

# Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Migrationspolitik

---

## Gudrun Biffl

Univ.-Prof. Mag. Dr. Gudrun Biffl leitet das Department Migration und Globalisierung an der Donau Universität Krems

---

Migrationen haben unterschiedliche Auslöser und Wirkungsweisen auf Wirtschaft und Gesellschaft. Sie zu steuern ist nur im Zusammenwirken mehrerer Politikfelder möglich. Es bedarf daher einer Vision über die mögliche Rolle der Migrationen in einem nationalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungskonzept. Ausgehend von der Tradition der Zuwanderung nach Österreich und ihrer Einbindung in die Wirtschaft werden zwei mögliche Entwicklungspfade vorgeschlagen, die einen sozial abgesicherten wirtschaftlichen Strukturwandel erlauben, der die Wohlfahrt Österreichs nachhaltig sichern kann.

Migrationen gehören zu den sensibelsten Politikfeldern eines Landes, da sie nicht nur wirtschaftliche, sondern auch sozio-kulturelle, sicherheitspolitische und politisch-strategische Aspekte aufweisen. Sie sind in ein wirtschaftliches, soziales, technologisches und kulturelles Umfeld eingebettet, das einem steten Wandel unterliegt und das sich gegenseitig beeinflusst und befruchtet. Daher kann Migrationspolitik nicht zum Selbstzweck werden. Sie ist vielmehr eine Politik unter vielen, die einen Beitrag zum Wohlstand eines Landes und einer Gesellschaft leisten kann. Es empfiehlt sich daher, die Migrationspolitik in ein Gesamtkonzept der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik einzubinden.

Dabei ist zu bedenken, dass Migrationspolitik keine Ad-hoc-Politik ist, die rasch auf Bedürfnisse der Wirtschaft reagiert, ganz im Gegenteil: sie ist langfristig anzulegen, da sie einen komplexen Institutionenlauf hat, auf menschliche Verhaltensmuster einwirkt und obendrein noch eine humanitäre Komponente aufweist. Eine strategische Migrationspolitik muss nach innen ebenso wie nach außen wirken und kommunizieren. Dazu braucht es Mechanismen und institutionelle Rahmenbedingungen, die von dem Bewusstsein des Beitrags der Migrationen für das Aufnahmeland ebenso getragen sind wie von der Schaffung von Anreizen für potenzielle Zuwandernde. Beide Seiten, die Menschen im Aufnahmeland wie im Herkunftsland, müssen davon überzeugt werden, dass die Migration für sie etwas bringt.

Da die Migrationspolitik das gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftssystem beeinflusst und durchdringt, ist sie ihrer Natur nach eine Querschnittsmaterie, die nicht von einem Ministerium oder einem politischen Akteur allein zu planen oder umzusetzen ist. Ebenso wenig kann sie die alleinige Antwort auf bestimmte Herausforderungen unserer Gesellschaft liefern. Sie kann allerdings

einen Teil der Antwort geben, im Zusammenwirken mit anderen Politiken und Maßnahmen. So kann es etwa sinnvoll sein, in einer Situation der strukturellen Verknappung von bestimmten Qualifikationen verstärkt in die Aus- und Weiterbildung bzw Umschulung von Einheimischen zu investieren und gleichzeitig Zuwanderung von spezifischen knappen beruflichen Kompetenzen zu organisieren. Damit kann die Migrationspolitik eine wichtige Ergänzung zur Bildungspolitik sein, inflationären Tendenzen, die aus Knappheit entstehen, entgegenwirken und das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage an Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Dies ist in der kanadischen Einwanderungspolitik üblich und wurde auch in Österreich in den Anfängen der Gastarbeitermigration und später ab den frühen 2000er Jahren praktiziert (*Challinor, 2011; Biffel et al, 2011*).

Ein weiterer Aspekt, der in der Planung und Umsetzung der Migrationspolitik zu bedenken ist, ist die Sicherstellung eines sozialen Zusammenhalts der Gesellschaft. Dieses Ziel ist nicht nur eine wichtige Voraussetzung für das Wohlbefinden aller in der Gesellschaft, sondern auch für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Dieses Ziel kann angesichts der zunehmenden sprachlichen und ethnisch-kulturellen Diversität der Migranten/innen nicht ohne Integrationspolitik, die ein ergänzendes Standbein der Migrationspolitik ist, erreicht werden. Dabei ist anzumerken, dass ein Gefühl der Zugehörigkeit nicht allein auf den Nationalstaat bezogen sein kann, sondern vielmehr auf der Zugehörigkeit zu einer vielfältigen Gesellschaft mit ihren Werten und Verhaltensmustern. Dabei ist klar zwischen Verhaltensmustern zu trennen, die kulturell-traditionell geprägt sind und solchen, die aus Armut und Ausgrenzung resultieren. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die Anpassungsgeschwindigkeit der Zuwanderer an die Verhaltensmuster der Aufnahmegesellschaft je nach Bildungs- und Sozialschicht und/oder ethnisch-kultureller Herkunft unterschiedlich sein kann (*Biffel, 2011*).

## 1. Migrationen als wirtschaftlicher Entwicklungsfaktor

Spätestens mit der Einigung auf Anwerbeabkommen von Gastarbeitern/innen in den frühen 1960er Jahren ist der österreichischen Bevölkerung bewusst geworden, dass Migrationen einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten. Auch die Zuwanderer kamen, um sich wirtschaftlich zu verbessern; sie kamen aus freien Stücken, aus der individuellen Motivation heraus, binnen kurz oder lang so viel Geld zu verdienen, dass sie sich damit im Herkunftsland ein besseres Leben aufbauen können.

Dass es vielfach nicht bei einem kurzfristigen Aufenthalt geblieben ist, wissen wir heute. Migrationen sind nämlich kein „quick fix“ für individuelle Nöte oder für eine lokale oder berufliche Arbeitskräfteknappheit in Betrieben. Sie können aber ein wichtiges Element einer wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie darstellen. Während der wirtschaftliche Effekt in Österreich ein direkter ist, symbolisiert durch den Beitrag zum Wirtschaftswachstum und der Zahl der Beschäftigten, ist er im Herkunftsland meist indirekt, überwiegend ablesbar an Geldüberweisungen an die Familien im Herkunftsland und an Direktinvestitionen der Emigranten/innen. Auch tragen die Wanderungen nach herrschender Wirt-

schaftstheorie zu einer effizienteren Allokation der Arbeitsressourcen bei, weg von einer Region, in der sie unterausgelastet sind, hin zu Regionen mit Arbeitskräfteknappheit. Damit erspart sich das Abwanderungsland kostspielige Sozialausgaben, während die Zuwanderung in Österreich knappheitsbedingten inflationären Tendenzen entgegen wirkt. Migrationen und die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sind nämlich kommunizierende Gefäße, wobei die Abwanderung ebenso einen Entwicklungsbeitrag leisten kann wie die Zuwanderung (Biffl, 2013; Vargas-Silva, 2012).

