäftigungspositionen nach Bildung und Aufenthaltsdauer	43
4.3.2	Intergenerationaler Wandel	45
4.4	Schlußfolgerungen zur Arbeitsmarktposition von Migranten in Österreich und Deutschland	46
5	WOHNEN	48
6	FAZIT	51

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland nach ausgewählter Staatsbürgerschaft, 1954-1994	19
Abbildung 2: Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, nach Herkunftsländern	24
Abbildung 3: Ausländische Arbeitnehmer	26
Abbildung 4: Asylanträge in Deutschland, 1970-95	27
Abbildung 5: Asylbewerber in Österreich (jährl. Neuzugänge)	31
Abbildung 6: Arbeitslose Ausländer (Westdeutschland), 1960-95	38
Abbildung 7: Arbeitslosenquoten (Westdeutschland), 1980-1994 (in Prozent)	39
Abbildung 8: Ausländische Arbeitslose in Österreich, 1973 - 1993 (in Tsd.)	39
Abbildung 9: Arbeitslosenquoten (Österreich), 1974 - 1993 (in %)	40
Abbildung 10: Ursachen und Wirkungen der Arbeitskräftewanderungen nach Straubhaar	61

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Vorgehensweise und Ziele des „Migrationsvergleichs“	5
Tabelle 2: Dimensionen des Vergleichs Deutschland - Österreich	5
Tabelle 3: Industrielle und postindustrielle Hierarchieebenen	9
Tabelle 4: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden Deutschlands 1950-1994, in Millionen	15
Tabelle 5: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden in Österreich 1951-1991	16
Tabelle 6: Asylbewerber und die Zuwanderung von Ausländern, (West-)Deutschland 1970-1994	28
Tabelle 7: Phasen der Migrationsgeschichte 1945-1996	35
Tabelle 8: Erwerbstätigenquoten der ausländischen Bevölkerung	37
Tabelle 9: Berufliche Stellung von Arbeitnehmern aus (dem ehemaligen) Jugoslawien und der Türkei in Deutschland und Österreich	41
Tabelle 10: Beschäftigungsstruktur von türkischen, (ex-)jugoslawischen, deutschen und österreichischen Beschäftigten nach Branchen	42
Tabelle 11: Berufliche Stellung von Arbeitnehmern mit Pflicht- bzw. Hauptschulabschluß	44
Tabelle 12: Beruflich Stellung von Zuwanderern aus der Türkei und Ex-Jugoslawien nach Aufenthaltsdauer, 1994	45
Tabelle 13: Wohnbedingungen von Migranten und Einheimischen in Österreich und Deutschland (West)	49

# 1 ZUM VERGLEICH ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH<sup>1</sup>

## 1.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Gemeinsamkeiten und spezifische Unterschiede kennzeichnen Geschichte und Gegenwart der Migration von und nach Deutschland und Österreich. Gemeinsam ist beiden Gesellschaften die historische Erfahrung von Massenauswanderung aus ökonomischen und politischen Gründen vom 19. Jahrhundert bis in die 1940er Jahre. Millionen von Menschen emigrierten aus dem Deutschen Reich sowie Österreich-Ungarn nach Übersee. Hauptziel waren in beiden Fällen die USA (Bade 1997, Fassmann, Münz 1995). Erst die ab 1921 strikteren Einwanderungskontrollen der USA machten auch Kanada und Südamerika als Zielgebiete populärer. Ab 1933/34 verlagerte sich das Schwergewicht zur politischen Emigration. Aus Deutschland und Österreich emigrierten zuerst Liberale, Sozialdemokraten und Kommunisten, dann - soweit dies noch möglich war - auch Personen jüdischer Abstammung. Zugleich wurde Deutschland 1933-38 zum Exil für illegale Nationalsozialisten aus Österreich, während Österreich bis zum Anschluß 1938 einer Reihe politischer Emigranten aus Deutschland Zuflucht gewährte. Die Integration von Vertriebenen zwischen 1945 und 1949 gehört ebenso zu den Gemeinsamkeiten wie die Aufnahme von politischen Flüchtlingen aus der östlichen Hälfte Europas. Parallel verlief seit 1960 auch die Entwicklung der Arbeitskräftewanderung. Beide Staaten begannen Anfang der 60er Jahre, ausländische Arbeitskräfte systematisch und in größerer Zahl anzuwerben. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Industrienationen erfolgte diese Anwerbung relativ spät. Die westdeutsche Industrie hatte ihren Arbeitskräftebedarf bis zum Bau der Mauer 1961 mit Übersiedlern aus der DDR gedeckt. In Österreich dauerte der Abbau der Sockelarbeitslosigkeit nach 1945 länger als in Westdeutschland. Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte begann in der Alpenrepublik de facto erst 1963.

---

<sup>1</sup> Dieses Arbeitspapier präsentiert ausgewählte Ergebnisse der ersten Phase des DFG-Projekts „Migrationsmuster, gesellschaftliche Position von Zuwanderern und wirtschaftliche Auswirkungen von Migration. Deutschland und Österreich im Vergleich“ im Rahmen der von der DFG geförderten Forschergruppe „Gesellschaftsvergleich“ an der Humboldt-Universität Berlin. Dabei handelt es sich um eine Zwischenbilanz nach eineinhalb Jahren Arbeit. Vorgelegt werden Überlegungen zum Vergleich von Deutschland und Österreich, Ergebnisse der demographischen Analyse sowie der Analyse von Arbeits- und Wohnungsmärkten.

Ein weiteres Arbeitspapier (siehe Rainer Münz und Rainer Ohliger 1997: „Deutsche Minderheiten in Ostmittel- und Osteuropa - Aussiedler in Deutschland: Die Migration ethnisch privilegierter Zuwanderer“) enthält vertiefende Analysen zur Entwicklung deutscher Minderheiten in der östlichen Hälfte Europas und in Mittelasien sowie zur Zuwanderung von Aussiedlern und ihrer Integration in der Bundesrepublik Deutschland.

Für die Unterstützung und Hilfe bei der Sammlung von Daten sowie bei der Erstellung dieses Artikels möchten wir folgenden Personen danken: Alexia Prskawetz-Fürnkranz, Josef Kytir, Ursula Reeger, alle Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien sowie Ines Heimicke und Diane Opitz, Humboldt-Universität, Berlin.

Die Bundesrepublik Deutschland warb Arbeitskräfte vor allem aus der Türkei, Jugoslawien, Italien, Griechenland und Spanien an. In Österreich stellte und stellt Jugoslawien das größte Kontingent an Arbeitskräften, gefolgt von der Türkei. Andere Herkunftsländer blieben trotz bestehender Anwerbeabkommen bedeutungslos. Seit 1989/90 stieg sowohl in Deutschland als auch in Österreich die Zahl der Arbeitskräfte aus östlichen Nachbarstaaten (v.a. Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn). Bei Berücksichtigung illegaler Beschäftigungsverhältnisse wäre dieser Zuwachs zweifellos noch deutlicher erkennbar, als es aus den verfügbaren Arbeitsmarktdaten hervorgeht.

Sowohl in Österreich als auch in Westdeutschland war die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte nur als temporäre Maßnahme zur Überbrückung des Arbeitskräftemangels in Phasen der Hochkonjunktur gedacht. Die Anwerbung erfolgte jeweils nach dem Rotationsprinzip: Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis wurden nur befristet erteilt. Nach Ablauf dieser Frist mußten die Arbeitskräfte in ihr Heimatland zurückkehren und es wurden neue Arbeitskräfte angeworben. Dieses Modell ließ sich jedoch nicht dauerhaft aufrecht erhalten. Dem standen die Interessen der Arbeitgeber entgegen, die nicht ständig neue Arbeitskräfte einarbeiten wollten. Aber auch viele angeworbene Arbeitnehmer waren an einem längeren Aufenthalt im Zielland interessiert.

In beiden Ländern wurden ausländische Arbeitskräfte aus Mittelmeerländern überwiegend für die industrielle Massenproduktion und das Baugewerbe angeworben. In Österreich waren und sind ausländische Arbeitskräfte auch im Tourismus und im Bereich der persönlichen Dienstleistungen tätig. Diese Tätigkeiten erforderten meist keine oder nur geringe Qualifikationen. Dementsprechend verfügten die angeworbenen Arbeitskräfte kaum über höhere Qualifikationen, die im Zielland verwertbar waren, und fanden in beiden Ländern nur am unteren Ende der beruflichen Hierarchie Arbeit.

Sowohl Österreich als auch Westdeutschland reagierten während des ersten Ölpreisschocks im Jahre 1973 mit einem Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte. Vor die Wahl gestellt, ohne Chance auf spätere Rückkehr nach Österreich oder Deutschland in das Heimatland zurückzukehren oder im Einwanderungsland zu bleiben, entschloß sich ein größerer Teil der ausländischen Arbeitskräfte in beiden Ländern für letzteres. Viele holten Familienangehörige nach oder gründeten Familien im Zielland. Dadurch entstand für beide Staaten eine ursprünglich nicht intendierte Einwanderungssituation mit zahlreichen gesellschaftlichen Folgeproblemen.

Neben den Gemeinsamkeiten lassen sich klare Unterschiede feststellen. Von zentraler Bedeutung sind dabei unterschiedliche Konzepte von Staat und Nation. Deutschland versteht sich seit der Reichsgründung von 1871 als Nationalstaat auf ethnischer Grundlage. Das fand bzw. findet auch im bis heute geltenden Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913, im Bonner Grundgesetz von 1949 und in der Klassifizierung von DDR-Bürgern und Volksdeutschen als potentielle Bundesbürger seinen Ausdruck. In Westdeutschland stellen die im Ausland angeworbenen Arbeitskräfte daher nur eine Zuwanderergruppe unter mehreren dar. Hinzu kamen Übersiedler aus der ehemaligen DDR und volksdeutsche Aussiedler aus Ostmitteleuropa, dem Balkan und Mittelasien. Der Bruch mit der NS-Zeit und die Exilerfahrung einiger führender Nachkriegspolitiker führten 1948/49 zur verfassungsrechtlichen Kodifikation eines sehr liberalen Asylrechts. Dies ließ ab den 80er Jahren auch Asylbewerber und Flüchtlinge zu einer wichtigen Zuwanderergruppe werden.

Im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit verstand sich Österreich nach 1945 nicht mehr als „zweiter deutscher Staat“, sondern zunehmend als eigenständige Nation, die von der deutschen verschieden ist. Anders als die Bundesrepublik sah sich Österreich - ähnlich wie die DDR - auch nicht als Rechtsnachfolger des nationalsozialistischen Deutschland und wollte für die Folgen von NS-Zeit und Weltkrieg nicht haftbar gemacht werden. Deshalb fühlten sich die Österreicher nach 1945 weder für die Vertriebenen noch für irgendwelche in Ostmitteleuropa oder auf dem Balkan lebende ethnische oder soziale Gruppen besonders verantwortlich: nicht einmal für Volksdeutsche, die auf dem Boden der ehemaligen Habsburgermonarchie lebten. Folglich ließ Österreich keine privilegierte Zuwanderung von Personen mit ethnischen oder historischen Bindungen zu. Eine Ausnahme bildet nur die rechtliche Gleichstellung deutschsprachiger Südtiroler, die sich schon vor dem EU-Beitritt Österreichs in diesem Land frei niederlassen und erwerbstätig werden konnten. Deutschsprachige Südtiroler hatten und haben sogar Zugang zu Beamtenpositionen, die Österreich ansonsten seinen eigenen Staatsbürgern vorbehält. Aus den genannten Gründen stellen angeworbene Arbeitskräfte und deren Familienangehörige die bei weitem wichtigste legal anwesende Zuwanderergruppe in Österreich dar.

Gemeinsam ist beiden Ländern ein Staatsbürgerschaftsrecht, das primär auf dem *ius sanguinis*, also auf der Abstammung beruht. In Deutschland ist dieses Konzept allerdings stärker ethnisch definiert. Gemeinsam ist beiden Ländern auch eine föderale Struktur, in der zwar der Bund für das Staatsbürgerschaftsrecht, die Länder hingegen administrativ für die Einbürgerung von Ausländern zuständig sind. Dadurch ist die Einbürgerungspraxis in beiden Staaten von Land zu Land uneinheitlich.

Die Bundesrepublik betrachtete sowohl Vertriebene der Nachkriegszeit als auch die Bewohner der DDR als Staatsbürger. Auch Aussiedler haben unmittelbaren Anspruch auf die deutsche Staatsbürgerschaft. Ausländern nicht-deutscher Herkunft wird die Staatsbürgerschaft hingegen nur zögerlich verliehen. Verlangt wird eine glaubhafte Hinwendung zu Deutschland und nach Möglichkeit die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft. Beantragt werden kann die Staatsbürgerschaft nach 10 Jahren. Ein Rechtsanspruch besteht bei Einwanderern der ersten Generation erst nach 15 Jahren Aufenthalt in Deutschland.

Im Gegensatz zu Deutschland verwehrte Österreich den Vertriebenen bis 1953 seine Staatsbürgerschaft und bürgert auch Südtiroler, die nach Österreich einwandern, nicht automatisch ein. Für einen Teil der Ausländer ist die Einbürgerung dagegen leichter als in Deutschland. Denn in einigen österreichischen Bundesländern können Ausländer bereits nach vier Jahren Aufenthalt die Staatsbürgerschaft beantragen. Der Anteil der jährlichen Einbürgerungen an der ausländischen Wohnbevölkerung ist daher in Österreich deutlich höher als in Deutschland, das in diesem Punkt eine wesentlich restriktivere Politik betreibt.

Unterschiedlich ist schließlich - neben vielen anderen Merkmalen - der rechtliche Rahmen, der die Zuwanderung regelt. Österreich hat 1992 als erstes europäisches Land ein Einwanderungsgesetz verabschiedet, in dem Zuzugsregelungen, Einreisebestimmungen, Mengenkontingentierungen, berechnete Gruppen und ein Prozedere zur Festlegung von Obergrenzen festgelegt sind. Österreich hat damit auf den Umstand reagiert, de facto zu einem Einwanderungsland geworden zu sein. In Deutschland existieren vergleichbare Regelungen nur für Aussiedler.

Mit Unterschieden und Gemeinsamkeiten befaßt sich auch der vorliegende Beitrag, der sich auf einige zentrale Fragen konzentriert: Wie erfolgt die Zuwanderung nach Österreich und nach Deutschland? In welche beruflichen Positionen werden ausländischen Arbeitskräfte in das Beschäftigungssystem Österreichs und Deutschlands integriert? Wo zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede? Dabei geht es einerseits um den strukturellen Aspekt der beruflichen Plazierung und andererseits um die Veränderung über die Zeit.

## 1.2 Zur Systematik des Vergleichs

Österreich und Deutschland wurden als Vergleichsländer gewählt, weil sie ähnliche historische Voraussetzungen, eine sehr ähnliche Struktur der Arbeitsmärkte, der Gesellschaft und der Muster der Zuwanderung, aber zugleich voneinander abweichende Konzepte von Staat und Nation haben und unterschiedliche Migrationspolitiken betreiben. Österreich und Deutschland sind somit ähnlich, aber nicht gleich. Der Vergleich ähnlicher Strukturen ermöglicht es, die Ursachen einzelner Struktureffekte besser zu isolieren. Deshalb lassen sich Unterschiede, etwa der beruflichen Mobilität, leichter auf bestimmte Strukturen des Arbeitsmarktes zurückführen, als dies beispielsweise bei einem Vergleich zwischen Deutschland und den USA der Fall wäre. Denn die USA haben nicht bloß ein anderes Einwanderungsregime, sondern auch eine völlig andere Struktur des Arbeitsmarktes. Österreich und Deutschland werden somit als zwei *most similar cases* verglichen.

Zentraler Gegenstand des Vergleichs ist die Frage der Offenheit bzw. Geschlossenheit von Gesellschaften. Analysiert wird dies für Migrationsregime beider Länder und für die seit 1945 identifizierbaren Migrationsströme. Analysiert werden Offenheit bzw. Geschlossenheit auch für Arbeits- und Wohnungsmärkte beider Länder. Ein Arbeitsmarkt kann dann als offen angesehen werden, wenn allein die Qualifikation und Ausbildung berufliche Karrieren bestimmen. Entsprechende Annahmen werden in der Humankapitaltheorie vertreten. Dabei wird jedoch betont, daß nicht nur berufliche Qualifikationen für die Karriereverläufe ausschlaggebend sind, sondern auch Formen des sozialen und kulturellen Kapitals. Zu letzteren gehören Sprachkenntnisse, spezifische Milieukennnisse, Formen der Selbstdarstellung, aber auch soziale Netzwerke. Sind Arbeitsmarktstrukturen jedoch so gestaltet, daß bestimmte Gruppen systematisch von bestimmten Bereichen des Arbeitsmarktes ausgeschlossen bleiben, dann muß davon ausgegangen werden, daß der Arbeitsmarkt ethnisch segmentiert ist, also im Falle eines strikten Inländerprimats bestimmte Personen allein aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft benachteiligt sind. Neben der Offenheit bzw. Geschlossenheit von Arbeitsmärkten interessiert vor allem, inwiefern Österreich und Deutschland aufgrund ihres spezifischen Selbstverständnisses als Nationalstaaten (und im Fall Deutschlands auch als deklariertes Nicht-Einwanderungsland) als politisch und sozial geschlossenen bzw. offene Gesellschaften angesehen werden können. Dabei steht vor allem die Frage im Vordergrund, zu welchen Konditionen Migranten die Staatsbürgerschaft erlangen können. Offenheit bzw. Geschlossenheit zeigt sich jedoch auch in der Toleranz bzw. Intoleranz gegenüber Zuwanderern und den politisch-administrativen Regulationsmechanismen, die Zuwan-

derung steuern und den Zugang zum Bildungssystem sowie zu Arbeits- und Wohnungsmärkten eröffnen bzw. verhindern. Die Offenheit von Gesellschaften kann nur aus einer dynamischen Perspektive verstanden werden, denn Zulassung und Integration von Migranten stellen einen Prozeß dar, der von der Interaktion der Migrantengruppen mit der Aufnahmegesellschaft geprägt wird. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob sich Zuwanderer aus marginalen Positionen auf dem Arbeitsmarkt sowie in der Gesellschaft lösen können.

Tabelle 1: Vorgehensweise und Ziele des „Migrationsvergleichs“

- **Vergleich zweier Länder mit ähnlicher Migrationsgeschichte und Migrationsdynamik (most similar cases)**
- **Identifikation von Gemeinsamkeiten und Unterschieden in Strukturen (Makroebene)**  
Arbeitsmärkte, Politik, Gesetze
- **Identifikation von Gemeinsamkeiten und Unterschieden bei Individuen (Mikroebene)**  
Sprachkenntnisse, Humankapital, berufliche Position
- **Erklärung von Unterschieden zwischen Deutschland und Österreich**

Tabelle 2: Dimensionen des Vergleichs Deutschland - Österreich

- **Nationales Selbstverständnis**
- **Internationale Migration**  
Wanderungsströme, ausländische Bevölkerung, Herkunftsländer
- **Arbeitsmärkte für Migranten**  
berufliche Positionen, konjunkturelle Abhängigkeit der Beschäftigung, Arbeitslosigkeit
- **Wirtschaftliche und soziale Integration von Ausländern in Deutschland und Österreich**  
Wohnverhältnisse, soziale Interaktion, soziale Mobilität

### 1.3 Datengrundlagen

Im Rahmen der empirischen Analyse werden für Österreich Volkszählungsergebnisse, Daten der laufenden Bevölkerungsstatistik, der Arbeitsmarktstatistik sowie Ergebnisse aus zwei Jahresdurchschnitten des Mikrozensus herangezogen (1988 und 1993). Für die deutschen Analysen bilden neben Daten des statistischen Bundesamtes (Wiesbaden), des

Bundesverwaltungsamtes (Köln), der Bundesanstalt für Arbeit (Nürnberg) vor allem Auswertungen des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) die Datenbasis, weil diese Erhebung seit 1984 die fünf zahlenmäßig bedeutsamsten Zuwanderergruppen in einer repräsentativen Stichprobe erfaßt (Stichprobe B) und seit 1994 auch Aussiedler und andere neue Zuwanderergruppen aus der zweiten Hälfte der 80er und den 90er Jahren (Stichprobe D) berücksichtigt (Pannenberg, Rendtel 1996, Schulz, Schupp, Wagner 1993). 1994 wurden erstmals 472 Personen befragt, die zwischen 1984 und 1994 in die alte Bundesrepublik zugewandert sind. 1995 wurde dieser Personenkreis bereits zum zweiten Mal befragt und die Stichprobe um 622 Personen aufgestockt. Die folgenden Analysen beruhen auf der 1995 durchgeführten Befragung<sup>2</sup>. Da das SOEP eine Haushaltsstichprobe ist, wohnen in Zuwandererhaushalten auch Personen, die nicht oder bereits vor 1984 zugewandert sind. Für die hier durchgeführten Analysen ist diese Gruppe nicht von Relevanz, und wird von den Analysen ausgeschlossen.<sup>3</sup> Nach dieser Bereinigung verbleibt eine Stichprobe von insgesamt 1001 Zuwanderern. Da überwiegend Fragen der Arbeitsmarktintegration untersucht werden, wurden Personen, die 1995 im Rentenalter waren, nicht in die Analysen einbezogen. Damit reduziert sich die Fallzahl auf N = 964. Davon sind 27% Ostdeutsche, 51% Aussiedler und 22% andere Zuwanderer aus dem Ausland.

Durch den Längsschnittcharakter des SOEP erlaubt dieses Instrument umfangreichere Mobilitätsanalysen als die beiden Querschnitte des österreichischen Mikrozensus. Da über berufliche und soziale Mobilität jedoch letztlich nur ein Längsschnitt Aufschluß geben kann, werden die deutschen Daten umfangreicher und über den Zeitraum der österreichischen Vergleichsdaten hinaus analysiert. Längsschnitt- und Querschnittanalysen können allein aus methodischen Gründen zu unterschiedlichen Resultaten führen (Chiswick 1978, Borjas 1985). Um methodische Artefakte zu minimieren, wurden für Deutschland zwei kurze Längsschnittdatensätze gewählt. Auch die Verwendung von Querschnittdatensätzen würde für Westdeutschland kaum negativere Ergebnisse erbringen. Eine 1995 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit- und Sozialordnung durchgeführte Repräsentativstudie zeichnet sogar ein etwas positiveres Bild für die im folgenden untersuchten Migrantengruppen (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1996). Da die hier betrachteten Ausländergruppen innerhalb Deutschlands fast ausschließlich in Westdeutschland konzentriert sind, bezieht sich ein Teil der folgenden Analysen zu Migranten in Deutschland nur auf die alten Bundesländer.

Der Mikrozensus des Österreichischen Statistischen Zentralamtes (ÖSTAT). Der österreichische Mikrozensus basiert auf einer mehrstufig geschichteten Zufallsstichprobe von etwa 30.000 Wohnungen mit unterschiedlichen Auswahlätzen je Bundesland. Die Auswahlsätze werden so festgelegt, daß die Zahl der befragten Zielpersonen (insgesamt 60.000 Personen als Bewohner der „Stichprobenwohnungen“) in jedem der Bundesländer unabhängig von der Größe der Wohnbevölkerung etwa gleich groß ist.

---

<sup>2</sup> Die Angaben des Biographiefragebogens wurden bei den bereits 1994 Befragten nicht wiederholt, so daß sich diese Angaben bei der ersten Befragungsgruppe auf das Jahr 1994 beziehen.

<sup>3</sup> Deutsche, die nach einem längeren Auslandsaufenthalt zurückgekehrt sind, wurden ebenfalls aus der Untersuchung ausgeschlossen.

Auch aufgrund der unterschiedlichen Haushaltsgröße (Bewohner je Wohnung) ergibt sich eine unterschiedliche Zahl an Haushalten in den Bundesländern. Sie reicht von ca. 4.200 Wohnungen in Wien bis ca. 2.900 Wohnungen in Kärnten. Erfasst wird damit immer die gleiche absolute Personenzahl, so daß auf jedes der neun Bundesländer jeweils ein Neuntel der Befragten entfällt. Daraus ergibt sich ein unterschiedlicher Stichprobensatz, der von 0,5% in Wien bis zu 3,2% im Burgenland reicht. Erst nachträglich wird durch Gewichtung jedes Interviews eine Hochrechnung der Ergebnisse für ganz Österreich möglich. Erhebungen des Mikrozensus werden in Österreich viermal pro Jahr durchgeführt. Einmal ausgewählte Haushalte und deren Bewohner bleiben für jeweils acht Befragungswellen (= 2 Jahre) Teil der „rotierenden Stichprobe“. Bei der Erhebung des Mikrozensus-Grundprogramms besteht in Österreich Auskunftspflicht.

Für unsere Analysen des SOEP wurden zwei Längsschnittkohorten ausgewählt. Dies geschieht, wie bereits erläutert, aus methodischen Erwägungen. Somit wird die Phase vor und nach der Vereinigung gesondert betrachtet. Dies erscheint wichtig, da angenommen werden kann, daß sich die nach der deutschen Vereinigung gestiegene Arbeitslosigkeit und wachsende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt negativ auf die Beschäftigungs- und Karrieremöglichkeiten der ausländischen Bevölkerung auswirkt. Die erste Längsschnittkohorte umfaßt die Jahre 1984 bis 1989 und die zweite die Jahre 1990 bis 1994. Die Vergleichsdaten für Österreich stammen aus den Mikrozensus-Jahresdurchschnitten von 1988 und 1993.

## **2 MIGRATION IM KONTEXT SICH WANDELNDER NATIONALER ARBEITSMÄRKTE UND EINER GEÄNDERTEN INTERNATIONALEN ARBEITSTEILUNG**

Das Entstehen von Migrationssystemen und die wirtschaftliche Entwicklung der beiden hier analysierten Zielländer von Migranten können nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind im Kontext globaler Veränderungsprozesse zu sehen, von denen Herkunfts- und Zielländer, gleichzeitig betroffen sind. Einige dieser Prozesse werden im folgenden kurz dargestellt.

### **2.1 Wandel der Beschäftigungsstruktur in den Industriegesellschaften**

Seit dem Zweiten Weltkrieg veränderte sich die Struktur von Produktion und Arbeitsmärkten in westlichen Industriestaaten deutlich. Nach einem historischen Maximum in der Phase der Kriegswirtschaft und des Nachholbedarfs nach 1945, der auch auf zunehmende Partizipation breiter Gesellschaftsschichten am Konsum zurückzuführen war, sank der Anteil der Beschäftigten in der Industrie und im produzierenden Gewerbe seit den 70er Jahren kontinuierlich. Ursache dafür waren sowohl betriebliche Rationalisierungen und Investitionen in arbeitssparenden Technologien als auch die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsformen in Länder mit niedrigem Lohnniveau (Dritte Welt, Ostmitteleuropa). Als Folge dieser Prozesse sind in den Industriestaaten Westeuropas immer mehr Menschen im Dienstleistungsbereich tätig. Dies gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich.

