

Momentum 2010

Track 2: Transnationale Solidarität

Öffnung der Arbeitsmärkte

Auswirkungen auf die ArbeitnehmerInnen und
Anknüpfungspunkte an transnationale
Solidarität

Dennis Tamesberger

Michaela Schmidt

AK Oberösterreich, Abt. Wirtschaftspolitik



10

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Begriffsklärung Solidarität bzw. transnationalen Solidarität.....	6
3. Die Ursachen von Migration	8
3.1. Neoklassische Ökonomie	8
3.2. Neue Migrationsökonomie	9
3.3. Theorie des dualen Arbeitsmarkts	10
3.4. Weltsystemanalyse und Neomarxismus	10
3.5. Migrationsnetzwerke und Migrationssysteme	11
4. Die Auswirkungen von Migration	12
4.1. Auswirkungen auf Entsendestaaten	12
4.2. Auswirkungen auf Aufnahmeländer	14
4.3. Potentielle Vor- und Nachteile für Individuen und Unternehmen.....	15
4.4. Ökonomische Auswirkungen auf die Aufnahmeländer.....	15
4.4.1. <i>Theoretische Auswirkungen</i>	16
4.4.2. <i>Empirische Auswirkungen – ökonometrische Modellergebnisse</i>	18
4.4.3. <i>Ergebnisse Experteninterviews</i>	19
5. Schlussfolgerungen	24
6. Literaturverzeichnis	26

Abbildungsverzeichnis und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Auswirkungen auf Aufnahme- und Entsendungsland (Pflugbeil, 2005)	17
Abbildung 2: Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung (eigene Darstellung)	20
Abbildung 3: Ideologie der Arbeitsmarktöffnung (eigene Darstellung)	22
Abbildung 4: Wünsche/ Notwendigkeiten ab Mai 2011 (eigene Darstellung).....	23

Tabelle 1: potentielle Vor- und Nachteil von Emigration und Immigration (International Labour Office, 2004)	15
---	----

Tabelle 2: Auswahl makroökonomischer Studien(Huber & Brücker, 2003); (Huber & Nowotny, 2007); (Prettner & Stiglbauer, 2007); (eigene Darstellung)	19
---	----

1. Einleitung

Systemtheoretische und neomarxistische AutorInnen wie Saskia Sassen postulieren, dass nationalstaatliche Zuwanderungskontrollen nicht zu einer Eindämmung von Migration sondern einzig zu einer Entrechtung und Prekarisierung von MigrantInnen führen. Die Illegalisierung von MigrantInnen ist ihrer Meinung nach auch nicht im Interesse der einheimischen Arbeiterklasse. Je weniger Rechte und Zugänge zu sozialen Sicherungssystemen (illegale) MigrantInnen haben, desto eher können sie als „Schmutzkonkurrenten“ beziehungsweise Lohndrücker verwendet werden.

Nun wird am 1. Mai 2011 auch in Österreich der Arbeitsmarkt für Menschen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten geöffnet. Österreich gehört mit Belgien, Dänemark und Deutschland zu den letzten Ländern mit aufrechten Übergangsfristen. Mit der europaweiten Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2011 soll die vierte Grundfreiheit des Europäischen Binnenmarktes Wirklichkeit werden. Für Bulgarien und Rumänien werden die Beschränkungen erst am 1.1. 2014 aufgehoben.

Es stellt sich die Frage, ob die Öffnung der Arbeitsmärkte ein gemeinsames Interesse der Arbeitnehmerschaft in Europa darstellt und ob dadurch der Boden für transnationale Solidarität bereitet werden kann.

Um diese Frage beantworten zu können, scheint es neben einer theoretischen Analyse des Solidaritätsbegriffs notwendig, mögliche Ursachen und Auswirkungen von Migration auf die ArbeitnehmerInnen der Aufnahme- und Entsendeländer darzustellen. Die Öffnung der Arbeitsmärkte ist sowohl bei den Zielländern als auch bei den Herkunftsländern mit Ängsten in der Gesellschaft verbunden. Die Zielländer fürchten einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, eine Umgehung der heimischen Kollektivverträge und somit Dumpinglöhne. Befürworter dagegen berufen sich auf die Notwendigkeit von Arbeitsmigration zur Entlastung der alternden Bevölkerungen in den Zielländern.

In den Herkunftsländern besteht gleichzeitig die Befürchtung, dass insbesondere hochqualifizierte Menschen emigrieren („brain drain“) und dies wiederum einen Druck auf die Einkommenssituation der nicht emigrierten ArbeitnehmerInnen auslöst, insbesondere der gering Qualifizierten. Demgegenüber steht die wirtschaftliche Bedeutung von Rücküberweisungen, die für die Herkunftsländer ein bedeutendes Potential zur Ankurbelung ihres wirtschaftlichen Wachstums darstellen können und in der europäischen Migrationsdebatte oft übersehen werden.

Unser Papier für das Momentum 2010 soll einen Beitrag zum Diskurs über die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes leisten. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Chancen und Risiken der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU für Ziel- und Herkunftsländer sollen auch,

aber nicht ausschließlich, unter dem Kriterium der Nützlichkeit analysiert werden. Dies geschieht im ersten Schritt auf Basis wirtschaftswissenschaftliche, systemtheoretische und soziologische Theorien. Um die Effekte auf Teilsegmente des Arbeitsmarktes und für verschiedene Gruppen von Arbeitskräften besser einschätzen zu können, werden zusätzlich ExpertInneninterviews mit VertreterInnen der oberösterreichischen Sozialpartnerschaft, der Industriellenvereinigung und dem Arbeitsmarktservice durchgeführt.

Forschungsfragen:

1. Welche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Chancen und Risiken durch Arbeitsmigration birgt die Öffnung der Arbeitsmärkte für ArbeitnehmerInnen der Aufnahme- und Entsendeländer?
2. Welcher Zusammenhang besteht zwischen Arbeitsmigration und transnationaler Solidarität?

2. Begriffsklärung Solidarität bzw. transnationalen Solidarität

Eine tiefgreifende Begriffsklärung wird in einem anderen Track von Momentum 2010 geleistet. Hier soll nur das theoretische Fundament gelegt werden, um das Verhältnis zwischen dem Konzept der Solidarität bzw. der transnationaler Solidarität und dem Konzept der Öffnung der Arbeitsmärkte, in späteren Kapiteln zu klären.

Mit seinen Ursprüngen im 18. Jahrhunderts erscheint der Begriff der Solidarität als einer der jüngsten Kategorien des politischen und moralischen Denkens. Die Begriffsgeschichte reicht zwar bis ins Römisch Recht zurück, wo unter „obligatio in solidum“ die Haftungsverbindung zwischen einer Gemeinschaft und Individuen in Bezug auf finanzielle Schulden verstanden wurde. Im politischen Kontext steht der Begriff jedoch erst seit Ende des 18. Jahrhunderts bzw. seit der Französischen Revolution. Hier wurde prominent vom Begriff der „Brüderlichkeit“ gesprochen, der dem heutigen Verständnis von Solidarität sehr nahe kommt. Rein deskriptiv bezeichnet der Begriff der Solidarität einen wechselseitigen Zusammenhang zwischen Mitgliedern einer Gruppe von Menschen. Solidarität bezeichnet eine Zusammengehörigkeit zwischen Individuen oder Gruppen. August Comte und Emile Durkheim gingen soweit, dass sie Solidarität als „Zement“ bezeichneten, der eine Gesellschaft zusammenhält (Bayertz, 1998, S. 11f.). Ein tatsächliches Verstehen des Begriffes der Solidarität scheint jedoch erst mit der Analyse der normativen bzw. der politischen Bedeutung des Begriffes möglich.