Die Geschichte der österreichischen Migrationspolitik zeigt, dass relativ rasch auf veränderte geo-politische und technologische Rahmenbedingungen reagiert wird, in Abstimmung mit anderen Politikfeldern. So hat Österreich im Gefolge der Ostöffnung und des Zerfalls des früheren Jugoslawien ein klares Signal der Priorisierung der Außenhandels- und Investitionspolitik auf Kosten von Migrationen abgegeben, in der Erwartung, dass damit die österreichische Wirtschaft einen nachhaltigen Wachstumsschub erhält. Diese Entscheidung kann davon daraus abgeleitet werden, dass Österreich die Handelsabkommen der EU mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) im Jahre 1991 unterzeichnet hat, obschon es noch kein Mitglied der EU war. Damit wurde der österreichische Handel mit den MOEL liberalisiert; gleichzeitig wurden die Migrationsgesetze reformiert, um die Zuwanderung einzuschränken und eine Neuorientierung zugunsten höherer Qualifikationen zu erzielen (Fremdengesetz BGBl 1992/838). In der Folge schwächte sich die Zuwanderung signifikant ab, und der Außenhandel setzte zu einem Höhenflug an (Biffl/Skrivanek, 2014).

Die österreichische exportorientierte Wachstumspolitik der frühen 1990er Jahre in Kombination mit einer restriktiven Migrationspolitik fand 2004 in der Einführung von Übergangsregelungen für die neuen EU-Mitgliedstaaten (EU-MS: EU-10<sup>1</sup> und EU-2<sup>2</sup>) eine Fortsetzung. Als Konsequenz der Förderung des Außenhandels in einem erweiterten Wirtschaftsraum beschleunigte sich der wirtschaftliche und technologische Strukturwandel in Österreich. Damit verbunden war eine regionale Spezialisierung entlang einer Wertschöpfungskette zwischen Österreich und den neuen EU-MS und damit eine Änderung der Arbeitsteilung zwischen Österreich und diesen Regionen, die neue berufliche und qualifikatorische Anforderungen an die Arbeitskräfte in Österreich, darunter auch die Zuwanderer, stellte.

Die österreichische wirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungsstrategie, die auf die räumliche Verlagerung von Produktionsbereichen mit standardisierten Produktionsprozessen setzte sowie auf Investitionen in höherwertige Produktionsprozesse in Österreich, sah in der Zuwanderung von hochqualifizierten, zum Teil sehr spezialisierten, Arbeitskräften eine wesentliche strategische Ergänzung, nicht zuletzt weil das heimische Aus- und Weiterbildungssystem diese Qualifikationen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stellen konnte (Lassnig et al, 2013).

---

1 Am 1. 5. 2004 traten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern der EU bei.

2 Am 1. 1. 2007 traten Bulgarien und Rumänien der EU bei.

Ein Blick auf die Zahl und Struktur der Zuwanderer der ersten Generation im Jahr 2010/2011 im Vergleich zu 2000/2001 zeigt, dass die Reorientierung der Migrationspolitik der letzten Dekade in Richtung Höherqualifizierung erfolgreich war. Aus *Tabelle 1* ist ersichtlich, dass sich der Anteil der hochqualifizierten Zuwanderer der ersten Generation (Personen, die im Ausland geboren wurden) zwischen 2000/01 und 2010/11 von 11,3% auf 18,5% erhöhte. In der Folge hat sich die Zahl der hochqualifizierten MigrantInnen mehr als verdoppelt, nicht zuletzt auch wegen einer substantiellen Steigerung der Zuwanderung. Daher konnte der Abgang von hochqualifizierten ÖsterreicherInnen zwischen 2001 und 2011, im Gegensatz zu den 1990er Jahren, mehr als kompensiert werden.

Tabelle 1: **Qualifikationsstruktur der Zuwanderung nach Österreich und der Abwanderung von ÖsterreicherInnen ins Ausland (15+Jährige): 2000–2010**

	Qualifikationsstruktur, in % und absolut			
	Insgesamt	Niedrig	Mittel	Hoch
<b>1. Generation Zuwanderer in Österreich</b>				
2000/2001	100%	49,4%	39,3%	11,3%
	923.700	456.308	363.014	104.378
2010/2011	100%	33,2%	48,3%	18,5%
	1.151.800	382.398	556.319	213.083
<b>1. Generation ÖsterreicherInnen im Ausland</b>				
2000/2001	100%	24,4%	47,0%	28,6%
	391.700	95.575	184.099	112.026
2010/2011	100%	17,9%	47,4%	34,7%
	414.800	74.249	196.615	143.936
<b>Saldo</b>				
2000/2001	532.000	360.733	178.915	-7.648
2010/2011	737.000	308.148	359.704	69.147

Quelle: *Arslan et al* (2014), eigene Darstellung

An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass die Auswanderungsquote von hochqualifizierten ÖsterreicherInnen mit rund 13% (2010/2011) im internationalen Vergleich relativ hoch ist. In Deutschland ist die Abwanderungsquote der Hochqualifizierten nur etwa halb so hoch (7,8%), obschon die durchschnittliche Auswanderungsquote etwa gleich hoch wie in Österreich ist (2010/2011 5,5% in Österreich gegenüber 4,5% in Deutschland) (*Arslan et al*, 2014).

In vielen Entwicklungsländern liegen die Abwanderungsquoten von qualifizierten Arbeitskräften so hoch, dass sie ein Entwicklungshemmnis für ihre Wirtschaft und Gesellschaft darstellen. In solchen Fällen kann die Entwicklungspolitik mit der Migrationspolitik Europas bzw Österreichs in Konflikt geraten, nicht zuletzt deshalb, weil die Entwicklungszusammenarbeit der vergangenen Jahre dazu beigetragen hat, dass es zu einer Höherqualifizierung der Bevölke-

rung, einer besseren Gesundheitsversorgung und einer breiter gestreuten Bildungsinfrastruktur in den Entwicklungsländern gekommen ist. Wenn jetzt die entwickelten Industrieländer vorwiegend gut qualifizierte Migranten/innen aus den Entwicklungsländern aufnehmen wollen, kann das nur dann für die Herkunftsländer wünschenswert sein, wenn die Migranten/innen in ein Entwicklungskonzept zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern eingebunden werden.