Die Zahl der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe wuchs in den 50er und 60er Jahren in beiden Ländern beständig an. Eine Ausnahme bildete die Wirtschaftskrise 1967/68, die zu einem kurzfristigen Einbruch führte. In Westdeutschland erreichte die Zahl der Beschäftigten in der Industrie und dem produzierenden Gewerbe 1970 mit rund 13 Millionen ihren Höhepunkt. Dies war auch das Resultat einer Konzentration der Produktion in wenigen industriellen Zentren. Die industrielle Produktion dieser Zeit folgte weitgehend fordistischen und tayloristischen Prinzipien, nach denen der Produktionsprozeß in einzelner Arbeitsgänge zerlegt wurde, von denen jeder einzelne nur wenig spezifische Kenntnisse erforderte. Aufgrund der sich verknappenden Arbeitskraftressourcen mußten schon bald stille Reserven mobilisiert werden. Nachdem in den westeuropäischen Industriestaaten inländische Ressourcen, vor allem unterbeschäftigte Personen aus dem Agrarbereich und bis dahin nicht erwerbstätige Hausfrauen mobilisiert waren, begann in Europa die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte aus südeuropäischen Staaten und aus ehemaligen Überseegebieten. Dieser Migrationsstrom erreichte unmittelbar vor der Ölpreiskrise 1973 seinen Höhepunkt. Zu diesem Zeitpunkt waren in den wichtigsten Zuwanderungsstaaten 7 Millionen ausländische Arbeitskräfte beschäftigt. Sie stellten damals 9% der Erwerbstätigen (Gordon 1989:13).

In der Folge der Ölpreiskrise von 1973 lassen sich zwei Entwicklungen erkennen, die insgesamt zu einem fundamentalen Wandel der industriellen Produktion und zu einem Bedeutungsverlust klassischer Industriearbeit für das Beschäftigungssystem führen. Die immer weitere Zerlegung des Arbeitsprozesses hatte ihren Höhepunkt überschritten. Der Einsatz von Mikroelektronik und Industrierobotern ersetzte zunehmend manuell ausführende Arbeitskräfte. Außerdem wurden Teile der industriellen Massenproduktion, die nicht standortgebunden waren, zunehmend in Länder mit niedrigem Lohnniveau verlagert, zuerst nach Südostasien, später auch nach Mexiko und Lateinamerika, seit 1990 schließlich in mittel- und osteuropäische Länder. In Westeuropa wurden die Arbeitsplatzverluste im produzierenden Gewerbe nur teilweise durch die Expansion des Dienstleistungssektors kompensiert. Für viele Beschäftigte bedeutete dies instabilere Beschäftigungsverhältnisse und eine zunehmende Differenzierung der Arbeitsmarktchancen nach Alter, Geschlecht und ethnischer Zugehörigkeit oder Staatsbürgerschaft (Castles, Miller 1993:77, Overbeek 1995: 21). Die globale Umstrukturierung der Arbeitsteilung, die auch veränderte Kapitalströme und neue Handelsbeziehungen zur Folge hatte, wurden in ökonomischen Theorien als neue industrielle Arbeitsteilung (*New industrial division of labor*) bezeichnet (Castles, Miller 1993, Gordon 1989).

Mit der Ölpreiskrise von 1973 endete in westeuropäischen Industriestaaten die Ära der Vollbeschäftigung und damit der „kurze Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1989). Zusätzliche Arbeitsplätze entstanden vor allem im Dienstleistungsbereich. Dies waren sowohl Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen in produktionsnahen Diensten (z.B. Forschung, Entwicklung, Werbung) als auch relativ schlecht bezahlte Jobs in der Gastronomie, der Reinigung und im Bereich persönlicher Dienstleistungen. Gleichzeitig verstärkte sich der Druck auf die Arbeitsmärkte der meisten westeuropäischen Staaten aus demographischen und erwerbsbiographischen Gründen. Hauptursache waren die Zunahme des Erwerbspotentials insbesondere durch den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge des Babybooms der 50er und 60er Jahre ins erwerbsfähige Alter und eine zunehmende Frauenerwerbstätigkeit. Im selben Zeitraum schieden

weniger Personen aus dem Erwerbsleben aus, weil das Heiratsalter seit 1972 stieg, die Geburtenzahlen rückläufig waren und kriegsbedingt „schwache“ Jahrgänge das Rentenalter erreichten. Die Arbeitsmigranten, die ihre Beschäftigung im produzierenden Gewerbe verloren, strömten zum Teil in unattraktive Bereiche des Dienstleistungssektors. Zugleich erhöhte sich die Arbeitslosigkeit, und neue Arbeitsmigranten fanden trotz steigenden Arbeitslosenraten am unteren Ende der betrieblichen Hierarchie und in ökonomischen Nischen Beschäftigung.

Die beschriebenen ökonomischen Veränderungen führten auch zu Verschiebungen in den klassischen beruflichen Hierarchien. Nach Gösta Esping-Andersen (1993: 24f) wurde die fordistische industrielle Hierarchie mit ihren vier Ebenen durch eine postindustrielle Hierarchie ersetzt, die ebenfalls vier Ebenen aufweist (Tabelle 3):

Tabelle 3: Industrielle und postindustrielle Hierarchieebenen

#### **Industrielle Hierarchie:**

- Manager, Eigentümer und leitende Angestellte
- Bürokräfte, Verwaltungskräfte, Angestellte mit Routinetätigkeiten in der Kontrolle, Distribution und Verwaltung
- Facharbeiter im produktiven Bereich
- un- und angelernte Arbeiter, einschließlich Tätigkeiten in der Distribution wie Packer oder Fahrer

#### **Postindustrielle Hierarchie:**

- Wissenschaftler und Experten
- Techniker und Fachkräfte (darunter auch *semi-professionals* wie Lehrer, Krankenschwestern oder Laborbeschäftigte)
- Mittlere Angestellte, wie Köche, Friseure oder Polizisten
- einfache Angestellte und Dienstleistungsproletariat, beispielsweise Reinigungskräfte, Bedienungen oder Gepäckträger

Quelle: Esping-Andersen 1993: 24f

Beide Hierarchien sind Anweisungs- oder Befehlshierarchie und gleichzeitig Humankapitalhierarchien. Allerdings sind die Weisungsverhältnisse in der postindustriellen Hierarchie weniger eindeutig. Die Industriegesellschaften Westeuropas waren auf ihrem Höhepunkt Vollerwerbsgesellschaften, die auf die Erschließung zusätzlicher Arbeitskräftepotentiale angewiesen waren. In den postindustriellen Gesellschaften wächst dagegen die Zahl derer, die außerhalb des Erwerbslebens und damit außerhalb der beschriebenen Hierarchien stehen. Dies gilt insbesondere für Arbeitslose und Rentner, die von Transferzahlungen der öffentlichen Hand leben. Für Fragen sozialer Ungleichheit und staatlich organisierter Umverteilung gewinnen diese Gruppen an Bedeutung (Esping-Andersen 1993).

Der Wandel der Berufsstruktur vollzieht sich jedoch nicht abrupt. Für einen bestimmten Zeitraum bestehen beide Strukturen nebeneinander, bevor die postindustrielle Struktur das Übergewicht bekommt. Die Umgestaltung des Arbeitsmarktes läßt sich anhand der Verteilung der Beschäftigten über die Branchen gut belegen. Waren 1960 noch 81,4% der westdeutschen Beschäftigten in traditionellen Branchen beschäftigt (Landwirtschaft, produzierendes Gewerbe, Distribution) waren es 1985 65,3% und 1994 nur mehr 57,9%. Dabei wies Westdeutschland im internationalen Vergleich noch immer einen sehr hohen Anteil der traditionellen Branchen auf. In Schweden reduzierte sich der Anteil der Beschäftigten in traditionelle Branchen zwischen 1960 und 1985 von 76,5% auf 54,2%, 1992 lag er bei 51,2%. In den USA lag der Anteil traditioneller Branchen bereits 1960 nur mehr bei 65,8% und reduzierte sich bis 1988 auf 51,2% (Esping-Andersen et al. 1993: 37f). Der Trend in westlichen Industriestaaten ist somit eindeutig, allerdings bestehen graduelle Unterschiede.

Die beschriebenen Veränderung der Berufsstruktur führten auch zu Verschiebungen der Einkommensverteilung, etwa durch den Bedeutungsverlust der produzierenden Gewerbes. Doch nicht nur durch die unterschiedliche Entwicklung einzelner Wirtschaftsbereiche ergeben sich Verschiebungen in der Einkommensverteilung. Auch innerhalb der Sektoren ändern sich die Einkommensgefüge, wobei insbesondere die Lohn disparität wächst. Der Machtverlust der Gewerkschaften, die wieder gestiegene Bedeutung von kleinen und mittleren Unternehmen und die Zunahme prekärer Beschäftigungsformen bewirken Veränderungen der Verhandlungspositionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und damit auch der Einkommensverteilung (Möller, Bellmann 1995).

Für viele Beschäftigte außerhalb des öffentlichen Sektors und der von der öffentlichen Hand kontrollierten Wirtschaft wurden die Arbeitsverhältnisse instabiler. Das Risiko arbeitslos zu werden, stieg erheblich. Eine sich rasch wandelnde Produktionsstruktur birgt Risiken für ganze Berufsgruppen, durch technischen Fortschritt bedeutungslos zu werden. Dies gilt exemplarisch für Metteure, Setzer und Korrektoren in der Druckindustrie und für einen Teil der technischen Zeichner, die durch Einführung computergestützter Systeme (Desktop-Publishing, CAD/CAM) überflüssig werden. Für sie und andere Berufsgruppen besteht überdies die Gefahr der Entwertung ihrer spezifischen Qualifikation durch technischen Fortschritt. Gleichzeitig konnte die Mehrzahl der unselbständig Beschäftigten in den 80er und insbesondere in den 90er Jahren nur noch geringe Steigerungen der Realeinkommen erzielen. In manchen Beschäftigungsbereichen kam es sogar zu Reallohn einbußen. Massenarbeitslosigkeit wurde in diesem Zeitraum zu einem strukturellen Merkmal der meisten westlichen Industriestaaten. Selbst in Perioden wirtschaftlicher Prosperität sinken die Arbeitslosenquoten nur geringfügig. Eine günstige ökonomische Entwicklung hat heute kaum noch nachhaltig entlastende Effekte auf dem Arbeitsmarkt zur Folge. Somit sehen sich die meisten westlichen Gesellschaften mit dem Problem konfrontiert, daß ein Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung zu bestehenden Konditionen auf Dauer nicht beschäftigt werden kann und ein anderer Teil periodisch arbeitslos wird. In diesem Zusammenhang ist eine zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes in relativ sichere und in prekäre Segmente zu beobachten.

Hinzu kommt eine andere Entwicklung. Aufgrund einer wachsenden Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme, eines wachsenden Widerstandes gegen die Erhöhung von Steuern und lohnbezogene Abgaben sowie unter dem Zwang zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte können Risiken des Arbeitsmarktes in westeuropäischen Industriestaaten nicht mehr in allen Fällen durch sozialstaatliche Maßnahmen abgedeckt werden. Der gewachsene Anteil der Bevölkerung, der Ansprüche gegenüber den gesetzlichen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenkassen erwirbt und in der Folge staatlich garantierte Transferzahlungen bezieht, bewirkte teils moderate, teils drastische Einsparungsmaßnahmen im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung. Arbeitslosengeld, Renten, Sozialhilfe und Leistungen der Krankenkassen wurden einerseits direkt reduziert, andererseits der Kreis der Berechtigten eingengt und die Bezugsdauern verkürzt. Damit blieb das Risiko, in Armut zu geraten, nicht mehr nur auf Randgruppen beschränkt. Auch für sozial nicht benachteiligte Gruppen aus der Mittelschicht besteht die Gefahr, durch singuläre Ereignisse oder eine Kombination biographischer Risiken in eine prekäre Lage zu geraten.

Von den Wandlungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt sind Migranten in höherem Maße betroffen als Einheimische. Traditionelle Beschäftigungsbereiche wie die industrielle Massenproduktion und die Schwerindustrie sind am stärksten vom strukturellen Wandel und damit von Arbeitskräfteabbau betroffen. Da viele ausländische Arbeitsmigranten nur über einen geringen Qualifikationsgrad verfügen, ist es für sie besonders schwierig, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden. Dementsprechend liegt die Arbeitslosigkeit von Immigranten in allen westeuropäischen Industriestaaten über jener der einheimischen Bevölkerung. Allerdings eröffnet der Wandel der Arbeitsmärkte auch neue Optionen für Migranten im Dienstleistungsbereich.

Die beschriebenen Veränderungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur wurden und werden häufig unter dem Schlagwort der Globalisierung zusammengefaßt. Globalisierung beschreibt in diesem Zusammenhang den seit den 70er Jahren absehbaren Trend, daß neben Banken, Versicherungen und anderen Kapitalanlegern zunehmend auch Industrieunternehmen bzw. ihrer Zulieferer und einige Anbieter von Dienstleistungen unabhängig von nationalen Grenzen operieren. Die dadurch entstandenen multinationalen Konzerne produzieren arbeitsteilig an verschiedenen Produktionsstandorten, deren Kapazitäten sie nach Kosten-Nutzen-Erwägungen variieren können (Overbeek 1995). Viele von ihnen verlagerten ihre Produktion auch mit dem Ziel, sich damit Märkte in Ländern der „Dritten Welt“ und der mittel- bzw. osteuropäischen Reformstaaten zu erschließen. Auch das Bank- und Finanzwesen hat sich immer mehr von nationalen Grenzen gelöst. Mitte der 60er Jahre betragen die internationalen Kapitalströme höchstens 10% des Welthandels, Mitte der 80er Jahre hatten sie das Handelsvolumen bereits übertroffen (Overbeek 1995: 23). Heute machen Finanztransaktionen bereits ein Vielfaches der Waren- und Güterströme aus.

Die Internationalisierung von Produktion, Handel und Finanzmärkten ließ die traditionellen staatlichen Instrumente zur Wirtschaftsförderung und Wirtschaftssteuerung unwirksam werden. Nationale Maßnahmen erwiesen sich im Rahmen internationaler Strukturen vielfach als wirkungslos. Dies machte auch vor Dogmen und normativen Vorstellungen nicht halt, die zwischen der Zeit des „New Deal“ und den 70er Jahren die Arbeitsmarktpolitik vieler Industriestaaten leiteten. Eine keynesianische Wirtschaftspoli-

tik mit kreditfinanzierten Staatsinvestitionen in konjunkturell schwachen Perioden ließ sich bei strukturell hoher Arbeitslosigkeit und dem Zwang zur Begrenzung der Budgetdefizite nicht mehr durchhalten. Damit mußten sich die westlichen Industriestaaten von der gleichzeitigen Verfolgung von Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und niedrigen Inflationsraten verabschieden (Hollifield 1992: 74).

## 2.2 Wandel von Migrationssystemen und -politiken

Im Gefolge des ökonomischen Strukturwandels veränderte sich in westlichen Industriestaaten sowohl der Charakter der Arbeitsmigration als auch der Umgang mit dieser Migration. Während der 50er und 60er Jahre waren die meisten westlichen Industriestaaten bemüht, ausländische Arbeitskräfte anzuwerben. Sie taten dies in ganz unterschiedlichen Weltregionen. Staaten mit kolonialer Vergangenheit holten Arbeitskräfte aus ehemaligen Überseegebieten, andere Staaten rekrutierten Arbeitskräfte in Südeuropa und der Türkei. Als nach 1973 kein großer Bedarf mehr an zusätzlichen Arbeitskräften bestand, entwickelten die westlichen Industriestaaten Restriktionen, die den weiteren Zuzug von Migranten begrenzen sollten. Neue Arbeitsmigration wurde kaum noch zugelassen. Ein Teil der angeworbenen Arbeitskräfte kehrte ins Herkunftsland zurück. Zugleich gewannen andere Formen der Migration an Bedeutung: allen voran der Nachzug von Ehepartnern und minderjährigen Kindern, seit Mitte der 80er Jahre auch die Zuwanderung von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Kriegsvertriebenen. Die Schließung einiger legaler *gates of entry* ließ die Zahl der illegal anwesenden Ausländer anwachsen. Gleichzeitig änderte sich die Herkunft der Migranten. Zwar bleiben etablierte Migrationssysteme durch Familiennachzug weiter von Bedeutung, doch das „demographische Hinterland“ Westeuropas diversifiziert sich. Mehr Länder wurden zu Herkunftsländern, aber auch die Zahl der Zielländer ist gewachsen. So sind Griechenland, Spanien und Italien, die bis in die frühen 70er Jahre hinein selbst Auswanderungsländer waren, heute mit einer wachsenden Zahl von Zuwanderern konfrontiert. Auch die neuen Migrationssysteme sind strukturiert, sie sind jedoch komplexer geworden. Zwar verläuft die Hauptrichtung von Migration noch immer von niedrig entwickelten Ländern zu höher entwickelten, aber es ist eine weitgehende Entkoppelung der Zuwanderung von den ökonomischen Konjunkturzyklen der Zielländer zu beobachten. Einmal etablierte Migrationsbeziehungen setzen sich auch in Phasen der wirtschaftlichen Rezession in den Zielländern fort.

Mit dem Bestreben der meisten Industriestaaten, Zuwanderung zu begrenzen, standen und stehen sie vor dem Problem der effektiven Kontrolle von Migration. Nationalstaatliche und europäische Politik waren dabei häufig in einer defensiven Rolle. Sie konnten lediglich auf bestimmte Entwicklungen reagieren, aktiv gestaltende Zuwanderungspolitik bleibt hingegen die Ausnahme. Dennoch wird die Zuwanderung in moderne Industriestaaten in hohem Maße durch die jeweilige Migrationspolitik beeinflusst. Diese schreibt fest, welche Gruppen zu welchen Konditionen legal ins Land gelassen werden. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß nur legale Migranten kommen. Auf jeden Fall kommt der Unterscheidung von legal und illegal entscheidende Bedeutung für die Integrationschancen von Immigranten zu. Die Formulierung von Zuwanderungskriterien

bewirkt auch eine aktive Selektion bestimmter Gruppen. Dieser Selektionsprozeß verläuft auf zwei Ebenen: zum einen öffnet oder verschließen sich die Aufnahmeländer für bestimmte Zuwanderer zum anderen beeinflussen politische Rahmenbedingungen die Entscheidung einzelner Migranten für oder gegen ein bestimmtes Land (Jasso, Rosenzweig 1990). Mindestens ebenso wichtig wie die jeweilige Migrationspolitik war in den letzten Jahrzehnten allerdings die Existenz (bzw. das Fehlen) ethnischer Netzwerke und Beziehungen zwischen potentiellen Herkunfts- und Zielländern.

Traditionellen Einwanderungsländer - wie die USA, Kanada oder Australien - entwickelten im Laufe des 20. Jahrhunderts Zulassungskriterien und Obergrenzen der legalen Zuwanderung. Einwanderungsgesetze regeln, welche Gruppen in welcher Zahl zuwandern dürfen. Über solche rechtlichen Regelungen verfügen die meisten europäischen Industriestaaten nicht. Eine Ausnahme bildet Österreich, wo Zuwanderung seit 1993 durch ein Einwanderungsgesetz und jährlich neu festgelegte Zuwanderungsquoten reguliert wird (Fassmann, Münz 1995). Offenbar verstellen Selbstverständnis und offizielle Doktrin fast aller europäischen Staaten, keine Einwanderungsländer zu sein, die Festlegung von Präferenzkriterien und jährlichen Obergrenzen der Zuwanderung. Bezogen auf Deutschland stellt Heckmann (1995) nicht zu unrecht die Frage, ob es überhaupt eine Migrationspolitik gibt, da allenfalls eine Politik für einzelne Gruppen (beispielsweise Aussiedler) formuliert wird, ein Gesamtkonzept jedoch fehlt. Die Forderung nach einer Immigrationspolitik wird vielfach gleichgesetzt, mit einem Mehr an Zuwanderung, obwohl Migrationspolitik in erster Linie auf politische Kontrolle und Steuerung von Migration abzielt (Heckmann 1995).

Einwanderungspolitik steht im Spannungsfeld zwischen ökonomischen Rahmenbedingungen, der öffentlichen Meinung des Ziellandes, bestehenden Rechtsansprüchen (z.B. auf Familienzusammenführung) und generellen humanitären Erwägungen. Neben objektiven Aspekten spielen eine Reihe diffuser Ängste und Befürchtungen vor Überfremdung und sozialen Konflikten eine Rolle. Entsprechend stand von staatlicher Seite immer der Aspekt der Kontrolle im Vordergrund. Die Zulassungsbestimmungen sind nur ein Teil jenes Regelwerkes, das den Aufenthalt und den Zugang von Ausländern zum Arbeitsmarkt reguliert. Über ein System von Auflagen wird auch nach der Zulassung der Status von Migranten festgelegt und deren Rechte und Pflichten definiert. Somit bestehen für einzelne Gruppen von Migranten allein von den rechtlichen Voraussetzungen unterschiedliche Integrationschancen (Cinar et al. 1995). Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen unterscheiden sich die Bildungssysteme, Arbeitsmärkte und andere Teilbereiche der Gesellschaft hinsichtlich der Offenheit gegenüber Migranten. Das deutsche duale Ausbildungssystem orientiert sich beispielsweise stark an formalen Abschlüssen. Dadurch wird der Zugang für ausländische Arbeitskräfte erschwert, die das deutsche Bildungssystem nicht durchlaufen haben. Das amerikanische System des *training on the job* ist dagegen offener für Migranten (Faist 1995). Neben diesen formalen Ebenen eröffnet sich die Frage der sozialen und gesellschaftlichen Partizipation. Hier stellt sich insbesondere die Frage nach der Akzeptanz durch die aufnehmende Gesellschaft. Industriestaaten weisen im Hinblick auf Ökonomie, Politik und Gesellschaft einen unterschiedlichen Grad an Offenheit gegenüber Zuwanderern auf. Zwar zeigen sich in diesen Ebenen weltweit Schließungstendenzen in nationalstaatlich verfaßten Gesellschaften (Bös 1997), doch bestehen nach wie vor wesentliche Unter-

schiede. Im folgenden werden mit Österreich und Deutschland zwei Staaten betrachtet, die im Spannungsfeld zwischen Offenheit - Geschlossenheit eher letzteres repräsentieren. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund: Wie haben sich Wanderungsströme und Migrationssystem in diesen beiden Staaten vor dem Hintergrund globaler Veränderungsprozesse entwickelt? Wie gut oder schlecht integrieren sich ausländische Zuwanderer und deren Kinder in diesen Zielländern? Welche Chancen haben Migranten auf dem deutschen und dem österreichischen Arbeitsmarkt? Und von welchen Faktoren hängt das Gelingen dieses Prozesses ab?

### **3 DIMENSIONEN UND STRUKTUREN VON ZUWANDERUNGEN**

#### **3.1 Beitrag der Außenwanderungen zur Bevölkerungsentwicklung**

Weltweit war Deutschland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts das Land mit der zweithöchsten Zahl an Immigranten. Nur in die USA wanderten seit 1945 noch mehr Menschen ein als nach Deutschland. Den größten Zuwanderungsstrom erlebte Deutschland unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges. 1950 waren von den damals 50 Millionen Bürgern der Bundesrepublik über 8 Millionen Vertriebene. Sie machten damals ein Sechstel der westdeutschen Bevölkerung aus. Auch nach 1990 beruhte das westdeutsche Bevölkerungswachstum zum größten Teil auf Wanderungsgewinnen (siehe Tabelle 4). Westdeutschlands Einwohnerzahl stieg zwischen 1950 und 1994 um 16 Millionen (1994: 66 Mio.). Über 25 Millionen Menschen wanderten in diesem Zeitraum nach Westdeutschland zu: deutschstämmige Aussiedler, Übersiedler aus der DDR, Arbeitsmigranten und deren Angehörige, Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge. Etwa halb so viele Personen wanderten in diesem Zeitraum wieder ab (Wanderungssaldo 1950 - 1994: + 12,9 Mio.).

In der DDR war 1950 jeder fünfte Bürger Flüchtling oder Vertriebener: 3,6 von 18,4 Millionen Einwohnern. In den folgenden Jahren dominierten jedoch hohe Wanderungsverluste die ostdeutsche Wanderungsbilanz. Von 1950 bis 1994 sank die Bevölkerung Ostdeutschlands trotz zum Teil hoher Geburtenüberschüsse um 2,9 Millionen. Die DDR verlor 5 Millionen Bürger durch Abwanderung in die Bundesrepublik. Die hohen Wanderungsverluste der Jahre 1989/90 beschleunigten schließlich den Zusammenbruch dieses Staates.

Tabelle 4: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden Deutschlands 1950-1994, in Millionen

Jahr	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
1950	50,0	18,4	68,4
1960	55,4	17,2	72,6
1970	60,6	17,1	77,7
1980	61,5	16,7	78,2
1990	63,7	16,1	79,4
1994	66,0	15,5	81,5
Gesamtveränderung, 1950-1994	+16,0	-2,9	+13,1
Migrationssaldo, 1950- 1994	+12,9	-4,9	+8,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Dorbritz/Gärtner 1995, Schulz 1994, Wendt 1994, eigene Berechnungen

Im Vergleich zu anderen Industriestaaten ist die große Zahl von Zuwanderern, die bereits die deutsche Staatsbürgerschaft besaßen oder zumindest einen gesicherten Anspruch darauf hatten, eine Besonderheit. Im Zeitraum zwischen 1945 und 1994 waren mehr als die Hälfte der nach Deutschland eingewanderten Personen aus ethnischer oder juristischer Sicht Deutsche. Der größere Teil kam am Ende des Zweiten Weltkrieges und unmittelbar danach im Zuge von Flucht und Vertreibung von Deutschen aus den ehemaligen Ostgebieten des Deutschen Reichs sowie aus der Tschechoslowakei, Polen, Ungarn und Jugoslawien. Der kleinere Teil kam als Aussiedler aus der östlichen Hälfte Europas. Im Gegensatz zu anderen Einwanderern handelt es sich bei dieser Gruppe um privilegierte Migranten.

Neben der DDR und der Bundesrepublik Deutschland war Österreich das dritte Land, in dem vertriebenen Deutsche nach 1945 auf Dauer ansässig wurden. Österreich nahm 530.000 Vertriebene auf. Dies waren rund 8% von damals 6,5 Mio. Einwohnern auf (vgl. Stanek 1985). Im Gegensatz zur Bundesrepublik und DDR bürgerte Österreich die Vertriebenen jedoch erst 1953 ein. Auch ein Teil jener Personen, die während der späten 40er und 50er Jahre aus Ungarn und Jugoslawien in den Westen flüchteten wurden in Österreich sesshaft. Von 197.000 ungarischen Flüchtlingen des Jahres 1956 blieben 30.000 Personen dauerhaft in Österreich (Fassmann, Münz 1995). Aufgrund starker Abwanderung von Österreichern blieb der Wanderungssaldo der 50er Jahre jedoch negativ. Deutschland war und ist das wichtigste Zielland österreichischer Auswanderer. Erst seit Beginn der 60er Jahre ist auch in Österreich die Zahl der Zuwanderer in den meisten Jahren größer als die der Abwanderer. Im Schnitt der Jahre 1961-1991 lag der Wanderungsgewinn bei rund +13.000 Personen pro Jahr. In den 80er Jahren wurde sogar ein jährliches Plus von 23.000 erreicht. Die Bruttogröße der Zuwanderung war daher deutlich größer. Da Österreich bis in die 90er Jahre über keine bundesweite Wanderungsstatistik verfügte, läßt sich dies jedoch im nachhinein nicht genau quantifizieren. Die in Tabelle 5 analysierten Nettowanderungsströme sind aus Ergebnissen der jeweiligen Volkszählungen sowie den Geburten- und Sterbefallstatistiken rekonstruiert.