Solidarität wurde Anfang des 19. Jahrhunderts mit dem Aufkommen der Verwerfungen des Kapitalismus und der Probleme der Industriegesellschaft schnell zum politischen Kampfbegriff. *Zimmermann* (2010, S. 257f.) sieht Solidarität als „eine neue Art sozialer Bindung bzw. Regelung, als Antwort auf Probleme der Vereinzelung und der Ungleichheit in den neuen Markt- und Vertragsbeziehungen der industriellen Gesellschaft. Solidarität setzt soziale Differenzierung bzw. soziale Ungleichheit voraus, sie ist Verbundenheit trotz und zugleich wegen dieser aufgrund einer gemeinsamen Interessenlage.“ Die gemeinsame Interessenlage ist der Hauptgrund warum Solidarität, zumindest als politischer Kampfbegriff, auch immer ein internationales oder transnationales Moment in sich birgt. So forderten K. Marx und F. Engels im Kommunistischen Manifest (Marx & Engels, 1848 / 2002) zur internationalen Solidarität mit dem berühmten Ausruf „Proletarier aller Länder vereinigt euch“ auf. Die internationale bzw. transnationale Solidarität ist nicht nur aufgrund der gemeinsamen (Klassen-)Lage der ArbeiterInnen begründet, sondern insbesondere durch das gemeinsame Ziel an einem sozialistischen Weltsystem. Das gemeinsame Interesse der internationalen Arbeiterklasse hat somit „Vorrang gegenüber augenblicklichen

Sonderinteressen der Werktätigen einzelner Länder“ (Klaus & Burh, 1972, S. 1021). *Bayertz* (1998) betont hingegen, dass die normative, moralische Dimension der Solidarität in der Arbeiterbewegung bzw. im historischen Materialismus unterbeleuchtet bleibt. Solidarität ist der Gegenbegriff zum Trittbrettfahrertum. Solidarisches Handeln begründet sich nicht nur durch Zweckmäßigkeitserwägungen (Verbesserung der materiellen Situation der Arbeiterklasse) sondern auch durch Verantwortungsbewusstsein. So werden ArbeiterInnen, die sich beim Streik nicht beteiligen, schnell zum Verräter. Wer sich nicht solidarisch erklärt hilft der Gegenseite.

Für die vorliegende Arbeit ist es noch wichtig hervorzuheben, dass Solidarität die Umkehrung von Marktmechanismen bedeutet. Solidarität bezieht sich auf ein kollektives Interesse, drängt Einzelinteresse bzw. Egoismus in den Hintergrund und definiert sich über die Negation vom Liberalismus. Im 19. Jahrhundert wurde offensichtlich, dass mit den bisherigen Maßnahmen die Probleme von Unterschicht, Massenarmut und Bettlertum nicht gelöst werden können. Die Antwort auf die „soziale Frage“ war eine solidarische. Die Ursache für Armut wurde nicht mehr in individuellem Fehlverhalten oder in Einzelschicksalen gesehen sondern es wurde das (Wirtschafts-)System an sich dafür verantwortlich gemacht. Die Bekämpfung von Armut wurde zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe. Insbesondere in Deutschland führte diese hart erkämpfte neue Sichtweise zur Entwicklung des Sozialstaates und zur Einführung des Sozialversicherungssystems unter Bismarck (Metz, 1998). Der Sozialstaat wurde zur kollektiven Institutionalisierung von Solidarität (Kaufmann, 2004).

Trotzdem der Sozialstaat im 20. Jahrhunderts großteils auf nationaler Ebene verharrte, betont *Habermas* (2004, S. 229), dass gerade diese abstrakte und rechtliche Struktur der „Solidarität unter Fremden“ eine transnationale Erweiterung der Solidarität ermöglicht. Notwendig erscheint die Erweiterung des Solidaritätskonzeptes über nationalstaatliche Grenzen hinaus, insbesondere aufgrund des Europäischen Integrationsprozesses. *Preuß* (1998, S. 409) sieht das Recht als zentrales Mittel, um Solidarität transnational bzw. international zu gestalten. „Internationale Solidarität verlangt die Möglichkeit der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Gemeinwesen, die nicht die gleichen moralischen Prinzipien haben – und dies weist darauf hin, daß (sic) das Recht das am besten geeignete Mittel zur Erreichung, dieses Ziels ist.“

3. Die Ursachen von Migration

Die Ursachen und der Verlauf von Migrationsprozessen sind zahlreich und unterschiedlich. Diese Vielfalt spiegelt sich in einer Fülle von Migrationstheorien und -modellen wider. Im Folgenden werden die gegenwärtig wichtigsten migrationstheoretischen Ansätze vorgestellt.

3.1. Neoklassische Ökonomie

Die ältesten Konzepte zur Migrationsforschung datieren aus dem späten 19. Jahrhundert, als Ernest Georg Ravenstein an Hand englischer Zensusdaten die „Gesetze der Wanderung“ formulierte (Ravenstein, 1885); (Thieme, 2006). *Neoklassische Makromodelle* sehen Binnen- und internationale Migration im Wesentlichen als „Ergebnis einer Ungleichzeitigkeit von Angebot und Nachfrage“ (Parnreiter, 2001, S. 57), sie erklären Migration demnach durch Lohndifferentiale und/oder unterschiedliche Arbeitsbedingungen (Einkommenshypothese) oder unterschiedliche Arbeitsplatzangebote (Beschäftigungshypothese) zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes (Treibel, 2008). Migration findet demzufolge zwischen Ländern/Regionen mit hohem Arbeitskräftepotential und daraus folgend niedrigen Löhnen in Länder/Regionen mit Arbeitskräftemangel und hohen Löhnen statt und dient der Herstellung des Gleichgewichts sowohl die Löhne als auch Arbeitskräfteangebot und –nachfrage betreffend.

Auf der *Mikroebene* entscheidet sich gemäß neoklassischer Migrationstheorie das einzelne Individuum dorthin zu migrieren, wo es sein/ihr Einkommen beziehungsweise seinen/ihren Nutzen maximiert (Humankapitaltheorie). Eine Migrationsentscheidung ist dann positiv, wenn die zu erwarteten Einkommenszuwächse, die für die gesamte Zeitspanne des Erwerbslebens entstehen, insgesamt größer sind, als die Kosten und Risiken der Wanderung. (Borjas, 2006)

Die frühesten neoklassischen Modelle beruhen dabei auf impliziten Annahmen, die in späteren Modellannahmen teilweise modifiziert und/oder fallengelassen wurden (Kraler & Parnreiter, 2005):

- Migration ist kostenlos;
- Migration ist risikolos;
- MigrantInnen sind im Wesentlichen eine homogene Gruppe;
- Potentielle MigrantInnen besitzen perfekte und kostenlose Information;
- Potentielle MigrantInnen verhalten sich vollständig rational;
- Potentielle MigrantInnen handeln als autonome Individuen.

Die Selektion der MigrantInnen und der Zielländer/ -regionen findet laut *Borjas* (2006) auf einem Immigrationsmarkt statt, auf dem Angebot und Nachfrage sowohl durch die ökonomischen Bedingungen in den Sender- und Zielländer als auch durch die Einwanderungspolitik der Zielländer und individuelle Möglichkeiten der MigrantInnen (z.B.: Alter, Beruf, familiäre Beziehungen) bestimmt werden.

In die öffentliche Diskussion und in wissenschaftliche Arbeiten hat die neoklassische Migrationstheorie durch sogenannte Push-Pull Modelle Einzug gefunden.

Ab den 70er Jahren verstärkte sich die Kritik an der neoklassischen Migrationstheorie. Einerseits wurde die Annahme eines vollständig rationalen, autonom agierenden und perfekt informierten Individuums in Frage gestellt (Cohen, 1996). Andererseits konnten Lohndifferenziale, Arbeitslosigkeit und Arbeitskräfteüberschuss die realen Migrationsströme nicht erklären (Sassen, 1988), (Parnreiter, 2001). Die Unzufriedenheit mit den Antworten der neoklassischen Migrationstheorie führte seit 1970 zu einer reichen und vielfältigen Migrationsforschung und schlussendlich zu einem Paradigmenwechsel sowohl in der Theorie als auch in den Methoden. Dabei kam es aber nicht zum Entstehen einer neuen, klar abgegrenzten migrationstheoretischen „Schule“ sondern zu einer Vielzahl an Konzepten und Theorien, deren Gemeinsamkeit ihre Kritik an der Neoklassik und eine historische, strukturelle, globale und kritische Herangehensweise ist. (Parnreiter, 2001)

3.2. Neue Migrationsökonomie

Dieser Ansatz wurde auf Basis der Land-Stadt Bewegungen in den Entwicklungsländern entwickelt. Für die Ökonomen *Stark & Taylor* (1991) ist Migration keine Entscheidung eines einzelnen, gewinnmaximierenden Individuums, sondern eine Haushalts- beziehungsweise Familienentscheidung. Migration dient der Maximierung des Haushaltseinkommens (Thieme, 2006) und der Streuung („Einkommenspooling“) und damit der Reduzierung von Risikofaktoren für ebendies. Die Ursachen für Migration sind nicht ausschließlich in Ungleichheiten der Arbeitsmärkte zu suchen, auch nicht oder schlecht funktionierende Kapital- und Versicherungsmärkte spielen eine Rolle und können durch Migration ausgeglichen werden (Kraler & Parnreiter, 2005).

