

# Innereuropäische Migration:

## Zwischen Personenfreizügigkeit und arbeitsmarktbedingter Mobilität

Christoph Reinprecht

### Einleitung

Als Begriff umfasst Migration jede Form dauerhaften Ortswechsels, unabhängig ob dieser innerhalb eines Staates im Rahmen einer Binnenwanderung oder grenzüberschreitend erfolgt. Auch innereuropäische Wanderungen bilden so gesehen eine Form der Migration, wenngleich die Voraussetzungen spezifischer Natur sind: Seit Einführung der Unionsbürgerschaft (Vertrag von Maastricht 1992) privilegiert die Mitgliedschaft in einem EU-Land gegenüber anderen Kategorien von MigrantInnen, die nun großteils als „Drittstaatsangehörige“ kategorisiert werden. Das Prinzip der Personen- bzw. Personenverkehrsfreiheit als eine der vier Grundfreiheiten der Europäischen Union stattet UnionsbürgerInnen mit dem Recht auf Mobilität, Niederlassung und Erwerbstätigkeit innerhalb der Union aus. Die Unionsbürgerschaft ersetzt zwar nicht, aber ergänzt die herkömmliche Staatsbürgerschaft. EU-BürgerInnen leiten ihre bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte nach wie vor aus der Mitgliedschaft in einem Nationalstaat ab und sind darüber hinaus, wenn sie in einem anderen Mitgliedsstaat leben, den BürgerInnen dieses Landes gleichgestellt. Eine Ausnahme bilden dabei lediglich die politischen Teilhaberechte, die sich auf die lokale und europäische Ebene beschränken. Nicht-EU-BürgerInnen sind hingegen als Drittstaatsangehörige definiert, deren rechtlicher Status vom jeweiligen nationalstaatlich definierten Aufenthaltstitel (Erwerbstätigkeit, Familienangehörige, Studium, Asyl etc.) abhängig ist.

Während also mit der Einführung der Unionsbürgerschaft die Rechte der UnionsbürgerInnen in anderen Mitgliedstaaten erweitert wurden, ohne die eigene Staatsangehörigkeit außer Kraft zu setzen, reflektiert „Drittstaatsangehörigkeit“ eine neue und zugleich generalisierte Kategorie an *Anderen*, eben Nicht-EU-BürgerInnen, womit die Grenzziehung zwischen EU-Binnenwandernden und In-die-EU-Einwandernden vertieft und gefestigt wurde (vgl. dazu auch Perchinig 2006). Konsequenterweise fußt das Migrationsregime der Europäischen Union auf einer rechtlichen und diskursiven Distinktion von Innen und Außen, zugleich suggeriert das Modell der Personen- bzw. Personenverkehrsfreiheit eine Unterscheidung von „guter“, im Prinzip erwünschter, und „schlechter“, unerwünschter Migration: hier Mobilität als Ausdruck von individueller Entscheidungsfreiheit zu grenzüberschreitender Wanderung und Niederlassung, dort die oftmals durch strukturelle Zwänge (Armut und Existenzsicherung) erzwungene Migration von Drittstaatsangehörigen. Beruht das *Mobilitätsregime* der Unionsbürgerschaft auf den Prinzipien Freizügigkeit, Gleichbehandlung und soziale Gerechtigkeit, stützt sich das *Migrationsregime* auf die Pfeiler Grenzsicherung, Kampf gegen „illegale“ Migration, Entwicklungspolitik und temporäre bzw. zirkuläre (Arbeits-)Migration.

Aus einer politökonomischen Perspektive zeigt sich freilich, dass auch die EU-Binnenmigration strukturell, also durch Wohlstands- und Lohndifferenzen oder unterschied-

liche Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregime bestimmt ist. Bis heute dominiert die Perspektive der Integration des Binnenmarktes und die Verfügbarkeit des Arbeitskräfteangebots als bestimmende Variable. Der erste Abschnitt meines Beitrags fokussiert deshalb auf die Genese des (binnen-)europäischen Migrations- bzw. Mobilitätsregimes, im Anschluss daran werden knapp die verschiedenen Formen, Typen und Dynamiken der innereuropäischen Migration auch in ihrem zeitlichen Verlauf skizziert, um schließlich am Beispiel rezenter Forschungen zur grenzüberschreitenden Pendelmigration auf ausgewählte strukturelle Parameter von Migration und Arbeit in innereuropäischen Kontexten einzugehen.