Diese Ausführungen zeigen, dass derartig komplexe Politiken wie die zu Migrationen und wirtschaftlicher Entwicklung längerfristig angelegt und institutionell unterlegt sein müssen. Dabei ist auf die wechselseitige Beeinflussung und die Interdependenz zwischen den verschiedenen Migrationsformen wie der Arbeits- und Familienmigration, der Migration zu Zwecken der Aus- und Weiterbildung und der Fluchtmigration zu unterscheiden, da jeder Aspekt eine eigene strategische Positionierung erlaubt bzw erforderlich macht.

## **2. Der Wirtschaftsstandort Österreich: Implikationen für eine nachhaltige Migrationspolitik**

Der österreichische Wirtschaftsstandort wird stark von Produktions- und Wertschöpfungssegmenten im mittleren Technologiebereich geprägt. Zur mittleren Technologieintensität passt die derzeitige Konzentration der Beschäftigung auf mittlere bis höhere Qualifikationen, sowie der international vergleichsweise hohe Anteil von kleinen und mittleren Unternehmen. Innovationsprozesse finden in Österreich in der Regel nicht systematisch statt, etwa in institutionell gefestigten Forschungseinheiten, sondern im Produktionsprozess selbst.

Im internationalen Vergleich liegt Österreich bei strategisch relevanten Zukunfts- und Schlüsseltechnologien im europäischen Mittelfeld. Das zeigt sich zB an der Durchdringung mit moderner Informations- und Kommunikationstechnologie, einem wichtigen Faktor für die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums. Österreich ist zwar in der Nutzung von Mobiltelefonie sehr gut aufgestellt, sowohl was Privatpersonen als auch Unternehmen anbelangt, die Durchdringung mit Breitbandanlagen ist jedoch schwach. Da hinkt Österreich hinter den Innovationsführern unter den kleinen und exportorientierten Ökonomien Schweden, Finnland, Dänemark und Schweiz deutlich nach. Der Connectivity Scorecard<sup>3</sup> zufolge hat Österreich eine schwächere Performanz als man an Hand der hohen Wertschöpfung pro Kopf erwarten würde. Bei der Connectivity Scorecard handelt es sich um einen globalen Index zur Feststellung der Rangordnung von 52 Ländern bezüglich der Ausstattung und Nutzung von Informations- und Kommunikations-Technologie (IKT). Der Index misst nicht nur den Entwicklungsstand der IKT-Infrastruktur, sondern auch das Ausmaß, in dem Regierungen, die Wirtschaft und Privatpersonen diese IKT-Infrastruktur nutzen.

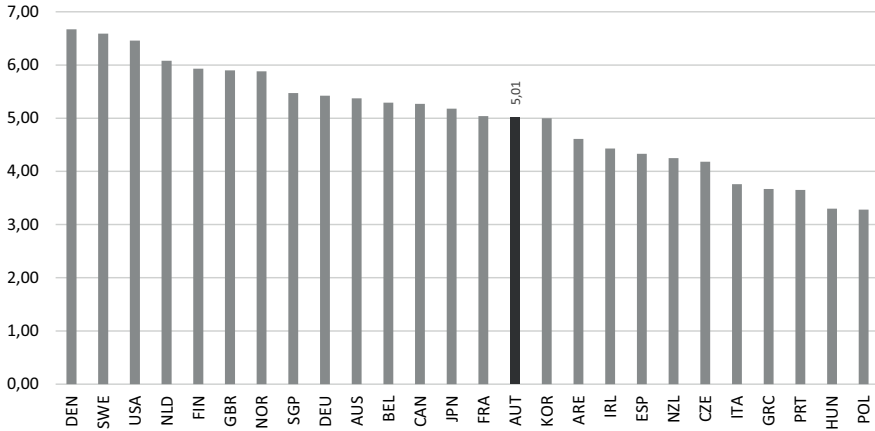
Basierend auf Definitionen des Weltwirtschaftsforums unterscheidet die Connectivity Scorecard zwischen ressourcengetriebenen Ländern und innovationsgetriebenen Ländern. Zu der Gruppe der 26 innovationsgetriebenen Länder

---

3 Genauerer siehe: <http://www.connectivityscorecard.org/countries/austria>.

zählt auch Österreich. Im Jahr 2013 lagen, wie aus *Abbildung 1* ersichtlich, Dänemark vor Schweden und den USA. Österreich nimmt in dieser Reihung den 15. Platz ein.

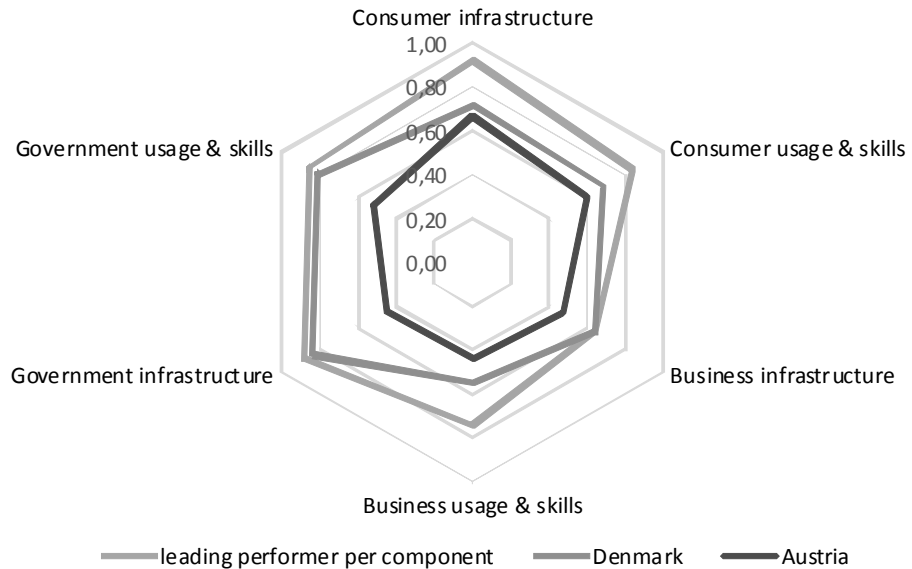
Abbildung 1: Ranking der innovationsgetriebenen Länder, 2013



Quelle: *Rajala Consulting* (2013); eigene Darstellung

Aus *Abbildung 2* ist erkennbar, dass Österreich im Vergleich zu den führenden innovationsgetriebenen Ländern besonders schwach im Bereich der öffentlichen Verwaltung aufgestellt ist, und zwar sowohl was die Infrastrukturausstattung mit IKT anbelangt als auch den Einsatz und den kompetenten Umgang mit IKT.