Die *Neue Migrationsökonomie* sieht in der relativen Armut einen Auslöser für Migration. Relative Armut bedeutet, dass eine Person ein bestimmtes Gut nicht besitzt, dieses aber bei Anderen sieht, ein solches Gut auch besitzen möchte und glaubt, dies auch erreichen zu können. Die Migrationsrate steigt also nicht mit der Armut sondern mit Unterschieden in der Einkommensverteilung. (Parnreiter, 2001) Die *Neue Migrationsökonomie* ist eine mikroökonomische Theorie, die Migrationsentscheidungen erklärt und die Kritik am einzelnen, gewinnmaximierenden Individuum

der neoklassischen Ökonomie berücksichtigt. Makrostrukturen und nachfrageseitige Faktoren spielen in der *Neuen Migrationsökonomie* keine Rolle.

3.3. Theorie des dualen Arbeitsmarkts

Die Theorie des dualen Arbeitsmarkts des Ökonomen *Michael J. Piore* (2006) bietet im Unterschied zu neoklassischen Migrationstheorien eine nachfrageseitige Erklärung für Zuwanderung an. Gemäß dieser Theorie weisen Arbeitsmärkte in Industriestaaten ein primäres und ein sekundäres Segment auf, wobei letzteres durch hohe Instabilität, schlechte Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne und geringen sozialen Status charakterisiert ist. Da es schwer fällt, Arbeitskräfte für diese Jobs zu finden, rekrutieren Unternehmen Arbeitsmarktreserven und ImmigrantInnen. Diese Anwerbungsstrategien der Unternehmen sind die Ursache für Migration.

ImmigrantInnen eignen sich zudem besonders für Jobs im sekundären Segment, weil sie sich aus rein ökonomischen Gründen für einen Job entscheiden und das Sozialprestige des Jobs in ihrer Entscheidung nicht berücksichtigen. Da sie ihr Engagement am Arbeitsmarkt des Zuwanderungslands als vorübergehend betrachten, sind sie laut *Piore* (2006) bereit, schlechtere Jobs und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Dies ändert sich jedoch bei längerem Aufenthalt der MigrantInnen im Zuwanderungsland und sie geraten in Konkurrenz und Konflikt mit den ansässigen Arbeitskräften. (Parnreiter, 2001)

3.4. Weltsystemanalyse und Neomarxismus

Nach Weltsystemanalyse und neomarxistischen Strömungen ist erzwungene und freiwillige Migration ab dem 18. Jahrhundert als wichtiger Teil der Durchsetzung kapitalistischer Produktionsweisen zu verstehen, um den konstanten Bedarf an Arbeitskräften für den Akkumulationsprozess zu decken (Parnreiter, 2001). Migration wird sowohl durch Rekrutierung als auch durch aktive Proletarisierung der ländlichen Bevölkerung aktiv in Gang gesetzt, kapitalistische Entwicklung schafft daher stets neues Migrationspotential (Sassen, 1988).

Mahnkopf (2008) beispielsweise bezeichnet die ökonomische Destabilisierung durch Welthandel und Finanzkrisen neben der ökologischen Degradation und Umweltkrisen sowie bewaffnete Konflikte, Verfolgung, Kriege und Repression als eine wesentliche Treibkraft der globalen Migration. Gerade der intensivierte geoökonomische Wettbewerb, also die Deregulierung von Kapital- und Arbeitsmärkten, die Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten und die Privatisierung öffentlicher Güter ist ihrer Meinung nach in besonderer Weise für die starken Migrationsbewegungen der letzten Jahrzehnte verantwortlich. Weltsystemtheoretisch ist Migration als eine natürliche Konsequenz der ökonomischen Globalisierung und Marktdurchdringung zu verstehen (Thieme, 2006).

Ein weiterer zentraler Fokus neomarxistischer Ansätze ist die duale Rolle des Staates, der direkt und indirekt in die Mobilisierung von MigrantInnen eingreift: einerseits wurde und wird Arbeitsmigration durch Staaten gezielt in Gang gesetzt (Verschleppung und Rekrutierung), andererseits haben staatliche Grenzsyste me die Funktion, MigrantInnen zu entrechten und zu prekarisieren (Kraler & Parnreiter, 2005). Diese Entrechtung und Prekarisierung und nicht die Beschränkung von Immigration ist der eigentliche Effekt von Zuwanderungskontrolle. Erst das Zusammenspiel von Integration in den Arbeitsmarkt und Exklusion von staatsbürgerschaftlichen und sozialen Rechten macht MigrantInnen zu einer begehrten Arbeitskraft (Sassen, 1988), die Illegalisierung von MigrantInnen hat die Funktion „Schmutzkonzurrenz für einheimische Arbeitskräfte zu organisieren“ (Mahnkopf, 2008, S. 13) Je weniger Rechte und Zugänge zu Unterstützungssystemen MigrantInnen haben, desto leichter können sie ihrer Meinung nach als Lohndrücker verwendet werden.

3.5. Migrationsnetzwerke und Migrationssysteme

Die wirtschaftswissenschaftlichen Migrationstheorien (Absätze 3.1, 3.2, 3.3) liefern wichtige Einsichten, haben aber nur eine begrenzte Aussagekraft, weil sie Migration auf einen ökonomischen Vorgang verengen. Eine innovative Erklärung der Migrationsprozesse bietet die Entdeckung von Migrationsnetzwerken und -systemen. (Nuscheler, 2004)

Die Ansätze der Migrationsnetzwerke und Migrationssysteme befassen sich nicht mit der Entstehung von Migration sondern mit ihrer Reproduktion. Migrationsnetzwerke versorgen einerseits potentielle MigrantInnen (beispielsweise Familienmitglieder) mit Informationen über ein bestimmtes Zielgebiet und Möglichkeiten, dorthin zu gelangen. Dadurch senken sie die Migrationskosten und –risiken und erhöhen die Wanderungsbereitschaft. Andererseits spielen diese Netzwerke dann bei der Integration im Zielland eine wichtige Rolle. (Parnreiter, 2001) Auf diese Weise stimulieren gewanderte Familienmitglieder eine weitere Migration und „tragen so zur Selbstreproduktion der Wanderung bei“ (Kraler & Parnreiter, 2005, S. 340). Nach den Ergebnissen der jüngeren Migrationsforschung ist die Bedeutung von Migrationsnetzwerken und –systemen als so groß anzusehen, dass die anderen Faktoren dagegen verblassen (Treibel, 2008).

4. Die Auswirkungen von Migration

Ein wachsendes Feld der Migrationsforschung beschäftigt sich nicht mit den Ursachen, sondern mit den Folgen von Migration, also den potentiellen Auswirkungen auf Aufnahme- und Entsendestaaten (Parnreiter, 2001).

Das International Labour Office unterscheidet zwischen den Vor- und Nachteile von Migration für das Entsende- und das Aufnahmeland (International Labour Office, 2004).

4.1. Auswirkungen auf Entsendestaaten

Die am häufigsten diskutierten Auswirkungen von Emigration auf die Entsendestaaten sind einerseits die positiven Folgen von Rücküberweisungen, andererseits das Risiko eines „Brain Drains“. Das International Labour Office (ILO) führt folgende Auswirkungen an (International Labour Office, 2004):

- *Bevölkerungsdruck und Arbeitslosigkeit:* Emigration kann helfen, den demographischen Bevölkerungsdruck zu mindern und die Arbeitslosigkeit zu senken. Sogar in den bedeutendsten Entsendestaaten (Mexiko, China, Indien) ist der Anteil der EmigrantInnen an der Gesamtbevölkerung jedoch relativ gering, der Effekt von Migration auf den Bevölkerungsdruck und Arbeitslosigkeit ist daher nicht allzu groß.
- *Emigration qualifizierter Personen (Brain Drain):* Seit den 90ern steigt die internationale Mobilität von hoch qualifizierten ArbeitnehmerInnen, gefördert auch durch Rekrutierungsstrategien der Aufnahmeländer. Die Auswirkung dieses „Brain Drains“ auf die Entsendeländer sind immer noch unklar beziehungsweise variieren stark mit verschiedenen Charakteristiken des betroffenen Landes (Größe, Entwicklungsstufe), der Art der Migration (permanent, zeitlich begrenzt), der Finanzierung der Ausbildung (öffentlich oder privat) und den betroffenen Sektoren und Berufsgruppen. Der Verlust der klügsten und am besten ausgebildetsten Personen kann negative Auswirkungen auf das langfristige Wirtschaftswachstum haben. Wenn ein Land regelmäßig einen großen Teil seiner gut ausgebildeten Erwerbsbevölkerung verliert, senkt das den Kapitalertrag, Firmen investieren nicht länger in die Ausbildung ihrer MitarbeiterInnen und es fehlt eine kritische Masse an Know-How, die für Produkt- und Prozessinnovationen notwendig wäre. Studien haben allerdings gezeigt, dass die indirekten Vorteile der Emigration hoch Qualifizierter (Zurückkehrende EmigrantInnen, Rücküberweisungen) die Nachteile oftmals ausgleichen.