### **Elemente des europäischen (Arbeits-)Mobilitäts- und Migrationsregimes**

Die EU-Binnenmigration beruht auf dem Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Unionsbürgerschaft und ist durch Art. 40 der Grundrechtecharta sowie Art. 18 des EG-Vertrags als Grundrecht der UnionsbürgerInnen verbrieft (identisch mit Art. 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aus 2009). Die Unionsbürgerschaft ist so gesehen ein zentraler Bestandteil eines regionalen Mobilitätsregimes: Bei den mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechten handelt es sich überwiegend um Rechte für UnionsbürgerInnen, die in einem Mitgliedsland leben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht haben. Zentrale Elemente sind Freizügigkeit (Wohnsitzwahl und Arbeitsmarktzugang) und Diskriminierungsverbot (Gleichbehandlung in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung, soziale Leistungen) bei eingeschränkten politischen Teilhaberechten im Aufenthaltsland. Der Bezugspunkt bleibt – auch innerhalb der Europäischen Union – stets die nationalstaatliche Staatsbürgerschaft.

Seine grundsätzlichen Konturen enthält das europäische Migrations- und Mobilitätsregime bereits im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) (Artikel 69 verpflichtet die Mitgliedsländer, qualifizierten ArbeitnehmerInnen aus anderen Mitgliedsländern Beschäftigung zu genehmigen), vor allem aber mit dem Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft (1957). Artikel 14, Absatz 2 der Römischen Verträge definiert den Binnenmarkt als „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“ gewährleistet ist. In Artikel 48 wird die Garantie der freien Arbeitsplatzwahl vereinbart. Die Niederlassungsfreiheit ist an eine dauerhafte und stabile Eingliederung in die Volkswirtschaft gebunden. In den nachfolgenden zwei Jahrzehnten werden die Rahmenbedingungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit konkretisiert und der Rechtsstatus von BinnenmigrantInnen und ihren Angehörigen schrittweise ausgebaut. 1968 wird schließlich die freie Wahl des Arbeitsplatzes innerhalb der Europäischen Gemeinschaften als ein „Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien“ definiert. Die „Mobilität der Arbeitskräfte“, so heißt es in der Verordnung 1612/68, „soll für den Arbeitnehmer eines der Mittel sein, die ihm die Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantieren und damit auch seinen sozialen Aufstieg erleichtern, wobei gleichzeitig der Bedarf der Wirtschaft der Mitgliedstaaten befriedigt wird“. Neben dem freien Zugang zum Arbeitsmarkt wird der Zugang zu sozialen Leistungen, zum Bildungswesen und zur Wohnversorgung sowie das Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht für Familienangehörige auch nach Scheidungen geregelt.

1971 wird schließlich die Loslösung sozialer Rechte vom Territorium und deren Bindung an die Person als Prinzip festgelegt. Seit damals ist es im Prinzip möglich, Ansprüche in der Arbeitslosen-, Kranken- und Pensionsversicherung auch in einem anderen europäischen Land geltend zu machen. 1973 kommt es zur Angleichung der Selbstständigen an die ArbeitnehmerInnen. Weil trotz dieser schrittweisen Ausweitung das Konzept der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Kern eine Art „Marktbürgerschaft“ bleibt, formiert sich ab Mitte der 1980er-Jahre zunehmend Kritik an diesem ökonomisch verengten Konzept von Bürgerschaft. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wird die Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die Unionsbürgerschaft ergänzt. Die Konsolidierungsrichtlinie (2004) definiert ein längerfristiges Aufenthaltsrecht für UnionsbürgerInnen und Familienangehörige. Als wirksames Instrument für die Integration in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats sollte das einmal erlangte Recht auf Daueraufenthalt keinen Bedingungen unterworfen werden. Das Rechtsschutzprinzip sieht vor, dass über UnionsbürgerInnen und ihre Familienangehörigen, die sich viele Jahre im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten haben, insbesondere in Fällen, in denen sie dort geboren sind und dort ihr ganzes Leben lang ihren Aufenthalt gehabt haben, nur unter außergewöhnlichen Umständen und aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit eine Ausweisung verfügt werden kann.<sup>1</sup>

Vom Beginn des Prozesses der europäischen Vergemeinschaftung an zieht die Bestimmung und weitere Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit neue Differenzierungen und Grenzziehungen nach außen nach sich: So etwa galten im Zusammenhang mit der Anwerbung von Arbeitskräften ab den 1960er-Jahren für ArbeiterInnen aus Italien – in Deutschland lange Zeit die wichtigste (und am stärksten benachteiligte) Migrationsgruppe – andere Regeln als für die im Zuge des sogenannten Gastarbeitsregimes angeworbenen ArbeiterInnen aus Spanien und Portugal (erst ab 1986 EU-Mitglied), der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien.<sup>2</sup> Anwerbestopps und verschärfte Einwanderungsbeschränkungen, zu denen es in den meisten Ländern der Gemeinschaft nach der Ölkrise 1973 sowie nach 1982 kam, hatten daher für ArbeitsmigrantInnen aus der Peripherie der Europäischen Gemeinschaft im Unterschied zu den anderen „GastarbeiterInnen“ keine unmittelbaren Konsequenzen. 1985 wurde mit dem Schengener Übereinkommen der Schutz der Außengrenzen zu einer Hauptagenda der Gemeinschaft, und der Kampf gegen „illegale“ Migration wird bestimmend. Während die weitgehende Öffnung der innereuropäischen Grenzen nach 1993 neuen Formen der Migration wie etwa der Wanderung von älteren Menschen und PensionistInnen nach Südeuropa sowie vor allem auch der Mobilität von bestimmten Personengruppen wie Studierenden und Auszubildenden Auftrieb gab, entsteht rund um die Kategorie Drittstaatsangehörige ein immer stärker verfeinertes System zur Kontrolle und Regelung von Zuwanderung und Aufenthalt der *Anderen*.