Tabelle 5: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden in Österreich 1951-1991

Jahr	Bevölkerung	Periode	Gesamt- veränderung	Wanderungs- bilanz	Geburten-bilanz
1951	6.933.905				
1961	7.073.807	1951-1961	140.000	-129.000	269.000
1971	7.491.526	1961-1971	418.000	77.000	341.000
1981	7.555.338	1971-1981	64.000	74.000	-10.000
1991	7.813.000	1981-1991	256.000	233.000	23.000
		1951-1991	878.000	255.000	623.000

Quellen: Volkszählungsergebnisse 1951, 1961, 1971, 1981, 1991

Derzeit leben in Österreich etwas über 8 Mio. Menschen, darunter mehr als 720.000 Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft<sup>4</sup> (Jahresanfang 1995). Der Anteil der Ausländer beträgt somit 9%; darunter überwiegend Personen, die auch im Ausland zur Welt kamen. Auch von den 91% Inländern sind etwa 7% außerhalb der Grenzen Österreichs geboren: insgesamt etwa 600.000 Personen, darunter in erster Linie Vertriebene der unmittelbaren Nachkriegszeit, ansässig gewordene politische Flüchtlinge und eingebürgerte Arbeitsmigranten. Ausländer und eingebürgerte Zuwanderer machen somit zusammen rund 16% der Wohnbevölkerung aus.

Österreich ist gleichzeitig auch ein Herkunftsland von Arbeitsmigranten. Deren Abwanderung begann bereits in den 50er Jahren. Über 430.000 Österreicher leben im Ausland. Die Mehrzahl der Auslandsösterreicher lebt und arbeitet in Deutschland (183.000) und in der Schweiz (29.000; vgl. SOPEMI 1995).<sup>5</sup>

Die Struktur der Emigranten unterscheidet sich jedoch erheblich von der der Immigranten. Österreichische Arbeitsmigranten in Westeuropa (vor allem in Deutschland) und in Übersee nehmen durchschnittlich höhere Positionen auf den Arbeitsmärkten der Zielländer ein als das Gros der ausländischen Arbeitskräfte in Österreich. Dies hängt einerseits mit einem anderen Qualifikationsspektrum der österreichischen Arbeitsmigranten zusammen, andererseits aber auch mit ihrer bedeutend längeren Aufenthaltsdauer in den Zielländern. Die Abwanderung österreichischer Arbeitskräfte setzte bereits nach dem Zweiten Weltkrieg ein, während mit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte nach Österreich erst in den 60er Jahren begonnen wurde. Überdies unterliegt die Zahl der Auslandsösterreicher geringeren konjunkturellen Schwankungen. Zu

<sup>4</sup> Die Zahl umfaßt (a) ausländische Berufstätige und deren Angehörige, (b) reguläre Flüchtlinge und Asylbewerber, (c) ausländische Ehepartner von Inländern und (d) alle sonstigen Ausländer mit ständigem Wohnsitz und legalem Aufenthalt in Österreich. Nicht enthalten sind die (im Prinzip nur temporär aufgenommenen) Kriegsflüchtlinge aus Bosnien (1996: ca. 70.000). Von diesen wird jedoch ein größerer Teil auf Dauer in Österreich bleiben, da ihnen schon 1994 die Arbeitsaufnahme im Inland gestattet wurde und, anders als in Deutschland, keine Rückkehr nach Bosnien erzwungen werden soll.

<sup>5</sup> Dazu kommen (laut Auskunft des Österreichischen Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten) 21.300 Österreicher in Brasilien, 18.500 in den USA, 10.280 in Kanada, 32.200 in Mittel- und Südamerika, 19.000 in Südafrika, 10.800 in Australien, 10.000 in Italien, 7.000 in Argentinien und 6.500 in Großbritannien. Weitere 62.000 Österreicher (Volkszählung 1991) haben zwar ihren ordentlichen Wohnsitz im Inland, arbeiten aber als Tages- oder Wochenpendler im Ausland: ebenfalls überwiegend in Deutschland und in der Schweiz.

diesen Emigranten, die mit österreichischem Paß in einem anderen Land leben, kommen noch weitere 100.000 ehemalige Österreicher, die inzwischen die Staatsbürgerschaft ihres Gastlandes angenommen haben.

### 3.2 Zuwanderungen von Arbeitsmigranten nach Deutschland

In Westdeutschland trugen Ausländer aus Mittelmeerländern, nach den Vertriebenen der Jahre 1945-48, am zweitstärksten zum Wanderungsgewinn bei. Die Zuwanderung von Ausländern wurde von der Bundesrepublik ab Mitte der 50er Jahre aus wirtschaftlichen Gründen initiiert und war von Anfang an zwischenstaatlich geregelt.

Unmittelbar nach dem Krieg erschwerte die hohe Arbeitslosigkeit zunächst die wirtschaftliche und soziale Integration der Vertriebenen. Mit dem Einsetzen des exportorientierten deutschen „Wirtschaftswunders“ wuchs jedoch die Arbeitskräftenachfrage in den 50er Jahren rasch. Die Arbeitslosigkeit verringerte sich schnell, und sowohl Vertriebene als auch DDR-Übersiedler konnten in die westdeutsche Wirtschaft integriert werden.

Trotz der großen Zahl von Vertriebenen und des jährlichen Zuzugs hunderttausender DDR-Bürger konnten bereits in den 50er Jahren in einigen westdeutschen Branchen Arbeitsplätze nicht mehr besetzt werden (Luettinger 1986). Die westdeutsche Wirtschaft begann, in Südeuropa Gastarbeiter anzuwerben. 1955 wurde das erste Anwerbeabkommen mit Italien geschlossen. Während der 60er Jahre folgten entsprechende Verträge mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und schließlich mit Jugoslawien (1968) (Rudolph 1994).

Anfangs hatten die Anwerbeabkommen nur wenig Bedeutung. In Zeiten des „Wirtschaftswunders“ expandierte die Beschäftigung zunächst durch den Abbau von Arbeitslosigkeit, sowie durch die Integration von Übersiedlern aus der DDR und Ausiedler aus Ostmitteleuropa. 1950 waren in der Bundesrepublik nur rund 72.000 ausländische Arbeitskräfte beschäftigt. 1960 waren es 329.000, davon zur Hälfte Italiener (144.000). Nachdem durch den Bau der Berliner Mauer 1961 die Zuwanderung aus der DDR ein abruptes Ende fand, wurden ausländische Arbeitskräfte in großer Zahl angeworben.

1960 war die Anzahl der offenen Stellen zum ersten Mal seit 1945 höher als die Zahl der Arbeitslosen. Mittelfristig wurde damals ein weiterer Rückgang des deutschen Arbeitsangebots erwartet, u.a. als Folge der demographischen Entwicklung, kürzerer Arbeitszeiten, der durch die beginnende Bildungsexpansion verlängerten Ausbildungszeiten und des sinkenden Rentenalters. Die deutsche Exportwirtschaft befand sich in einem anhaltenden Boom. Alternativen zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bestanden kaum. Rationalisierungsinvestitionen hätten die Arbeitskräfteknappheit kurzfristig nicht lösen können. Eine weitere Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit erschien den politisch Verantwortlichen in jener Periode, in der eine Renaissance traditioneller Familienwerte propagiert wurde, nicht wünschenswert (Rudolph 1994). Auslandsinvestitionen in Billiglohnländern stellten zu diesem Zeitpunkt aufgrund mangelnder Infrastruktur und Kommunikationsmöglichkeiten ebenfalls keine Alternative dar.

Deshalb forcierte die westdeutsche Wirtschaft die Anwerbung von Ausländern. 1964 wurde bereits der einmillionste Gastarbeiter gezählt - und damals auch gefeiert.<sup>6</sup> Neben Italien (296.000) gewannen Griechenland (155.000) und Spanien (151.000) als Herkunftsländer an Bedeutung (Abbildung 1). Die Gesamtzahl der Ausländer in Westdeutschland betrug Ende 1964 etwa 1,2 Mio. (2% der westdeutschen Bevölkerung). Trotz der bereits relativ großen Zahl an ausländischen Arbeitskräften sollte eine dauerhafte Ansiedlung dieses Personenkreises verhindert werden.

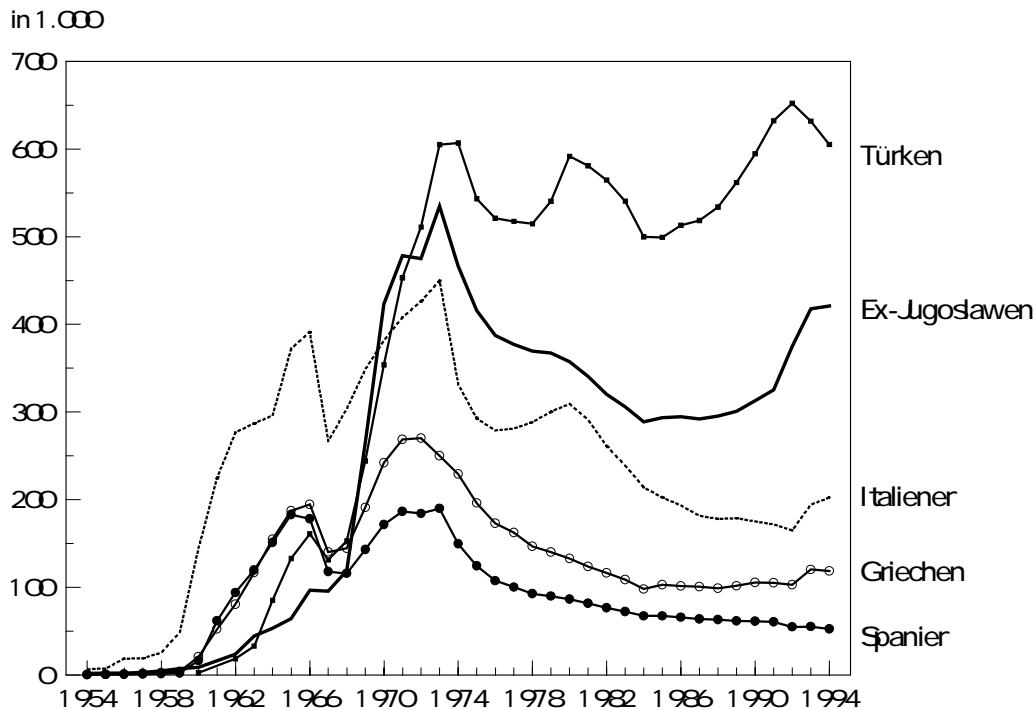
Ursprünglich war die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bloß als Maßnahme zur Überbrückung eines temporären Arbeitskräftemangels in Zeiten der Hochkonjunktur gedacht<sup>7</sup> (Herbert 1986). Deshalb sah das Ausländerrecht keinerlei Integrationsmaßnahmen vor und umfaßte im wesentlichen Bestimmungen eines „Ausländerpolizeirechts“, das vielfältige Sanktionsformen einschließlich der Abschiebung vorsah (Meier-Braun 1988). Die Anwerbung erfolgte entsprechend den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen und wurde unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten durchgeführt (Dohse 1981).

---

<sup>6</sup> Der Portugiese Armando Rodriguez wurde 1964 als einmillionster Gastarbeiter am Bahnhof Köln-Deutz offiziell begrüßt und mit einem Motorrad beschenkt. Der SPIEGEL widmete ihm damals eine Titelgeschichte.

<sup>7</sup> Ähnlich wie die Bundesrepublik handelte später auch die DDR. Sie engagierte zur Verringerung der chronischen Arbeitskräftemangel seit den 60er Jahren Vertragsarbeiter aus sozialistischen Ländern Mitteleuropas, später auch aus Kuba, Mocambique und Vietnam. Dabei hielten die DDR-Verantwortlichen konsequent am Rotationsprinzip fest (Dorbritz, Speigner 1990). Fast alle Arbeitsmigranten mußten nach Ablauf der vereinbarten Frist in ihre Heimatländer zurückkehren. Quantitativ spielte die Ausländerbeschäftigung jedoch in der DDR nie eine so wichtige Rolle wie in der Bundesrepublik. Selbst in den späten 80er Jahren lag die Zahl der Vertragsarbeiter nie über 200.000. Nach der Wende mußten die meisten Vertragsarbeiter in ihre Heimatländer zurückkehren. 1993 arbeiten noch ca. 19.000 ehemalige Vertragsarbeiter in den neuen Bundesländern, davon waren 17.000 Vietnamesen (Geißler 1996: 226):

Abbildung 1: Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland  
nach ausgewählter Staatsbürgerschaft, 1954-1994



bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 inkl. Ostdeutschland

Daten: Rudolph 1994; Ausländerbeauftragte 1995

Diese Form der Anwerbung lag im Interesse fast aller gesellschaftlichen Gruppen in Deutschland und fand eine entsprechend breite Basis. Die Arbeitgeber konnten den Arbeitskräfteengpaß überwinden, die Gewerkschaften waren an der Ausarbeitung der Anwerberegularien beteiligt und hatten die Gleichstellung ausländischer Arbeitskräfte in tariflicher, arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht durchgesetzt und somit ein Lohn-dumping verhindert (Herbert 1986: 191 f.). Für die einheimischen Beschäftigten dienten ausländische Arbeitskräfte als Konjunkturpuffer die den Inländern eine höhere Beschäftigungsstabilität garantierten. Außerdem sollte mit der Zufuhr ausländischer Arbeitskräfte die Abwanderung personalintensiver Produktion in das Ausland verhindert werden. Schließlich boten sich durch die Eingliederung der ausländischen Beschäftigten am unteren Ende der beruflichen Hierarchie vielfach Aufstiegschancen für einheimische Beschäftigte. Auch das staatliche Ordnungs- und Kontrollinteresse blieb gewahrt, so daß der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte zunächst kaum Widerstand hervorrief.

Während der Rezession 1966/67 bestand auch das Prinzip der Rotation, d.h. der befristeten Beschäftigung und beständigen Ersetzung der angeworbenen Arbeitskräfte seine erste Bewährungsprobe. Die Zahl der ausländischen Beschäftigten reduzierte sich kurzfristig um eine halbe Million. Dies waren 46% aller ausländischen Arbeitskräfte (Angenendt 1992:155). Somit war der gewünschte Effekt eingetreten. Ausländische Beschäftigte erwiesen sich damals tatsächlich als Konjunkturpuffer. Deutsche Arbeitnehmer blieben von den Auswirkungen der Krise weitgehend verschont. Die Anpassung ging zu Lasten der ausländischen Beschäftigten.

Die Konjunkturabhängigkeit des Zuzugs und Wegzugs von Arbeitsmigranten war in dieser Phase deutlich erkennbar. Nachdem die Konjunktur sich „erholte“, gab es schon 1968 wieder einen Wanderungsgewinn durch Anwerbung neuer Arbeitskräfte. Von 1968 bis 1973 kamen mehr Gastarbeiter ins Land als je zuvor. Tag für Tag wurden 500 bis 1000 neue Arbeitskräfte angeworben: Im Schnitt ergab dies einen Wanderungsgewinn von 387.000 Personen pro Jahr (1968-1973). In bestimmten Phasen wurden zusätzliche Züge und Flugzeuge gechartert, um rascher neue Arbeitskräfte ins Land zu bringen. Die ausländische Bevölkerung wuchs in dieser Phase (1968-73) von 1,9 auf 4,0 Mio. Personen. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte erhöhte sich von 1,1 Mio. (1968) auf den bisherigen historischen Höchststand von 2,6 Mio. (1973). 1970 waren es bereits 3 Mio. (5%). Die Ausländerbeschäftigung erreichte 1973 mit 2,6 Millionen ihren bisherigen Höhepunkt. 12% aller unselbständig Beschäftigten hatten damals keinen deutschen Paß. Arbeitsmigranten aus der Türkei (605.000), aus Jugoslawien (535.000) und aus Italien (450.000) bildeten damals die größten Gruppen. Insgesamt lebten 1973 fast 4 Mio. Ausländer in Westdeutschland (Ausländeranteil: 7%).

Das anfänglich allgemein akzeptierte Rotationsmodell verlor schon ab den späten 60er Jahren allmählich an Akzeptanz und Durchsetzbarkeit. Viele Gastarbeiter konnten das für den Aufenthalt in Deutschland selbstgesetzte Sparziel nicht innerhalb von ein oder zwei Jahren erreichen. Auch für die westdeutschen Arbeitgeber brachte die ständige Rotation ihrer ausländischen Belegschaft wesentliche Nachteile. Sie wollten nicht ständig neue Arbeitskräfte anstellen und einschulen, bloß weil bei anderen Ausländern die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis abgelaufen war. Kritik an der ständigen Rotation von Gastarbeitern wurde damals sowohl von den Regierungen einiger Herkunftsländer als auch von den deutschen Gewerkschaften formuliert. Die Bundesregierung reagierte darauf 1971 mit einer Erleichterung der Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen. Damit begann für viele die Verfestigung ihres Status. In der Folge kam es in stärkerem Maße zum Nachzug von Familienangehörigen. Die Möglichkeiten der deutschen Behörden, Zuwanderungen je nach Entwicklung des Arbeitsmarktes zu regulieren, verringerten sich dadurch beträchtlich. Dennoch war die Verlangsamung der Rotation zu Beginn der 70er Jahre somit kein ordnungspolitisches Versäumnis, sondern entsprach vielmehr der Nachfrage der deutschen Industrie nach dem Einsatz besser qualifizierter bzw. angelernter Kräfte.

Für die Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland bedeutete das Jahr 1973 einen wesentlichen Einschnitt. Die deutsche Regierung erhöhte zunächst die Gebühren, die Arbeitgeber für die Anwerbung von Gastarbeitern zahlen mußten, auf das Dreifache. Dies geschah bereits vor dem ersten Ölpreis-Schock und der darauf folgenden Rezession. Ein Stopp oder eine deutliche Begrenzung der Gastarbeiteranwerbung erfolgte in diesem Zeitraum auch in anderen europäischen Ländern: zuerst in der Schweiz unter den Einfluß einer fremdenfeindlichen und rechtspopulistischen Bewegung (1970), in Schweden (1972), später in Frankreich (1974). Nach dem OPEC-Ölembargo verkündete die Bundesregierung im Oktober 1973 die Beendigung der Anwerbung von Gastarbeitern.

Der Anwerbestopp zielte auf eine Verringerung der Ausländerbeschäftigung in Deutschland. Begleitende Maßnahmen sollten anfänglich eine Rückkehr in die Herkunftsländer fördern, seit den späten 70er Jahren wurden auch Maßnahmen zur sozialen

Integration ergriffen. Zwar wurde durch den Anwerbestopp eine Begrenzung der Zuwanderung erreicht, eine deutliche Senkung der Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer konnte jedoch nicht erzielt werden. Der Wanderungssaldo von Ausländern war zwar in den Jahren 1974 bis 1977 negativ. Insgesamt ging die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer in diesen vier Jahren jedoch um weniger als 200.000 Personen zurück. Die Zahl der ausländischen Beschäftigten sank hingegen um 706.000 auf 1,9 Mio. (1977). Diese Entwicklung war nicht von Dauer. Bereits 1976 stiegen die Zuzüge wieder an, und die Fortzüge sanken. 1978 hatte die ausländische Bevölkerung erneut einen Wanderungsgewinn von 50.000 Personen. 1979 waren es 180.000 und 1980 schon 246.000 Personen.

1980 lebten 4,5 Mio. Ausländer in der Bundesrepublik (Ausländeranteil: 7%). Die Zahl der ausländischen Beschäftigten betrug 2,1 Mio., unter ihnen in erster Linie Arbeitsmigranten aus der Türkei (592.000), Jugoslawien (357.000) und Italien (309.000). In den darauffolgenden Jahren ging die Zahl der Ausländer trotz der Rezession der frühen 80er Jahre nur unwesentlich zurück (1985: 4,4 Mio.), während die Zahl der ausländischen Beschäftigten deutlich sank (1985: 1,6 Mio.). In dieser Periode (1983-84) versuchte die Bundesregierung die Rückkehr von Arbeitsmigranten in ihre Herkunftsländer durch finanzielle Anreize zusätzlich zu fördern. Tatsächlich wanderten in den Jahren 1982-84 per Saldo 470.000 Ausländer ab. 1985-87 war der Wanderungssaldo der Ausländer hingegen wieder positiv.

Die sinkende Ausländerbeschäftigung jener Periode hatte unterschiedliche Ursachen. Während sich das Wirtschaftswachstum verlangsamte, führte der Eintritt der deutschen „Babyboom-Generation“ in das Erwerbsleben zu einem größeren Angebot inländischer Arbeitskräfte. Überdies waren Sektoren und Branchen, in denen Ausländer Beschäftigung gefunden hatten, in hohem Maße vom strukturellen Wandel betroffen, wodurch viele Arbeitsplätze verloren gingen (Münz, Ulrich 1993).

Nach 1987 kam es zu einer neuen Welle der Einwanderung von Ausländern. Dazu trugen die steigende Zahl der Asylbewerber, der Fall des Eisernen Vorhangs, Krieg und ethnische Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien sowie die sich zuspitzende Situation im kurdisch besiedelten Teil der Türkei bei. Die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien und im Südosten der Türkei schlugen sich nicht nur in der Statistik der Asylanträge nieder. Sie waren für etliche Arbeitsmigranten auch der Anlaß, weitere Familienangehörige nach Deutschland zu holen und eigene Rückkehrpläne aufzugeben.

Die neu gewonnene Reisefreiheit nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ließ bei vielen Personen in den Transformationsstaaten den Wunsch wachsen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen und den widrigen Lebensbedingungen durch Arbeitssuche in einem der westeuropäischen Ländern zumindest eine Zeitlang zu entgehen. Deutschland war aufgrund seiner geographischen Lage ein bevorzugtes Ziel.

Die Bundesregierung reagierte auf diese Entwicklung einerseits mit einer Intensivierung der Grenzkontrollen, andererseits wurden auch neue legale Zuzugsmöglichkeiten eröffnet. Dabei handelt es sich jedoch ausschließlich um temporäre Beschäftigungsformen. Für einen individuell befristeten Zeitraum haben osteuropäische Saisonarbeiter, Kontraktarbeiter, Gastarbeiter oder Grenzgänger Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Temporäre Beschäftigungsformen sollten vor allem dazu dienen, Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, beispielsweise im Pflegebereich. Eine Anpassung an die

Erfordernisse des Arbeitsmarktes sollte gewährleistet und gleichzeitig die sozialen Folgekosten dauerhafter Zuwanderung vermieden werden (Sandbrink 1996, Werner 1996a: 39ff). Überdies spielte das Argument eine Rolle, daß der befristete Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt den Transfer beruflicher Qualifikationen in die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten beschleunigen und Härten des Transformationsprozesses durch Schaffung von zusätzlichem Einkommen abfedern helfen sollte (Hönekopp 1997).

Ausländische Saisonarbeiter können bis zu drei Monaten im Jahr einer Beschäftigung in der Landwirtschaft und anderen ausgewählten Bereichen, etwa dem Hotel- und Gaststättengewerbe nachgehen. Wurden 1991 noch 129.000 Saisonarbeiter angefordert, waren es 1995 bereits 193.000. Nach Abzug von Stornierungen blieben für 1995 177.000 zustandgekommene Saisonarbeitsverhältnisse (Werner 1996a: 46). Werkvertragsarbeiter sind bei ausländischen Firmen beschäftigt, die als Subunternehmer bei einer deutschen Firma tätig sind. Dieses Verfahren ist insbesondere im Baubereich üblich. 1992 waren noch 95.000 Werkvertragsarbeiter in Deutschland beschäftigt, 1995 sank ihre Zahl auf 49.000 (Werner 1996a: 47). Mit einigen osteuropäischen Ländern wurden auch kleine Kontingente an Gastarbeitern vereinbart. Insgesamt belaufen sich diese Kontingente auf 9.900 Personen, allerdings wurden sie nicht voll ausgeschöpft und 1994 nur von 5.500 Arbeitnehmern in Anspruch genommen (Werner 1996a: 44). Während die Zahl der temporären Beschäftigungsverhältnisse von osteuropäischen Beschäftigten 1994 gegenüber 1993 zurückging, war 1995 wieder ein Anstieg der temporären Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten. Ein Ziel, das mit der Möglichkeiten des temporären Zugangs für Osteuropäer zum deutschen Arbeitsmarkt erreicht werden sollte, ist die Vermeidung illegaler Beschäftigungsverhältnisse (Sandbrink 1996). Ob dieses Ziel erreicht werden konnte, ist allerdings unbekannt.

Wie auch in anderen Staaten gibt es in Deutschland Anzeichen für eine Zunahme illegaler Beschäftigungsverhältnisse<sup>8</sup>. Allerdings können über deren Zahl nur Spekulationen angestellt werden. Empirisch gesichertes Material gibt es nicht, sondern bloß einige Hinweise. So stieg beispielsweise zwischen 1990 und 1994 die Zahl derer, die bei einem unerlaubten Grenzübertritt aufgegriffen wurden von 7.200 auf 31.100 (Vogel 1996: 6). Da viele, die illegal einer Arbeit nachgehen, legal nach Deutschland einreisen (beispielsweise mit gültigem Paß als Reisende oder mit einem Touristenvisum) kann aus diesen Zahlen nicht auf den Umfang illegaler Beschäftigungsverhältnisse geschlossen werden. Im gleichen Zeitraum stieg jedoch auch die Zahl der Verfahren wegen illegaler Ausländerbeschäftigung von 28.800 (1990) auf 71.600 (1994) an (Vogel 1996: 6). Dieser Anstieg muß nicht ausschließlich Resultat einer wachsenden Zahl illegaler Beschäftigungsverhältnisse gewesen sein, sondern kann sich auch aus einer erhöhten Kontroll-dichte erklären. Dennoch bleiben Anzeichen für eine zunehmende Bedeutung illegaler Beschäftigungsverhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Zwischen 1988 und 1994 stieg die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer von 4,5 Mio. auf 6,9 Mio. Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer wuchs in dieser Periode nur von 1,6 auf 2,2 Millionen. Größte Gruppen sind nach wie vor die Arbeitskräfte aus

---

<sup>8</sup> Illegalität kann sich sowohl auf den Aufenthaltsstatus als auch auf den Beschäftigungsstatus beziehen. Beispielsweise kann eine Person, die sich legal im Land aufhält, illegal einer Beschäftigung nachgehen.

der Türkei (1994: 605.000) und aus dem ehemaligen Jugoslawien (420.900), deren Zahl wieder das Niveau von 1973/74 erreichte. Im Gegensatz dazu ist die Zahl der beschäftigten Italiener (202.500), Griechen (118.600) und Spanier (52.600) deutlich geringer als 20 Jahre zuvor (siehe Abbildung 1). Insgesamt registrierte die Wanderungsstatistik zwischen 1954 und 1995 etwas über 23 Mio. Zuzüge von Ausländern nach Deutschland. Im gleichen Zeitraum verließen 16,8 Mio. Ausländer die Bundesrepublik. Der Wanderungsgewinn betrug somit bei der ausländischen Bevölkerung 6,3 Mio. Personen.