- *Die sozialen Kosten* von Arbeitsmigration durch zerrissene Familien oder Gemeinschaften sind mit Sicherheit zumindest ebenso bedeutsam wie ökonomische Kosten. Die Auswirkungen von Migration sind fast nie gender-neutral. Wenn in einzelnen Ländern sehr viele Männer (z.B.: Indien) beziehungsweise Frauen (z.B.: Philippinen) emigrieren hat das zweifellos Auswirkungen auf das Gesellschaftsgefüge des Entsendelandes. Diese Fragen sind Schlüsselthemen der gender-bewussten Migrationsforschung (Parnreiter, 2001).
- *Rücküberweisungen* von EmigrantInnen sind neben ausländischen Direktinvestitionen die zweitgrößte Einnahmequelle für Entwicklungsländer (Ratha, 2003) und sind zudem stabiler und weniger konjunkturabhängig als ausländische Direktinvestitionen oder staatliche Entwicklungshilfe. In einigen kleinen Ländern entsprechen die Rücküberweisungen mehr als 10% des BIPs (z.B.: Tonga 37 Prozent, Lesotho 27 Prozent, Moldawien 15 Prozent). Ein Teil der Rücküberweisungen wird zudem nicht über offizielle Kanäle (Banken, Wechselstuben) abgewickelt, um Gebühren und schlechte Wechselkurse zu umgehen und scheint daher in Statistiken gar nicht auf. Rücküberweisungen können dessen ungeachtet in einzelnen Ländern durchaus negative Auswirkungen haben: einerseits stärken sie den Wechselkurs und verschlechtern so die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie, andererseits vergrößern sie möglicherweise die Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung in den Entsendeländern, da klarerweise nicht alle Haushalte in gleichem Maße von den Rücküberweisungen profitieren.
- *Remigration*: Eine Remigration im großen Umfang findet nur statt, wenn sich die Arbeits- und Lebensbedingungen im Entsendeland spürbar verbessern. Einzelne EmigrantInnen kehren jedoch auch bei gleich bleibenden Bedingungen zurück, wenn beispielsweise ihre Arbeitsverträge auslaufen oder wenn sie subjektiv genügend Kapital angespart haben. Diese RemigrantInnen können mit ihren Ersparnissen und Qualifizierungen positiv zur Entwicklung der Entsendeländer beitragen. Neben den RemigrantInnen gibt es auch Individuen, die regelmäßig zwischen zwei Ländern pendeln. Statt eines „Brain Drains“ kommt es zu einem permanenten Wissensaustausch und zum Entstehen von „transnationalen Gemeinschaften“.
- *Transnationale Gemeinschaften*: Migration und Remigration dienen den Entsendeländern auch als „Fenster in die Außenwelt“ (Ratha, 2003, S. 25) Migrantische Gemeinschaften werden als Investoren und Vorläufer gesehen, die neues Wissen, Innovationen und Technologie ins Land bringen. Die Regierungen der Entsendeländer sind mehr und mehr daran interessiert, transnationale Gemeinschaften als Motor für die Entwicklung im eigenen Land zu nutzen. Das Internet und neue Kommunikationstechnologien nehmen in dieser Entwicklung eine Schlüsselrolle ein.

4.2. Auswirkungen auf Aufnahmeländer

Die Schlüsselthemen in der öffentlichen Diskussion um die Auswirkungen von Migration auf die Aufnahmeländer sind einerseits die Folgen auf dem Arbeitsmarkt für unterschiedliche Gruppen von ArbeitnehmerInnen. Kontrovers diskutiert wird andererseits der Einfluss von Migration auf die Kultur und die „nationale Identität“ des Aufnahmelandes. Potentielle Auswirkungen auf Aufnahmeländer sind (International Labour Office, 2004):

- *Soziale Konsequenzen* von Immigration: Migration hat auch für die Aufnahmeländer Konsequenzen, die sich nicht durch ökonomischen Kennzahlen quantifizieren lassen. Zuwanderung verändert eine Gesellschaft und ihre Institutionen. Weil die soziale Schichtung der MigrantInnen meist nicht der sozialen Schichtung in den Aufnahmeländern entspricht, sondern durch ein schlechteres Ausbildungsniveau gekennzeichnet ist, führt Zuwanderung möglicherweise zu einer Fragmentierung der Arbeiterklasse und einer Segmentierung des Arbeitsmarktes. Zuwanderung erhöht zudem die Bedeutung der nationalen Identität – eine Entwicklung, die in manchen Ländern willkommener ist als in anderen. Die Zuwanderung von Personen unterschiedlicher Herkunft mit unterschiedlichen Werten verändert Gesellschaften, hat aber meist keine negativen Auswirkungen auf den Zusammenhalt einer Gemeinschaft.
- *Fiskalische Auswirkungen*: Eine Erhöhung der gesamten Bevölkerungszahl wirkt sich unmittelbar auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates und der Sozialversicherungssysteme aus. Ein immer wiederkehrendes Element in der öffentlichen Diskussion ist die Annahme, dass MigrantInnen mehr staatliche Leistungen konsumieren als durch von ihnen bezahlten Steuern und Sozialabgaben an den Staat zurückfließen. Die fiskalische Auswirkung von Migration ist abhängig vom Alter und anderen Charakteristiken der ImmigrantInnen und kann daher nicht generell beantwortet werden.
- *Demographische Aspekte*: Zuwanderung beeinflusst nicht nur die gesamte Bevölkerungszahl, sondern wirkt sich auch auf die demographische Struktur und das Beschäftigungspotential aus (Pflugbeil, 2005). Eine Immigration vorwiegend Jüngerer würde die Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung in Industrieländern langfristig verbessern und somit einen Beitrag zur Finanzierung bestehender Sozialversicherungssysteme leisten (Huber & Brücker, 2003).

- *Ökonomische Auswirkungen:* die Auswirkungen von Migration auf ökonomische Kennzahlen im Aufnahmeland – im speziellen auf Löhne und Arbeitslosigkeit – werden im nächsten Kapitel näher angeführt.

4.3. Potentielle Vor- und Nachteile für Individuen und Unternehmen

Die folgende Tabelle der (International Labour Office, 2004) stellt die potentiellen Vor- und Nachteile für Migranten und Individuen im Aufnahmeland sowie Unternehmen in Entsende- und Aufnahmeländer übersichtlich dar.

	Emigration		Immigration	
	Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
MigrantInnen/ Individuen	Beschäftigung	Verlust an Beschäftigungszeiten	Eventuell mehr Möglichkeiten für Frauen in Beschäftigung zu treten.	Hoher Wettbewerb um Arbeitsplätze; Marginalisierung niedrig Qualifizierter
	Höheres Einkommen	Schlechte Arbeits-Lebensbedingungen	Billigere Güter und Dienstleistungen	Kaufkraftverlust
	Ausbildung, Qualifizierung	Niedrigere Tätigkeiten		Überfüllte Schulen
	Kulturelle Erlebnisse	Rassismus, Diskriminierung	Bessere kulturelle Angebote	Andere Sprache und Gewohnheiten
	Neue Leute treffen	Trennung von Familien, Freunden	Andere Länder kennenlernen	
Unternehmen	Neue Fähigkeiten von RemigrantInnen	Verlust an gut ausgebildeten Beschäftigten	Billigere, flexiblere Arbeitskräfte	Weniger dauerhafte Arbeitskräfte
	Lukrative Rekrutierungsindustrie	Knappheit bei Arbeitsangebot → höhere Löhne	Diversifizierung des Arbeitskräftepotentials	Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften für gewisse Jobs
	Geschäftsfeld für Kommunikations- und Reisefirmen		Größere Märkte, Economies of scale	

Tabelle 1: potentielle Vor- und Nachteil von Emigration und Immigration (International Labour Office, 2004, S. 18)