Der über mehrere Jahrzehnte erfolgte, schrittweise Ausbau der Freizügigkeit endet mit den Erweiterungen von 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern), 2007 (Rumänien und Bulgarien) und 2012 (Kroatien): Statt dem Unionsrecht auf Personenfreizügigkeit treffen die Bevölkerungen der neuen Mitgliedstaaten nun auf spezifisch an sie adressierte Mobilitätsbeschränkungen. Im Unterschied zu den Erweiterungen 1973 (Norderweiterung mit UK, Irland, Dänemark), 1981 (Griechenland), 1986 (Portugal, Spanien) und 1995 (Österreich, Schweden, Finnland), die, wie im Falle der Süderweiterung, eher eine Form nachholender

Integration für die bereits früher, im Kontext des Gastarbeitsregimes (und der Diktaturen) stattgefundene Migration aus Griechenland, Spanien und Portugal gegen Norden bedeuteten, werden nun neue Zäune hochgezogen. Im Zuge der ersten großen Osterweiterung (2004) führen mit Ausnahme von Schweden, Irland und dem Vereinigten Königreich alle EU-Länder eine Begrenzung der Personenfreizügigkeit für die neuen Mitgliedsländer ein.<sup>3</sup>

Die Folgen sind vielfältiger Art. Zum einen kommt es zu einer Neuverteilung der (Binnen-)Migrationsanteile in den EU-Mitgliedsländern: Lebte bis dahin rund die Hälfte aller EU-BinnenmigrantInnen in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Benton/Petrovic 2013), sinkt dieser Anteil bis 2009 auf 30 Prozent. Im selben Zeitraum entwickelt sich das Vereinigte Königreich zum Hauptziel innereuropäischer Migrationsbewegungen: Der Anteil der EU-BinnenmigrantInnen steigt zwischen 2003 und 2009 von 15 auf 35 Prozent. Infolge der Osterweiterungen orientieren sich mehr als zwei Drittel der Wanderungsbewegungen am Vereinigten Königreich und an Irland. Mit den Osterweiterungen verändern sich aber auch Form und Dynamik der Migration, die nun in wachsendem Maß dem Typus der Arbeitsmigration nach den Vorstellungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit entspricht. Obwohl aus EU-Perspektive die Binnenwanderung primär als Chance begriffen wird, den Binnenmarkt zu festigen und ökonomische Ungleichgewichte durch Mobilität auszugleichen, bewegt sich bis nach der Jahrtausendwende die Binnenmigration auf einem ausgesprochen niedrigen Niveau. Erst mit den Osterweiterungen sowie im Kontext der Wirtschaftskrise ab 2007 nehmen EU-BürgerInnen die (beschäftigungsbezogene) Möglichkeit der Personenfreizügigkeit verstärkt wahr. So führt auch die Wirtschafts- und Finanzkrise zu keinem Verebben, sondern einerseits zwar phasenweise zu einer Verlangsamung und partiell auch zu Rückkehrbewegungen, aber andererseits zu neu strukturierten Migrationsbewegungen mit Merkmalen wie Feminisierung („Pflegerarbeiterinnen statt Bauarbeiter“) oder Zuwanderung höher qualifizierter Personengruppen (aus Ostmittel-, vor allem aber auch aus Südeuropa im Unterschied zur Gastarbeit der 1950er- bis 1970er-Jahre).