### 3.3 Zuwanderung von Arbeitskräften nach Österreich

Die quantitativ wichtigsten Komponenten der österreichischen Migrationsbilanz sind seit Anfang der 50er Jahre die österreichische Arbeitsmigranten nach Westdeutschland, der Schweiz und nach Übersee sowie seit 1961/62 die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte durch Österreich. In einzelnen Jahren spielte auch die Flucht von Bürgern östlicher Nachbarstaaten quantitativ eine große Rolle.<sup>9</sup> Sowohl nur die Arbeitsmigration von Österreichern ins westliche Ausland als auch jene von Ausländern nach Österreich folgten der Logik von höheren Löhnen, der Nachfrage nach Arbeitskräften und besserer Arbeitsbedingungen in den entwickelteren Industriestaaten. Zugleich war diese Migration bis in die 70er Jahre das Ergebnis einer staatlich geregelten Anwerbungs- und Kontingentierungspolitik.

Die zwischenstaatlich organisierte Ausländerbeschäftigung begann in Österreich etwas später als in Westdeutschland und deutlich später als in Frankreich oder der Schweiz.<sup>10</sup> Ein erstes Anwerbeabkommen wurde 1962 zwischen Österreich und Spanien geschlossen, ein zweites 1964 mit der Türkei, ein drittes 1966 mit Jugoslawien. Das Abkommen mit Spanien blieb bedeutungslos. Der jährliche Zuwachs der ausländischen Arbeitskräfte in Österreich belegt, daß erst Mitte der 60er Jahre ausländische Arbeits-

---

<sup>9</sup> Die Abgrenzung zwischen Arbeitsmigration, Flucht aus wirtschaftlicher Not und politisch motivierter Auswanderung fällt nicht immer leicht. Die historische Entwicklung seit 1945 zeigt, daß Flüchtlingsströme und Gastarbeiterwanderung einander zumindest teilweise substituieren. Am Beispiel der Asylbewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien läßt sich dies belegen. 1960 bis 1967 stellten sie in Österreich unter allen Asylbewerbern die größte Gruppe. Mit dem massiven Zustrom jugoslawischer Arbeitsmigranten reduzierte sich der Flüchtlingsstrom. Ob sich das politische Klima in Ex-Jugoslawien damals tatsächlich verbessert hatte, oder ob die potentiellen Asylbewerber nun als „Gastarbeiter“ nach Österreich kamen, läßt sich im nachhinein schwer beurteilen. Die Substitution von potentiellen Flüchtlingen durch Arbeitsmigranten aus demselben Herkunftsland verweist jedoch auf ein zentrales Problem solcher Etikettierungen: Begriffe wie Asylbewerber, Wirtschaftsflüchtling, Gastarbeiter, arbeitsuchender Tourist oder illegal anwesender Ausländer beziehen sich z. T. auf den gleichen Personenkreis. Was sich ändert, sind oft nur die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen im jeweiligen Zielland.

<sup>10</sup> 1961 sah eine Übereinkunft zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung (sog. „Raab-Olah-Abkommen“) erstmals ein Kontingent von 47.000 ausländischen Arbeitskräften vor, die den jeweiligen Branchen ohne Einzelfallprüfung zugeteilt werden konnten. Die Gewerkschaften stimmten unter der Voraussetzung gleicher Löhne, einer auf maximal ein Jahr beschränkten Arbeitsbewilligung und der vorrangigen Kündigung von Ausländern beim Verlust von Arbeitsplätzen zu (Wimmer 1986; Bauböck 1996).

kräfte in nennenswerter Zahl angeworben wurden (+10.000 bis +15.000 pro Jahr). Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre nahm die Zahl ausländischer Arbeitskräfte jährlich um 20.000 bis 40.000 Personen zu. Zu diesem Zeitpunkt kamen vor allem Jugoslawen ins Land. Mit 230.000 ausländischen Arbeitskräften erreichte die sogenannte „Gastarbeiterbeschäftigung“ 1973 ihren ersten Höhepunkt (vgl. Tabelle 0.3). Bezogen auf alle unselbständig Beschäftigten bedeutete dies damals einen Ausländeranteil von nicht ganz 10%.

Als Folge des Anwerbstopps 1973 ging die Zahl der ausländischen Beschäftigten zurück. Genauso wie in der Bundesrepublik führte auch in Österreich die ökonomische Stagnation und das Nachrücken geburtenstarker Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt zu einer Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen ausländischer Beschäftigter. Ab 1973/74 wurde in Österreich die Zahl der beschäftigten Ausländer drastisch verringert. 1984 gab es in Österreich nur noch 138.700 registrierte ausländische Arbeitskräfte. Dies bedeutete einen Rückgang von fast 40% innerhalb von 10 Jahren. Ab Mitte der 80er Jahre stieg die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte erneut an. Im Jahresdurchschnitt 1995 arbeiteten wieder 291.000 Ausländer legal in Österreich, mehr als doppelt so viele wie 1984. Weitere 24.900 Ausländer waren arbeitslos gemeldet.<sup>11</sup> Von den ausländischen Arbeitsmigranten ist derzeit nur noch ein kleiner Teil (ca. 20%) im Rahmen von Branchenkontingenten beschäftigt. Rund ein Drittel besitzt einen sogenannten Befreiungsschein und kann damit den Arbeitgeber frei wählen. Der Rest arbeitet aufgrund individuell erteilter Beschäftigungsbewilligungen (für einen Arbeitgeber zur Beschäftigung eines spezifischen Ausländers) oder auf der Basis von Arbeitsgenehmigungen (für den Migranten). Dazu kommt eine wachsende Zahl illegal beschäftigter oder auf eigene Rechnung arbeitender Zuwanderer aus Ostmitteleuropa und vom Balkan. Ein Großteil von ihnen übt temporäre Beschäftigungen aus und hält sich nur vorübergehend in Österreich auf.

Abbildung 2: Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, nach Herkunftsländern

### **Fehler! Kein Thema angegeben.**

Jahresdurchschnitte

Quellen: *Zeitreihe bis 1983 lt. Biffi (1986: 40), 1984–1993 lt. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und lt. Statistische Übersichten (ÖSTAT/WIFO).*

Insbesondere Arbeitskräfte aus dem ehemaligen Jugoslawien kehrten nach 1973 in ihr Heimatland zurück, während sich die Zahl der beschäftigten Türken kaum änderte. Die Wanderung von Arbeitskräften aus dem ehemaligen Jugoslawien war bis in die 80er Jahre stärker konjunkturabhängig als die anderer Herkunftsgruppen. Nur zum kleineren Teil kann dieser „Abbau“ auf Einbürgerungen zurückgeführt werden, obwohl Ex-Jugoslawen und Türken aufgrund ihrer im Durchschnitt relativ langen Aufenthaltsdauer eher die Möglichkeit hätten, die österreichische Staatsbürgerschaft zu erhalten und damit aus

---

<sup>11</sup> 1991 wurde eine maximale Obergrenze von 10% beschäftigten (bzw. arbeitslosen) Ausländern auf dem Arbeitsmarkt (damals maximal 308.000 Personen) fixiert und mit Inkrafttreten des EWR 1993 auf einen Anteil von 9% Nicht-EU-Ausländern abgesenkt. Saisonarbeitskräfte sind darin nicht enthalten.

der Statistik der ausländischen Arbeitskräfte zu „verschwinden“.<sup>12</sup> Seit 1990/91 überlagerten Kriege, Konflikte und ethnische Säuberungen in Bosnien, Kroatien und Serbien den zuvor weitgehend konjunkturabhängigen Verlauf der (ex)jugoslawischen Zu- bzw. Abwanderung.

Die Beschäftigung bundesdeutscher Arbeitskräfte in Österreich schwankte während der letzten 30 Jahre kaum. Die meisten Deutschen arbeiten an qualifizierten Arbeitsplätzen in wirtschaftlich stabilen Branchen. Zugenommen hat in Österreich seit den 70er Jahren indes die Beschäftigung von Arbeitskräften „sonstiger“ Nationalität. Darunter fallen sowohl Personen außereuropäischer Herkunft (Philippinen, Thailand etc.) als auch seit 1989/90 Arbeitsmigranten aus Ostmitteleuropa. Von den rund 73.500 „sonstigen“ ausländischen Arbeitskräften kamen 1995 ca. 41.000 (bzw. 13,9% aller ausländischen Arbeitskräfte) aus Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei und Rumänien.

Neben dem verstärkten Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen nach Österreich (vgl. Abschnitt 3.4) wurden seit den späten 80er Jahren wieder Zugangsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte geschaffen. Beides zusammen bewirkte enorme Wanderungsgewinne. 1989 betrug der Saldo +56.100, 1990 +71.900 und 1991 sogar +87.700. 1992 sank der Saldo auf +82.100, 1993 auf +40.300 und 1994 auf +13.100. Zu Österreichs 7,6 Mio. in- und ausländischen Einwohnern des Jahres 1988 kamen binnen fünf Jahren fast 350.000 Personen neu hinzu. Die hohen Wanderungssalden der Jahre 1989-1993 wurden anfangs durch die Zunahme ausländischer Arbeitskräfte und nachgeholter Familienangehöriger aus dem ehemaligen Jugoslawien, der Türkei und erst ab Mitte 1990 aus den angrenzenden Staaten Ostmitteleuropas bestimmt. Erst 1992/93 gingen sie mehrheitlich auf das Konto der Kriegsflüchtlinge aus Bosnien. Damit änderte sich die soziale und demographische Struktur der Ausländer recht deutlich. Mit der Ostöffnung erhöhte sich zuerst der Anteil der erwerbstätigen Männer. Aus den Krisen- und Kriegsgebieten in Kroatien und Bosnien flüchteten hingegen in erster Linie Frauen, Kinder und alte Leute nach Österreich (Wils, Fassmann 1994).

---

<sup>12</sup> Ein Hauptgrund für die vor 1989 feststellbare höhere Flexibilität der Arbeitskräfte aus dem ehemaligen Jugoslawien dürfte in der stärkeren ökonomischen und sozialen Bindung an die Herkunftsregionen liegen. Oftmalige Rückreisen in die Heimat, hohe monetäre Transfers und das Zurücklassen von Kindern und engen Familienangehörigen förderten diese Bindung. Dies hat sich durch den Zerfall Jugoslawiens, die Kriege in Kroatien und Bosnien sowie durch die Repression ethnischer Minderheiten auch in nicht umkämpften Gebieten erheblich verändert. Etliche Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien haben inzwischen ihre Angehörigen nachgeholt und werden voraussichtlich für immer in Österreich bleiben. Anders war die Situation bei türkischen Arbeitsmigranten. Die größere Distanz zu ihren Heimatregionen erschwerte den regelmäßigen Besuch, und die ungünstige ökonomische Situation in der Türkei erschwerte die Reintegration in den heimischen Arbeitsmarkt. Überdies war und ist bei türkischen Zuwanderern kurdischer Herkunft der Wunsch nach einer Rückkehr unter den derzeit vorherrschenden Rahmenbedingungen verständlicherweise nicht sehr stark ausgeprägt.

### Abbildung 3: Ausländische Arbeitnehmer

Fehler! Kein Thema angegeben. Fehler! Kein Thema angegeben.  
Deutschland: bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 inkl. Ostdeutschland

*Daten: Statistisches Bundesamt für Deutschland; Fassmann/Münz 1995 für Österreich*

Der quantitative Verlauf der Ausländerbeschäftigung in Deutschland und Österreich ist überraschend ähnlich (vgl. Abbildung 3). In beiden Ländern begann die Rekrutierung von Ausländern später als beispielsweise in Frankreich, Belgien oder der Schweiz. Nach Beginn der zwischenstaatlich geregelten Anwerbung stieg die Zahl der ausländischen Beschäftigten sowohl in der Bundesrepublik als auch in Österreich sehr schnell an. Während in der Wirtschaftskrise von 1967/68 in Westdeutschland die Zahl der ausländischen Beschäftigten deutlich zurückging, führte diese Rezession in Österreich nicht zu einem Rückgang, der zu diesem Zeitpunkt allerdings noch im Vergleich zu Deutschland niedrigeren Zahl ausländischer Arbeitnehmer.

1973 erreichte die Ausländerbeschäftigung in beiden Staaten ihren vorläufigen Höhepunkt. In Deutschland waren 1973 ca. 2,6 Millionen ausländische Arbeitnehmer beschäftigt, in Österreich waren es 227.000. Der darauffolgende Rückgang an ausländischen Beschäftigten war in Deutschland und Österreich etwa gleich groß. Die Zahl der ausländischen Beschäftigten ging jeweils um rund 40% zurück und erreichte in Österreich im Jahre 1984 ihren niedrigsten Stand, in Westdeutschland wurde dieses Minimum 1985 erreicht. Durch die Rückkehr österreichischer Gastarbeiter aus Deutschland und der Schweiz erhöhte sich jedoch in Österreich das einheimische Arbeitskräfteangebot. Seit 1985 stieg die Zahl der ausländischen Beschäftigten in Österreich proportional wesentlich stärker als in (West-) Deutschland. Österreich reagierte auf die gute Konjunkturentwicklung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre und den kurzen deutschen Vereinigungsboom, von dem Österreich besonders profitierte, abermals mit einer Ausweitung der Ausländerbeschäftigung. In Westdeutschland geschah dies in weit geringerem Umfang. Eine Ursache dafür ist die starke Zuwanderung von DDR-Bürgern und deutschstämmigen Aussiedlern. Deren Integration in den westdeutschen Arbeitsmarkt reduzierte die Chancen für Ausländer. Das heißt: In beiden Ländern beruhte die Ausweitung der Zahl der Beschäftigten in den späten 80er und frühen 90er Jahren auf Immigration. Doch nur in Österreich schlug sich dies in der Entwicklung der Ausländerbeschäftigung sichtbar nieder.

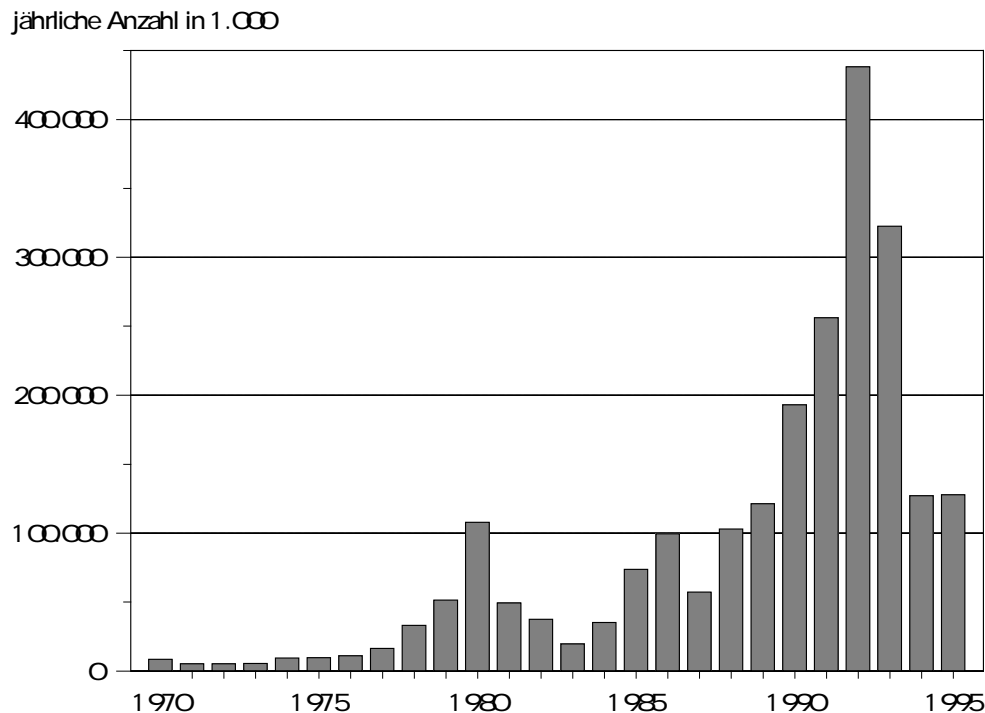
#### 3.4 Flucht und Asyl

Artikel 16 des deutschen Grundgesetzes bestimmt: "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht." Bis 1993 verband sich damit ein im internationalen Vergleich relativ weit gefasster individueller Rechtsanspruch auf Asyl. Er war mit Blick auf die deutsche NS-Vergangenheit und die Erfahrungen einiger Nachkriegspolitiker formuliert worden, die die Jahre 1933-45 im Exil überlebt hatten.

Zwischen 1953 und 1978 kamen 178.000 Asylbewerber in die Bundesrepublik (Durchschnitt: 7.100 jährlich). Kurzfristige Anstiege gab es nur nach der Niederschla-

gung des ungarischen Aufstandes (1956) und dem gewaltsamen Ende des "Prager Frühlings" (1968/69). Als Folge des Militärputsches in der Türkei 1980 und der Verhängung des Kriegsrechtes in Polen 1980 wurden 1979-81 in Deutschland weitere 200.000 Asylanträge gestellt. Die Bundesregierung reagierte auf diese Entwicklung mit administrativen Maßnahmen. Die Bundesregierung reagierte auf diese Entwicklung mit der Wiedereinführung der Visumpflicht für türkische Staatsbürger, die bereits für Polen galt. Daraufhin ging die Zahl der Asylbewerber aus beiden Staaten um fast 90% zurück (Abbildung 4).

Abbildung 4: Asylanträge in Deutschland, 1970-95



Daten: Statistisches Bundesamt

Mit Ausnahme der Jahre 1979-81 blieb die Zahl der Asylanträge bis Mitte der 80er Jahre unter 40.000 pro Jahr. Ab Mitte der 80er Jahre stieg sie jedoch deutlich an (vgl. Abbildung 4). Der Bürgerkrieg in Sri Lanka und die Verfolgung der tamilischen Minderheit 1985/86 sowie der Krieg und die "ethnischen Säuberungen" im ehemaligen Jugoslawien (vor allem in Kroatien und in Bosnien, aber auch in der Vojwodina und im Kosovo) sind weitere Beispiele für Krisen und Konflikte, die zu einem Anwachsen der Flüchtlingsströme nach Deutschland führten. Dies ist auch an der von Jahr zu Jahr sich ändernden Struktur der Herkunftsländer von Asylbewerbern ablesen. Manche Autoren sehen dies als einen Beleg dafür, daß bei den Asylsuchenden die Push-Faktoren gegenüber den Pull-Faktoren dominieren (z. B. Bade 1994). Der Blick auf die Statistik macht klar, daß sich die Gewichte ab 1987/88 von der Arbeitsmigration und dem legalen Familiennachzug zum Asylverfahren verschoben. Anfang der 70er Jahre betrug der Anteil der Asylbewerber an der Bruttozuwanderung von Ausländern nach Deutschland unter 1%, Anfang der 90er Jahre über 30% (Tabelle 6).

Tabelle 6: Asylbewerber und die Zuwanderung von Ausländern,  
(West-)Deutschland 1970-1994

Jahr	Zuzüge (brutto)	Wanderungs- saldo (netto)	Asylbewerber	
	von Ausländern, in 1000		in 1000	in % aller Zuzüge v. Ausländern
1970	976,2	541,6	8,6	0,9
1971	870,7	370,5	5,4	0,6
1972	787,2	272,7	5,3	0,7
1973	869,1	342,3	5,6	0,6
1974	542,4	-39,5	9,4	1,7
1975	367,3	-233,1	9,6	2,6
1976	388,2	-127,4	11,1	2,9
1977	423,5	-28,7	16,4	3,9
1978	456,7	50,7	33,1	7,3
1979	545,9	179,8	51,5	9,4
1980	632,3	246,3	107,8	17,1
1981	502,0	86,2	49,4	9,8
1982	322,4	-111,4	37,4	11,6
1983	276,4	-148,7	19,7	7,1
1984	333,3	-213,2	35,3	10,6
1985	400,0	32,2	73,8	18,5
1986	479,5	131,5	99,7	20,8
1987	473,3	139,1	57,4	12,1
1988	648,6	289,5	103,1	15,9
1989	770,8	332,5	121,3	15,7
1990	842,4	376,3	193,1	22,9
1991	920,5	423,0	256,1	27,8
1992	1.207,6	592,9	438,2	36,3
1993	986,9	276,6	322,6	32,7
1994	773,9	252,5	127,2	16,4

*Bis 1988 nur Westdeutschland, ab 1989 Deutschland gesamt*

*Zuwanderungen inklusive Asylbewerber*

*Quelle: Statistisches Bundesamt*

Nachdem die jährliche Zahl der Asylbewerber Ende der 80er Jahre 100.000 überschritt, wurden der Charakter dieser Zuwanderung und Möglichkeiten ihrer Begrenzung zu einem zentralen Thema der deutschen Innenpolitik. Dabei spielte die Vorstellung eine Rolle, daß die große Mehrzahl der Asylbewerber nicht Verfolgte seien, sondern aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kämen. In der Praxis hat es sich als schwierig erwiesen, politische und ökonomische Motive zu trennen. Vielfach trifft beides zu (Overbeek 1995). Die Vorstellungen darüber werden in der deutschen Öffentlichkeit durch die geringen Anerkennungsquoten beeinflußt. Vor 1980 betrug die Anerkennung unter den Bedingungen des Kalten Krieges noch über 80%, 1985 erreichte die Quote immerhin noch 29%. Zu Beginn der 90er Jahre bekamen nur noch zwischen 3-7% der Antragsteller nach zumeist mehrmonatigen Prüfung in erster Instanz den Status eines politischen Flüchtlings zugesprochen (1993: 3%). Nach Inkrafttreten des reformierten Asylrechts und der in der Folge verringerten Asylbewerberzahlen, erhöhte sich der Anteil der Anerkennungen in erster Instanz. Die niedrigen Anerkennungsquoten

bedeuten jedoch keineswegs, daß die verbleibenden 90% einfach als „Scheinasylanten“ oder Wirtschaftsflüchtlinge klassifiziert werden können.

Das deutsche Asylverfahren akzeptiert individuelle Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Organe nur dann als Asylgrund, wenn diese im Verfolgerstaat eindeutig politisch motiviert sind. Der Nachweis einer Bedrohung von Leben und Freiheit des Antragstellers durch Bürgerkrieg, Terror oder „ortsübliche“ Folter reichen für die Zuerkennung des politischen Asyls inzwischen nicht mehr aus. Viele nicht anerkannte Asylbewerber werden jedoch aufgrund der Refoulement-Verbots der Genfer Flüchtlingskonvention mit Rücksicht auf die aktuelle Situation in ihren Heimatländern nicht abgeschoben bzw. in Deutschland geduldet.

Ein Teil der abgelehnten Asylbewerber beschreitet den Rechtsweg und erreicht in einer späteren Phase des Verfahrens die Aufhebung eines negativen Asylbescheids. Klaus Bade (1994) verweist auf Schätzungen, nach denen mindestens ein Fünftel der Asylbewerber in diese Kategorien fällt. Tatsächlich abgeschoben wurden in den letzten Jahren nur 15-20% der abgelehnten Asylbewerber. Eine größere Zahl kehrte ohne äußeren Zwang ins Herkunftsland zurück. Andere wanderten in Drittstaaten weiter. Die Mehrzahl aber blieb in Deutschland (Schulz 1994).

Nach Schätzungen des Bundesinnenministeriums lebten 1994 mehr als 1,7 Mio. Flüchtlinge und Asylbewerber in Deutschland (Ausländerbeauftragte 1995). Die größte Gruppe (650.000) waren De-facto-Flüchtlinge, deren Asylantrag zwar abgelehnt wurde, die aber aus humanitären oder politischen Gründen geduldet oder nicht abgeschoben wurden. Die zweitgrößte Gruppe (415.000) waren 1994 Asylbewerber, deren Antrag noch geprüft wurden. Demgegenüber gab es 267.000 Asylberechtigte samt Familienangehörigen. Eine weitere Gruppe sind Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, für die durch eine Änderung des Ausländergesetzes seit dem 1.7. 1993 die Möglichkeit einer vorübergehenden Aufnahme ohne Einzelfallprüfung besteht. Es handelte sich dabei um 320.000 Personen; fast ausschließlich um Kriegsvertriebene aus Bosnien.

Ein quantitativ geringes Gewicht haben Kontingentflüchtlinge (1994: 67.200), die im Rahmen humanitärer Aktionen des UNHCR oder aus anderen Gründen aufgenommen wurden und eine dauerhaftes Bleiberecht in der Bundesrepublik haben. Die größte Gruppe sind Juden aus der ehemaligen Sowjetunion (und deren nicht-jüdische Familienangehörige), die in Deutschland als Kontingentflüchtlinge behandelt werden. Der Nachweis einer individuellen Verfolgung müssen sie nicht erbringen. Zwischen 1990 und 1995 kamen ca. 48.000 Juden (und Angehörige) auf diesem Wege nach Deutschland. Weitere 110.000 Personen hatten bis 1996 bei deutschen Botschaften in den Nachfolgestaaten der UdSSR einen entsprechenden Antrag gestellt. 1990 hatte die letzte DDR-Regierung (de Maizière) sowjetische Juden eingeladen, sich in Ostdeutschland anzusiedeln, um dort die jüdischen Gemeinden zu stärken. Diese Einladung wurde nach der Vereinigung zwar nicht erneuert. Die in diesem Zusammenhang getroffenen Vereinbarungen werden von bundesdeutscher Seite jedoch weiterhin eingehalten. Schließlich findet sich in der Statistik der Flüchtlinge noch eine Gruppe von 20.600 Staatenlosen (1993), die nicht abgeschoben werden können.

Der starke Anstieg der Asylbewerberzahlen zwischen 1988 und 1992 und das hohe Niveau der gesamten Zuwanderungen in dieser Phase führten zu einer intensiven Diskussion über eine Neuregelung des Asylrechts in Deutschland. Für die CDU/CSU und

konservative Gruppierungen ging es dabei vor allem um eine Begrenzung des Zustroms von Asylbewerbern. Die SPD und Teile der FDP strebten in diesem Zusammenhang ein Paket von Regelungen zu Einwanderung, Integration und Einbürgerung von Zuwanderern an. Im Ergebnis dieser Auseinandersetzung entstand 1993 der sogenannte Asylkompromiß (Blahusch 1994, Das Manifest 1994). Damit wurde die Möglichkeit, in Deutschland politisches Asyl zu beantragen, in zweierlei Richtung erschwert. Zum einen können Bewerber, die über ein Mitgliedsland der EU oder über einen anderen sogenannten "sicheren Drittstaat" nach Deutschland einreisen, dorthin sofort und ohne rechtliche Prüfung wieder abgeschoben werden. Zum anderen wurde für Asylbewerber aus "verfolgungsfreien Herkunftsstaaten" ein vereinfachtes Prüfungsverfahren geschaffen, welches in den meisten Fällen auf eine sofortige Ablehnung und Abschiebung hinausläuft.

Da Deutschland von sicheren Drittstaaten umgeben ist, bleibt für Asylbewerber nur der Luft- und Seeweg oder eine illegale Einreise. Ergänzend zu der Neuregelung des Asylrechts wurden 1993 mit Polen und der Schweiz sowie 1994 mit der Tschechischen Republik Abschiebeabkommen vereinbart. Asylbewerber, die diese Staaten im Transit durchquert haben, müssen von diesen nun wieder aufgenommen werden. 1992 wurden mit Rumänien und 1994 mit Bulgarien Abkommen über die Rückführung von Asylbewerbern aus diesen Ländern geschlossen. 1995 wurde mit Vietnam die Rückkehr ehemaliger DDR-Vertragsarbeiter vereinbart. 1993-95 unterstützte Deutschland die Aufwendungen für stärkere Grenzkontrollen und die Errichtung von Auffanglagern in Polen mit 120 Mio. DM und in Tschechien mit 60 Mio. DM. Rumänien erhielt finanzielle Unterstützung für die Reintegration rumänischer Asylbewerber. Dabei handelt es sich zu einem großen Teil um Roma. Es gibt allerdings keinen Hinweis darauf, daß diese Gelder den abgeschobenen Asylbewerbern zugute kamen.

