

Claudia Hartmann-Hirsch
Fofó Senyo Amétépé

Zwischen Europäisierung und Renationalisierung der Freizügigkeit

Eine Finanzkrisen-bedingte
Migration von Portugal nach
Luxemburg



Springer VS

Zwischen Europäisierung und Renationalisierung der Freizügigkeit

Claudia Hartmann-Hirsch ·
Fofó Senyo Amétépé

Zwischen Europäisierung und Renationalisierung der Freizügigkeit

Eine Finanzkrisen-bedingte Migration
von Portugal nach Luxemburg



Springer VS



ŒUVRE

Nationale de Secours
Grande-Duchesse Charlotte

Claudia Hartmann-Hirsch
FHSE, Universität Luxemburg
Esch-Belval, Luxemburg

Fofó Senyo Amétépé
Social Statistics, STATEC
Luxemburg-Kirchberg, Luxemburg

Übersetzung: Erika Mursa

ISBN 978-3-658-31895-6 ISBN 978-3-658-31896-3 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-31896-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Lektorat/Planung: Stefanie Eggert

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Für Jan

Vorwort

Diese Arbeit wäre nicht ohne die Unterstützung verschiedener Einrichtungen zustande gekommen. Wir danken der Stiftung Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (während der Jahre 2015 bis 2018) sowie dem luxemburgischen Arbeits- und Beschäftigungsministerium und dem Europäischen Sozialfonds (während der Jahre 2012 bis 2013). Die großzügige Finanzierung und die Geduld der Stiftung erlaubte es uns insbesondere, zwei Punkte im Nachhinein zu verändern: So waren zum einen die statistischen Analysen 2016 fertig; wir haben sie dann angesichts der Resultate anderer Migrationssoziologen anders konzipiert und die portugiesischen Immigranten mit einer Kategorie von Zuwanderern aus den neuen Mitgliedstaaten verglichen; dieser Vergleich zeigte noch deutlicher die portugiesischen Neuzuwanderer als traditionelle, sich unterschichtende Migranten im Gegensatz zu den hochqualifizierten Immigranten der neuen Mitgliedstaaten, die sich von Beginn an überschichteten. Der zweite Punkt betraf die Analyse der Rechtsprechung: Anfangs hatten wir lediglich den Aspekt der Freizügigkeit im Zusammenhang mit der Sozialhilfe im Visier, dem wir dann vergleichend die Verbindung zwischen Sozialhilfe und Kindergeld hinzufügten; verschiedene nordeuropäische Staaten hatten dem Europäischen Gerichtshof präjudizielle Fragen unterbreitet, die alle südeuropäische ‚Krisenflüchtlinge‘, sprich Freizügler betrafen; dadurch wurde die unterschiedliche ‚Definition des Status eines europäischen Arbeitnehmers‘ mit Blick auf ‚Freizügigkeit und Sozialhilfe‘, bzw. ‚Kindergeld und Sozialhilfe‘ deutlich; Kindergeld und Sozialhilfe haben einen unterschiedlichen Status in unseren Wohlfahrtsstaaten.

Wir benutzen die Daten des Zensus von 2011 so wie die der Arbeitskräfteerhebung der EU von 2014, da wir hauptsächlich die Jahre einer starken Immigration von Portugiesen in Luxemburg in den Jahren 2010 bis 2014 im Blick haben. Dieses gilt auch für die Interpretationen der Gerichtsurteile,

die wir bis 2016 berücksichtigt haben. Bereits seit 2013 reduzierten sich die Ankünfte der Portugiesen, womit sich auch die konfliktbeladenen Interaktionen zwischen europäischen Immigranten und der nationalen und europäischen Justiz beruhigten.

Im Rahmen einer qualitativen Befragung haben wir zahlreiche Personen mit unterschiedlichem beruflichem und biographischem Hintergrund interviewt: Repräsentanten verschiedener Institutionen, potenzielle Emigranten in Portugal, kürzlich eingetroffene Immigranten in Luxemburg. Ihnen allen, deren Anonymität hier gewahrt werden soll, danken wir sehr herzlich für die Teilnahme und für die große Offenheit im Gespräch. Dadurch wurden für uns die Positionen verschiedener Institutionen sowie die Prozeduren bei der „Infragestellung von Freizügigkeitsrechten“ klarer verständlich. Dieses erst neuerdings aufgetauchte Phänomen war sowohl für die Betroffenen als auch für die Verwaltung und die NGOs (Nicht-Regierungsorganisationen) neu. Mit einigen Vertretern konnten wir mehrere Gespräche führen, in denen es darum ging, die Entwicklung der Verwaltungspraxis parallel zur Verkündung europäischer oder nationaler Gerichtsentscheide nachzuvollziehen. Wir danken all diesen Personen für ihre Zeit, für wesentliche Informationen und für eine offene Diskussion.