## Die europäische Binnenmigration

Es ist ein gewisses Paradox, dass die Arbeitskräftemobilität innerhalb der Union nach dem Modell der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch in quantitativer Hinsicht erst sehr spät zu einer relevanten Größe geworden ist. Die Folge ist, dass in allen EU-Staaten Drittstaatsangehörige die größte nicht-autochthone Bevölkerungsgruppe bilden. Ein Hauptgrund liegt im kontinuierlichen Bedarf an niedrig qualifizierter und niedrig entlohnter, flexibel einsetzbarer und kontrollierbarer Arbeitskraft, aber eben auch in der über viele Jahrzehnte nur sehr schleppenden innereuropäischen Migrationsdynamik. Die Möglichkeit der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union wird erst seit rund zwanzig Jahren vermehrt als Option wahrgenommen: 2018 arbeiten insgesamt 9,3 Millionen EU-BürgerInnen ab 15 Jahren in einem anderen EU-Land, ohne die dortige Staatsbürgerschaft zu besitzen. Ihre Zahl ist seit 2007 um mehr als 60 Prozent gestiegen. Die Dynamisierung der EU-Binnenwanderung zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat viele Gesichter. Sie umfasst höher qualifizierte, aber auch einen nicht unerheblichen Anteil an Arbeitskräften für gering qualifizierte und niedrig entlohnte Tätigkeiten in

Bauwirtschaft, Gastronomie, Landwirtschaft oder Pflege – und sie wird in Bezug auf ihre Ursachen und Folgen auch sehr unterschiedlich bewertet.

Demselben Phänomen, das auf EU-Ebene überwiegend positiv, nämlich als Ausdruck eines sich verzahnenden Binnenmarktes gesehen wird, wird vor allem in den (ost- und südosteuropäischen) Herkunftsländern mit Sorge begegnet: Auswanderung bildet in diesen Ländern kein konjunkturelles, sondern ein strukturelles Problem. So etwa leben 2018 (laut Eurostat) 17 Prozent der Bevölkerung Rumäniens im EU-Ausland (3,4 Millionen Menschen). In Litauen sind es elf Prozent der Bevölkerung (365.000 Menschen), in Polen sieben Prozent bzw. 2,6 Millionen Menschen. Von den südeuropäischen Ländern, die von der Krise betroffen waren, ist Portugal mit elf Prozent der Bevölkerung bzw. 1,2 Millionen Menschen das Land mit der meisten Abwanderung in Richtung EU-Ausland. Verhältnismäßig gering ist mit knapp fünf Prozent die Abwanderung aus Griechenland (allerdings schnellte hier die Abwanderung in den Krisenjahren hinauf). In Kroatien und Bulgarien leben jeweils rund zehn Prozent der Landesbevölkerung im EU-Ausland. Nicht in allen Erweiterungsländern des 21. Jahrhunderts ist der im EU-Ausland lebende Anteil der Bevölkerung hoch: In der Slowakei beträgt er rund sechs, in Ungarn knapp vier und in Slowenien knapp über drei Prozent. Besonders niedrig ist der Wert mit 1,6 Prozent in Tschechien. Wie stets im Migrationsgeschehen lassen sich auch regionale Muster erkennen: Migrationsbewegungen schreiben sich langfristig in Staatensysteme ein. So bilden Italien und Spanien bereits lange vor dem EU-Beitritt die wichtigsten Zielländer für die Migration aus Rumänien; Österreich wiederum ist überdurchschnittlich attraktiv für Menschen aus Deutschland, aber auch aus den unmittelbaren Nachbarländern wie Ungarn oder der Slowakei.

Mit Blick auf EU-interne Bevölkerungsbewegungen und (binnen-)migrantische Bevölkerungsanteile sollten freilich zwei andere, für den europäischen Arbeitsmarkt hochrelevante Formen der Mobilität nicht übersehen werden. Diese fallen gewöhnlich nicht in die Kategorie Migration, definiert als dauerhafte Verlegung des Lebensmittelpunktes, und werden deshalb auch in kaum einer Wanderungsstatistik mitgeführt. Aber unter dem Gesichtspunkt von transnationalen Arbeitsmärkten und Verrechtlichungen sind sie nichtsdestotrotz bedeutsam. Dazu zählt zum einen die Mobilität im Rahmen unternehmensinterner Entsendungen von MitarbeiterInnen zwecks Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat. Die in solchen Zusammenhängen verschickten Arbeitskräfte bleiben Teil des Arbeitsmarktes des Landes, in dem das entsendende Unternehmen seinen Firmensitz hat. Die Entsenderichtlinie von 1996 (bzw. in ihrer novellierten Fassung von 2018) schafft ein bestimmtes Maß an Rechtssicherheit für die (zeitlich stets befristete) Form dieser Arbeitskräftewanderung. Neben der Angleichung sozialrechtlicher Standards geht es seit 2018 auch um Mindeststandards der Entlohnung. 2016 wurden 0,4 Prozent aller EU-ArbeitnehmerInnen im Rahmen von zu erbringenden Dienstleistungen in einen anderen EU-Staat geschickt. In absoluten Zahlen betrifft dies 2,3 Millionen ArbeiterInnen. Dies sind gut zwei Drittel mehr als 2010, wobei die Tendenz weiter steigend ist. Nach der 2018 novellierten Richtlinie wurde die Entsendung von ArbeiterInnen auf 18 Monate – zwölf Monate mit Option auf Verlängerung um weitere sechs – beschränkt. Zudem sollten die Beschäftigten im Prinzip im Zielland die gleichen Löhne erhalten wie Einheimische. Besonders ausgeprägt sind Entsendungen in der Bauwirtschaft (45 Prozent) sowie im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen (29 Prozent). Rund die Hälfte der EU-intern entsendeten Arbeitskräfte ist in

Deutschland, Frankreich und Belgien tätig; die wichtigsten Entsendeländer sind Deutschland, Slowakei und Slowenien.