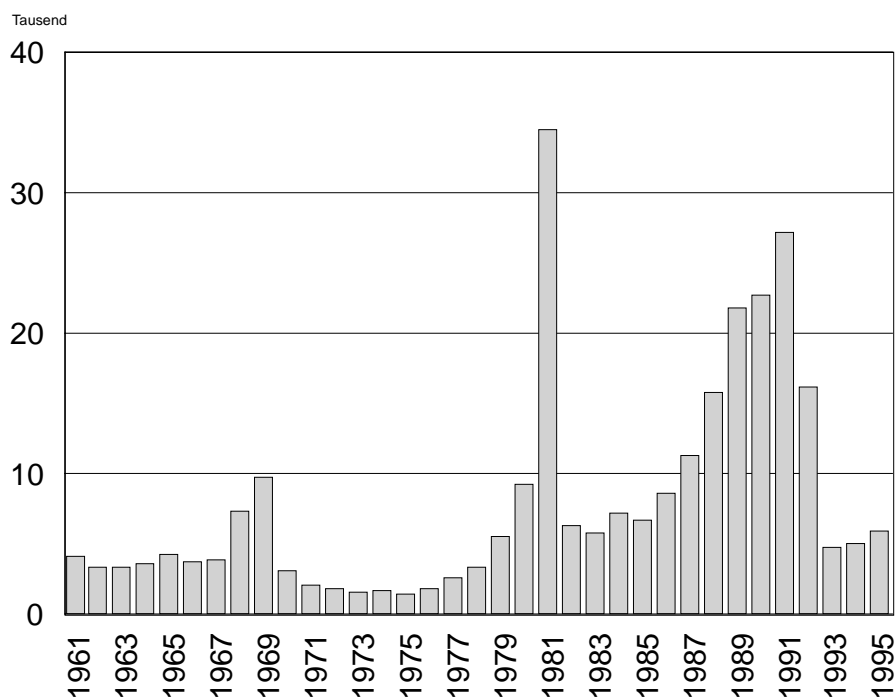
Die Änderung des deutschen Grundgesetzes und die restriktivere Praxis erzielten ganz offensichtlich den gewünschten Effekt: Die Zahl der Asylanträge ging bereits in der zweiten Jahreshälfte 1993 zurück. Waren im 1. Halbjahr 1993 noch 224.000 Asylbewerber nach Deutschland gekommen, so wurden in der zweiten Jahreshälfte nur 98.000 Asylanträge registriert. 1994 stellten in Deutschland nur noch 127.200 Personen einen Asylantrag. 1995 gab es fast genau so viele Asylbewerber: 127.900.

Die mittelbaren Folgen der Neuregelung des Asylrechts sind heute noch nicht völlig absehbar. So kam es offenbar zu einer Umleitung von Asylbewerbern in andere europäische Länder mit einem liberaleren Asylrecht. Die Niederlande und Großbritannien sowie die Staaten Ostmitteleuropas verzeichneten seit der neuen Regelung in Deutschland einen Anstieg der Asylanträge (Bade 1994, Santel 1995). Für Deutschland diagnostizieren einige Beobachter eine Umschichtung von legal einreisenden Asylbewerbern zu illegaler Immigration (Blahusch 1994, Winkler 1994).

Nach Österreich kamen zwischen 1945 und 1950 rund 1 Mio. Menschen als Flüchtlinge und Vertriebene, überwiegend aus Ostmitteleuropa und vom Balkan. Von ihnen blieben allerdings nur rund 540.000 Personen für längere Zeit im Land. Unter ihnen bildeten 530.000 Volksdeutsche aus der Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien die

größte Gruppe (Stanek 1985).<sup>13</sup> Auch später folgten spektakuläre Wanderungswellen; z.B. der Exodus von 197.000 Ungarn in den Jahren 1956/57, von denen 180.000 einen Asylantrag in Österreich stellten. Ihnen allen wurde in Österreich kollektiv Asyl gewährt, aber nur rund 20.000 blieben auf Dauer im Land. 1968/69 verließen 162.000 Tschechen und Slowaken via Österreich ihre Heimat; von ihnen suchten allerdings nur 12.000 in Österreich um Asyl an. 1981/82 hielten sich zwischen 120.000 und 150.000 Polen in Österreich auf (Abbildung 5). Rund 33.000 stellten Asylanträge. Ab 1972 nahm Österreich auf Basis von vereinbarten Quoten auch Kontingentflüchtlinge aus Überseeländern auf; in der Vergangenheit waren dies z.B. Chilenen, Argentinier, Ugander, Iraner und Bürger Afghanistans.

Abbildung 5: Asylbewerber in Österreich (jährl. Neuzugänge)



Quelle: Statistisches Handbuch der Republik Österreich, BMI.

Nach einigen Jahren mit geringem Flüchtlingszustrom lag die jährliche Zahl der Asylbewerber in den späten 80er und frühen 90er Jahren wieder über 15.000: 1985 erfolgten nur 6.700 Anträge; 1988 waren es 15.800, 1991 bereits 27.300. 1988 kamen 42,2% der Asylsuchenden aus Polen, 16,5% aus Ungarn und 13,5% aus Rumänien. 1989 stieg die Zahl der Rumänen auf das Vierfache (7.900 Anträge), jene der Tschechen und Slowaken auf das Doppelte (3.300 Anträge) und die Zahl der Türken auf das Fünffache (3.300) der Zahlen von 1988. 1991 verschob sich das Schwergewicht zu den Asylsuchenden aus dem ehemaligen Jugoslawien, insbesondere aus den Kriegsgebieten Kroatiens. Die Zahl der rumänischen und der türkischen Asylbewerber blieb hoch, der Strom aus den benachbarten Staaten Ostmitteleuropas nahm hingegen deutlich ab. Dagegen gab es

<sup>13</sup> Von diesen Volksdeutschen wurden zwischen 1954 und 1961 rund 350.000 durch Option eingebürgert (Fassmann/Münz 1995).

1991 Asylbewerber aus dem Iran, dem Irak und aus Afghanistan sowie aus Bulgarien und erstmals auch aus Albanien.

Als Folge des 1991 beschlossenen restriktiven Asylrechts in Österreich und der stärkeren Kontrolle der Außengrenzen sank die Zahl der Asylbewerber deutlich ab. 1993 stellten bloß noch 4.700 Personen einen Asylantrag. Die Zahlen blieben seither auf diesem Niveau (vgl. Abbildung 5). Überdies wurde rund 80.000 Bürgerkriegsopfern aus Bosnien-Herzegowina als De-facto-Flüchtlingen Aufenthalt gewährt. Sie wurden zwar nicht offiziell als Flüchtlinge anerkannt, aber, sofern sie keine Verwandten in Österreich hatten, aus Bundesmitteln finanziell unterstützt. Mitte 1993 betrug die Zahl der staatlich unterstützten Bosnier 47.500, Mitte 1996 nur noch 18.000 (Bauböck 1996), nachdem diesen Kriegsflüchtlingen der Zutritt zum österreichischen Arbeitsmarkt gestattet worden war. Im Gegensatz zu 1991 verwehrten Österreichs Grenzorgane jedoch ab 1993/94 etlichen Deserteuren und Kriegsopfern aus dem ehemaligen Jugoslawien die Ein- bzw. Durchreise.

Nicht aus den offiziellen Asylstatistiken ablesbar ist die Rolle, die Österreich seit den 70er Jahren als Drehscheibe der jüdischen Emigration aus der ehemaligen Sowjetunion spielte.<sup>14</sup> Zwischen 1973 und 1989 kamen rund 250.000 jüdische Emigranten nach Österreich und verließen das Land – bis auf wenige Ausnahmen – auch bald wieder. Rund 65.000 wählten Israel als Auswanderungsziel, die Mehrheit ging aber in die USA (und andere Staaten). Seit 1990 können jüdische Bürger Rußlands und anderer Nachfolgestaaten der Sowjetunion ohne Umweg über Wien direkt nach Israel und Übersee auswandern. Im Jahr 1989 wurde Österreich kurzfristig auch zur Drehscheibe der Migration zwischen Ost- und Westdeutschland. Mehr als 45.000 DDR-Bürger überschritten zwischen Juli und Oktober 1989 die ungarisch-burgenländische Grenze; zuerst illegal, ab September 1989 schließlich mit Genehmigung der Budapester Behörden.

Für viele Ost-West-Migranten war Österreich nur Transitland. Von jenen mittel- und osteuropäischen Migranten, die seit den 50er Jahren nach Österreich kamen, wanderte der größere Teil in die USA, nach Kanada, Südafrika, Australien, Israel oder Deutschland weiter.<sup>15</sup> Einige kehrten in ihre Herkunftsländer zurück. Ein kleinerer Teil der aus dem Osten stammenden Migranten blieb in Österreich, wurde nach anfänglichem Zögern eingebürgert und in der Regel politisch wie sozial integriert.

In jüngster Zeit betont das offizielle Österreich zwar immer noch, daß Asylgewährung für Verfolgte zum traditionellen Repertoire österreichischer Politik zählt, das Klima und die tagespolitisch motivierte Praxis haben sich jedoch völlig verändert (Wolfgruber 1994). Zahllose potentielle Asylbewerber werden an den Grenzen oder auf dem Flughafen Wien abgeschoben bzw. zurückgewiesen. Dies geschieht vielfach, ehe diese Personen überhaupt einen formellen Asylantrag stellen können. Potentielle Zuwanderer sollen offenbar durch die Aufnahmepraxis abgeschreckt, entmutigt, zur Heimreise oder zum Asylantrag in einem der Nachbarländer motiviert werden. Mit geänderten politi-

---

<sup>14</sup> Schon 1945–1950 war Österreich Durchgangsstation für fast 200.000 jüdische Emigranten aus Polen und Rumänien. Von ihnen blieben damals nur 3.500 im Land (Albrich 1995).

<sup>15</sup> Manche Zuwanderer bzw. Flüchtlinge aus Mittel- und Osteuropa wandten sich direkt an die Behörden eines der klassischen Einwanderungsländer, andere fanden über Vermittlung der Internationalen Wanderungsorganisation IOM (früher ICM) ein Aufnahmeland.

schen Verhältnissen in Ostmittel- und Osteuropa läßt sich dies nur zum Teil erklären. Ganz offensichtlich führt die Rücksichtnahme von Politik und Verwaltung auf eine zunehmend ausländerfeindliche Stimmung in Teilen der österreichischen Bevölkerung auch zu einer sehr restriktiven Asylpraxis. Nur so läßt sich erklären, warum Österreich ab 1992/93 seine Grenzen für Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina weitgehend sperren konnte, ohne dafür heftige in- und ausländische Kritik zu ernten. Österreichs Behörden vertraten den Standpunkt, viele der Kriegsoffer wären schon auf kroatischem, slowenischem oder ungarischem Boden in Sicherheit gewesen. Dies mag zwar im Prinzip stimmen, „löst“ das Flüchtlingsproblem jedoch zu Lasten der jeweiligen Nachbarstaaten von Konfliktgebieten und steht damit in deutlichem Widerspruch zu der von Österreich und Deutschland mehrfach geforderten gleichmäßigeren Verteilung des Flüchtlingsstroms aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens auf die Staaten Westeuropas.

Anerkannte Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention sind in Österreich - vom Wahlrecht einmal abgesehen - den Inländern weitgehend gleichgestellt. Sie haben einen gleichberechtigten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt und erhalten - falls notwendig - finanzielle Unterstützung aus Bundesmitteln.

Über die Anerkennung als Flüchtling wird in einem Verwaltungsverfahren entschieden. Während dieser Zeit wird ein (immer geringer werdender) Teil der Asylbewerber auf Kosten des Innenministeriums untergebracht und verpflegt (Bundesbetreuung). Ein individueller Rechtsanspruch auf diese Unterstützung besteht allerdings - im Gegensatz zur Situation in Deutschland - nicht.

Um das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, wurde in Österreich analog zu Deutschland, ein „beschleunigtes Verfahren“ eingeführt, bei dem potentielle Asylbewerber in „offensichtlich unbegründeten Fällen“ erst gar nicht im Detail auf ihre Fluchtgründe hin überprüft werden. Dies betrifft einerseits Personen aus Mittel- und Osteuropa und aus anderen Teilen der Welt, in denen nach Auffassung der österreichischen Behörden und anderer EU-Staaten keine Menschenrechtsverletzungen anzunehmen sind (sog. „sichere Herkunftsländer“). Es betrifft andererseits potentielle Asylbewerber und Flüchtlinge, die nicht direkt auf dem Luftweg und mit gültigen Papieren nach Österreich einreisen. Wer auf seiner Reise auf einem „sicheren“ Flughafen umsteigt oder auf dem Landweg nach Österreich kommt, befand sich zuvor bereits in einem sicheren Drittstaat und hätte dort um Asyl ansuchen müssen. Es ist daher nicht überraschend, daß sowohl die Zahl der Asylbewerber als auch in Österreich die Zahl der anerkannten politischen Flüchtlinge deutlich gesunken sind. Die Anerkennungsquote liegt derzeit unter 10%.

Allgemein zielte die österreichische Migrationspolitik nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs auf eine verstärkte Kontrolle der Außengrenzen, insbesondere die Grenzen zur Tschechischen Republik, zur Slowakei und zu Ungarn. Dies ist seit 1995 zugleich die EU-Außengrenze. Zur Grenzsicherung wird seit 1991 das österreichische Bundesheer eingesetzt. Doch auch mit dieser Maßnahme konnte Österreich nicht völlig verhindern, zum Ziel von illegalen Migranten zu werden (Parnreiter 1994).

### 3.5 Deutsche Besonderheit: Aussiedler

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Aufhebung administrativer Reisebeschränkungen in Ostmittel- und Osteuropa verschwanden Ende der 80er Jahre auch die Migrationsbarrieren für volksdeutsche Minderheiten in Ostmitteleuropa. Die Zahl der Aussiedler stieg in der Folge erheblich an. Bereits 1988 kamen 203.000 Aussiedler nach Deutschland, fast dreimal so viele wie im Jahr davor. 1990 erreichte der Aussiedlerzuzug mit 397.000 Personen seinen bisherigen Höhepunkt. Danach wurden administrative Obergrenzen eingeführt (maximal 220.000 Aussiedler pro Jahr), das Antragsverfahren erschwert und der Kreis der Anspruchsberechtigten eingeschränkt. 1996 sank die Zahl der Aussiedler auf 178.000 Personen.

Von 1988 bis 1996 wanderten insgesamt 2,3 Mio. Aussiedler nach Deutschland ein. Den größten Anteil an den Herkunftsregionen hatten in dieser Phase die Sowjetunion bzw. die GUS-Staaten (1.439.000 Aussiedler bzw. 64%). Zweitwichtigstes Herkunftsland deutschstämmiger Aussiedler war in dieser Periode Polen (1988-96: 593.000 bzw. 26%). An dritter Stelle kam Rumänien (1988-96: 219.000 bzw. 10%).

Über Jahrzehnte durften Angehörige deutscher Minderheiten aus ihren osteuropäischen Herkunftsländern zwar nicht frei ausreisen, aber in die Bundesrepublik frei einreisen und einen Antrag auf Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft stellen (Anspruchseinbürgerung). Dieser Antrag konnte auch während einer Besuchsreise zu Verwandten oder selbst nach einem illegalen Grenzübertritt gestellt werden. Die schnelle und unbürokratische Einbürgerung ermöglichte es Volksdeutschen, auch ohne reguläre Einwanderung sofort im Land zu bleiben. Ende der 80er Jahre reagierte die Bundesrepublik auf die Liberalisierung der Ausreise aus den Herkunftsländern und den starken Anstieg der Aussiedlerzahlen mit dem *Aussiedleraufnahmengesetz*. Seit 1. Juli 1990 müssen potentielle Aussiedler ihre Einreise nach Deutschland bereits vom Herkunftsland aus beantragen. Außerdem wird über den Antrag nicht mehr sofort und unbürokratisch entschieden. Diese neuen Regelungen führten bereits 1991 zu einem Rückgang des Aussiedlerzuzugs auf 221.000 und einem „Rückstau“ von noch nicht entschiedenen Anträgen (März 1995: 520.000). Mit dem 1992 verabschiedeten *Kriegsfolgenbereinigungsgesetz* wurde eine jährliche Quote der Aufnahme festgelegt. Diese orientierte sich am Durchschnitt der Jahre 1991/92 und liegt bei 220.000. Diese Quote wurde allerdings seit 1993 nie voll ausgeschöpft. Durch den inzwischen obligatorischen Nachweis deutscher Sprachkenntnisse ging die Zahl der Aussiedler 1996 und vor allem 1997 deutlich zurück (vgl. dazu ausführlich: Münz, Ohliger 1997).

### 3.6 Periodisierung der Zuwanderungsgeschichte seit 1945

Insgesamt lassen sich für Deutschland und Österreich in der Nachkriegsgeschichte sechs Phasen der internationalen Migration unterscheiden (vgl. Tabelle 7). Anhand dieser Periodisierung werden Ähnlichkeiten und auch Unterschiede zwischen beiden Ländern deutlich.

Die Zuwanderung von mehrheitlich deutschstämmigen Flüchtlingen und Vertriebenen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg ist beiden Ländern gemeinsam. Die zweite

Phase der Wanderungsgeschichte ist für Deutschland durch das starke Gewicht der Übersiedler-Wanderungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik geprägt. Diese Wanderungen konnten den hohen Arbeitskräftebedarf der westdeutschen Wirtschaft befriedigen, sie trugen jedoch auch zur Destabilisierung der DDR bei. In Österreich fand in dieser Zeit eine erheblicher Teil der politischen Flüchtlinge aus Ungarn und Jugoslawien zumindest zeitweise Aufnahme. Eine Besonderheit Österreichs war in dieser Phase die Abwanderung von Arbeitskräften nach Westdeutschland und die Schweiz.

Tabelle 7: Phasen der Migrationsgeschichte 1945-1996

	<i>Deutschland</i>	<i>Österreich</i>
1945 bis 1949	Zuwanderung von mehrheitlich deutschstämmigen Flüchtlingen und Vertriebenen; Rückwanderung oder Weiterwanderung nichtdeutscher Zwangsarbeiter und KZ-Häftlinge aus der Zeit des Dritten Reiches	
1950 bis 1961	Erste Hochphase der Wanderungen zwischen Ost- und Westdeutschland	Zu- und Durchwanderung von Flüchtlingen aus Ungarn (1956) und Jugoslawien (bis 1965); Abwanderung österreichischer Arbeitskräfte nach Westdeutschland, in die Schweiz und nach Übersee
1961 bis 1973	Massive Anwerbung von Gastarbeitern (Westdeutschland 1961-1973; Österreich: 1968-1973)	
1973 bis 1988/89	Anwerbestopp; stärkere Abwanderung in die Herkunftsländer; Konsolidierung der ausländischen Wohnbevölkerung durch Familiennachzüge	
	Anwerbung von Vertragsarbeitern durch die DDR	
1988 bis 1991	Zuwanderung von Asylbewerbern, Kriegsflüchtlingen, neuen Arbeitsmigranten	
	starker Zuzug von Aussiedlern; zweite Hochphase der Wanderungen zwischen Ost- und Westdeutschland	
seit 1992	Einführung neuer Regelungen, die die Zuwanderung von Asylbewerbern begrenzen	
	Begrenzung des Zuzugs von Aussiedlern	Regelung der Zuwanderung auf gesetzlicher Basis (Aufenthaltsgesetz)

Nach dem Bau der Berliner Mauer (1961) wurde in der Bundesrepublik Deutschland die Anwerbung von Gastarbeitern aus Südeuropa forciert. In Österreich setzte die verstärkte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte erst Mitte der 60er Jahre ein. In beiden Ländern wurde die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte in dieser Phase zu einem wichtigen Faktor der Bevölkerungsentwicklung. Die DDR begann erst in den 70er Jahren mit der Anwerbung ausländischer Vertragsarbeiter.

Österreich und Deutschland, aber auch fast alle anderen westeuropäischen Staaten, beendeten die Anwerbung 1973. In Reaktion auf die Ölpreiskrise und die durch sie verursachte Rezession von 1973/74 wanderten viele Ausländer wieder in ihre Herkunftsländer zurück. Der Anteil der Rückwanderung war jedoch deutlich geringer als während der Rezession 1966/67. Die meisten blieben und holten ihre Familien nach. Der Fami-

liennachzug von Frauen und Kindern trug zur Konsolidierung der ausländischen Bevölkerung in Westdeutschland und Österreich bei.

Ende der 80er Jahre gewann für beide Länder die verstärkte Zuwanderung von Asylbewerbern und Kriegsflüchtlingen an Bedeutung. Mit dem Zusammenbruch der DDR setzte 1989 ein neuer Strom der Übersiedler-Wanderung ein. Die deutsche Ost-West-Wanderung ging jedoch nach der Vereinigung beträchtlich zurück. Zu einer Besonderheit Deutschlands wurde die hohe Zuwanderung von Aussiedlern mit Rechtsanspruch auf die deutsche Staatsbürgerschaft (siehe hierzu Münz, Ohliger 1997).

In Deutschland und Österreich wurden nach 1992 neue Regelungen zur Begrenzung der Aufnahme von Asylbewerbern eingeführt. Darüber hinaus wurde in Deutschland auch die Zuwanderung von Aussiedlern begrenzt. Österreich schuf mit dem Aufenthaltsgesetz eine rechtliche Regelung für Zuwanderungen.

## 4 ARBEITSMARKTPositionEN AUSLÄNDISCHER BESCHÄFTIGTER

### 4.1 Erwerbsbeteiligung

Im folgenden werden Daten über die Erwerbsbeteiligung analysiert. Dabei wird auf einen einfachen Indikator zurückgegriffen: auf den Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung (Erwerbsquote). Die Erwerbsquoten der ausländischen Bevölkerung gingen in Deutschland seit den 80er Jahren deutlich zurück, in Österreich hingegen nicht. Beide Entwicklungen zeigen sich bei Männern wie bei Frauen (Tabelle 8). 1976 waren in der Bundesrepublik 64% der ausländischen Männer erwerbstätig, 1993 waren es nur noch 53%.

Die Erwerbsquoten von Zuwanderern aus Ex-Jugoslawien lagen dabei jeweils über dem Durchschnitt, die von türkischen Männern dagegen unter dem Durchschnitt. Bei ausländischen Frauen waren die Unterschiede in der Erwerbsquote seit den 70er Jahren noch stärker ausgeprägt. 1993 waren in Deutschland 44% der Frauen aus Ex-Jugoslawien (1976: 53) aber nur 24% der Frauen türkischer Herkunft erwerbstätig (1976: 31%). In diesen Zahlen spiegelt sich der Alterungs- und Familienbildungsprozeß der ausländischen Bevölkerung aus den Anwerbestaaten recht deutlich wider. Die ausländische Bevölkerung der 90er Jahre ist nicht mehr nur Arbeits- sondern auch Wohnbevölkerung.

In Österreich stieg die Erwerbsquote<sup>16</sup> der Ausländer während der 80er Jahre insgesamt sogar noch leicht an. Bei Männern aus dem ehemaligen Jugoslawien ging sie zwar leicht zurück, lag aber mit 76% noch immer sehr hoch. 1981 waren noch 79% aller jugoslawischen Männer erwerbstätig. Unter türkischen Migrantinnen war die Erwerbsquote sogar noch leicht angestiegen (1981: 66%; 1991: 68%). Bei Frauen zeigte sich zwischen Türkinnen und Ex-Jugoslawinnen ein gegenläufiger Trend: Während die Erwerbsquoten der Ex-Jugoslawinnen zurückgingen, stiegen jene der Türkinnen an. Dennoch war die Erwerbsquote der Ex-Jugoslawinnen in Österreich (65%) immer noch fast doppelt so hoch wie die der Türkinnen (34%).

---

<sup>16</sup> Das Ausländerbeschäftigungsgesetz schreibt fest, daß nicht mehr als 9% der unselbständig Beschäftigten (inkl. den gemeldeten Arbeitslosen) Nicht-EU-Ausländer sein dürfen.

Tabelle 8: Erwerbstätigenquoten der ausländischen Bevölkerung

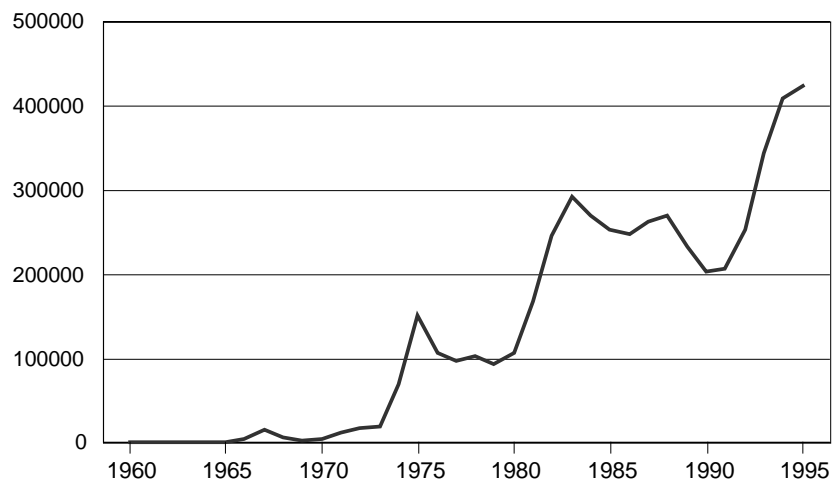
	Ausländische Bevölkerung	Ex-Jugoslawien	Türkei
<i>Deutschland</i>			
Männer			
1976	64,3	74,3	61,3
1980	61,4	70,7	52,8
1985	56,5	69,7	58,9
1989	56,9	63,3	53,5
1993	53,1	57,6	47,7
Frauen			
1976	38,3	52,6	30,7
1980	35,4	52,0	25,7
1985	34,4	46,6	23,5
1989	30,9	43,2	22,0
1993	32,9	43,6	24,4
<i>Österreich</i>			
Männer			
1981	66,2	78,9	65,7
1991	67,8	75,5	66,1
Frauen			
1981	45,1	65,3	30,3
1991	45,4	60,2	34,3

Quelle: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Österreich: Volkszählung 1981, 1991

#### 4.2 Arbeitslosigkeit

Ausländerarbeitslosigkeit gab es während der 60er Jahre weder in Deutschland (Abbildung 6) noch in Österreich. Aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer und des engen Zusammenhangs zwischen Erwerbstätigkeit und Aufenthaltsrecht belasteten arbeitslos gewordene Gastarbeiter damals bloß die Statistik ihres jeweiligen Herkunftslandes, aber nicht den deutschen oder österreichischen Arbeitsmarkt. In Deutschland erreichte die Zahl der beschäftigungslosen Ausländer erst nach der Ölpreiskrise von 1973 ein erstes Maximum und pendelte sich dann im Jahresdurchschnitt bei rund 100.000 ein. Nach einem kräftigen Anstieg zu Beginn der 80er Jahre erhöhte sich diese Zahl auf nahezu 300.000 Ausländer ohne Beschäftigung. Bis Anfang der 90er Jahre sank die Zahl der arbeitslosen Ausländer im Jahresschnitt auf annähernd 200.000. Nach 1990 stieg die Zahl der beschäftigungslosen Ausländer sprunghaft an. 1990 wurden in Deutschland erstmals über 400.000 arbeitslose Ausländer registriert. Auf die Arbeitslosenquote wirkte sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Ausländern nicht ganz so drastisch aus, weil im gleichen Zeitraum auch die Zahl der ausländischen Beschäftigten wieder deutlich zunahm.