4.4. Ökonomische Auswirkungen auf die Aufnahmeländer

Zuwanderung stellt eines der brennendsten und sensibelsten Themen in der Bevölkerung dar. Die möglichen Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung wurde vielfach von populistischen PolitikerInnen verwendet um kurzfristige Wahlgewinne zu erzielen. Die dadurch geschürten Ängste in der Bevölkerung hatten eine entsprechende Wirkung auf die Solidarität unter den ArbeitnehmerInnen in ganz Europa. Aus diesem Grund erscheint es für diese Arbeit besonders wichtig die möglichen Auswirkungen sowohl theoretisch (Punkt 4.4.1) als auch an Hand von empirischen Prognosen darzustellen (Punkt 4.4.2). Hierbei sind wir mit folgender Zwickmühle konfrontiert. Wie im Kapitel 3 erörtert, ist Migration ein sehr komplexes Phänomen, das nur durch eine Vielzahl von Faktoren erklärt werden kann. Die meisten ökonometrischen Modelle können die Komplexität von Migration nicht ausreichend abbilden und führen daher zu Ergebnissen mit Unsicherheiten. Da es zu diesen Prognosen, die Großteils auf neoklassischen Annahmen (vgl. Kapitel 3.1) beruhen, wenig alternative empirische Studien gibt, werden wir uns auch hier auf diese Daten unter Vorbehalt stützen müssen. Um diese Unsicherheiten einzuschränken und um mögliche Auswirkungen auch auf Teilsegmente des österreichischen Arbeitsmarktes einzuschätzen, wurden Interviews mit ArbeitsmarktexpertInnen in Oberösterreich durchgeführt (Punkt 4.4.3)

4.4.1. Theoretische Auswirkungen

Migration führt in jedem Fall zu einer exogene Erhöhung des Arbeitskräfteangebots (Huber & Brücker, 2003) und die zahlenmäßige Bevölkerungszunahme erhöht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Pflugbeil, 2005). Umstrittener sind die ökonomischen Auswirkungen von Migration auf die Arbeitsmärkte. Neoklassische Modelle werden nicht nur zur Analyse von Migrationsentscheidungen eingesetzt, sondern eben auch zur Analyse und Prognose der Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Aufnahmeländer. Vor allem im letzten Jahrzehnt erschienen im Zusammenhang mit den Übergangsfristen zu den neuen Mitgliedsländern der EU zahlreiche Studien.

Im einfachsten neoklassischen Modell (*Modell mit vollkommener Konkurrenz*) unter der Annahme von rationalem Verhalten, homogener Arbeit, Vollbeschäftigung, kostenlosem Zugang zur Information, vollkommene Transparenz über Arbeitsplätze und Entlohnung und ohne Unsicherheiten (Pflugbeil, 2005) wandern Arbeitskräfte auf Grund von Lohndifferentialen. Abbildung 1 veranschaulicht die Auswirkungen der Migration im Entsende (Land A)- und Aufnahmeland (Land Z).

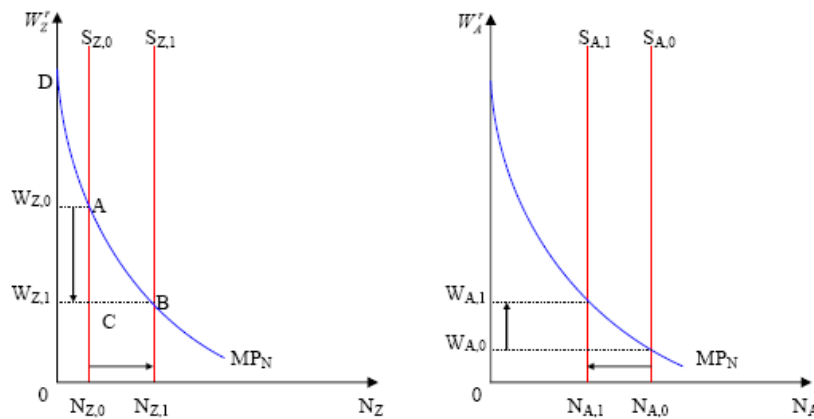


Abbildung 1: Auswirkungen auf Aufnahme- und Entsendungsland (Pflugbeil, 2005)

Die exogene Erhöhung des Arbeitskräfteangebots führt zu einer Erhöhung der Gesamtbeschäftigung ($N_{Z,1}$), die Beschäftigung einheimischer Arbeitskräfte sinkt ¹. Auf Grund des gesunkenen Grenzprodukts der Arbeit reduziert sich der Reallohn und das neue Gleichgewicht findet sich in Punkt B. Insgesamt erhöht sich die Gesamtwohlfahrt der inländischen Bevölkerung im Aufnahmeland, allerdings sind die Auswirkungen auf verschiedene Gruppen unterschiedlich: während sich die inländischen Kapitalbesitzer verbessern müssen die einheimischen Arbeitskräfte Verluste hinnehmen. Die ZuwanderInnen gewinnen durch den Einkommensgewinn, der sich aus den Lohndifferenzialen generiert (ansonsten wären sie in diesem Modell gar nicht migriert). Insgesamt sind die Gewinne der GewinnerInnen größer als die Verluste der VerliererInnen. Im Entsendeland stellt sich die Situation umgekehrt dar: Kapitaleinkommen verschlechtern sich, der Reallohn steigt und die Beschäftigung sinkt. (Pflugbeil, 2005)²

Das *strukturalistische Modell* löst sich von der Annahme der vollkommenen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, also der Annahme der Vollbeschäftigung, da es Gewerkschaften berücksichtigt, die über Marktmacht verfügen und zugunsten ihrer Mitglieder mit den Unternehmen über die Höhe der Reallöhne verhandeln (Pflugbeil, 2005). Interessant sind vor allem die Ergebnisse jener Modelle, die zwischen Kapital, qualifizierter Arbeit und unqualifizierter Arbeit als Produktionsfaktoren unterscheiden. Qualifizierte Arbeit und unqualifizierte Arbeit stehen dabei in einem komplementären Verhältnis zueinander, d.h., dass bei einer Zunahme der Beschäftigung unqualifizierter Arbeitskräfte auch mehr qualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt werden und umgekehrt. MigrantInnen sind Substitute in ihrem jeweiligen Arbeitssegment und bringen kein Kapital mit. Es wird angenommen, dass eine Gewerkschaft auf dem Arbeitsmarkt unqualifizierter Arbeitskräfte Marktmacht besitzt, während der Lohn qualifizierter ArbeiterInnen vollkommen flexibel ist.

¹ In dieser Darstellung nicht ersichtlich

² Es gilt die Annahme eines fixen Kapitalstocks, d.h. ZuwanderInnen bringen kein Kapital ins Aufnahmeland mit

Bei einer Zuwanderung ausschließlich unqualifizierter ArbeiterInnen senkt die Gewerkschaft die Reallohne am Arbeitsmarkt für unqualifizierte Arbeitskräfte, die Beschäftigung steigt. Auf Grund der Komplementaritätsbeziehung steigt die Nachfrage nach qualifizierten ArbeiterInnen und deren Reallohn steigt. Analog sinkt bei einer Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte der Lohnsatz derselben und die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften steigt, im quantitativen Ausmaß abhängig vom Lohnsatz, den die Gewerkschaft festlegt. In beiden Fällen gewinnen die einheimischen Kapitaleinkommen. (Bauer & Zimmermann, 1999)

Andere Modelle lösen sich von den Annahmen der Sicherheit, berücksichtigen Arbeitslosigkeit und lokale Güter und berücksichtigen unvollkommene Information und Transaktionskosten (Huber & Brücker, Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung, 2003).

4.4.2. Empirische Auswirkungen – ökonometrische Modellergebnisse

Die meisten ökonomischen Analysen verweisen auf positive Wohlfandeffekte durch Zuwanderung für das Zielland, auch wenn bestimmte Teilgruppen der Bevölkerung, wie z.B. gering Qualifizierte dadurch Nachteile erfahren können (International Labour Office, 2004) In einer Studie von Huber und Brücker *Huber & Brücker (2003)* wird nachdem Auslaufen der Übergangsfristen mit einer Nettomigration aus den acht Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL 8) nach Österreich von 20.000. Personen gerechnet. In den zwei folgenden Jahren wird die Nettomigration voraussichtlich um weitere 1000 bis 2000 Personen ansteigen. Danach geht die Zuwanderung laut Szenarioberechnungen wieder deutlich zurück. *Stiglbauer und Prettnner (2007)* gehen von einer Zuwanderung aus den MOEL 8 von 200.000 Personen in 10 Jahren aus. Die Auswirkungen auf den Österreichischen Arbeitsmarkt werden als relativ gering eingeschätzt. Laut Simulationen wird es in diesem Zeitraum zu einem Anstieg von 33.000 arbeitslosen Personen bzw. zu einem Anstieg der Registerarbeitslosenquote von 0,6 Prozentpunkten kommen. Ähnlich zeigt auch Hofer 2008 (Huber & Nowotny, 2007, S. 25), dass eine Nettozuwanderung von 25.000 Personen zu einem Anstieg der Arbeitslosenrate von 0,2 Prozentpunkte führt. Das BIP wird laut dieser Prognose um 2,7 Prozent bis 2025 in Österreich ansteigen und gleichzeitig das BIP/Kopf um 0,05 Prozent senken.