Im zweiten Fall handelt es sich um verschiedene Varianten grenzüberschreitender Arbeitskräftemobilität, bei denen die Integration im Zielland erfolgt, ohne dass es zu einer Verlegung des Lebensmittelpunkts kommt. Es handelt sich hier um (zirkuläre, zyklische, im Zusammenhang mit Saisonarbeit oftmals auch kurzfristige bzw. befristete) Wanderungen über Landesgrenzen hinweg im Kontext transnationaler Arbeitsmärkte (vgl. Mau/Büttner 2010). Portes und anderen (1999: 219) zufolge zeichnen sich diese durch „occupations and activities that require regular and sustained social contacts over time across national borders for their implementation“ aus. Auch für diese seit Mitte der 1990er-Jahre wachsende Form der Binnenmobilität sollen seitens der EU geschaffene institutionelle Regelungen dazu beitragen, Mobilitätsmöglichkeiten und Rechtssicherheiten der Arbeitskräfte zu verbessern. Dazu zählt etwa die Institution des Europäischen Arbeitsamtes „EUROpean Employment Services“ (EURES), ein Netzwerk nationaler Arbeitsverwaltungen, das den Aufbau eines möglichst transparenten Daten- und Informationsaustausches sowie eines effizienten Beratungssystems zum Ziel hat. Eine andere hier relevante Einrichtung ist SOLVIT, ein Netzwerk nationaler Verwaltungen, das Einzelpersonen und Unternehmen bei der Ausübung ihrer Rechte im Binnenmarkt unterstützen soll.

### **Grenzüberschreitende Mobilität als Prüfstein einer Europäisierung der Arbeitsmärkte?**

Auch die innereuropäische grenzüberschreitende Pendelmigration korrespondiert mit dem Bestreben der Europäischen Union, regionale Ungleichheiten bzw. Disparitäten durch transnationale Politik zu reduzieren. Das Modell temporärer bzw. zirkulärer Migration reflektiert das für postfordistische Volkswirtschaften charakteristische Paradigma der Öffnung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte (Hürtgen in diesem Heft): Dieses Modell entlastet die Zielländer weitgehend von der Aufgabe einer Integration migrantischer Populationen und maximiert gleichzeitig die Möglichkeiten für Investitionen und Kapitalflüsse, während auf individueller Ebene die Situation zur Verbesserung von Einkommen und Lebensstandards genutzt wird. Binnenmigration bildet zugleich einen wichtigen Bestandteil und Ausdruck sozialen Wandels, wobei die Mobilitäts- bzw. Pendelpraktiken im Verhältnis zu den sich wandelnden regionalen Verhältnissen zu sehen sind: Kulturelle, politische und vor allem wirtschaftliche Unterschiede und Asymmetrien (Wohlstandsniveaus, Lohndifferenzen, Arbeitsangebot) spielen als *Pull*- und *Push*-Faktoren eine bedeutende Rolle. Dies zeigt sich in ganz besonderer Weise in Bezug auf die innereuropäische zirkuläre Ost-West-Migration, die durch anhaltende regionale Disparitäten und spezifische Entwicklungsdynamiken gekennzeichnet und begründet ist. Bemerkenswertes ist hier, dass grenzüberschreitende Pendelmigration durch die sich überlappenden Prozesse von europäischer Integration einerseits und postsocialistischer Transformation von Wirtschaft, Politik und Recht andererseits geprägt ist (Wallace 2002).

Mit ihrem internen Mobilitätsregime hat die EU einen grenzüberschreitenden Raum geschaffen, wo Arbeitsmigration eher den Charakter von Mobilität annimmt und sich