Abbildung 6: Arbeitslose Ausländer (Westdeutschland), 1960-95



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Die Arbeitslosenquote ausländischer Erwerbspersonen liegt seit Beginn der 80er Jahre in jedem Jahr über der westdeutschen Erwerbspersonen insgesamt.<sup>17</sup> Abgesehen von einer kurzen Phase der Wiederannäherung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre entwickelten sich die Quoten von ausländischen und deutschen Erwerbspersonen weiter auseinander. Es fällt auf, daß die Arbeitslosenquote ausländischer Erwerbspersonen bei steigender Arbeitslosigkeit überproportional ansteigt. Dies war sowohl zu Beginn der 80er Jahre als auch während der 90er Jahre zu beobachten. In höherem Maße als andere Ausländer sind türkische Erwerbspersonen von diesem Trend betroffen. Ihre Arbeitslosenquote liegt über der Ausländer insgesamt. Dies gilt insbesondere in Phasen insgesamt steigender Arbeitslosigkeit. Bei sinkender Arbeitslosigkeit, wie zwischen 1987 und 1990, reduzierte sich die Arbeitslosenquote von Türken überproportional und erreichte 1990 sogar das Niveau der Ausländer insgesamt.

In Österreich war der konjunkturelle Einbruch in der Folge der ersten Ölpreiskrise von 1973 aufgrund massiver staatlicher Investitionstätigkeit und einer politisch motivierten verringerten Anpassung im Bereich der verstaatlichten Industrie geringer als in Westdeutschland. Entsprechend blieb die Arbeitslosigkeit zunächst auf niedrigerem Niveau. Bis zu Beginn der 80er Jahre traf dies auch auf ausländische Erwerbspersonen zu. Erst danach verdoppelt sich die Zahl der ausländischen Arbeitslosen im Jahreschnitt von ca. 5.000 auf 10.000 Personen (1982). Dieser noch immer vergleichsweise günstige Wert blieb in den 80er Jahren stabil. Erst mit der Öffnung der Grenzen zwischen Österreich und seinen östlichen Nachbarstaaten sowie dem Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen vor allem aus Bosnien-Herzegowina kam es zu einem eklatanten Anstieg der Zahl der arbeitsloser Ausländer.

<sup>17</sup> Aus systematischen Gründen ist auch für den Zeitraum nach 1990 nur ein Vergleich der Arbeitslosenrate von Ausländern und Deutschen für Westdeutschland sinnvoll, denn 97% aller Ausländer in Deutschland leben in den alten Bundesländern.

Abbildung 7: Arbeitslosenquoten (Westdeutschland), 1980-1994 (in Prozent)

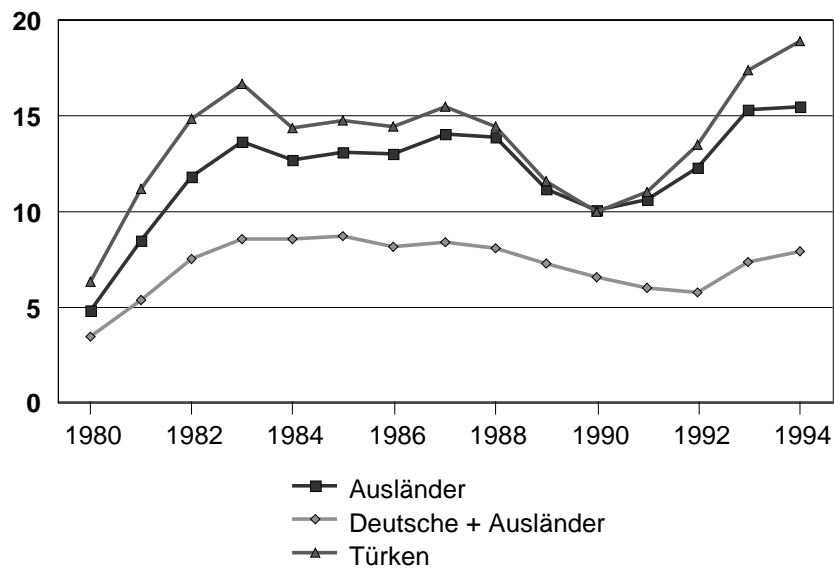
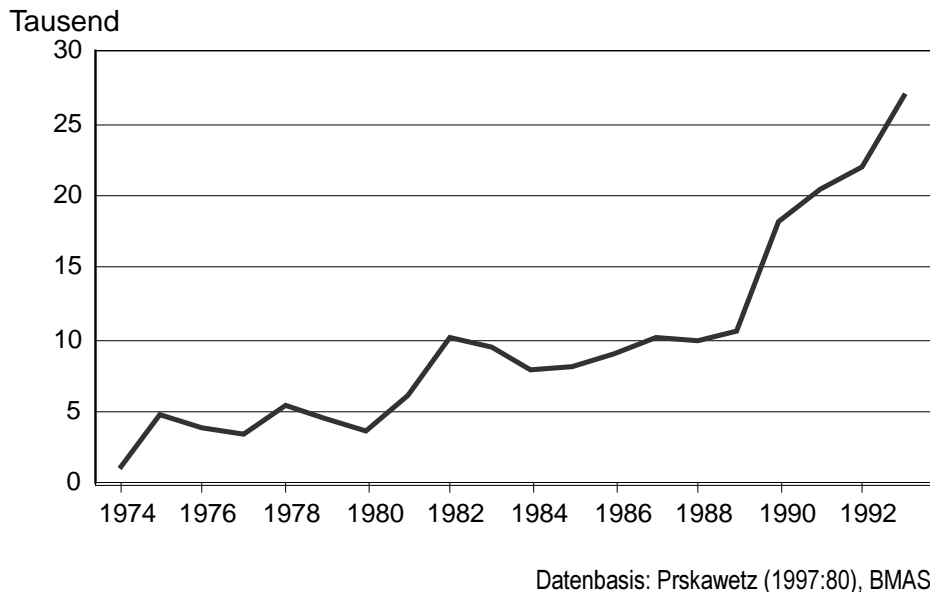


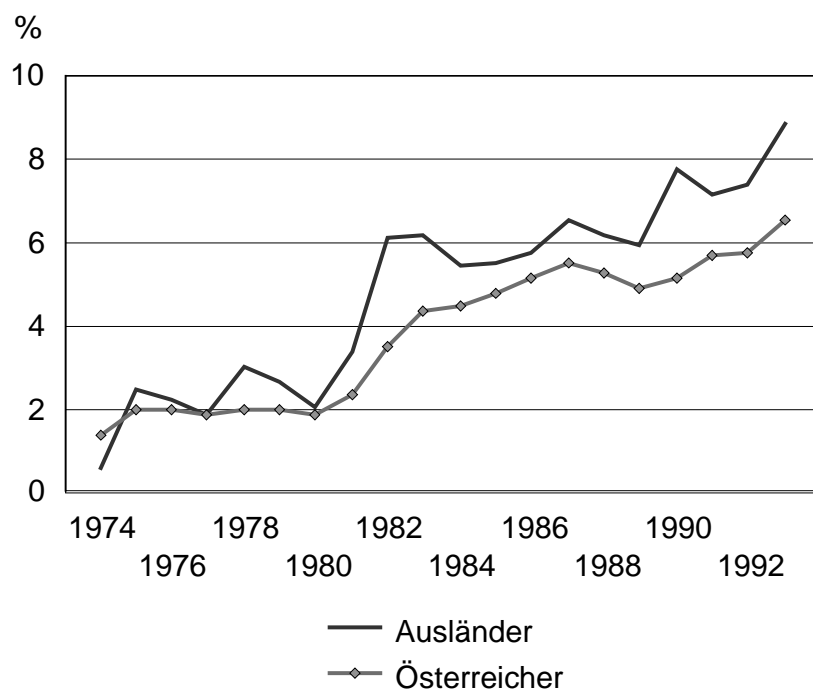
Abbildung 8: Ausländische Arbeitslose in Österreich, 1973 - 1993 (in Tsd.)



In Österreich lag nicht nur die Arbeitslosigkeit der Inländer, sondern auch die der Ausländer während der 70er Jahre mit Quoten zwischen 2% und 3% deutlich günstiger als in den meisten anderen Staaten Westeuropas. Anfang der 80er Jahre stieg die Quote bei Ausländern auf 6% (1982-83). Der Anstieg war zunächst stärker als bei österreichischen Beschäftigten, doch bis Mitte der 80er Jahre war aufgrund der stark rückläufigen Zahl erwerbstätiger Ausländer wieder eine Annäherung zu beobachten. Zu Beginn der 90er Jahre stieg die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung erneut stärker an. Im Vergleich zu Deutschland entwickelt sich die Arbeitslosenquote der Ausländer dennoch vergleichsweise günstig. Sie lag nie wesentlich über dem Anteil der arbeitslosen Österreicher. Im europäischen Vergleich nimmt Österreich damit eine Sonderstellung

ein. In Frankreich, Deutschland oder Schweden ist die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung doppelt so hoch wie die der inländischen, in den Niederlanden betrug sie sogar das Dreifache (Werner 1996b), während sie in Österreich 1993 gerade das 1,35-fache betrug. Dies ist überraschend. Aufgrund der Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung hätte angenommen werden können, daß die Arbeitslosenquoten der ausländischen Bevölkerung wie auch in anderen europäischen Staaten erheblich über jener der Einheimischen liegt. Eine Ursache könnte die Nettoemigration der einheimischen Bevölkerung sein. Noch wichtiger aber ist ein sozialräumlicher Effekt: Ausländer leben in Österreich vor allem in Stadttagglomerationen mit Arbeitslosenraten unter dem Bundesdurchschnitt, während Inländer auch in ländlichen und peripheren Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit ansässig sind.

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten (Österreich), 1974 - 1993 (in %)



Datenbasis: Prskawetz (1997:80), BMAS

#### 4.3 Berufliche Positionierung

Ein Vergleich der beruflichen Plazierung zu mehreren Zeitpunkten liefert Hinweise sowohl auf die Stabilität bei der Beschäftigungsstruktur ausländischer Arbeitskräfte in Österreich und Deutschland als auch auf ein gewisses Maß an Dynamik. Ausländische Beschäftigte üben sowohl in Österreich als auch in Deutschland überwiegend Arbeiterberufe aus. Jeweils mehr als die Hälfte der türkischen (60%) und ex-jugoslawischen Beschäftigten (51%) waren 1994 als un- oder angelernte Arbeiter tätig (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Berufliche Stellung von Arbeitnehmern aus (dem ehemaligen) Jugoslawien und der Türkei in Deutschland und Österreich

	Deutschland			Österreich		
	1984	1989	1990	1994	1988	1993
<i>Türkische Staatsbürger</i>						
Ungelernte Arbeiter	38	26	27	20	34	48
Angelernte Arbeiter	41	43	36	40	45	28
Facharbeiter/Meister	14	22	24	21	12	18
Einfache Angestellte	4	2	3	6	8	1
Mittlere und gehobene Angestellte	1	6	3	5	0	2
Selbständige	2	1	6	8	1	4
<i>(Ex-)jugoslawische Staatsb.</i>						
Ungelernte Arbeiter	17	16	23	10	47	40
Angelernte Arbeiter	39	42	40	41	34	35
Facharbeiter/Meister	30	29	27	32	12	15
Einfache Angestellte	5	4	6	9	2	4
Mittlere und gehobene Angestellte	3	5	4	7	1	2
Selbständige	6	4	1	2	4	4
<i>Einheimische Beschäftigte</i>						
Ungelernte Arbeiter	5	4	4	4	6	5
Angelernte Arbeiter	12	12	11	9	12	11
Facharbeiter/Meister	17	18	19	16	22	20
Einfache Angestellte	10	9	10	12	12	12
Mittlere und gehobene Angestellte	33	38	37	39	16	20
Beamte	12	10	11	10	19	20
Selbständige	11	9	8	10	14	12

*Datenbasis Deutschland: Längsschnitte des SOEP 1984 - 1989 und 1990 - 1994 (nur Westdeutschland); Österreich: Mikrozensus 1988 und 1993*

In Westdeutschland waren 1984 noch wesentlich mehr türkische als jugoslawische Beschäftigte als un- und angelernte Arbeiter tätig gewesen (79% bzw. 66%) als 1994. In beiden Herkunftsgruppen war im analysierten Zeitraum ein deutlicher Rückgang dieser Beschäftigungsposition zu verzeichnen. Facharbeiterpositionen gewannen hingegen an Bedeutung (21% bzw. 32%), daneben aber auch Angestelltenberufe (11% bzw. 16%). In geringem Umfang sind ex-jugoslawische und türkische Beschäftigte nun auch in mittleren und höheren Angestelltenpositionen zu finden. Vor allem bei Türken in Deutschland stieg auch die Zahl der Selbständigen recht deutlich (1994: 8%).

1988 übten in Österreich jugoslawische Beschäftigte un- und angelernte Arbeiterberufe (81%) etwa gleich häufig aus wie türkische Arbeitnehmer (79%). Vier von fünf Beschäftigten konzentrierten sich in diesem Bereich. Zwischen 1988 und 1993 zeigte sich bei ex-jugoslawischen Beschäftigten ein schwacher Rückgang der ungelerten Arbeiter (1993: 75%). Zugleich stieg die Zahl der Facharbeiter etwas an (1988: 12%, 1993: 15%). Auch die Anteile der einfachen sowie der mittleren und höheren Angestellten verdoppelten sich, blieben aber mit 4% bzw. 2% insgesamt sehr klein. Ein anderes Bild zeigt sich bei Zuwanderern aus der Türkei. In dieser Gruppe stieg der Anteil der ungelerten Arbeiter in den frühen 90er Jahren noch an (1988 34%, 1993: 48%), während der Anteil der angelernten Arbeiter abnahm (1988: 49%, 1993: 28%). Faßt man un- und angelernte Arbeiter zusammen, dann zeigt sich ein leichter Rückgang dieser Kate-

gorie von Arbeitern (1993: 76%). Gleichzeitig erhöhte sich der Facharbeiteranteil der türkischen Beschäftigten (1988: 12%, 1993: 18%).

Tabelle 10: Beschäftigungsstruktur von türkischen, (ex-)jugoslawischen, deutschen und österreichischen Beschäftigten nach Branchen

	Deutschland				Österreich	
	1984	1989	1990	1994	1988	1993
<i>Türkische Staatsbürger</i>						
Primärer Sektor	3	4	2	1	3	6
Produzierendes Gewerbe	67	65	57	51	57	53
Bau	12	12	12	8	13	14
Handel, Verkehr	7	5	8	12	10	9
Produktionsnahe Dienste	2	3	3	7	2	1
Konsumorientierte Dienste	4	4	5	7	15	16
Öffentliche und soziale Dienste	4	7	13	14	0	2
<i>(Ex-)jugoslawische Staatsb.</i>						
Primärer Sektor	4	3	1	2	1	2
Produzierendes Gewerbe	46	51	54	46	41	39
Bau	20	19	17	16	11	17
Handel, Verkehr	11	9	8	12	16	14
Produktionsnahe Dienste	2	3	2	5	1	2
Konsumorientierte Dienste	12	9	9	7	23	20
Öffentliche und soziale Dienste	5	7	9	12	7	6
<i>Einheimische</i>						
Primärer Sektor	5	4	3	4	10	9
Produzierendes Gewerbe	32	34	33	33	27	25
Bau	8	6	6	6	8	8
Handel, Verkehr	16	16	16	17	20	21
Produktionsnahe Dienste	7	8	8	8	6	8
Konsumorientierte Dienste	4	3	4	3	8	8
Öffentliche und soziale Dienste	28	29	29	30	19	21

Datenbasis Deutschland: Längsschnitte des SOEP 1984 - 1989 und 1990 - 1994 (nur Westdeutschland); Österreich: Mikrozensus 1988 und 1993

Sowohl in Österreich als auch in Deutschland ist die Tertiärisierung der Beschäftigungsstruktur bereits weit fortgeschritten. Nur noch jeder vierte Österreicher (1993: 25%) und jeder dritte Westdeutsche (1994: 33%) geht einer Beschäftigung im produzierenden Gewerbe nach. In Westdeutschland ist fast jeder dritte Erwerbstätige im öffentlichen Dienst oder im Bereich der sozialen Dienste beschäftigt (29%), in Österreich arbeitet nur ein Fünftel in diesem Bereich (21%) und ein weiteres Fünftel im Bereich von Handel und Verkehr (21%).

Für die ausländischen Beschäftigten ist das produzierende Gewerbe in beiden Ländern von größerer Bedeutung als für Einheimische. Mehr als zwei Drittel der türkischen Beschäftigten in Westdeutschland waren 1984 im produzierenden Gewerbe beschäftigt (67%), 1994 waren es nur noch etwa die Hälfte (51%). Bei Beschäftigten aus Jugoslawien waren bereits 1984 nur 46% im produzierenden Gewerbe beschäftigt. Allerdings stieg der entsprechende Anteil zwischenzeitlich an und lag 1994 auf dem Niveau von 1984 (46%). Ein ähnliches Bild zeigt sich in Österreich. Auch hier waren Arbeitnehmer aus dem ehemaligen Jugoslawien seltener im produzierenden Gewerbe tätig (1988: 41%,

1993: 38%) als türkische Beschäftigte (1988: 57%; 1993: 53%). Auch hier verringerte sich der Anteil der in diesem Bereich tätigen türkischen Beschäftigten stärker als bei Arbeitnehmern aus dem ehemaligen Jugoslawien. Sofern ausländische Arbeitnehmer im Dienstleistungsbereich tätig sind, konzentrieren sie sich in Österreich vorwiegend auf die konsumnahen Dienstleistungsbereiche, während in Westdeutschland auch der öffentliche Dienst und die sozialen Dienste an Bedeutung gewinnen.

Insgesamt konzentrieren sich Zuwanderer in beiden Ländern in hohem Maße auf Arbeitsplätze in der Industrie. Daran läßt sich die Struktur der Anwerbung auch mehr als zwei Jahrzehnte nach dem Anwerbestopp immer noch gut erkennen. In Deutschland gibt es jedoch Anzeichen dafür, daß sich zumindest ein Teil der ausländischen Beschäftigten (zum Teil über intergenerationale Mobilität) aus dem untersten Segment des Arbeitsmarktes löst und in höhere Beschäftigungsbereiche und Hierarchieebenen vorzudringen beginnt. In Österreich ist dies ganz offensichtlich in weit geringerem Maß der Fall.

#### 4.3.1 Beschäftigungspositionen nach Bildung und Aufenthaltsdauer

Eine mögliche Erklärung für die Konzentration der ausländischen Bevölkerung auf den unteren Ebenen der Beschäftigungshierarchie liefert die Bildungs- und Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung (Bender, Seifert 1996, Büchel, Wagner 1996, Eichwalder 1991). Es ist aber auch denkbar, daß die ungünstige Position der ausländischen Bevölkerung aus der Struktur des Arbeitsmarktes heraus erklärbar ist, falls dieser entlang ethnischer Linien segmentiert ist (Piore 1978, Blossfeld, Mayer 1988, Seifert 1995, 1996). Im folgenden werden deshalb Karriereverläufe nach Bildung und Aufenthaltsdauer differenziert.

Zunächst werden einheimische und ausländische Beschäftigte mit einem primären Bildungsabschluß (Hauptschulabschluß oder Pflichtschulabschluß im Ausland) betrachtet. Da die Mehrzahl der Zuwanderer ihre Ausbildung im Ausland erworben hat, kann angenommen werden, daß sich dies ungünstig auf die spätere berufliche Plazierung im Zielland auswirkt. Dennoch kann, dem Humankapitalansatz folgend, bei besseren Sprachkenntnissen und einer Aneignung spezifischer Fertigkeiten auch bei der ausländischen Bevölkerung eine gewisse berufliche Mobilität erwartet werden.

Zunächst fällt auf, daß sich ausländische und einheimische Beschäftigte mit primären Bildungsabschlüssen hinsichtlich ihrer beruflichen Stellung erheblich unterscheiden. Ausländische Beschäftigte sind nahezu ausschließlich in Arbeiterberufen tätig. Zwar ist auch bei den Einheimischen mit primärem Bildungsabschluß der Anteil der Beschäftigten in Arbeiterberufen höher, doch sind viele von ihnen später als mittlere oder höhere Angestellte bzw. Beamte tätig. Letzteres spielt aufgrund des höheren Anteils öffentlich Bediensteter vor allem in Österreich eine Rolle. Die Karrieren ausländischer Beschäftigter bleiben weitgehend auf Arbeiterberufe beschränkt. Der Anteil der türkischen Beschäftigten in Facharbeiterpositionen steigt in beiden Ländern, in Österreich bleibt er jedoch unter 20%. Immerhin 41% der Beschäftigten aus dem ehemaligen Jugoslawien waren in Westdeutschland 1994 als Facharbeiter tätig, in Österreich waren es dagegen nur 15% der ex-jugoslawischen Beschäftigten mit primärem Bildungsabschluß.

Tabelle 11: Berufliche Stellung von Arbeitnehmern mit Pflicht- bzw. Hauptschulabschluß

	Deutschland			Österreich		
	1984	1989	1990	1994	1988	1993
<i>Nationalität</i>						
<i>Türkische Staatsbürger</i>						
Ungelernte Arbeiter	35	25	30	17	36	48
Angelernte Arbeiter	48	43	37	45	41	30
Facharbeiter/Meister	13	26	27	28	13	19
Einfache Angestellte	3	3	3	5	8	1
Mittlere und gehobene Angestellte	0	1	1	1	1	1
Selbständige	1	2	2	3	2	2
<i>(Ex-)jugoslawische Staatsb.</i>						
Ungelernte Arbeiter	12	14	23	10	48	42
Angelernte Arbeiter	37	39	37	37	34	36
Facharbeiter/Meister	37	35	31	41	11	15
Einfache Angestellte	5	4	7	9	3	4
Mittlere und gehobene Angestellte	3	5	2	3	3	3
Selbständige	6	3	1	0	4	3
<i>Einheimische Beschäftigte</i>						
Ungelernte Arbeiter	7	6	6	6	8	7
Angelernte Arbeiter	18	18	18	16	16	15
Facharbeiter/Meister	26	27	29	26	29	27
Einfache Angestellte	13	11	12	16	14	15
Mittlere und gehobene Angestellte	20	23	24	25	7	9
Beamte	5	4	4	4	13	14
Selbständige	12	10	7	9	14	11

*Datenbasis Deutschland: Längsschnitte des SOEP 1984 - 1989 und 1990 - 1994 (nur Westdeutschland); Österreich: Mikrozensus 1988 und 1993*

Diese Analysen verdeutlichen, daß bei ausländischen Beschäftigten mit primärem Bildungsabschluß in beiden Ländern eine gewisse sozio-ökonomische Mobilität gegeben ist. Allerdings beschränkt sich diese fast ausschließlich auf die Arbeiterberufe. In Österreich konnten sich ausländische Beschäftigte mit primären Bildungsabschlüssen weit seltener aus un- und angelernten Arbeiterberufen lösen. Dies dürfte ein Hinweis auf eine stärkere Segmentierung des Arbeitsmarktes sein. Zugleich ist aber auch denkbar, daß das Fehlen von Sprachkenntnissen und spezifischen Qualifikationen den Zugang zu Angestelltenberufen in beiden Ländern erschwert. Im folgenden wird deshalb ein besonderes Augenmerk auf die zweite Generation gelegt. Diejenigen, die bereits in Deutschland bzw. Österreich geboren wurden, haben in der Regel keine Sprachprobleme mehr und verfügen auch über inländische Schulabschlüsse, die ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt des Ziellandes verbessern. Gemäß der Humankapitaltheorie wäre eine beträchtliche intergenerationale Mobilität zu erwarten. Ist der Arbeitsmarkt jedoch entlang ethnischer Grenzen segmentiert, ist kaum mit Mobilität zu rechnen.

Tabelle 12: Beruflich Stellung von Zuwanderern aus der Türkei und Ex-Jugoslawien nach Aufenthaltsdauer, 1994

	Deutschland				Österreich			
	0-10 Jahre	10-20 Jahre	20+ Jahre	im Inland geboren	0-10 Jahre	10-20 Jahre	20+ Jahre	im Inland geboren
<i>Stellung im Beruf</i>								
Ungelehrte Arbeiter	25	16	11	4	27	36	41	13
Angelernte Arbeiter	53	41	44	28	59	46	39	26
Facharbeiter/Meister	17	29	29	19	11	12	0	43
Einfache Angestellte	3	5	8	34	0	14	20	18
Mittlere und gehobene Angestellte	1	7	6	14	0	0	0	0
Selbständige	1	3	1	2	3	1	0	0
<i>Branche</i>								
Primärer Sektor	1	2	0	4	11	0	0	0
Produzierendes Gewerbe	62	53	56	29	55	61	65	39
Bau	6	16	11	4	12	13	0	8
Handel, Verkehr	8	10	23	23	8	11	2	18
Produktionsnahe Dienste	2	1	1	3	0	0	0	36
Konsumorientierte Dienste	5	6	1	5	14	15	33	0
Staatlich und soziale Dienste	16	13	9	33	0	0	1	0

*Datenbasis Deutschland: Längsschnitte des SOEP 1984 - 1989 und 1990 - 1994 (nur Westdeutschland); Österreich: Mikrozensus 1988 und 1993*

#### 4.3.2 Intergenerationaler Wandel

Für Westdeutschland bestätigt sich die Annahme intergenerationaler Mobilität<sup>18</sup> von Ausländern. Nur noch ein Drittel der in Deutschland geborenen Personen mit türkischen oder ex-jugoslawischen Eltern, übten 1994 un- oder angelernte Tätigkeiten aus. Annähernd die Hälfte der Beschäftigten der zweiten Generation war in Angestelltenberufen tätig, 14% davon sogar in mittleren und höheren Angestelltenpositionen. In Österreich vollzieht sich die intergenerationale Mobilität dagegen bloß innerhalb der Arbeiterberufe. Der Anteil der un- und angelernten Arbeiter verringerte sich im Vergleich zur ersten Generation, der Facharbeiteranteil lag 1994 bei der zweiten Generation immerhin bei 43%. Allerdings waren nur 18% im Angestelltenbereich beschäftigt und dies praktisch ausnahmslos als einfache Angestellte. Zugleich zeigen sich in Österreich und in Deutschland unterschiedliche Auswirkungen der Aufenthaltsdauer. In Westdeutschland war 1994 der Anteil der un- und angelernten Arbeiter bei denjenigen, die sich erst 10 Jahre im Land aufhielten, mit 78% deutlich höher als bei der Gruppe derer, die bereits seit über 20 Jahren im Land lebten (55%). In Österreich sind dagegen auch 80% derjenigen, die seit mehr als 20 Jahren im Land leben, als un- und angelernte Arbeiter tätig, also ein nur geringfügig kleinerer Anteil als bei „neuen“ Migranten (96%).