Abbildung 2: Scorecard innovationsgetriebener Länder 2013: Österreich im Vergleich zu Dänemark und dem jeweils Führenden pro Kategorie



Quelle: *Rajala Consulting* (2013); eigene Darstellung

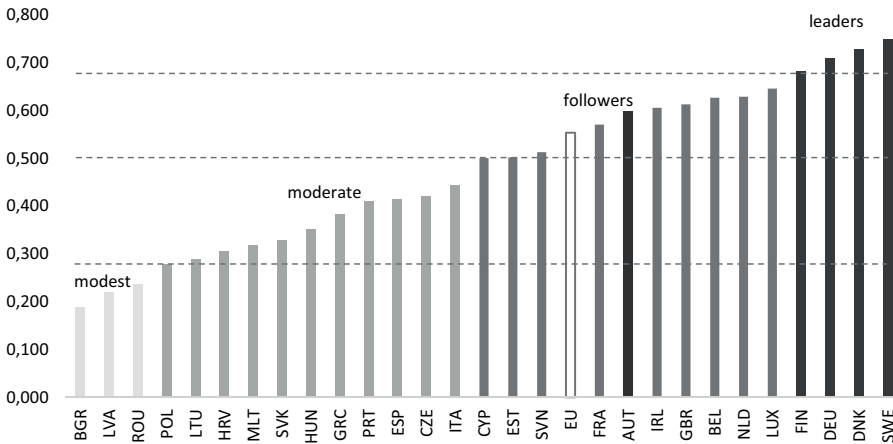
Der Innovation Scoreboard der EU liefert dasselbe Bild, dem zufolge Österreich ein erfolgreicher Innovationsnachahmer ist (*Hollanders/Es-Sadki*, 2014). Das geht aus dem „Innovation Union Scoreboard 2014“ hervor, in dem die EU-MS in vier unterschiedliche Performanzgruppen unterteilt werden:

- Dänemark (DNK), Finnland (FIN), Deutschland (DEU) und Schweden (SWE) zählen zu den „Innovation Leaders“; ihre Innovationskraft liegt deutlich über dem EU-Schnitt;
- Österreich (AUT), Belgien (BEL), Zypern (CYP), Estland (EST), Frankreich (FRA), Irland (IRL), Luxemburg (LUX), Niederlande (NLD), Slowenien (SVN) und Großbritannien (GBR) sind „Innovation followers“ mit einer Innovationskraft, die etwa im EU-Schnitt liegt;
- Die Performanz von Kroatien (HRV), Tschechien (CZE), Griechenland (GRC), Ungarn (HUN), Italien (ITA), Litauen (LTU), Malta (MLT), Polen (POL), Portugal (PRT), Slowakei (SVK) und Spanien (ESP) liegt moderat unter dem EU-Schnitt. Sie zählen daher zu den „Moderate innovators“;
- Bulgarien (BGR), Lettland (LVA) und Rumänien (ROU) liegen deutlich unter dem EU-Schnitt und sind daher „Modest innovators“.

Die Zuordnung Österreichs zu innovativen Technologienachahmern legt nahe, dass Österreich mittel- bis langfristig den Anschluss an die führenden Innovationsländer nur dann finden kann, wenn rasch in ausreichendem Maße in

Forschung und Entwicklung (F&E) investiert wird. Nur eine Intensivierung der Investitionen in F&E kann der im internationalen Vergleich ausgeprägten Abwanderung hochqualifizierter Österreicher/innen entgegen treten. Allerdings könnte auch eine Strategie der Forcierung der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften das wirtschaftliche Nachhinken Österreichs abschwächen.

Abbildung 3: Die Innovationsperformanz der EU-Mitgliedsstaaten 2013



Quelle: *Hollanders/Es-Sadki* (2014), eigene Darstellung

Unter der Annahme, dass der Wettbewerbsdruck auf standardisierte und arbeitsintensive Produktionen bestehen bleibt bzw sich noch verstärkt, ist mit einer weiteren Konsolidierung sowie Abwanderung derartiger Produktionsprozesse zu rechnen. Wie auf diese Entwicklungsperspektive zu reagieren ist bzw welche Rolle die Migrationspolitik bei einer sozial abgesicherten, sensiblen Strukturanpassung spielen kann, ist zu überlegen.

Die stark korporatistisch ausgerichtete wirtschaftliche und gesellschaftliche Organisationsstruktur Österreichs und die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse der Vergangenheit legen nahe, dass auch in Zukunft eine auf Konsens ausgerichtete Strukturpolitik verfolgt werden wird. Das bedeutet, dass man sich in einem ersten Schritt an den vorhandenen Wirtschaftsstrukturen und an den etablierten Wertschöpfungsketten orientieren dürfte, verbunden mit einer weiteren regionalen Ausweitung der transnationalen Produktionsketten. Eine wirtschaftlich-strategische Stoßrichtung in den Schwarzmeerraum und nach Süd-Ost-Europa ist naheliegend. Dies kann über Partnerbetriebe und Dependancen analog zu bisherigen länderübergreifenden Initiativen von österreichischen Unternehmen erfolgen. Um sicherzustellen, dass vor Ort auch ausreichend qualifizierte Fachkräfte vorhanden sind, kann an die Etablierung von Elementen der dualen Lehrausbildung in den Betrieben sowie die Schaffung von institutionellen Anknüpfungspunkten mit den Schulsystemen (Bildungssystemexport) gedacht



werden. Das findet derzeit schon vereinzelt statt, könnte aber ein Element einer strategischen wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit werden.