von herkömmlichen Formen internationaler Migration unterscheidet (King/Skeldon, 2010). Für die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften zwischen (Nachbar-) Ländern der Europäischen Union hat sich deshalb der Begriff „zirkuläre Migration“ durchgesetzt (Triandafyllidou 2013; Vertovec 2007). Merkmale dieser Form der Mobilität sind nicht nur der vorübergehende Aufenthalt und die Rückkehr, sondern die wiederholte Bewegung derselben Person über eine Grenze hinweg sowie ein kontinuierliches Engagement sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland. Als Besonderheit entsteht unter anderem eine Form der Multilokalität, in der der Hauptwohnsitz in der Regel im sendenden Land verbleibt, während im Zielland meist informelle und temporäre Formen der Unterbringung bestehen. Zudem erfolgt die Integration am Arbeitsmarkt über die Haupt-Erwerbstätigkeit im Zielland und das Einkommen wird zu überwiegenden Teilen in die Herkunftsregion rücktransferiert. Die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität fungiert auf diese Weise als Motor sozialer Differenzierung in den Herkunftsregionen und interveniert gleichzeitig in die überregionalen Strukturen sozialer Ungleichheit. Letztere transformieren sich, entgegen den Erwartungen (und Versprechungen) der Politik, nicht nur in Richtung Konvergenz, sondern werden zum Teil stabilisiert oder sogar gestärkt, wie nun abschließend am Beispiel der Centrope (Central Europe) Region diskutiert werden soll.<sup>4</sup>

Die mitteleuropäische Centrope Region mit 7,2 Millionen EinwohnerInnen und Wien als metropolitanem Zentrum ist insofern ein besonders interessantes Fallbeispiel, als die Region einen historisch strukturierten, in die Zeiten der Habsburgermonarchie zurückreichenden Migrationsraum darstellt. Dieser wurde nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus, der die grenzüberschreitende Migration stark beschränkt, im Falle der Tschechoslowakei de facto zum Stillstand gebracht hat, vor allem aber mit dem EU-Beitritt Tschechiens, der Slowakei, Polens und Ungarns bzw. mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen seit 1. Mai 2011 wieder als Mobilitätsraum geöffnet und redefiniert. Das Grenzpendeln als geplante und regulierte Form der Arbeitsmigration hat seit damals sprunghaft zugenommen: Allein zwischen 2010 und 2013 hat sich die Zahl der grenzüberschreitend tätigen Arbeitskräfte mehr als verdoppelt. Auch in der Centrope Region strukturieren die durch Merkmale wie Branchenmix oder Unternehmensgröße definierten Angebots- und Nachfragebedingungen die Mobilität von GrenzpendlerInnen. So etwa ist das grenzüberschreitende Pendeln in den überregionalen Arbeitsmärkten Westungarns, der Westslowakei und Ostösterreichs deutlich stärker ausgeprägt als in Südmähren und dem angrenzenden Niederösterreich. Die Arbeitsmarktbedingungen in diesen Regionen sind Teil weitreichender regionaler Disparitäten, und die ungleiche Verteilung von Wohlstand bildet einen der Hauptmotoren für die mit Mobilität verbundenen Chancen und Möglichkeiten (Perchinig et al. 2018).

Es überrascht nicht, dass grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität seltener im Produktionsbereich, sondern hauptsächlich in den Bereichen Gastwirtschaft und Tourismus sowie Gesundheit und Pflege stattfindet; einen Sonderstatus nimmt das Pendeln in der Landwirtschaft ein. Während das Pendeln im Pflegebereich eher eine zyklische Form annimmt, ist das Pendeln in Gastwirtschaft, Tourismus sowie vor allem auch in der Landwirtschaft vielfach zeitlich befristet und saisonal. Wie divers und selektiv die Muster der grenzüberschreitenden Migration sind, zeigt sich auch in der nicht unbedeutlichen Zahl an dauerhaft im Ausland lebenden Personen meist höherer Qualifikation. Pendelmigration ist durch sozio-demografische Variablen wie Alter (eher jünger),

Geschlecht (nach Branchen segmentiert) und Familien- und Haushaltsstatus (oftmals ledig und alleinstehend) definiert. Pendeln ist auch in anderer Hinsicht voraussetzungs-voll: Ohne informelle Kontakte ist es kaum möglich, einen Job zu finden. Von Bedeutung ist darüber hinaus aber ein hoher Grad an Informiertheit über die Bedingungen und Besonderheiten des Arbeitsmarktes.