Auswahl makroökonomischer Studien:

Autoren	Immigrationspotenzial	Auswirkungen
Hofer (2008)	Österreich: Nettozuwanderung 25000	BIP + 2,7 % bis 2025 BIP/Kopf – 0,05 % AL-Rate + 0,2 Prozentpunkte

Prettner/Stiglbauer (2007)	Aus EU 8 nach Österreich: 200000 Personen in 10 Jahre	AL-Rate + 0,6 Prozentpunkte
Huber / Brücker (2003)	Aus EU 8 nach Österreich: 20000 jährlich(ab 2011)	
Huber / Brücker (2003)	Aus Bulgarien und Rumänien nach Österreich: 800 jährlich (ab 2013)	

Tabelle 2: Auswahl makroökonomischer Studien (Huber & Brücker, Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung, 2003); (Huber & Nowotny, 2007); (Prettner & Stiglbauer, 2007); (eigene Darstellung)

Die makroökonomischen Studien zeigen in aggregierter Form eher geringen Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt. Es sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Arbeitsmarktwirkungen von Migration sehr unterschiedlich in der Bevölkerung verteilt sein können. So sind Personen mit geringer Qualifikation, ausländische ArbeitnehmerInnen und immobile Personen vermehrt betroffen (Huber & Nowotny, 2007). Generell sind Arbeitskräfte, die eine ähnliche Qualifikationsstruktur wie die Zuwanderer aufweisen, einem verstärkten Konkurrenzdruck ausgesetzt. Mikroökonomische Studien aus den 90iger Jahren zeigen, dass Zuwanderung bei hochqualifizierten Arbeitnehmern zu einem Lohnzuwachs führt und bei niedrig Qualifizierten der Lohn sinkt. Saisonbranchen sind überproportional betroffen (Huber & Brücker, 2003, S. 74)

Der Beigewum Arbeitskreis betont, dass negative Auswirkungen nicht per se dem Europäischen Integrationsprozess bzw. der Öffnung der Arbeitsmärkte zugeschrieben werden dürfen. „Während die gesamte Wirtschaft Österreichs und Deutschlands der von der Ostöffnung profitiert hat, ist die Verteilung der Gewinne vorwiegend zugunsten der Unternehmen gegangen. Negative Effekte für einzelne Gruppen haben also ihre Ursache nicht in der Östöffnung selbst, sondern in der asymmetrischen Verteilung der Gewinne, die aus der Integration gezogen wurden (BEIGEWUM, 2005, S. 69).

4.4.3. Ergebnisse Experteninterviews

Der zentrale Unsicherheitsfaktor bei den ökonometrischen Modellen ist das wahrscheinliche Migrationspotenzial. Wie in Kapitel 3 zusammengefasst erklärt die neoklassische Theorie Migrationsbewegung hauptsächlich über Einkommensunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielland. Dabei wird unter anderem von folgenden Annahmen ausgegangen, die zu einem vorsichtigen Umgang mit den Prognosen veranlassen sollten. Die erste zweifelhafte Annahme ist die der vollkommenen Information. Hierbei wird unterstellt, dass potenzielle MigrantInnen vollkommen über die Zukunft und über die Zielregion informiert sind. Weiters wird von vollkommen flexiblen

Arbeitsmärkten ausgegangen und der Staatliche Sektor als nicht relevant für Migration angesehen. Dies scheint besonders unplausibel, da lokale öffentliche Güter, z.B. Schulen, Infrastruktur und kulturelles Angebot, oft Migrationsanreize bieten. Ebenso zweifelhaft ist die Annahme der Vernachlässigbarkeit von Transaktions- bzw. Migrationskosten. Selbstverständlich werden bei Migrationsüberlegen von Individuen Kostenfaktoren in Bezug auf die physische Raumüberwindung, Informations- und Suchkosten oder auch soziale Kosten wie z.B. der Verlust des sozialen Umfeldes, berücksichtigt (Huber & Brücker, 2003). Diese Realitätsferne der Prognosen sollte bei der Verwendung der Ergebnisse mitberücksichtigt werden. Ergänzend werden an dieser Stelle Einschätzungen von ArbeitsmarktexpertInnen in Oberösterreich dargestellt.

Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung	<i>Wirtschaftskammer OÖ</i>	<i>Arbeitsmarktservice OÖ</i>	<i>Industriellenvereinigung OÖ</i>	<i>Arbeiterkammer OÖ</i>	<i>ÖGB OÖ</i>
Auf das Zielland Österreich					
Generell geringe Auswirkungen	■	■	■		■
Mehr PendlerInnen in der Grenzregion	■	■		■	
Mehr Wettbewerb		■	■	■	
Verstärkter Lohndruck		■		■	■
Verstärkte Zuwanderung mit geringer Qualifikation			■	■	
Umgehung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen				■	■
Zunahme an Ausländerfeindlichkeit					■
Auf die Herkunftsländer					
Arbeitskräftemangel / Brain drain	■			■	■
Export von Arbeitslosigkeit				■	
Rücküberweisungen				■	

Abbildung 2: Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung (eigene Darstellung)

Die Einschätzung der befragten ExpertInnen deckt sich zumindest in Bezug auf das erwartende Migrationspotenzial der neuen Mitgliedsstaaten mit den empirischen Prognosen von Kapitel (4.4). Fast alle befragten ExpertInnen gehen von einer geringen Steigerung der Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten nach dem Auslaufen der Übergangsfristen aus. Entsprechend werden auch die Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt als eher gering eingeschätzt. Für die Geschäftsführerin des AMS (Gerstorfer, 2010) sind für diese Einschätzung vor allem drei Gründe ausschlaggebend:

„Das erste ist, wir waren sehr restriktiv in der Aufnahme von neuen EU-Bürgern, weil eben diese Übergangsfristen doch, das ist bekannt, jeder der sich mit Veränderung beschäftigt geht lieber in ein

Land wo er von Haus aus, von vornherein keine Bewilligungen braucht (...). Das zweite ist, Österreich ist als eher ausländerfeindliches Land bekannt, das spielt sicherlich auch mit eine Rolle. Und das Dritte ist, dass die meisten nicht neuen EU-Staaten, wo wir glauben, dass die jetzt so heftig auf den österreichischen oder den oberösterreichischen Markt drängen, die selben Fachkräfteprobleme haben als wie in Oberösterreich.“

Trotz dieser Einschätzung, die sich auf ganz Österreich bezieht, wiesen ein Großteil der Befragten auf vermehrte Zuwanderung bzw. Pendelbewegung in den Grenzregionen hin. Ähnlich gingen auch drei von den fünf ExpertInnen von einem verstärkten Wettbewerb unter den ArbeitnehmerInnen, ausgelöst von einer vermehrten Zuwanderung, aus. Auffallend war bei den Interviews, dass die Industriellenvereinigung im Unterschied zur Arbeiterkammer und zum Arbeitsmarktservice Wettbewerb grundsätzlich als positiv beurteilt. Herr Luger (Luger, 2010) erwartet sich durch die Konkurrenzsituation zwischen inländischen und ausländischen ArbeitnehmerInnen eine Qualifizierungsoffensive.

Sehr unterschiedlich waren die Einschätzungen der ExpertInnen in Bezug auf die Auswirkungen auf Teilsegmente des Arbeitsmarktes. Das Arbeitsmarktservice geht kurzfristig von einem verstärkten Lohndruck in einzelnen Branchen, wie z.B in der Gastronomie, aus, der sich Mittel- bzw. langfristig über „Marktmechanismen“ wieder angleichen wird. Herr Moser (Moser, 2010) sieht den verstärkten Lohndruck nicht nur in der Gastronomie und im Fremdenverkehr, sondern insbesondere auch in der Forstwirtschaft und in der Bauwirtschaft. Die vermehrte Zuwanderung, wird dann zu einem „Bremsklotz“ bei Lohnabschlüssen, so der Arbeitsmarktexperte (Moser, 2010). Hinzu kommt noch die Gefahr, dass arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen von Unternehmen umgangen werden.