Gleichzeitig ist allerdings eine technologie- und innovationsgetriebene Ökonomie aufzubauen, die der Technisierung und Informatisierung der Produktion, die unter dem Schlagwort „Industrie 4.0“ firmiert, verpflichtet ist (Biffel, 2015). Dabei ist das Aufholen zu den „Innovationsführern“ anzustreben und damit der Einstieg in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen der neuen „revolutionären“ Technologien. Eine Kombination oder zeitliche Überlagerung der beiden Entwicklungsstrategien wäre sinnvoll, wobei die Migrationspolitik mit einer unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung eine wichtige ergänzende Funktion erfüllen kann.

Während der zirkulären Migration in der ersten Strategiedimension eine Schlüsselrolle zukommen könnte, müsste der Schwerpunkt der Migrationspolitik in der zweiten Strategiedimension bei der Einbindung interdisziplinär arbeitender und kooperierender Wissenschaftler/innen liegen. Dafür braucht es die Etablierung von Schnittstellen zwischen Universitäten, Unternehmen, akademischer und anwendungsorientierter Forschung. Die überdurchschnittlichen Abwanderungsquoten von Höher- und Höchstqualifizierten aus Österreich legen nahe, dass Österreich nicht mit den Innovationsführern in Europa Schritt halten kann. Um sie zu halten bzw sie zur Rückwanderung zu motivieren, ist eine Weiterentwicklung der Forschungs- und Innovationslandschaft über die bestehenden Strukturen hinaus notwendig; besonders wichtig ist in dem Zusammenhang, dass österreichische Forscher/innen in die internationale Spitzenforschung und deren institutionelle Netze vorstoßen können. Es muss daher an der Etablierung eines innovationsfreundlichen, wirtschaftlichen Umfelds ebenso gearbeitet werden wie an der Erleichterung der Mitarbeit an Spitzenforschung im Ausland.

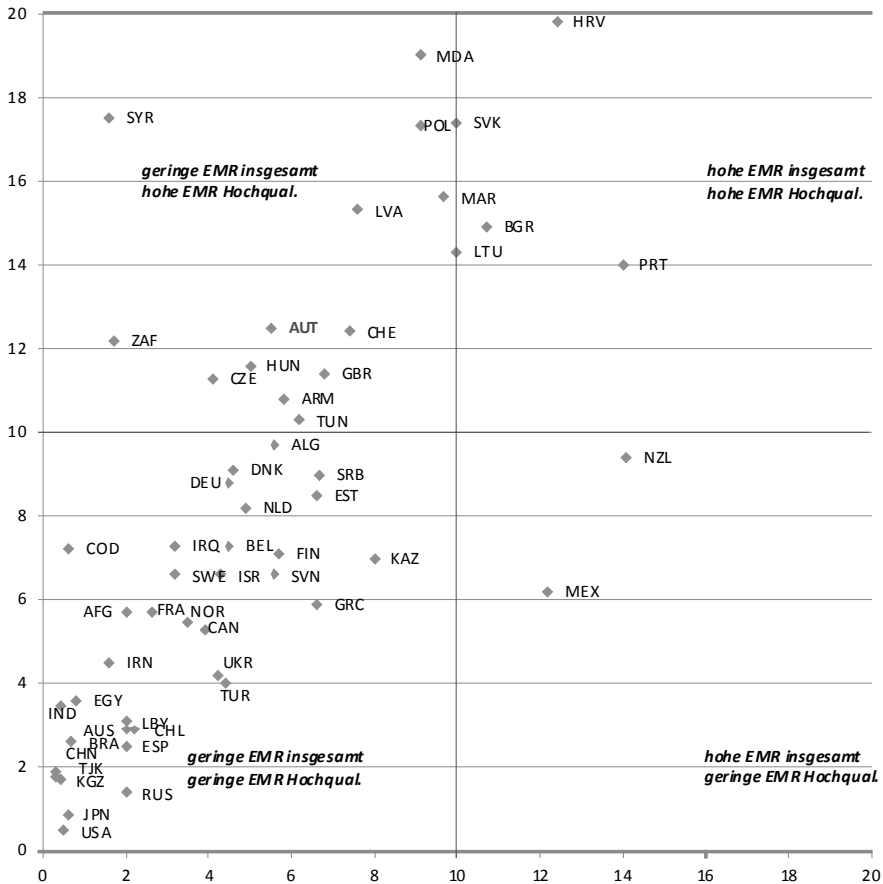
Um rasch einen Einblick in die österreichische Position im internationalen Wettbewerb um Talente zu erhalten, empfiehlt es sich, ein „Migration Scoreboard“ zu erstellen, das im Folgenden skizziert wird.

### 3. Überlegungen zu einem Migration Scoreboard

Das Ziel der Entwicklung eines Migration Scoreboard ist es, rasch und auf einen Blick die österreichische Positionierung in einem internationalen Umfeld von Ländern zu erhalten, die entweder Geberländer oder Aufnahmeländer von Migranten/innen sind. Besonders wichtig für wirtschafts- und migrationspolitische Entscheidungen bzw Strategien ist es, herauszufinden, in welchem Maße Migrationen einen Nettozuwachs an qualifizierten bzw unqualifizierten Arbeitskräften zur Folge haben (siehe dazu *Tabelle 1*). Daraus ergeben sich Konsequenzen für das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial, insbesondere aber die technologischen Produktionsmöglichkeiten. Dabei ist es wichtig zu wissen, ob ein Land in der Lage ist, diejenigen Qualifikationen ins Land zu bekommen, die für den Erfolg einer bestimmten Entwicklungsstrategie wichtig sind, etwa die Strategie, in bestimmten Technologiebereichen zur Innovationsführerschaft aufzurücken.

Im Folgenden wird beispielhaft ein Migration Scoreboard entworfen, das Aufschluss über die Positionierung Österreichs in einem Abwanderungskontext gibt. So lebten im Jahr 2010/2011 insgesamt rund 415.000 Österreicher/innen (davon 225.100 oder 54% Frauen) im Ausland. Unter den Österreichern/innen hatten 143.000 oder knapp 35% hohe Qualifikationen. Die Auswanderungsquote der Österreicher/innen ist im internationalen Vergleich mit 5,5% relativ gering, wie aus *Abbildung 4* hervorgeht. Jedoch ist die Emigrationsrate von Hochqualifizierten überdurchschnittlich hoch mit 12,5-13,5%.