Pendeln, so zeigen die Ergebnisse der TRANSLAB-Forschung, erhöht die Chancen auf Einkommenszuwächse und Statusgewinne (Verwiebe et al. 2017), wobei generelle Muster struktureller Diskriminierung wirksam sind, die für teils erhebliche Lohnungleichheiten zwischen den verschiedenen Kategorien am Arbeitsmarkt (Einheimische, MigrantInnen und PendlerInnen) sorgen. Mit ihrer Erwerbstätigkeit können PendlerInnen zwar ein rund doppelt so hohes Einkommen erwirtschaften als nicht mobile Personen in ihrer Herkunftsregion (7,7 Euro im Vergleich zu 3,5 Euro, zum Erhebungszeitpunkt 2012/13). Ihre Einkommen liegen jedoch gut ein Drittel unter jenen von in Österreich lebenden migrantischen Erwerbstätigen (11,6 Euro) und gut die Hälfte unter jenen der autochthonen Erwerbstätigen (14,6 Euro). Für stabile Einkommenszuwächse und Statusgewinne ist es notwendig, in Kernbereiche des Arbeitsmarktes vorzudringen. Die Erfolgchancen sind vor allem vom Grad der Ausbildung abhängig: Niedrig qualifizierte Personen haben deutlich geringere Chancen auf einen Zugewinn an Einkommen und Status. Nachteilig wirken zudem eine geringe Betriebsgröße, Selbstständigkeit (Ein-Personen-Unternehmung) und eine herkunftshomogene Beschäftigtenstruktur im Unternehmen. Im Kontext der Krise um und nach 2007 verändert sich die Struktur der Mobilität: Es wandern vermehrt junge und geringer qualifizierte Personen und Frauen. Mit der Krise verschiebt sich die Nachfrage in den gering entlohnten Dienstleistungsbereich (Gastwirtschaft); der Zugang zu den für die soziale Mobilität günstigen Kernbereichen des Arbeitsmarktes ist erschwert.

Mit der Öffnung der Grenze und der vollständigen Integration in das System der Unionsbürgerschaft wird Pendeln zu einer Strategie, Handlungsräume zu vergrößern, Chancen auszuloten und zu testen. Pendeln hat deshalb auch einen direkten Einfluss auf das subjektive Wohlbefinden: Im Vergleich zu den nicht mobilen Personen der Herkunftsregion zeigen grenzüberschreitende Arbeitskräfte höhere Werte für Lebenszufriedenheit (Haindorfer et al. 2016). Pendeln ist jedoch kein Selbstzweck: Bleibt der materielle Wohlstandsgewinn aus, bricht auch das subjektive Wohlbefinden ein. Dies verweist erneut auf die Bedeutung der Besonderheiten der regionalen (Teil-)Arbeitsmärkte, aber auch der Formen politischer Steuerung (regional, national, EU). Zudem erweisen sich bestimmte Personengruppen als strukturell vulnerabel: Neben gering qualifizierten Arbeitskräften in häufig instabilen, marginalen Positionen, die mit einem erhöhten Risiko von systematischer Benachteiligung und Ausbeutung verbunden sind (Wiesböck 2016), gilt dies im Speziellen für Arbeitskräfte, die in ihrer Tätigkeit in einem hohen Maße von Netzwerken abhängig sind, wie dies etwa bei Pflegependlerinnen der Fall ist. Ethnische Minderheiten wie Roma und Sinti, die vom grenzüberschreitenden Binnen-EU-Arbeitsmarkt profitieren möchten, um sich von den sie stark benachteiligenden Strukturen in den Herkunftsregionen zu befreien, werden wiederum im Zugang zu den statusbesseren Segmenten des Arbeitsmarktes blockiert.



## Fazit

Die Bewertung der grenzüberschreitenden Mobilität (im Kontext des europäischen Mobilitätsregimes) hängt von der Perspektive ab: Bildet sie auf der einen Seite einen Beitrag zur Verflechtung regionaler, bis vor Kurzem noch weitgehend getrennter Arbeitsmärkte, sorgen die tief eingeschriebenen regionalen Disparitäten nach wie vor für eine weitgehend unidirektionale Wanderungsdynamik (von Ost nach West). Zudem stehen gewissen Angleichungen auf (gesamtwirtschaftlicher) Makroebene teils deutliche soziale Differenzierungen in den regionalen bzw. lokalen Kontexten entgegen: Die im Kontext der Pendelmigration sich verändernden Lebensstile (Orientierungen, Verhaltensweisen) und Zugewinne an Wohlstand und Handlungsvermögen beeinflussen das System der sozialen Beziehungen im Herkunftskontext: Sie führen zu sozialer Distanzierung zwischen mobilen und nicht-mobilen Personen und verstärken auf diese Weise soziale Fragmentierung und Ungleichheit (Haindorfer 2012). Darüber hinaus hält die Entwicklung der Arbeitnehmerrechte mit der ökonomischen Entwicklung nicht Schritt (Wagner 2015): Das transnationale Arbeitsmarktgeschehen unterliegt nach wie vor der ökonomisch verengten Logik der Binnenmarktintegration.