Auch hinsichtlich der Branche und Aufenthaltsdauer zeigt sich in Österreich und Deutschland kein einheitliches Bild. In Deutschland verteilt sich die zweite Generation vergleichsweise breitgefächert auf alle Beschäftigungsbereiche. Das produzierende

<sup>18</sup> Vergleiche hierzu auch Esser 1990 und Seifert 1995.

Gewerbe verliert seine beherrschende Position. Der Anteil der Beschäftigten im Bereich der sozialen und des öffentlichen Dienstes liegt bereits über dem des produzierenden Gewerbes. In Österreich konzentriert sich die zweite Generation dagegen auf wenige Beschäftigungsbereiche. Das produzierende Gewerbe ist noch immer das wichtigste Beschäftigungssegment, gefolgt von den konsumorientierten Diensten.

Insgesamt deutet die Analyse der beruflichen Plazierung nach dem Kriterium der Aufenthaltsdauer darauf hin, daß der deutsche Arbeitsmarkt für ausländische Zuwanderer und ihre Kinder erheblich durchlässiger ist als der österreichische. Für Westdeutschland erscheint plausibel, daß sich mit steigendem Humankapital auch die Arbeitsmarktchancen von Ausländern verbessern. In Österreich sind dagegen bestimmte Bereiche des Arbeitsmarktes für Migranten und deren Kinder kaum zugänglich.

#### 4.4 Schlußfolgerungen zur Arbeitsmarktposition von Migranten in Österreich und Deutschland

Der Vergleich von Zuwanderern aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei in Österreich und Deutschland zeigt, daß sich die Arbeitsmarktchancen der Migranten und ihrer Kinder trotz einer vergleichbaren Migrations- und Anwerbengeschichte recht unterschiedlich entwickelt haben. In Österreich kam es zu einer langfristig wirksamen ethnischen Segmentierung des Arbeitsmarktes, während sich in Westdeutschland mit zunehmender Qualifikation sowie nach Erwerb deutscher Bildungsabschlüsse die Arbeitsmarktchancen der Zuwanderer und ihrer Kinder tendenziell verbessern.

Dieses Ergebnis überrascht, hätte doch aufgrund der nahezu identischen Beschäftigtenstruktur und einem vergleichbaren Anteil an ausländischen Beschäftigten erwartet werden können, daß in Deutschland und Österreich annähernd gleiche Integrationschancen für Zuwanderer aus jeweils gleichen Herkunftsländern gegeben sind. Strukturelle Veränderungen, beispielsweise die rasche Tertiärisierung, haben sich auf beiden Arbeitsmärkten vollzogen und können folglich nicht als die Ursache für die stärkere Ausgrenzung oder Benachteiligung ausländischer Arbeitsmigranten auf dem österreichischen Arbeitsmarkt angesehen werden. Unterschiedliche Anwerberegionen und ein damit verbundener unterschiedlicher Urbanisierungsgrad in den jeweiligen Anwerbeländern könnten zwar die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen erklären, nicht jedoch die geringe sozio-ökonomische Mobilität insbesondere zwischen erster und zweiter Generation von Ausländern. Auch die konjunkturelle Entwicklung war in Österreich seit Ende der 60er Jahre eher günstiger als in Westdeutschland, so daß dieser Faktor als Erklärung ebenfalls ausscheidet. So bleibt festzuhalten, daß der österreichische Arbeitsmarkt für Zuwanderer weniger durchlässig ist als der deutsche.

Drei wichtige Gründe für die stärkere ethnische Segmentierung des Arbeitsmarktes in Österreich und die größere Durchlässigkeit in Deutschland lassen sich angeben:

1. Aufgrund des damals bestehenden Lohngefälles zwischen Deutschland und Österreich erfolgte in den Jahren verstärkter Arbeitskräftewanderung (1961-73) eine „positive“ Selektion der ausländischen Arbeitskräfte zugunsten Westdeutschlands. Denn wer über eine Qualifikation verfügte, die auf den Arbeitsmärkten beider Zielländer verwertbar war, ging eher dorthin, wo höhere Löhne bezahlt wurden. Die Informationen über die qualifikatorischen Voraussetzungen und die jeweiligen Verwertungsbedingun-

gen verbreiteten sich über ethnische Netzwerke. Dies dürfte die Selektion mitbestimmt haben. Einen Hinweis auf diesen empirisch nur schwer zu testenden Zusammenhang liefern die Strukturdaten über den Schulabschluß. Tatsächlich weisen ausländische Arbeitskräfte die aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus der Türkei nach Deutschland migrierten ein höheres Qualifikationsniveau auf als jene, die in Österreich leben.

2. Ein grundsätzlicher Unterschied besteht in der Struktur der Unternehmen, in denen ausländische Arbeitskräfte in Deutschland und in Österreich beschäftigt sind. In Österreich sind ausländische Arbeitskräfte vornehmlich in Kleinst-, Klein- und Mittelbetrieben tätig, in Großbetrieben hingegen eher selten. Dies hängt nur zum Teil mit dem geringen Anteil von Großbetrieben in Österreich zusammen (Abele et al. 1989). Durch die Konzentration der ausländischen Beschäftigten in Österreichs Klein- und Mittelbetrieben fehlen für sie innerbetriebliche Arbeitsmärkte mit ihren spezifischen Selektionskriterien und Karrierepfaden.

Dazu kommt eine unterschiedliche Besitzstruktur der Großbetriebe in Österreich und in Westdeutschland. Bei den wenigen Großbetrieben in Österreich dominierten bis in die jüngste Vergangenheit der Staat bzw. verstaatlichte Banken als Eigentümer. Dies verstärkte die Tendenz zur Vergabe der besser bezahlten und bis in die 80er Jahre auch relativ sicheren Arbeitsplätze in der staatlich kontrollierten Eisen- und Stahlindustrie, bei den durchweg verstaatlichten Energieversorgungsunternehmen und den mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand befindlichen Verkehrsunternehmen an inländische Arbeitnehmer. Gleiches gilt auch für den Bereich von Post- und Telekommunikation sowie für elektronische Medien. Die Einflußmöglichkeit von Parteien und Gewerkschaften auf all diese Betriebe verstärkte diese Tendenz. Aber auch in etlichen der erst vor kurzem privatisierten Betriebe Österreichs ist der gewerkschaftliche Einfluß nach wie vor groß. Der Primat der Inländerbeschäftigung ist in Österreich sowohl ein explizites Ziel gewerkschaftlicher Politik als auch ein Ergebnis der Vergabe von Positionen und Posten nach parteipolitischen Kriterien. Es verwundert daher nicht, daß in vielen personalpolitischen Einzelentscheidungen, bei denen Parteien und Gewerkschaften Mitsprachemöglichkeiten haben, inländische Arbeitskräfte bevorzugt wurden. Nur sie sind Wähler, potentielle Parteimitglieder und in größerem Umfang auch gewerkschaftlich organisiert. Im Gegensatz dazu gibt es in Deutschland eine bedeutende Zahl an Großbetrieben, in denen der Staatseinfluß gering ist. Betriebe beschäftigen nicht nur eine große Zahl von Ausländern, sondern bieten einen Teil von ihnen auch Aufstiegsmöglichkeiten. Denn Selektionskriterien und Karrierepfade sind gerade in privatwirtschaftlich geführten Großbetrieben meistens formalisiert und gelten für alle Mitarbeitergruppen unabhängig von der Staatsbürgerschaft. Auf innerbetrieblichen Arbeitsmärkten haben ausländische Arbeitskräfte daher größere Chancen, eine - wenn auch begrenzte - berufliche Karriere machen. Durch den Wechsel in einen anderen Betrieb ist dies seltener möglich.

3. Schließlich kommt hinzu, daß Österreichs Arbeitsmarktstrukturen im Vergleich zu (West-)Deutschland generell ein höheres Maß an Verfestigung und eine geringere Durchlässigkeit aufweisen. Die weit geringere berufliche und räumliche Mobilität in Österreich ist dafür ebenso ein Indikator wie der hohe Anteil der öffentlichen Verwaltung sowie der verstaatlichten oder ehemals verstaatlichten Industrie und anderer staatlich kontrollierte Bereiche (Bahn, Post, elektronische Medien, Energieversorgung), die ein „geschütztes“ Segment des Arbeitsmarktes bilden. Aus neoklassischer Sicht muß

der österreichische Arbeitsmarkt im Vergleich zum deutschen als „unterentwickelt“ bezeichnet werden. Für ausländische Arbeitskräfte bedeutet dies, daß berufliche Einstiegsplatzierungen die weitere Erwerbslaufbahn in Österreich stärker bestimmen als in Deutschland. Ausländische Arbeitskräfte bekommen in Österreich nur selten die Chance, aus dem sekundären in das geschützte primäre Segment des Arbeitsmarktes zu gelangen.

All dies zusammen bewirkt eine unterschiedliche Entwicklung der beruflichen und sozialen Positionierung ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland und Österreich. Während sich die ethnische Unterschichtung des Arbeitsmarktes in Deutschland durch Zuwanderer aus den Mittelmeerländern und deren Kinder allmählich aufzulösen beginnt, kommt es in Österreich eher zu einer Verfestigung der ethnischen Segmentierung. Doch auch in Westdeutschland können die hier untersuchten Zuwanderergruppen nicht als optimal integriert gelten. Eine grundlegende Verbesserung der Arbeitsmarktintegration erfolgt auch in Deutschland meist erst in der zweiten oder gar dritten Generation. In Österreich könnte dieser Prozeß sogar noch wesentlich längere Zeit in Anspruch nehmen, vorausgesetzt, der Integrationsprozeß kommt nicht überhaupt ganz zum Stillstand. Allerdings ist die Geschwindigkeit, mit der sich dieser Integrationsprozeß vollzieht, nur schwer zu prognostizieren. Und er ist nicht nur von ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen abhängig, sondern auch von politischen Entscheidungen.

## **5 WOHNEN**

Wohnlagen sowie Größe und Ausstattung von Wohnungen sind wichtige Indikatoren für den Grad der sozialen Integration von Migranten. Jene, die nur für eine bestimmte Zeit im Zielland bleiben wollen, werden kaum Ansprüche an ihre Unterkunft stellen, sondern versuchen, möglichst viel Geld für die Zeit nach der Rückkehr zu sparen oder diese Mittel bereits vor der Rückkehr an daheim gebliebene Familienmitglieder zu transferieren. Die Chancen auf Integration in Wohnlagen und Wohnungsausstattung besteht hingegen bei jenen Migranten, die auf Dauer im Zielland bleiben wollen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß Einwanderer tatsächlich in ihre Wohnqualität im Zielland investieren. Aus der Sicht der Aufnahmegesellschaft gilt jedenfalls, daß Migranten als nicht integriert gelten, wenn sie sich in Stadtvierteln mit geringem Prestige und niedriger Wohnqualität konzentrieren.

Tabelle 13: Wohnbedingungen von Migranten und Einheimischen in Österreich und Deutschland (West)

	Einheimische	Ausländer insgesamt <sup>1</sup>	Ex-Jugoslawen	Türken
<b>Österreich</b>				
<i>Rechtsform</i>				
Eigentum	62	13	7	3
Hauptmiete	30	63	67	77
Untermiete	1	12	10	14
Sonstiges	7	12	17	6
<i>Baualter</i>				
bis 1918	20	55	70	67
1919-1944	9	7	9	6
1945-1970	31	19	12	17
1971-1980	21	10	7	9
1981 und später	21	9	3	2
<i>Wohnungstyp</i>				
Kategorie A	73	44	28	27
Kategorie B	22	31	33	35
Kategorie C	2	6	8	15
Kategorie D und E	3	18	31	24
Wohnfläche pro Kopf (in m <sup>2</sup> )	34	22	17	13
<b>Deutschland</b>				
<i>Rechtsform</i>				
Eigentum	44	12	13	8
Hauptmiete	53	83	75	88
Untermiete	3	5	12	4
<i>Baualter</i>				
vor 1918	13	16	17	19
1918-1948	15	27	30	22
1949-1971	39	37	32	41
1972-1980	22	14	16	12
1981 und später	10	6	5	6
<i>Ausstattung</i>				
WC in der Wohnung	99	95	97	93
Bad, Dusche	98	93	92	91
Zentralheizung	91	74	71	71
Wohnfläche pro Kopf (in m <sup>2</sup> )	48	25	29	21

<sup>1</sup> In Österreich: alle Ausländer; in Deutschland: Ausländer aus den Anwerbenationen Türkei, Ex-Jugoslawien, Italien, Griechenland, Spanien.

Datenbasis Deutschland: SOEP 1995; Österreich: Mikrozensus 1993

Sowohl in Österreich als auch in Deutschland konnte die ausländische Bevölkerung bislang kaum Wohnungseigentum bilden. Die meisten Ausländer wohnen in Mietwohnungen. Hierbei dürfte nicht nur der kürzere Planungshorizont von Migranten eine Rolle spielen, sondern auch ihr im Schnitt geringes Vermögen sowie die Konzentration in städtischen Ballungsräumen. So leben zum Beispiel 40% aller in Österreich wohnhaften Ausländer in Wien, aber nur 19% aller Inländer. Auch in Deutschland zeigt sich, daß 65% der ausländischen, aber nur 40% der einheimischen Bevölkerung in Großstadtagglomerationen leben. Dies hat unmittelbaren Einfluß auf die Wohnform. Denn sowohl für Österreich wie auch für Deutschland gilt, daß Wohnungseigentum häufiger auf dem Land als in den Städten gebildet wird. Während Österreicher oder Deutsche kaum mehr in Untermiete wohnen, ist diese Wohnform unter der ausländischen Bevölkerung durchaus verbreitet. 14% der Türken in Österreich und 12% der Ex-Jugoslawen in Deutschland wohnen zur Untermiete.

In Österreich konzentriert sich die ausländische Bevölkerung in hohem Maße in vor 1918 errichteten Wohnungen. 70% der Ex-Jugoslawen und 67% der Türken wohnen Altbauten. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der ausländischen Bevölkerung in Österreich nur Teile des Wohnungsmarktes zur Verfügung stehen. Kommunalwohnungen, Genossenschaftswohnungen und geförderte Eigentumswohnungen sind für Ausländer so gut wie nicht zugänglich. Die Folge ist eine Konzentration ausländischer Familien in relativ kleinen Substandardwohnungen aus der Gründerzeit 70% der Ex-Jugoslawen und 67% der Türken aber nur 20% der Österreicher leben in Häusern und Wohnungen, die vor 1918 errichtet wurden. In Deutschland, wo Ausländern auch der Bereich des sozialen Wohnungsbaus offensteht, ist die Konzentration in alten Wohnungen weniger stark ausgeprägt. Während bloß 13% der Deutschen in einem Gebäude wohnen, das vor 1918 errichtet wurde, ist dies bei 17% der Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien und 19% der türkischen Zuwanderer der Fall.

Die mit Abstand schlechtesten Wohnverhältnisse haben in Österreich die Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei, also die Arbeitsmigranten und ihre Angehörige aus den klassischen Herkunftsländern von „Gastarbeitern“. Von ihnen leben nur 30% in einer sogenannten „Kategorie-A-Wohnung“<sup>19</sup> (mit WC, Fließwasser und Bad in der Wohnung), aber auch fast 30% in D- und E-Wohnungen (bloß Fließwasser in der Wohnung bzw. gar keine Wasser- und Sanitärinstallationen). Im Gegensatz dazu leben 73% der Österreicher in sogenannten „Kategorie-A-Wohnungen“. In Deutschland sind die Unterschiede auch nach den Ausstattungsmerkmalen weniger kraß. Der weitaus größte Teil der Ausländer wie auch der einheimischen Bevölkerung verfügt über WC, Bad oder Dusche in der Wohnung. Dies ist bei 92% der Ex-Jugoslawen und 91% der Türken der Fall. Lediglich bei der Heizung zeigen sich noch deutliche Unterschiede zwischen ausländischer und westdeutscher Bevölkerung. Während 71% der Ex-Jugoslawen und Türken in einer zentralbeheizten Wohnung wohnen, ist dies bei 91% der Westdeutschen der Fall.

Ein weiterer Indikator für die Wohnqualität stellt die Wohnungsgröße dar. Gemessen an der Wohnungsgröße pro Kopf sind Ausländer sowohl in Österreich als auch in

---

<sup>19</sup> Diese Kategorien (A - E) und ihre Definition sind im österreichischen Mietgesetz festgelegt. Mit ihnen verbinden sich gesetzliche Mietobergrenzen.

Deutschland gegenüber der einheimischen Bevölkerung im Nachteil. Pro Kopf der österreichischen Bevölkerung beträgt die Wohnfläche im Schnitt 34 Quadratmeter. Zuwanderer aus dem ehemaligen Jugoslawien und deren Kinder haben dagegen pro Kopf nur 17 und Türken sogar nur 13 Quadratmeter zur Verfügung. Auch in Deutschland zeigen sich hinsichtlich der Wohnungsgröße erhebliche Unterschiede, obwohl hier sowohl die einheimische als auch die ausländische Bevölkerung pro Kopf über eine größere Wohnfläche verfügt als in Österreich. Den Westdeutschen stehen durchschnittlich pro Kopf 48 Quadratmeter zur Verfügung, Ex-Jugoslawen nur 29 und Türken lediglich 21. Beim Vergleich von einheimischer und ausländischer Bevölkerung muß sowohl in Deutschland wie in Österreich die unterschiedliche Siedlungsstruktur bedacht werden. Inländer wohnen in beiden Ländern häufiger in ländlichen Regionen und im Umland von Städten. Dort sind zugleich die durchschnittlichen Wohnflächen größer sind als in den Kernstädten.

Was für den Arbeitsmarkt gilt, trifft im wesentlichen auch für den Wohnungsmarkt zu. In Österreich ist ein größerer Teil des Wohnungsmarktes unter staatlicher oder kommunaler Kontrolle als in Deutschland. Der öffentlich kontrollierte Bereich des Wohnungsmarktes ist ausschließlich Inländern vorbehalten.

## 6 FAZIT

Die Migrationsgeschichte Deutschlands und Österreichs weist viele Parallelen auf. In beiden Ländern überwog bis in die 1930er Jahre die Auswanderung aus ökonomischen und politischen Gründen. Beide Länder integrierten nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst Flüchtlinge und Vertriebene in großer Zahl. Nach Ende dieser durch die Neugestaltung der ethnischen und politischen Landkarte Europas erzwungenen Migration wurde die Bundesrepublik bis 1961 Ziel einer kontinuierlichen Massenzuwanderung aus der DDR, während Österreich lediglich periodisch Flüchtlinge aus Ostmitteleuropa aufnahm. Anfang der 60er (Westdeutschland) bzw. Mitte der 60er Jahre (Österreich) begannen beide Staaten mit der massiven Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. In beiden Ländern sollte dies zur Überbrückung eines temporären Arbeitskräftemangels während einer Phase der Hochkonjunktur dienen. Ausländische Arbeitskräfte sollten nach dem Bedarf des Arbeitsmarktes flexibel eingesetzt werden und erhielten folglich nur eine befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Danach war eine Rückkehr in die Heimat und die Anwerbung neuer Gastarbeiter vorgesehen (Rotationsmodell). Sowohl Österreich als auch Deutschland gingen schon Anfang der 70er Jahre von diesem strikten Rotationsprinzip ab und verfügten 1973 einen Anwerbestopp. Die Ausländerzahlen verringerten sich jedoch nicht im erwarteten Umfang.

Die ausländischen Beschäftigten verteilten sich sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Österreich von Anfang an nicht gleichmäßig über alle Bereiche des Arbeitsmarktes, sondern konzentrierten sich in bestimmten, meist für Einheimische unattraktiven Bereichen. Folglich konnten beide Volkswirtschaften trotz steigender Arbeitslosigkeit die ausländischen Arbeitskräfte überwiegend nicht durch Einheimische ersetzen. Auch viele Zuwanderer hatten mittlerweile ihre Zeitperspektive geändert und

sich auf einen dauerhaften oder zumindest auf einen langen Aufenthalt in Deutschland bzw. Österreich eingerichtet.

Die Tatsache, daß beide Staaten durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte und den später einsetzenden Familiennachzug de facto zu Einwanderungsländern wurden ignorierte das politische System beider Länder über eine relativ lange Zeit. Folglich gab es auch kaum aktive Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer. Auf dem Arbeitsmarkt besetzten ausländische Arbeitskräfte Randpositionen. Dies ist teilweise ein Resultat des Anwerbeprozesses selbst, da ausländische Arbeitskräfte fast ausschließlich für Arbeitsplätze rekrutiert wurden, die nur geringe Qualifikationsanforderungen stellten. Deshalb mußten sie sich am unteren Ende der beruflichen und betrieblichen Hierarchien eingliedern. In einer längerfristigen Perspektive erwies sich der westdeutsche Arbeitsmarkt jedoch offener bzw. durchlässiger als der österreichische. Insbesondere die Kinder der Arbeitsmigranten haben auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt bessere Chancen auf eine Beschäftigung im Angestelltenbereich oder als Facharbeiter. Diese Unterschiede zwischen beiden Ländern erklären sich zum Teil aus dem Fehlen von Großbetrieben in Österreich, aber auch aus der klientelorientierten Politik staatlicher und halbstaatlicher Arbeitgeber, die in Österreich weit größere Teile des Arbeitsmarktes kontrollieren als in Westdeutschland. In Österreich führte dies zu einer eindeutigen Begünstigung der Inländer bei der Vergabe der besser bezahlten und lange Zeit auch viel sichereren Arbeitsplätze in politisch kontrollierten Bereichen des Arbeitsmarktes. Schließlich ist die unterschiedliche soziale Mobilität eine Spätfolge des Anwerbeprozesses, in dem Österreich und Deutschland als Konkurrenten im Wettbewerb um Arbeitskräfte aus Mittelmeerländern auftraten und Westdeutschland aufgrund seines höheren Lohnniveaus besser qualifizierte Arbeitskräfte anwerben konnte.

Beiden Staaten gemeinsam ist wiederum, daß Zuwanderung spätestens Ende der 80er Jahre zu einem gesellschaftlichen Konfliktfeld wurde. Dies gilt insbesondere für die Gewährung von Asyl, aber auch für die gewachsene Zahl von Zuwanderern aus den östlichen Nachbarländern, in Deutschland schließt dies auch den privilegierten Zuzug von Ausländern ein. Rechtspopulistische Strömungen übten in beiden Ländern erheblichen Druck auf die jeweils regierenden Parteien aus, den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte und Asylbewerber zu beschränken. Beide Länder schränkten 1992/93 den Zugang zu politischem Asyl deutlich ein. Deutschland limitierte überdies den Zugang von Aussiedlern. In Österreich gelang es 1992, eine parlamentarische Mehrheit für ein Einwanderungsgesetz (Aufenthaltsgesetz) zu finden, Präferenzkriterien für Neuzuwanderer zu definieren und ein Procedere für die Festlegung jährlicher Zuwanderungsquoten zu vereinbaren. Das Aufenthaltsgesetz hat die Zulassungskriterien zwar transparenter gemacht, aber den Zuzug nach Österreich keineswegs erleichtert. Überdies bewirkt die Festlegung einer jährlichen Obergrenze der Neuzuwanderung Härtefälle bei der Familienzusammenführung. Zugleich wurde festgelegt, daß nicht mehr als 9% der unselbständig Beschäftigten Nicht-EU-Ausländer sein dürfen (Ausländerbeschäftigungsgesetz). Dies führt dazu, daß ein Teil der in Österreich legal anwesenden Ausländer über keinen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt verfügt. In Deutschland war eine weitergehende rechtliche Regelung der Zuwanderung im „Asylkompromiß“ von 1993 zwar vorgesehen, ließ sich aber politisch nicht umsetzen. Deshalb bestehen für die

verschiedene Statusgruppen in Deutschland unterschiedliche Zugangs- und Integrationschancen.

Der Vergleich von Österreich und Deutschland hat es ermöglicht, sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch auf dem Wohnungsmarkt Strukturen auszumachen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt begünstigen oder behindern. Generell gilt jedoch, daß ähnliche Strukturen und Rahmenbedingungen ähnliche Resultate erzeugt haben. Sowohl die österreichische als auch die deutsche Gesellschaft müssen im Vergleich zu anderen Zuwanderungsländern eher als geschlossene Gesellschaften mit Trend zur Exklusion von Migranten angesehen werden (Cinar, Hofinger, Waldrauch 1995). Im sozio-ökonomischen Bereich ist die Exklusion von Ausländern in Österreich größer, während in Deutschland der Zugang zur Staatsbürgerschaft restriktiver gehandhabt wird. Für ersteres ist die größere Kontrolle von Staat, Parteien und Gewerkschaften über ein großes Segment des österreichischen Arbeitsmarktes und über einen relevanten Teil des Wohnungsmarktes mitverantwortlich, für letzteres das Verständnis Deutschlands als Nationalstaat auf ethnischer Grundlage.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Abele, Hanns, Ewald Nowotny, Stefan Schleicher (Hrsg.) (1989): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. 3. Auflage. Wien: Manz.
- Albrich, Thomas (1995): Zwischenstation des Exodus. Jüdische Displaced Persons und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Gernot Heiss, Oliver Rathkolb (Hrsg.), *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 122-139.
- Angenendt, Steffen (1992): *Ausländerforschung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und inhaltliche Entwicklung eines aktuellen Forschungsbereiches*. Frankfurt/M., New York: Campus
- Bade, Klaus J. (1994): *Ausländer, Aussiedler, Asyl*. München: C.H. Beck.
- Bade, Klaus J. (1997): From Emigration to Immigration: The German Experience in the Nineteenth and Twentieth Centuries, In: Bade, Klaus J., Myron Weiner, (Hrsg.), *Migrants Past, Migrants Future: Germany and the United States*. Providence/RI, Oxford: Berghahn.
- Barabas, G., A. Gieseck, U. Heilemann, H.D. von Loeffelholz (1992): Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988 bis 1991. In: *RWI-Mitteilungen*, 43, 133-154.
- Bauböck, Rainer (1996): *Nach Rasse und Sprache verschieden. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute*. Reihe Politikwissenschaft des Instituts für Höhere Studien 31. Wien: IHS
- Bender, Stefan, Wolfgang Seifert (1996): Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt: Nationalitäten- und geschlechtsspezifische Unterschiede. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 25, 6, 473 - 495.
- Biffel, Gudrun (1986): Der Strukturwandel der Ausländerbeschäftigung in Österreich. In: Hannes Wimmer (Hrsg.), *Ausländische Arbeitskräfte in Österreich*. Frankfurt/M.-New York, 33-88.
- Blahusch, Friedrich (1994): Flüchtlinge in Deutschland nach der Asylrechtsänderung im Grundgesetz. Die Veränderung der sozialen und politischen Situation für die Bundesrepublik und die Flüchtlinge. In: Rainer Münz, Hermann Korte, Gert Wagner (Hrsg.), *Internationale Wanderungen*. Demographie aktuell 5, Berlin: Humboldt-Universität, 143-157.
- Blossfeld, Hans Peter, Karl Ulrich Mayer (1988): Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Überprüfung von Segmentationstheorien aus der Perspektive des Lebenslaufs. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 40, 262-283.
- Borjas, George J. (1985): Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants. In: *Journal of Labor Economics*, 3, 4, 463 - 489.
- Bös, Mathias (1997): *Migration als Problem offener Gesellschaften. Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und in Nordamerika*. Opladen: Leske + Budrich.