Abbildung 4: Migration Scoreboard: Durchschnittliche Emigrationsrate und Emigrationsrate Hochqualifizierten im internationalen Vergleich (Bevölkerung 15+: 2010/2011)



X-Achse: Emigrationsrate (EMR) insgesamt bis max 20%,  
 Y-Achse: Emigrationsrate (EMR) Hochqualifizierte bis max 20%

Quelle: Arslan (2014), eigene Darstellung

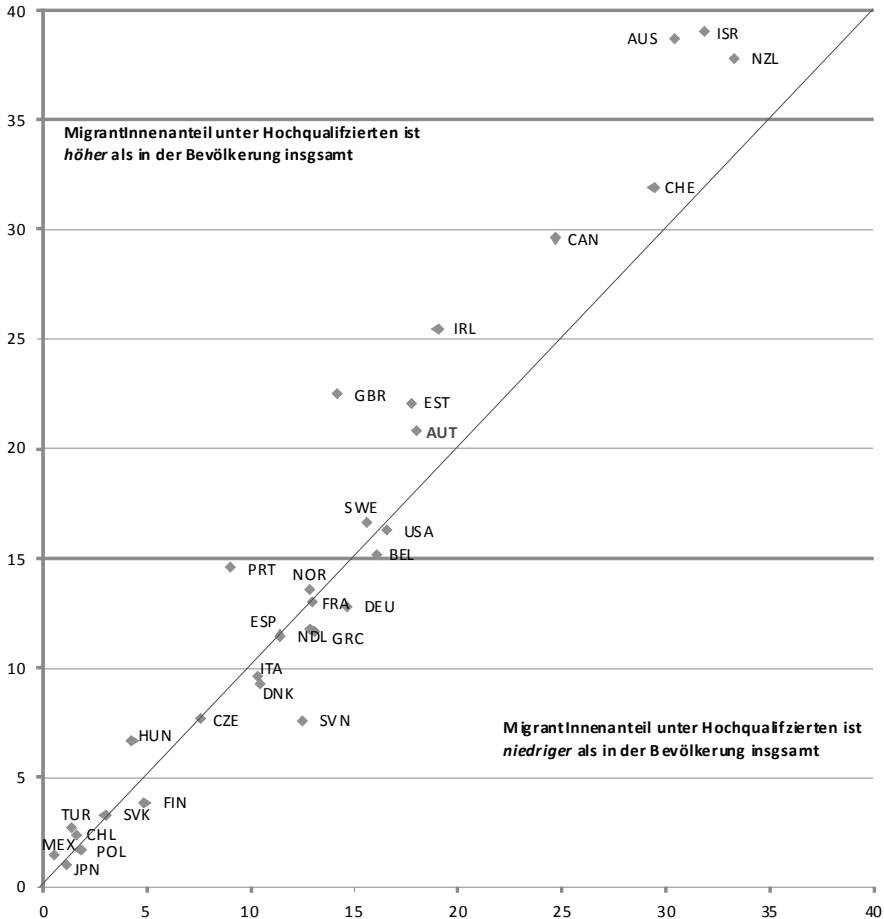
Die Abbildung verdeutlicht, dass vergleichsweise viele Länder eine allgemeine Auswanderungsquote zwischen 1% und 10% der Bevölkerung über 15 haben, dass es zwischen diesen Ländern aber zum Teil sehr große Unterschiede in der Abwanderungsquote von hochqualifizierten Personen gibt. So liegen etwa Japan, die USA, Russland, Kirgistan, Tadjikistan und China im unteren linken Quadranten an der Untergrenze, dh sie haben nicht nur eine geringe durchschnittliche Abwanderungsbereitschaft der eigenen Bevölkerung, sondern vor allem auch eine geringe Tendenz der Abwanderung von hochqualifizierten Personen (jeweils zwischen 1% und 2%). Im Gegensatz dazu liegt die Abwanderungsquote in so unterschiedlichen Ländern wie Indien, Ägypten, Australien und Syrien unter 2%, die Abwanderungsquoten von Hochqualifizierten sind jedoch zum Teil bedeutend höher. So liegen sie im Fall von Syrien bei 17,5% (Daten aus 2010/11), während sie in Australien gerade mal bei 2,9% und in Ägypten bei 3,6% liegen. Im Gegenzug gibt es Länder, die im unteren rechten Quadranten angesiedelt sind, dh, die eine hohe Abwanderungswahrscheinlichkeit der Bevölkerung im Alter über 15 Jahren aufweisen, jedoch eine geringe Abwanderung von hochqualifizierten Personen. Zu diesen Ländern zählt Mexiko, wo im Schnitt 12,2% der Bevölkerung (15+) auswandern, vorwiegend unqualifizierte Arbeitskräfte nach den USA, während gerade mal 6,2% der mexikanischen Akademiker/innen ins Ausland gehen. Offenbar finden die Hochqualifizierten im eigenen Land ausreichend Karrieremöglichkeiten, sodass sie kaum einen Grund zur Abwanderung haben.

Im Gegensatz dazu gibt es im oberen rechten Quadranten Länder, die sowohl eine hohe durchschnittliche Auswanderungsquote aufweisen als auch eine hohe Emigrationsrate von Akademikern/innen. Dazu zählen die neuen EU-MS in Zentral-Osteuropa ebenso wie Portugal. Im linken oberen Quadranten sind Länder angesiedelt, die eine vergleichsweise geringe durchschnittliche Abwanderungsquote haben, dazu zählt auch Österreich mit 5,5%, aber eine vergleichsweise hohe Abwanderungsquote von Akademikern/innen. Im Fall von Österreich ist sie mehr als doppelt so hoch wie die Abwanderungsquote im Schnitt.

Stellt man dem Abwanderungsverhalten der Österreicher/innen das Einwanderungsverhalten von Ausländern/innen gegenüber, wird deutlich, dass Österreich durchaus in der Lage ist, Hochqualifizierte zur Zuwanderung nach Österreich zu bewegen. Dies geht aus *Abbildung 5* hervor, wo die Einwanderungsquote (Anteil der im Ausland geborenen Personen über 15 an der Bevölkerung über 15) dem Anteil der hochqualifizierten Migranten/innen unter den Akademikern/innen der Aufnahmegesellschaft gegenüber gestellt wird. Diese Gegenüberstellung zeigt, welche Rolle die Migranten/innen im Wirtschaftsprozess des Aufnahmelandes spielen. Man sieht, dass Österreich mit einem Anteil der Migranten/innen an der Bevölkerung von 18% im Jahr 2010/11 im oberen Mittelfeld liegt. Der Anteil der Migranten/innen an den Akademikern/innen ist allerdings mit 20,8% noch etwas höher. Das besagt, dass hochqualifizierte Migranten/innen auch in Österreich wichtig für die Abdeckung der Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften sind. Wesentlich höher ist allerdings der Anteil der Migranten/innen an den Akademikern/innen in Großbritannien (22,5%) und Irland (25,5%). Auch Länder wie Australien, Neuseeland und Kanada setzen vor allem auf die Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften zur Sicherung ihres Wirtschaftsstandorts. So haben etwa in Australien, einem Land mit einer

überdurchschnittlichen Einwanderungsquote von 30,4%, überdurchschnittlich viele Akademiker/innen einen Migrationshintergrund, nämlich 38,7%. Im Gegensatz dazu sind in den USA nur 16,3% der Akademiker/innen Migranten/innen, etwas weniger als der Anteil der Migranten/innen an der Gesamtbevölkerung über 15 von 16,6%.