## Anmerkungen

- 1 Insofern handelt es sich bei der Personenfreizügigkeit um ein bedingtes Recht. Ein Beispiel für den Entzug des Wohn- bzw. Aufenthaltsrechts einer Gruppe von EU-BürgerInnen ist die im Sommer 2010 vom damaligen französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy initiierte und EU-weit stark umstrittene Abschiebung von Roma aus Frankreich.
- 2 Ehemalige Kolonialländer wie Frankreich rekrutierten zur selben Zeit einen guten Teil der benötigten Arbeitskräfte aus den ehemaligen Kolonien, für die ebenfalls spezielle Regelungen galten.
- 3 Die Übergangsregelung sah vor, dass jedes Mitgliedsland der Europäischen Union den Zugang für ArbeitnehmerInnen aus den osteuropäischen Staaten bis zu sieben Jahre lang einschränken konnte, wobei nach zwei Jahren und dann wieder nach drei Jahren die Möglichkeit bestand, die Einschränkungen aufzuheben. Wiederum zwei Jahre später musste der Arbeitsmarkt geöffnet werden. Österreich war neben Deutschland jenes Land, das die Übergangsfrist voll ausschöpfte; hier galt bzw. gilt die Freizügigkeit für die 2004 beigetretenen Länder erst ab 2011, für Rumänien und Bulgarien ab 2014, für Kroatien ab Juni 2020.
- 4 Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse des TRANSLAB-Projektes, in dessen Rahmen 2012–2013 1.233 nach Österreich pendelnde Personen und 1.340 nicht-mobile Personen aus den Herkunftsregionen befragt wurden (Verwiebe et al. 2015). Zur Forschung innereuropäischer grenzüberschreitender Pendelwanderung siehe auch Houtum/Gielis 2006 oder Kügler et al. 2014.

## Literatur

- Benton, Meghan/Petrovic, Milica (2013): How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union. Brussels: Migration Policy Institute Europe. <http://www.migrationpolicy.org/research/how-free-free-movement-dynamics-and-drivers-mobility-within-european-union>, 20.07.2019.
- Haindorfer, Raimund (2013): Ost-West-Pendeln und soziale Integration in den Herkunftsgesellschaften. Explorative Ergebnisse einer Feldstudie in Westungarn. In: SWS-Rundschau 53 (2), 110–130.

- Haindorfer, Raimund/Verwiebe, Roland/Reinprecht, Christoph/Wiesböck, Laura (2016): Economic Outcomes and Life Satisfaction of East-West Commuters in the Central European Region. In: Hsu, Roland/Reinprecht, Christoph (eds.): *Migration and Integration: New Models for Mobility and Coexistence*. Göttingen: Vienna University Press, 49–70.
- Houtum, Van Henk/Gielis, Ruben (2006): Elastic Migration: the Case of Dutch short-distance transmigrants in Belgian and German borderlands. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 97 (2), 195–202.
- King, Russell/Skeldon, Ronald (2010): Mind the Gap! Integrating Approaches to Internal and International Migration. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (3), 229–252.
- Kügler, Agnes/Miko, Katharina/Sardadvar, Karin (Hg.) (2014): *Arbeiten in einer Grenzregion. Arbeits- und Lebenswelten Erwerbstätiger in der Centroe-Region*. Forschungsbericht. Wien: FORBA und WU Wien.
- Mau, Steffen/Büttner, Sebastian (2010): Transnationality. In: Immerfall, Stefan/Therborn, Göran (eds.): *Handbook of European Societies. Social Transformations of the 21st Century*. New York: Springer, 537–570.
- Perchinig, Bernhard (2006): EU citizenship and the status of third country nationals. In: Bauböck, Rainer (ed.): *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 67–82.
- Perchinig, Bernhard/Horváth, Veronika/Molnár, Dániel/Ľavodová, Lenka (2018): *A Multitude of Mobilities: Cross-Border Practices in the Austrian-Hungarian and Austrian-Slovak Border Regions*. Working Paper. Wien: ICMPD.
- Portes, Alejandro/Guarnizo, Luis E./Landolt, Patricia (1999): The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. In: *Ethnic and Racial Studies* 22 (2), 217–237.
- Triandafyllidou, Anna (2013): Circular Migration: Introductory Remarks. In: Triandafyllidou, Anna (ed.): *Circular Migration between Europe and its Neighbourhood. Choice or Necessity?* Oxford: Oxford University Press, 1–22.
- Vertovec, Steven (2007): *Circular Migration. The Way Forward in Global Policy?* Paper 4: International Migration Institute. Oxford: University of Oxford.
- Verwiebe, Roland/Reinprecht, Christoph/Haindorfer, Raimund/Wiesböck, Laura (2017): How To Succeed in a Transnational Labor Market. Job Search and Wages among Hungarian, Slovak, and Czech Commuters in Austria. In: *International Migration Review* 51 (1), 251–286.
- Wallace, Claire (2002): Opening and closing borders: Migration and mobility in East-Central Europe. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28 (4), 603–625.
- Wagner, Ines (2015): The Political Economy of Borders in a „Borderless“ European Labour Market. In: *Journal of Common Market Studies* 53 (6), 1370–1385.
- Wiesböck, Laura (2016): A preferred workforce? Employment practices of East-West cross-border labour commuters in the Central European Region. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 41 (4), 391–407.