- Büchel, Felix, Gert Wagner (1996): Soziale Differenzen der Bildungschancen in Westdeutschland - Unter besonderer Berücksichtigung von Zuwandererkindern. In: Wolfgang Zapf, Jürgen Schupp, Roland Habich (Hrsg.) *Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt*. Frankfurt/M., New York: Campus, 80-96.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1996): *Repräsentativuntersuchung 95: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- Buttler, Günter (1992): *Der gefährdete Wohlstand. Deutschlands Wirtschaft braucht die Einwanderer*. Frankfurt/M.: Fischer.
- Castles, Stephen; Mark. J. Miller (1993): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke, London: Macmillan Press.
- Chiswick, Barry R. (1978): The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men. In: *Journal of Political Economy*, 86, 897 - 922.
- Cinar, Dilek, Christoph Hofinger, Harald Waldrauch (1995): *Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern*. Institut für höhere Studien, Arbeitspapier Nr. 25, Wien: IHS.
- De New, John P, Klaus F. Zimmermann (1994): Blue Collar Labor Vulnerability: Wage Impacts of Migration. In: Gunter Steinmann, Ralf Ulrich (Hrsg.), *The Economic Consequences of Immigration to Germany*. 81 - 100.
- Dohse, Knuth (1981): *Ausländische Arbeitnehmer und bürgerlicher Staat*. Königstein: Hain.
- Dorbritz, Jürgen; Karla Gärtner (1995): Bericht 1995 über die demographische Lage in Deutschland. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 4, 339-448
- Dorbritz, Jürgen; Wulfram Speigner (1990): Die Deutsche Demokratische Republik - ein Ein- und Auswanderungsland? *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 1, 67-86.
- Eichwalder, R. (1991): Lebensbedingungen ausländischer Staatsbürger in Österreich. In: *Statistische Nachrichten*, 2, 164 - 174.
- Esping-Andersen, Gösta (1993): Post-industrial Class Structures: An Analytical Framework. In: Gösta Esping-Andersen, (Hrsg.), *Changing Classes. Stratification and Mobility in Post-industrial Societies*. London, Newbury Park, New Delhi: Sage, 7 - 31.
- Esser, Hartmut (1990): Nur eine Frage der Zeit? In: Hartmut Esser, Jürgen Friedrichs (Hrsg.), *Generation und Identität*, Opladen: Leske + Budrich, 73 - 100.
- Faist, Thomas (1995): Ein- und Ausgliederung von Immigranten in Arbeitsmärkten: Junge Türken in Deutschland und mexikanische Amerikaner in den USA. In: Wolfgang Seifert (Hrsg.), *Wie Migranten leben. Lebensbedingungen und soziale Lage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik*. Arbeitspapier FS III 95 - 401, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 32 - 37.
- Fassmann, Heinz, Rainer Münz (1995): *Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen*. Wien: Jugend & Volk.

- Fassmann, Heinz, Rainer Münz (1996): Die „neue“ Ost-West-Wanderung als Folge der Ostöffnung: Bestimmungsfaktoren, Strukturmerkmale und Entwicklungstendenzen. In: Robert Holzmann, Reinhard Neck (Hrsg.), *Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 21 - 54.
- Geißler, Rainer (1996): *Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung*. 2. erweiterte Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gieseck, A., U. Heilemann, H.D von Loeffelholz (1993): Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in der Bundesrepublik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitschrift das Parlament, B 7/93, 29 - 41.
- Gordon, Ian (1989): The Role of International Migration in the Changing European Labour Market. In: Gordon, Ian, Thirwall, A.P. (Hrsg.), *European Factor Mobility. Trends and Consequences*. Houndmills, Basingstoke, London: Macmillan Press, 13 - 29.
- Heckmann, Friedrich (1995): Is there a Migration Policy in Germany? In: Friedrich Heckmann, Wolfgang Bosswick (Hrsg.), *Migration Policies: a Comparative Perspective*. Stuttgart: Enke, 157-172.
- Herbert, Ulrich (1986): *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880-1990*. Berlin-Bonn: J. H. W. Dietz.
- Hollifield, James F. (1992): *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge MA, London: Harvard University Press.
- Hönekopp, Elmar (1997): The New Labor Migration as an Instrument of German Foreign Policy. In: Rainer Münz, Myron Weiner (Hrsg.), *Migrants, Refugees, and Foreign Policy: US and German Policies Toward Countries of Origin*
- Jasso, Guillermina, Mark R. Rosenzweig (1990): *The New Chosen People. Immigrants in the United States*. New York: Russel Sage Foundation.
- Luettinger, Peter (1986): Der Mythos der schnellen Integration. Eine empirische Untersuchung zur Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland bis 1971. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 1, 20-36.
- Lutz, Burkart (1989): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität: eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistische Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*. Frankfurt/M., New York: Campus.
- Meier, Volker (1994): *Ein Beitrag zur Theorie der langfristigen Migrationsanreize und Migrationenwirkungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (1988): *Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs*. Mainz: Grünwald; München: Kaiser.
- Möller, Joachim, Lutz Bellmann (1995): *Der Wandel der industriellen und qualifikatorischen Lohnstruktur im Verarbeitenden Gewerbe - Eine Untersuchung der Beschäftigtenstatistik für die Jahre 1979 bis 1989* (Manuskript).
- Münch, Ursula (1993): *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*. 2. aktualisierte Auflage, Opladen: Leske + Buderich.

- Münz, Rainer, Rainer Ohliger (1997): Deutsche Minderheiten in Ostmittel- und Osteuropa. Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse ethnisch privilegierter Migration. *Demographie Aktuell 9*. Berlin: Humboldt-Universität.
- Münz, Rainer, Ralf Ulrich (1996): Internationale Wanderungen von und nach Deutschland, 1945 - 1994. Demographische, politische und gesellschaftliche Aspekte räumlicher Mobilität. In: *Allgemeines Statistisches Archiv*, 80, 1, S. 5 - 35.
- Münz, Rainer; Ralf Ulrich (1993): Migration und Ausländerbeschäftigung in Deutschland. *StadtBauwelt* 118, 1270-1272.
- Overbeek, Henk (1995): Towards a New International Migration Regime: Globalization, Migration and the Internationalization of the State. In: Robert MileDietrich Thränhardt, (Hrsg.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London: Pinter, 15 - 37.
- Pannenberg, Markus, Ulrich Rendtel (1996): *Documentation of Sample Sizes and Panel Attrition in the German Socio Economic Panel (GSOEP)*. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier Nr 137, Berlin: DIW.
- Parnreiter, Christof (1994): Migrationspolitik im Wandel. Bestimmungsfaktoren österreichischer Wanderungspolitik im Lichte des Umbruchs der Weltwirtschaft. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23, 3, 283 - 298.
- Piore, Michael J. (1978): Lernprozesse, Mobilitätsketten und Arbeitsmarktsegmente. In: Sengenberger, W. (Hrsg.), *Der gespaltene Arbeitsmarkt*, Frankfurt/M.-New York: Campus 67-98.
- Prskawetz, Alexia (1997): *Wirtschaftliche Auswirkungen der Migration in Österreich (1961-1993)*. Manuskript.
- Rudolph, Hedwig (1994): Dynamics of Immigration in a Non-Immigrant Country: Germany. In: Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hrsg.) *European Migration in the Late Twentieth Century*. Aldershot: Edward Elgar, 113-126.
- Sandbrink, Stefan (1996): Die Beschäftigung von osteuropäischen Werkvertrags-Arbeitnehmern in der BRD: Vorstellung des Forschungsprojekts. In: In: Thomas Faist, Felicitas Hillmann, Klaus Zühlke-Robinet (Hrsg.); *Neue Migrationsprozesse: politisch-institutionelle Regulierung und Wechselbeziehungen zum Arbeitsmarkt*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier Nr. 6/1996, S. 94 - 104.
- Santel, Bernhard (1995): *Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik*. Opladen: Leske + Buderich.
- Schulz, Erika (1994): *Zuwanderungen der letzten zehn Jahre und Abschätzung des Bestandes zum 31.12.1993*. Discussion Paper 99, Berlin: DIW.
- Schulz, Erika, Ulrich Rendtel, Jürgen Schupp, Gert Wagner (1993): *Das Zuwandererproblem in Wiederholungsbefragungen am Beispiel des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP)*, Diskussionspapier Nr. 71, Berlin: DIW.
- Seifert, Wolfgang (1995): *Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik - Eine Längsschnittanalyse mit dem sozio-ökonomischen Panel, 1984-1989*. Berlin: Ed. Sigma.

- Seifert, Wolfgang (1996): Berufliche, ökonomische und soziale Mobilität von Arbeitsmigranten zwischen 1984 und 1993. In: Wolfgang Zapf, Jürgen Schupp, Roland Habich (Hrsg.), *Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt*, Frankfurt/M., New York: Campus, 240-263.
- SOPEMI (1995): *Trends in International Migration. Annual Report 1994*. Paris: OECD.
- Spohn, Margreth (1995): Wirtschaftliche Integration der ausländischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel ausländischer Selbständiger. In: Wolfgang Seifert (Hrsg.), *Wie Migranten leben. Lebensbedingungen der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitspapier FS III 95 - 401, Berlin: WZB, 74 - 79.
- Stanek, Eduard (1985): *Verfolgt - verjagt - vertrieben. Flüchtlinge in Österreich, 1945-84*. Wien, München, Zürich: Europa Verlag.
- Straubhaar, Thomas (1994): Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration. In: Werner Weidenfeld et al. (Hrsg.), *Europäische Integration und Arbeitsmarkt. Grundfragen und Perspektiven*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 181, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.
- Tichy, Roland (1990): *Ausländer rein! Warum es kein 'Ausländerproblem' gibt*. München: Piper.
- Vogel, Dita (1996) *Illegale Zuwanderung und soziales Sicherungssystem - eine Analyse ökonomischer und sozialpolitischer Aspekte*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/96, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Wendt, Hartmut (1994): Wanderungen nach und innerhalb von Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Ost-West Wanderungen. In: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 4, 517-540.
- Werner, Heinz (1996a): Befristete Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Ost-West-Wanderungen. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 29, 1, 36 - 53.
- Werner, Heinz (1996b): Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Schweden. In: Thomas Faist, Felicitas Hillmann, Klaus Zühlke-Robinet (Hrsg.), *Neue Migrationsprozesse: politisch-institutionelle Regulierung und Wechselbeziehungen zum Arbeitsmarkt*. Zentrum für Sozialpolitik, , Arbeitspapier Nr. 6/1996, Bremen: ZfS, 43 - 56.
- Wills, Anne Babette, Heinz Fassmann (1994): Stocks and Flows. Bestand und Veränderung der Wohnbevölkerung in Österreich (1993). In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23, 3, 341-349.
- Wimmer, Hannes (Hrsg.) (1986): *Ausländische Arbeitskräfte in Österreich*. Frankfurt/M.-New York: Campus.
- Winkler, Beate (1994): Einwanderung: Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik. *Aus Politik und Zeitgeschichte - Das Parlament* B 48/94, 3-9.
- Winkler, Beate (Hrsg.) (1992): *Zukunftsangst Einwanderung*. München: C.H. Beck.
- Winter-Ebmer, Rudolf, Josef Zweimüller (1996): Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991. In: Robert

Holzmann, Reinhard Neck (Hrsg.), *Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich*. Wien: Manz.

Wolfgruber, Elisabeth (1994): Parteipolitischer Diskurs und Strategien in der Ausländer/innen/politik in Österreich 1989 bis 1993. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23, 3, 341-349.

## ANHANG: WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN DER MIGRATION

Im folgenden werden einige Überlegungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Zuwanderung angestellt, von denen angenommen wird, daß sie für beide Länder, Österreich und Deutschland, gleichermaßen zutreffen.

Zahlreiche Studien haben gezeigt, daß ausländische Beschäftigte einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten. In Deutschland lag die Zahl der ausländischen Selbständigen 1995 bereits bei 239.000. Allein die 37.000 türkischen Selbständigen schufen 135.000 Arbeitsplätze (Spohn 1995).

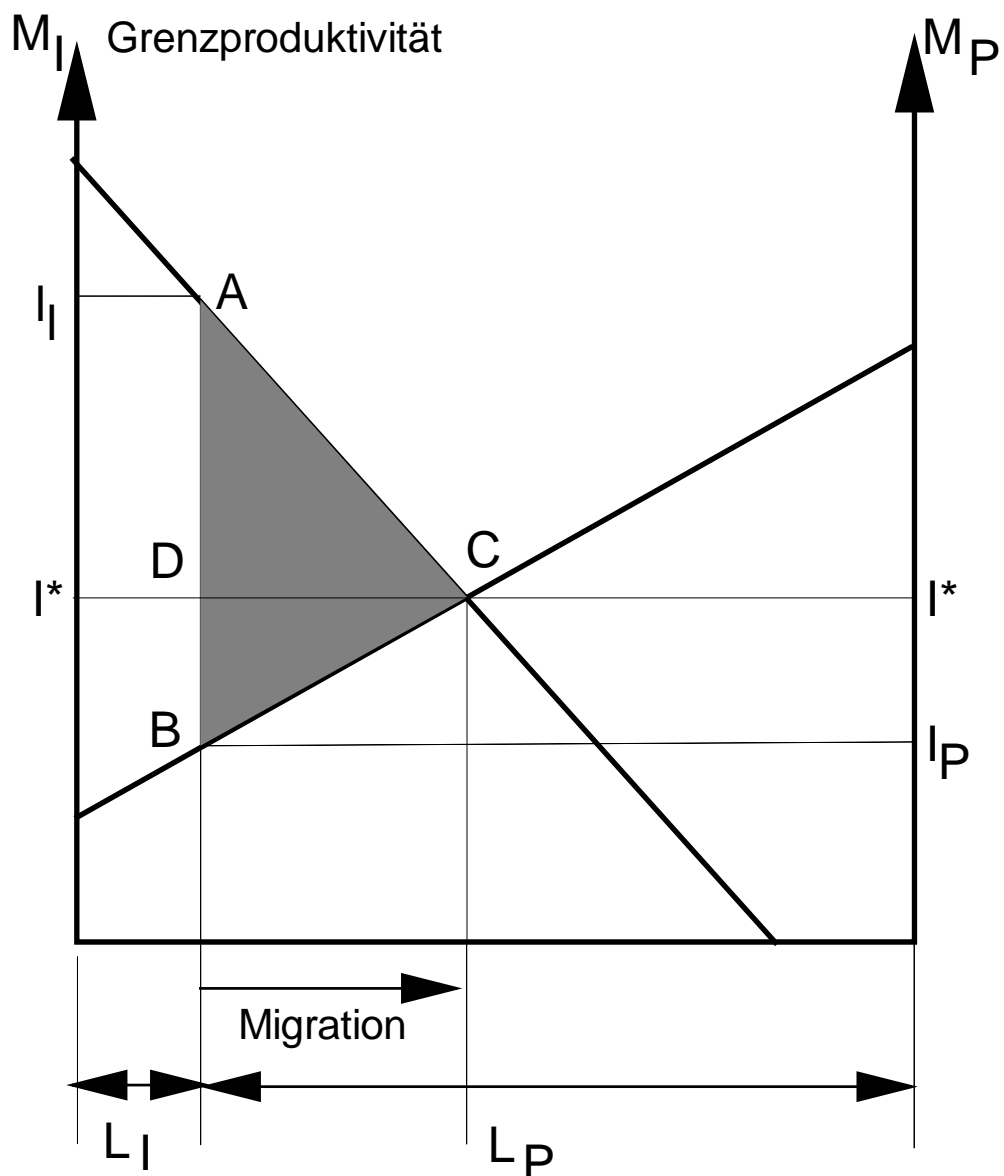
Große Aufmerksamkeit im Bereich der Kosten-Nutzen-Analysen konnte die Studie des RWI (Barabas et al 1992) auf sich ziehen. Diese Untersuchung erstreckt sich auf die 3,6 Millionen Personen, die zwischen 1988 und 1991 in die alte Bundesrepublik zuwanderten. In dieser Zahl sind Aussiedler und Übersiedler aus der ehemaligen DDR eingeschlossen. Insgesamt wurde daraus ein Erwerbspersonenpotential von 1,7 Millionen Personen errechnet. Ohne Pendler aus den neuen Bundesländern ist die Zahl der Erwerbstätigen im Untersuchungszeitraum um 1,8 Millionen gestiegen und die Zahl der Arbeitslosen um 540.000 zurückgegangen. Die zusätzlich Beschäftigten führten zu einer beträchtlichen Erhöhung der Steuereinnahmen. Hier wird eine Größe von einer Milliarde DM pro 100.000 zusätzlich Beschäftigten zugrundegelegt. Damit leisten Zuwanderer einen Beitrag zum Abbau fixer Kosten, die von ihrer Anwesenheit unabhängig sind wie Verteidigung, Schuldentilgung etc. Ebenfalls zusätzliche Einnahmen verzeichnen die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Insgesamt wird ein Betrag von 30 Milliarden DM geschätzt, den die zwischen 1988 und 1991 Zugewanderten im Jahre 1991 an Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern aufgebracht haben. Dem stehen Aufwendungen des Staates für Eingliederungshilfen, Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld, Renten etc. in Höhe von 16 Milliarden gegenüber. Somit verbleibt ein "Gewinn" von 14 Milliarden DM für die öffentlichen Kassen allein im Jahre 1991 (Barabas et al. 1992:145). Die Fortschreibung der Studie ergab für das Jahr 1992 den gleichen Betrag (Gieseck, Heilemann, Löffelholz 1993).

Die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung steht im engen Zusammenhang. Eine schrumpfende Bevölkerung führt zu einer Gefährdung des bereits erreichten Wohlstands, wegen der steigenden finanziellen Lasten beispielsweise für die Rentenversicherung, aber auch durch eine sinkende Nachfrage (Buttler 1993). Auch Zuwanderer schaffen als Konsumenten und Verbraucher in gleichem Umfang Arbeitsplätze, wie sie selbst besetzen, wenn auch in anderen Bereichen. In Zeiten mit hoher Zuwanderung wird folglich auch eine starke wirtschaftliche Dynamik ausgelöst, die Investitionen und Modernisierung zur Folge haben (Tichy (1990:88). Insgesamt betonen fast alle Studien den wirtschaftlichen Wert der Ausländerbeschäftigung. Allerdings wird in manchen ökonomischen Modellen davon ausgegangen, daß sich der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte negativ auf das Einkommen der Bevölkerung im Zuwanderungsland, und positiv auf Einkommen in der Entsenderegion auswirkt. Hierfür sei ein Beispiel gegeben.

Die Lohndifferentialhypothese wird in ökonometrischen Modellen vor allem zur Vorhersage kurzfristiger Migrationsbewegungen verwendet (Meier 1994:14). Ökonometrische Modelle beschränken sich aus Anschaulichkeitsgründen meist auf ein Zweiländer-Modell. Exemplarisch wird hier eine Analyse von Straubhaar (1994) dargestellt:

Straubhaar geht auf der Grundlage eines Zwei-Länder-Modells davon aus, daß nur bei Freihandel ein Gut dort produziert werden kann, wo die Kosten am niedrigsten sind und Freihandel folglich den Wohlstand steigert. Dies gilt auch für Arbeitskräftewanderungen. In einem gemeinsamen Arbeitsmarkt wandern Arbeitskräfte von Orten mit geringer Arbeitsproduktivität zu solchen mit hoher Produktivität. Das Gesetz des einheitlichen Preises schließlich, führt zur größtmöglichen Allokationseffizienz der Produktionsfaktoren (Straubhaar 1994: 196f). Das Modell wird folgendermaßen spezifiziert:

Abbildung 10: Ursachen und Wirkungen der Arbeitskräftewanderungen nach Straubhaar



Quelle: Straubhaar 1994

"Ausgegangen wird von einem 2-Länder-Modell mit den Ländern I und P. Bei national abgeschotteten Arbeitsmärkten (...) sind national unterschiedliche Grenzproduktivitäten der Arbeit möglich. Abbildung 1 veranschaulicht diesen Sachverhalt für einen gegeb-

nen Bestand an Arbeitskräften von  $L_I$  bzw.  $L_P$ .  $M_I$  und  $M_P$  sind die Grenzproduktivität der Arbeit (...). Spiegelbild der Arbeitsgrenzproduktivität sind die Lohnfunktionen  $l_I$  bzw.  $l_P$  in den beiden Ländern. Ausgegangen sei davon, daß der Gleichgewichtslohnsatz  $l_P$  im Land P tiefer als der Gleichgewichtslohnsatz  $l_I$  im Land I sei" (Straubhaar 1994:197).

Besteht nun ein gemeinsamer Arbeitsmarkt zwischen diesen beiden Ländern, wandern Arbeitskräfte von P nach I solange  $M_I > M_P$ . Die Grenzproduktivitäten in I und P gleichen sich auf  $l^*$  an. Sie steigt in P weil Arbeitskräfte knapper werden und sinkt dank zusätzlicher Arbeitskräfte in I. Es ergibt sich ein gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsgewinn umgrenzt durch die Achsen ABC, wobei ADC den Gewinn der Kapitalbesitzer in I und BCD den Wohlfahrtsgewinn der Migranten darstellt. Ein Verlust ist dagegen bei den einheimischen Arbeitskräften in I zu erkennen (Straubhaar 1994:197ff). Soweit das Modell.

Wie auch Straubhaar einräumt, ist dieses Arbeitsmarktmodell ein Vollbeschäftigungsmodell und diese Annahme ist derzeit für die meisten Industriestaaten wenig realistisch. Des Weiteren wird davon ausgegangen, daß Löhne und Arbeitskräfte flexible Faktoren darstellen. Löhne unterliegen jedoch, zumindest für einen bestimmten Zeitraum, tariflichen Bindungen und gerade in prosperierenden Phasen sind Gewerkschaften und Beschäftigte wenig geneigt, Lohneinbußen hinzunehmen. Ein anderer Faktor, auf den auch Straubhaar verweist, sind die steigenden Infrastrukturkosten in Zuwanderungsgebieten, etwa durch Wohnungsbau, wodurch der Kaufkraftgewinn der Peripherie-Zentrums-Wanderung verringert wird (Straubhaar 1994: 200). D.h., daß der Nettoeffekt von Zuwanderung nicht eindeutig bestimmt werden kann.

Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, inwiefern ausländische Arbeitskräfte zu einer Konkurrenz für einheimische Beschäftigte werden. Es ist somit nach der Beschäftigungswirkung von ausländischen Beschäftigten zu fragen. Hierbei wird vor allem darüber diskutiert, ob die Ausländerbeschäftigung einen komplementären oder einen supplementären Beschäftigungseffekt hat. Für die Zuwanderung der Arbeitsmigranten der 60er und frühen 70er Jahre läßt sich diese Frage eindeutig klären. Ausländische Arbeitskräfte wurden sowohl in Österreich als auch in Deutschland für Arbeitsplätze in der industriellen Massenproduktion und der Schwerindustrie angeworben, für die nicht genügend einheimische Beschäftigte zur Verfügung standen. Dadurch wurde die Beschäftigungsbasis in beiden Ländern ausgeweitet, was wiederum Beschäftigungschancen für einheimische Arbeitnehmer auf höherem Niveau eröffnete, beispielsweise durch einen höheren Bedarf an Lehrern. Auch bei steigender Arbeitslosigkeit blieben die klassischen Bereiche der Ausländerbeschäftigung für Einheimische wenig attraktiv, so daß insgesamt nur kleine Teile der einheimischen Bevölkerung real in Konkurrenz zu ausländischen Beschäftigten stehen. Auch neue Zuwanderergruppen sind gegenüber einheimischen Beschäftigten in der Regel im Nachteil, weil sie keine im Inland erworbenen Zertifikate haben und deshalb häufig in ökonomischen Nischen oder Bereichen einer Beschäftigung nachgehen, die für Einheimische wenig attraktiv sind. Winter-Ebmer und Zweimüller (1995) zeigten für Österreich, daß die Verdrängungskonkurrenz zwischen zugewanderten und einheimischen Gruppen eher klein sind. Für Deutschland zeigten De New und Zimmermann (1994: 90), daß einheimische Beschäftigte mit einer Arbeitserfahrung von mehr als 20 Jahren nicht von Effekten der Zuwanderung betroffen sind. Arbeitskräfte mit geringer Arbeitserfahrung sind nach dieser Studie jedoch durch

Zuwanderung einem erhöhten Lohndruck ausgesetzt. Insbesondere für besser qualifizierte ausländische Arbeitskräfte wirkt sich Zuwanderung lohndrückend aus. Zu diesen Erklärungen muß jedoch angemerkt werden, daß sich dabei um post faktum Erklärungen handelt. Niemand kann wirklich sagen, wie sich Löhne oder Arbeitslosigkeitsraten ohne Zuwanderung entwickelt hätten. Arbeitsmärkte sind einem erheblichen internen Wandel ausgesetzt. Arbeitsplätze in der Produktion gehen verloren und im Dienstleistungsbereich werden neue geschaffen. Der technische Fortschritt vollzieht sich jedoch nicht neutral, im Trend wird die Nachfrage nach höherqualifizierten Arbeitskräften erhöht (Möller, Bellmann 1995). Daraus können sich wiederum Konsequenzen für die Lohnentwicklung ergeben. Hinzu kommen demographische Unterschiede, beispielsweise unterschiedliche Kohortenstärken beim Berufseintritt. Es ist auch denkbar, daß arbeitsintensive Betriebe oder Betriebsteile ins Ausland verlagert werden, wenn sie auf dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht mehr genügend (billige) Arbeitskräfte vorfinden.

Insgesamt kann somit gefolgert werden, daß die Anwerbung der ausländischen Bevölkerung in Österreich und in Deutschland durchaus positive Effekte für die Wirtschaft hatte. Konkurrenz zwischen einheimischen und deutschen Beschäftigten besteht allenfalls zwischen gering qualifizierten einheimischen Gruppen, wobei sich dies nicht zweifelsfrei nachweisen läßt.

## Die Autoren

Rainer Münz, geboren 1954 in Basel, Schweiz, ist seit 1992 Professor für Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt-Universität Berlin. Davor war er Direktor des Institutes für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien. Seine Hauptforschungsgebiete sind europäische Migration, Sprachgruppen und Minderheiten, sowie Familien- und Sozialpolitik.

Wolfgang Seifert, geboren 1959 in Ostrach, Kreis Sigmaringen, ist Projektmitarbeiter am Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich der beruflichen, ökonomischen und sozialen Mobilität von Migranten in den Aufnahmegesellschaften, sowie von Prozessen der beruflichen Plazierung der zweiten Generation und der Arbeitsmarktintegration von neuen Zuwanderergruppen.

Ralf Ulrich, geboren 1954 in Ost-Berlin, ist Mitarbeiter am Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft. Seine Forschungsinteressen liegen auf dem Gebiet von internationalen Wanderungen und der Situation von Ausländern in Deutschland, sowie demographischen und ökonomischen Problemen der Entwicklungsländer.

Heinz Fassmann, geboren 1955, ist seit 1996 Professor für Geographie an der Technischen Universität München. Davor war er Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien. Seine Hauptforschungsgebiete sind Arbeitsmarktentwicklung, Ausländerbeschäftigung, Migration und Stadtentwicklung.

*Adresse der Autoren:* Humboldt-Universität Berlin; Philosophische Fakultät III, Sozialwissenschaften, Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin

Telefon \*\*49 30 2093 1918; Fax: \*\*49 30 2093 1432

e-mail: wolfgang=seifert@rz.hu-berlin.de