Abbildung 5: Durchschnittliche Einwanderungsquote und Anteil der hochqualifizierten Migranten/innen an den Akademikern/innen in % (Bevölkerung 15+): 2010/11

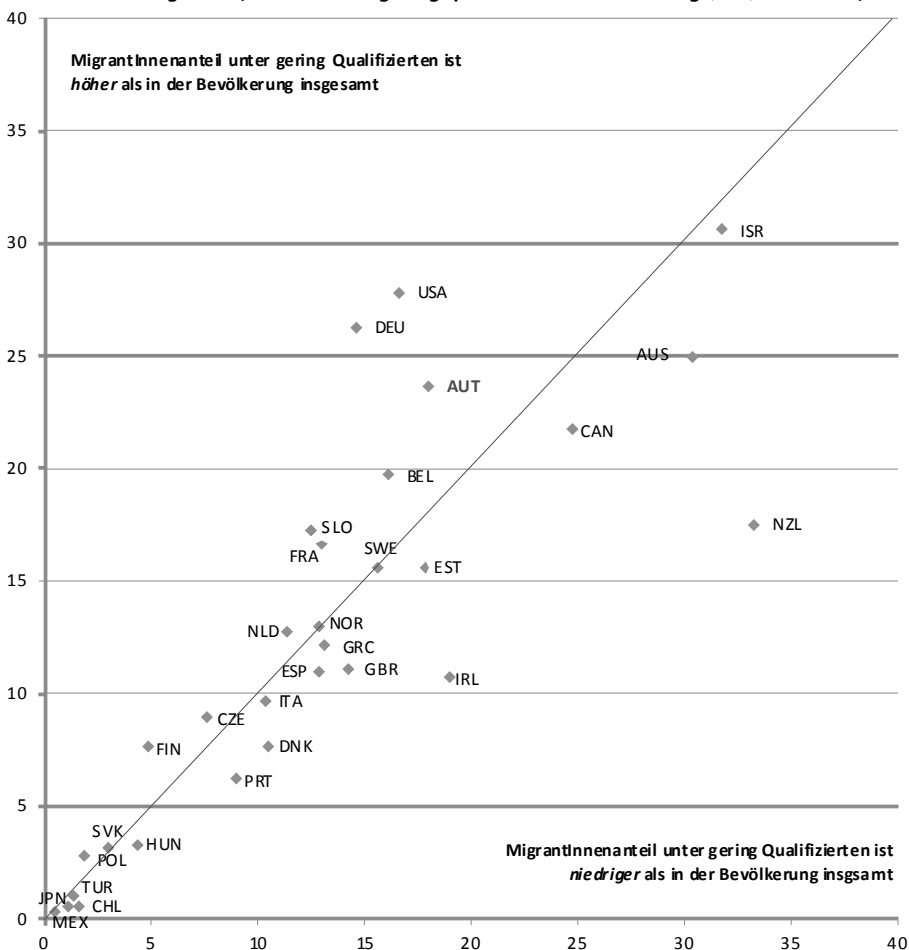


X-Achse: Anteil der MigrantInnen (Geburtsort im Ausland) an der Bevölkerung 15+ in %, Y-Achse: MigrantInnenanteil (Geburtsort im Ausland) an den Hochqualifizierten in %  
 Quelle: Arslan et al (2014), eigene Darstellung

In den USA decken Migranten/innen, ebenso wie in Österreich, in überdurchschnittlich hohem Ausmaß den Bedarf an einfachen Qualifikationen ab.

Das wird aus *Abbildung 6* ersichtlich. In dieser Abbildung wird die durchschnittliche Einwanderungsquote (Anteil der 1. Generation Migranten/innen an der Bevölkerung über 15) dem Anteil der gering qualifizierten Migranten/innen an der gering qualifizierten Bevölkerung über 15 gegenübergestellt. Dabei zeigt sich, dass in Österreich 23,7% aller Personen mit einer geringen Schulbildung im Jahr 2010/11 einen Migrationshintergrund hatten. In den USA hatten sogar 27,8% der gering qualifizierten Einwohner/innen einen Migrationshintergrund. Auch in Deutschland liegt der Anteil der Migranten/innen an den Menschen mit einfacher Qualifikation mit 26,3% deutlich über dem Durchschnitt.

Abbildung 6: Durchschnittliche Einwanderungsquote und Anteil der gering qualifizierten Migranten/innen an der gering qualifizierten Bevölkerung (15+) in %: 2010/11



X-Achse: Anteil der MigrantInnen (Geburtsort im Ausland) an der Bevölkerung 15+ in %, Y-Achse: MigrantInnenanteil (Geburtsort im Ausland) an den gering Qualifizierten in %

Quelle: Arslan et al (2014), eigene Darstellung

Das vorgestellte Instrument des Migration Scoreboard kann mit anderen Scoreboards verknüpft werden, etwa dem Innovation-Scoreboard der EU. Eine derartige Gegenüberstellung veranschaulicht, dass Migranten/innen in Österreich in allen Qualifikationssegmenten angesiedelt sind, nicht zuletzt auch in der mittleren Fachqualifikation, der Stärke der gegenwärtigen österreichischen Wirtschaft. Sie tragen zur Abdeckung des Arbeitskräftebedarfs überall dort bei, wo es eine Knappheit gibt. Damit wird inflationären Tendenzen, die aus Arbeitskräftemangel resultieren, entgegen gewirkt. Migranten/innen werden aber nicht in demselben Maße und nicht so systematisch wie in den Innovationsführerländern Schweiz, Schweden und Dänemark in der Spitzenforschung eingesetzt.