„Wo es sich sicher deutlich niederschlagen wird, ist in der Bauwirtschaft. Da werden einige nach Österreich strömen, einen Job bei heimischen Firmen suchen. Es wird sich so in diesem zwielfichtigen Selbständigentum einiges tun. Es werden etliche Firmen über Betriebsentsendungen, also polnische Firmen, ungarische Firmen die Freizügigkeit dann nutzen, Aufträge in Österreich anzunehmen und mit Arbeitskräften, die dann zwar formell in Polen noch ansässig sind, aber wochenlang, monatelang in Österreich zum Einsatz kommen, fuhrwerken“ (Moser, 2010).

Der ÖGB äußert ähnliche Befürchtungen und rechnet damit, dass eine Verlangsamung der Lohnentwicklung vor allem auch dadurch entsteht, dass Unternehmen immer weniger Überzahlungen, d.h. Bezahlungen über dem Kollektivvertrag, leisten. Dies sei ein allgemeiner Trend, der sich durch die Öffnung der Arbeitsmärkte noch verschärfen wird (Zolles, 2010) Anders sieht es der Tourismusexperte der Wirtschaftskammer. Herr Paul-Frömmel (Paul-Frömmel, 2010) geht von

kaum Auswirkungen auf die Löhne bzw. auf die Beschäftigung aus. Auch nicht in der Branche Tourismus/ Fremdenverkehr..

Frau Kowaleinen (Kowaleinen, 2010) vom ÖGB sieht neben den ökonomischen Auswirkungen auch noch eine gesellschaftspolitische Herausforderung. Die große Gefahr besteht ihrer Meinung nach darin, dass die vollständige Öffnung der Arbeitsmärkte ausländerfeindliche Tendenzen in Österreich verstärken können.

„...die Gefahr sehe ich eher, dass man dann die gegeneinander ausspielt, die Inländer gegen die Ausländer..., das haben wir eh jetzt schon mit der Asyldebatte ständig, dass man die arbeitenden Menschen untereinander ausspielt, (...). Und wenn es jemanden schlecht geht, dann funktioniert das eigentlich recht gut“ (Kowaleinen, 2010).

Die Auswirkungen von vermehrter Auswanderung in den Herkunftsländern werden als eher negativ eingeschätzt. Auch wenn kurzfristig ein „Export“ von Arbeitslosigkeit durch Arbeitsmigration möglich ist und wahrscheinlich Rücküberweisungen stattfinden werden, wird die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften (brain drain) als zentrales Problem angesehen.

Ideologie der Arbeitsmarktöffnung	<i>Wirtschaftskammer OÖ</i>	<i>Arbeitsmarktservice OÖ</i>	<i>Industriellenvereinigung OÖ</i>	<i>Arbeiterkammer OÖ</i>	<i>ÖGB OÖ</i>		
Liberalismus	■						
Freiheit	■		■				
Solidarität		■	■	■			
Dient nur der Profitmaximierung					■		

Abbildung 3: Ideologie der Arbeitsmarktöffnung (eigene Darstellung)

Während den Interviews hat kein/e InterviewpartnerIn die Öffnung der Arbeitsmärkte von sich aus mit Solidarität in Verbindung gebracht. In erster Linie wurde die Öffnung der Arbeitsmärkte in der Europäischen Union als Konzept der Freiheit bzw. des Liberalismus gesehen. Für Herrn Zolleis (Zolles, 2010) vom ÖGB dient die Arbeitnehmerfreizügigkeit überhaupt nur dem Kapital, das durch Lobbyisten in Brüssel stark vertreten ist. Erst bei der expliziten Nachfrage, ob es Zusammenhänge zwischen Solidarität und der Öffnung der Arbeitsmärkte gibt, konnten Arbeiterkammer, Arbeitsmarktservice und Industriellenvereinigung bedingt zustimmen. Für Frau Gerstorfer

(Gerstorfer, 2010) stellt diese Frage eine rein theoretische, abstrakte Überlegung dar, die in der Realität noch lange nicht verwirklicht ist.

„...dann denke ich, hat es schon ein Stück mit Solidarität und Zusammenarbeit und Konsens zu tun, aber real ist es immer schwierig, so etwas darzustellen, wenn jeder Staat so seine eigenen Einzelinteressen oder andere gesetzliche Bereiche, wo die europäische Union sich jetzt nicht einmischt und da gehört halt auch Arbeitsrecht und Lohnpolitik dazu. Erst wenn man das noch ausdehnen würde,(...) dann würde vielleicht das ganze solidarisch (...). Aber so ein Überkonstrukt Sozialgesetzgebung... dann wäre die Solidarität sozusagen gänzlich hergestellt“ (Gerstorfer, 2010).

Wünsche/ Notwendigkeiten ab Mai 2011	<i>Wirtschaftskammer OÖ</i>	<i>Arbeitsmarktservice OÖ</i>	<i>Industriellenvereinigung OÖ</i>	<i>Arbeiterkammer OÖ</i>	<i>ÖGB OÖ</i>
Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikation	■		■		
Erleichterungen für Schlüsselkräfte			■		
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AMS)	■				
Kontrolle gegen Lohndumping bzw. Umgehung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen	■	■		■	■
Informationsarbeit / Aufklärung		■			■
Veränderung des öff. Diskurses über Zuwanderung			■		
Mehr Integrationsmaßnahmen			■		
Mindeststandards				■	

Abbildung 4: Wünsche/ Notwendigkeiten ab Mai 2011 (eigene Darstellung)

Von den befragten ExpertInnen betonten alle, bis auf die Industriellenvereinigung, dass mit dem Auslaufen der Übergangsfristen eine verstärkte Kontrolle bei der Einhaltung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen bzw. verstärkte Maßnahmen gegen Lohndumping notwendig sind. Herr Moser (Moser, 2010) sieht die größte Gefährdung hierbei von ArbeitnehmerInnen mit geringer Qualifikation.

„Bis dorthin ist eigentlich notwendig, dass man wirklich versucht, also für Schengen hat man Millionen, wenn nicht Milliarden ausgegeben, um die Kontrollmöglichkeiten der Behörden, der Grenzpolizei bzw. der Sicherheitsbehörden auf Vordermann zu bringen. Es würde wahrscheinlich ein

Bruchteil dieser Beträge reichen und dieses Enthusiasmus, wenn man das auch im Bereich der sozialen Sicherungssysteme an den Tag legen würde, das man zumindest eine realistische Chance hat, als Drohgebärde gegenüber schwarzen Schafen, das man sie tatsächlich erwischt und zur einer Bestrafung kommt, die exekutiert wird. Aber der größere Ansturm wird einmal im geringeren, im unteren Qualifikationssegment kommen. Da geht es darum wahrscheinlich wirklich zu schauen, werden die ordentlich bezahlt, angemeldet, eingestuft“ (Moser, 2010).

Insbesondere die Experten der Industriellenvereinigung und der Wirtschaftskammer sehen einen stärkeren Fokus auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer entscheidend um den Bedarf in der Wirtschaft zu decken. Herr Luger (Luger, 2010) wünscht sich generell eine breite Palette an Maßnahmen um Österreich attraktiver für Zuwanderer zu machen. Genannt wurden z.B. Erleichterungen für Schlüsselkräfte, Bürokratieabbau, mehr Integrationsmaßnahmen oder auch eine Veränderung des politischen Diskurses. Für die ExpertInnen des ÖGB erscheint auch noch mehr Informationsarbeit bzw. Aufklärung als notwendig, damit gegen ausländerfeindliche Tendenzen angekämpft wird. Auffallend ist, dass es selbst für die ExpertInnen während den Interviews schwer war eine scharfe Trennlinie zwischen dem Thema „Öffnung der Arbeitsmärkte“ und dem generellen Thema Migration und Integration zu ziehen. Entsprechend vielfältig sind auch die Wünsche formuliert worden.