#### 4. Schlussüberlegungen

Aus dem Gesagten ist ersichtlich, dass viele Faktoren auf die Migrationspolitik einwirken und dass aus dem Zusammenspiel bestimmter Einflussfaktoren im Aufnahmeland und im Herkunftsland eine konkrete sozio-demografische Struktur der Migranten/innen resultiert. Von einem starken Wirtschaftswachstum sowie einer Verknappung von Arbeitskräften geht eine Sogwirkung auf Arbeitskräfte im Ausland aus, die ihre Beschäftigungs- und Einkommenssituation sowie ihre Karrierechancen verbessern wollen (Pull-Faktoren). Gibt es keine absolute Arbeitskräfteknappheit, sondern nur eine strukturelle, etwa im Bereich der Hochqualifizierten, so werden in Österreich Migrationen zur Überbrückung der Lücke eingesetzt, jedoch wird gleichzeitig versucht, über das Bildungssystem, und zwar der Erstausbildung und der Erwachsenenbildung, die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte auf die sich ändernden Anforderungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts anzupassen. Wird eine laufende Anpassung der Qualifikationen der Arbeitskräfte an sich ändernde Bedürfnisse der Wirtschaft als Folge des technologischen Fortschritts und einer internationalen Arbeitsteilung verabsäumt, steigt die Arbeitslosigkeit und das wirtschaftliche Wachstumspotenzial wird beeinträchtigt. Auch der Staatshaushalt kommt in der Folge in Bedrängnis, da die Staatseinnahmen schrumpfen, während die Staatsausgaben expandieren, um die soziale Wohlfahrt zu sichern.

Im Gegenzug motiviert ein hoher Bevölkerungsdruck, verbunden mit einer schlechten Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage und einer undurchlässigen Sozialhierarchie engagierte Menschen zur Abwanderung in Länder, in denen meritokratische Strukturen einen sozialen Aufstieg ermöglichen. Mangelhafte demokratische politische Strukturen erhöhen tendenziell die Abwanderungsbereitschaft von Menschen mit höheren Qualifikationen (Push-Faktoren). Etablierte Migrationswege bzw Unterstützungsstrukturen erleichtern die Abwanderung bzw verringern die Migrationskosten; auch ein ethnisch-kultureller Nukleus im Ausland, etwa eine Diaspora, erleichtern die Abwanderung und die Aufnahme in einem anderen Land (Familienwanderung, Kettenwanderung).

Für die Nachhaltigkeit der österreichischen wirtschaftlichen Entwicklung, die den Wohlstand in Österreich sichern soll, ist eine Positionierung in zukunftsorientierten Wirtschafts- und Technologiebereichen wichtig. Angesichts der mäßigen Innovationsfähigkeit Österreichs, der steigenden Bedeutung bestimmter

technologischer Veränderungen wie Industrie 4.0 in Kombination mit der Alterung der Gesellschaft steht die österreichische Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik vor großen Herausforderungen. Eine Antwort auf die Herausforderungen könnte eine strategische Neupositionierung der Wirtschaft liefern, in der die Migrationspolitik eine Schlüsselfunktion einnimmt. Sie kann einerseits die Alterungsdynamik abschwächen, andererseits das Qualifikationspotenzial der Gesellschaft ausweiten. Beide Aspekte tragen zum Erhalt der Wohlfahrt der Gesellschaft bei.

### Literaturverzeichnis

*Arslan, C./Dumont, J-Ch./Kone, Z./Mullan, Y./Parsons, Ch./Xenogianni, T. A.*, New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 160, Paris (2014)

*Biffl, G.*, Maschinen und ihre Rolle in der Neugestaltung der Arbeit und Gesellschaft, in *NÖ Forschungs- und Bildungsges. m. b. H. und Donau-Universität Krems* (Hrsg), Glücksbilder. Die Wirklichkeit der Utopien, Tagungsband zum Symposium Dürnstein 2015, Krems (2015)

*Biffl, G.*, The Role of Migration in Economic Relations between Europe and Turkey. *European Review* 21 (2013) 372-381

*Biffl, G.*, Integration und Identitätsfindung, in *Biffl, G./Dimmel, N.* (Hrsg), Grundzüge des Managements von Migration und Integration I, Bad Vöslau (2011) 81-94

*Biffl, G./Faustmann, A./Skrivanek, I.*, Satisfying Labour Demand through Migration in Austria. Study of the National Contact Point Austria in the European Migration Network, Vienna (2011)

*Biffl, G./Skrivanek, I.*, EMN Focussed Study 2014: Admitting third country nationals for business purposes. European Migration Network (EMN), [http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/schriftenreihe/biffl\\_2016\\_emn\\_focussed\\_study\\_austria\\_2014.pdf](http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/schriftenreihe/biffl_2016_emn_focussed_study_austria_2014.pdf) (2014)

*Challinor, A. E.*, Canada's Immigration Policy: a Focus on Human Capital, Washington DC, <http://www.migrationpolicy.org/article/canadas-immigration-policy-focus-human-capital> (2011)

*Hollanders, H./Es-Sadki, N.*, Innovation Union Scoreboard 2014, Luxembourg, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf) (2014)

*Lassnig, L./Skriner, E./Bock-Schappelwein, J./Horvath, T.*, Analyse der Da-tengrundlage zum künftigen Qualifikationsangebot und -bedarf in Österreich, Studie von IHS und WIFO, Wien, <http://www.equi.at/dateien/data-ihsrep-ak.pdf> (2013)

*Rajala Consulting*, Connectivity Scorecard, <http://www.connectivityscorecard.org> (2013)

*Vargas-Silva, C.*, Policy Primer: Migration and Development, Oxford, <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Migration%20and%20Development%20Policy%20Primer.pdf> (2012)

**Abstract**

**JEL-No: F22**

---

Towards a sustainable migration policy

Migrations are the result of various driving forces; their socio-economic impact may differ over time, depending on supply and demand factors as well as levels of socio-economic development. An efficient management of migration flows calls for the strategic involvement of various policy fields. It is therefore necessary to develop a vision about the potential role of migration in a national economic and societal development concept. In recognition of the path dependence of migration and economic and social integration two possible development paths involving different migration strategies are proposed for Austria. They are to promote economic structural change without disrupting social peace and cohesion, thereby contributing to sustainable economic growth and wellbeing.