5. Schlussfolgerungen

„Die Kunst ist, ... Habenichtse ... zu importieren und so dem Herren Kapitalisten seinen Lohnarbeitsmarkt voll zu halten“ (Marx, 1800, S. 800)

Migration umfasst Prozesse, die weitaus komplexer sind, als im öffentlichen Diskurs und in zahlreichen wissenschaftlichen Studien unterstellt wird. Ökonomische Faktoren (Lohndifferentiale, Arbeitslosigkeit) reichen nicht aus, um Migration zu erklären. Nichtsdestotrotz beschränken sich ökonometrische Analysen, die das Migrationspotential und die Auswirkungen von Migration auf Aufnahme- und Entsendeländer empirisch feststellen oder prognostizieren sollen, auf neoklassische Mikro- und Makromodelle, die Migrationsentscheidungen auf ebendiese ökonomische Faktoren beschränken. Mangels Alternativen mussten wir dennoch auf diese zurückgreifen, um uns der Frage, welche Auswirkungen Migration auf die ArbeitnehmerInnen der Aufnahme- und Entsendeländer haben kann, anzunähern. Um die Unsicherheiten einzuschränken und um ein genaueres Bild auf die Effekte auf Teilsegmenten des Arbeitsmarktes zu bekommen, wurden Interviews mit VertreterInnen der österreichischen Sozialpartner, der Industriellenvereinigung und dem Arbeitsmarktservice geführt.

Ein Großteil der angeführten Studien schätzt ein Nettomigrationspotential ab 2011 aus den MOEL 8 zwischen 20.000 und 25.000 ZuwandererInnen. Die Auswirkungen auf den Österreichischen Arbeitsmarkt werden kurz- und langfristig als eher gering eingeschätzt. Sowohl theoretisch als auch empirisch zeigt sich jedoch, dass es GewinnerInnen und VerliererInnen im Entsende- und Aufnahmeland geben wird. Von Einwanderung speziell betroffene Teilgruppen unter den ArbeitnehmerInnen sind gering Qualifizierte, örtlich gebundene ArbeitnehmerInnen im „sekundären Arbeitsmarktsegment“ (Piore, 2006), das durch hohe Instabilität, schlechte Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne und geringen sozialen Status charakterisiert ist. Die GewinnerInnen von Zuwanderung sind gut qualifizierte ArbeitnehmerInnen und – wie Marx bereits im 19. Jahrhundert richtig analysierte – das Kapital. Anders ausgedrückt: die Öffnung der Arbeitsmärkte bringt dem Aufnahmeland Gesamtwohlfahrtseffekte, diese sind jedoch – zu Gunsten der Unternehmen – asymmetrisch verteilt. Dies kann nicht im Sinne jener linken AutorInnen sein, die das Ende von Zuwanderungskontrollen propagieren. Das Mittel zur Verwirklichung von institutioneller Solidarität war in der Geschichte immer das Recht. Ähnlich sieht auch die Geschäftsführerin des AMS OÖs Birgit Gerstdorfer die Notwendigkeit einer europaweiten sozialen und arbeitsrechtlichen Gesetzgebung um die Arbeitsmarktöffnung in den Kontext einer transnationalen Solidarität einzubetten.

Eine Arbeitnehmerfreizügigkeit kann unsere Meinung nach nur dann zu einer transnationalen Solidarität in Europa beitragen, wenn einerseits darauf geachtet wird, die Anzahl der VerliererInnen möglichst gering zu halten und andererseits die Wohlfahrtsgewinne durch die Arbeitsmarktöffnung auch zu einer Kompensation der VerliererInnen eingesetzt werden. Nur europaweite arbeits- und sozialrechtliche Mindeststandards sowie eine strikte Kontrolle zur Einhaltung ebendieser kann dies gewährleisten.

6. Literaturverzeichnis

- Bauer, T. K., & Zimmermann, K. F. (1999). *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe*. Bonn: IZA (Institut für Zukunft der Arbeit) Research Report Nr. 3.
- Bayertz, K. (1998). Begriff und Problem der Solidarität. In K. Bayertz, *Solidarität, Begriff und Problem* (S. 11 - 53). Frankfurt am Main : Suhrkamp Verlag.
- BEIGEWUM. (2005). *Mythe der Ökonomie. Anleitung zur geistigen Selbstverteidigung in Wirtschaftsfragen*. Hamburg: VSA-Verlag Hamburg.
- Borjas, G. J. (2006). Heaven's Door. Immigration Policy and the American Economy. In P. Han, *Theorien zur internationalen Migration* (S. 195 - 210). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Cohen, R. (1996). Introduction. In R. Cohen, *Theories of Migration. The International Library of Studies on Migration* (S. xi - xvii). Cheltenham: Elgar.
- Gerstorfer, B. (2. September 2010). (D. Tamesberger, Interviewer)
- Habermas, J. (2004). Solidarität jenseits des Nationalstaates. In J. Beckert, J. Eckert, M. Kohli, & W. Streeck, *Transnationale Solidarität, Chancen und Grenzen* (S. 225-235). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Huber, P., & Brücker, H. (2003). *Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Huber, P., & Nowotny, K. (2007). *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*. European Integration Consortium.
- International Labour Office. (2004). Towards a fair deal for migrant workers in the global economy. *International Labour Conference*. 92nd Session.
- International Labour Office. (2004). Towards a fair deal for migrant workers in the global economy. *International Labour Conference*. 92nd Session.
- Kaufmann, F.-X. (2004). Sozialstaatliche Solidarität und Umverteilung im internationalen Wettbewerb. In J. Beckert, J. Eckert, M. Kohli, & W. Streeck, *Transnationale Solidarität* (S. 51-72). Frankfurt am Main: Campus Verlag GmbH.
- Klaus, G., & Burh, M. (1972). *Marxistisch-leninistisches Wörterbuch der Philosophie*. unbekannt: Rowohlt TB-V.
- Kowaleinen, S. (2. September 2010). (D. Tamesberger, Interviewer)
- Kraler, A., & Parnreiter, C. (September 2005). Migration Theoretisieren. *PROKLA 140 Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 35 (3), S. 327 -345.

Luger, M. (25. August 2010). (D. Tamesberger, Interviewer)

Mahnkopf, B. (19. Januar 2008). *Globalisierung und Migration. Weshalb Migration, Flucht und Vertreibung mit Polizei und Militär nicht eingedämmt werden können*. Abgerufen am 1. Oktober 2010 von Vereom IPPNW: http://www.ippnw.de/commonFiles/ppt/Mahnkopf_Migration.ppt

Marx, K. (1800). *Kapital I*. Moskau: KPÖ.

Marx, K., & Engels, F. (1848 / 2002). *Manifest der Kommunistischen Partei*. Stuttgart: Philipp Reclam jun. GmbH & Co., Stuttgart.

Metz, K. H. (1998). Solidarität und Geschichte. In K. Bayertz, *Solidarität, Begriff und Problem* (S. 172-194). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Moser, R. (23. August 2010). (D. Tamesberger, Interviewer)

Nuscheler, F. (2004). *Internationale Migration. Flucht und Asyl* (2. Auflage Ausg.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Parnreiter, C. (August 2001). Die Mär von den Lohndifferenzialen. Migrationstheoretische Überlegungen am Beispiel Mexikos. *IMIS-Beiträge* (17), S. 55-91.

Paul-Frömmel, P. (26. August 2010). (D. Tamesberger, Interviewer)

Pflugbeil, S. D. (2005). *Auswirkungen der internationalen Migration auf die Bundesrepublik Deutschland*. Dissertation, Regensburg.

Piore, M. J. (2006). Birds of Passage. Migrant Labour and Industrial Societies. In P. Han, *Theorien zur internationalen Migration* (S. 178 - 194). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Prettner, K., & Stiglbauer, A. (Q4 2007). Auswirkungen der vollständigen Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes gegenüber den EU-8 Staaten. *Geldpolitik & Wirtschaft*, S. 53-71.

Preuß, U. K. (1998). Nationale, supranationale und internationale Solidarität. In K. Bayertz, *Solidarität, Begriff und Problem* (S. 399-410). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Ratha, D. (2003). Workers' remittances: An important and stable source of external development finance. In W. Bank, *Global Development Finance* (S. 157 - 168). Washington.

Ravenstein, E. G. (Juni 1885). The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society* (48), S. 167 - 277.

Sassen, S. (1988). *The Mobility of Labour and Capital. A Study in International Investment and Capital Flow*. Cambridge.

Stark, O., & Taylor, E. (September 1991). Migration incentives, Migration types: The role of relative deprivation. *The Economic Journal* (101), S. 1163-1178.

Thieme, S. (2006). *Social Networks and Migration: Far West Nepalese Labour Migrants in Delhi*. Münster.

Treibel, A. (2008). *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*. München: Juventa Verlag.

Zimmermann, G. E. (2010). Solidarität. In J. K. Schäfers, *Grundbegriffe der Soziologie* (S. 257-260). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zolles, M. (2. September 2010). (D. Tamesberger, Interviewer)