Unser herzlicher Dank gilt Paul Schmit, Luxemburgs Botschafter in Portugal, und dem Team der Botschaft, die es mir ermöglichten, potenzielle Emigranten nach Luxemburg zu interviewen (Hartmann-Hirsch 2013). Die Ergebnisse sind im Wesentlichen im Bericht von 2013 enthalten.

Ein besonderer Dank gilt dem STATEC, dem nationalen Statistischen Amt, und zwar insbesondere François Peltier, Hans Neumayr, Marco Schockmel und Germaine Thill-Ditsch, für ihre unermüdliche Bereitschaft, uns die erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen.

Jean-Claude Fillon, Experte in Sachen europäisches Recht und Rechtsprechung betreffend Freizügigkeit und Koordination der Sozialversicherung, gab uns wertvolle Hinweise zu Kap. 5.

Günther Schmaus hat uns nach besonders intensiver Lektüre des 4. Kapitels wichtige Hinweise, Verbesserungsvorschläge und kritische Überlegungen zu den statistischen Analysen zur Verfügung gestellt. Seinen Einsatz möchten wir ganz besonders hervorheben.

Desgleichen bedanken wir uns bei Nicolas Hirsch für eine kritische Lektüre des deutschsprachigen Textes. Schließlich haben Sylvain Besch, Claudio Bolzman und Michel Pauly wertvolle Kommentare beigesteuert. Für ihre sorgfältige und zeitaufwendige Arbeit möchten wir uns ganz besonders bedanken. Die Zusammenarbeit mit dem Centre d'étude et de formation interculturelles et

sociales ermöglichte uns die Finanzierung durch die Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte, und zwar sowohl für die Arbeit an sich, die in französischer Sprache verfasst wurde, als auch für die Übersetzung ins Deutsche.

Teilergebnisse dieses von der Stiftung finanzierten Projekts wurden unabhängig von dieser Arbeit von Aline Schiltz veröffentlicht: La „nouvelle“ immigration portugaise au Luxembourg. Changements dans la continuité, in *Hémecht* JG 70, 2018, Heft 3 (Schiltz 2018).

Wir danken unseren Familien und insbesondere Jan Nottrot, der mehrere Phasen intensiver Arbeit hat ertragen müssen und der uns als externer Leser wichtige Hinweise gab.

Luxemburg
April 2019

Claudia Hartmann-Hirsch
Fofó Senyo Amétépé

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Migration: ein zentrales Phänomen für Luxemburg	6
2	Nationalstaat, Europäische Union, Migration: der Forschungsansatz	15
2.1	Der Migrant in einem anderen EU-Mitgliedstaat	17
2.2	Die Sozialversicherung als Faktor nationaler Unterscheidung?	21
2.3	Die Konzepte	27
2.3.1	Eine nicht-nationale/kosmopolitische Soziologie	27
2.3.2	Systeme und transnationale Ungleichheiten	28
2.3.3	Das kulturelle und ökonomische Kapital mit Gewinn und Verlust	30
2.3.4	Der transnationale Ansatz	32
2.3.5	Migration als „push–pull“-Prozess	36
2.4	Schlussfolgerung	37
3	Der luxemburgische Kontext: „push–pull“-Faktoren	41
3.1	Die Indikatoren	42
3.1.1	Demographisches Wachstum	42
3.1.2	Beschäftigung	43
3.1.3	Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsquote	45
3.1.4	Arbeitslosigkeit	47
3.1.5	Lohn- und Gehaltsniveau	48
3.1.6	Wirtschaftswachstum und Kaufkraft	49

3.1.7	Armutrisiko	52
3.1.8	Schule in Luxemburg	54
3.2	Schlussfolgerung	58
4	Die neuen portugiesischen Migranten: Statistische Analyse	61
4.1	Methodologische Vorbemerkungen	61
4.1.1	Operationelle Definitionen	61
4.1.2	Verwendete Daten	63
4.2	Soziodemographische Struktur der Wohnbevölkerung im aktiven Alter	65
4.2.1	Portugiesische Migrationen zwischen 2000 und 2014.	65
4.2.2	Demographische Merkmale der Einwanderer 2001 und 2011	65
4.3	Bildungsniveau und Sprachkompetenzen	68
4.3.1	Bildungsniveau der Bevölkerung	68
4.3.2	Kompetenzen in den drei offiziellen Sprachen	74
4.4	Berufliche Situation der portugiesischen Zuwanderer	78
4.4.1	Vergleich des sozioökonomischen Status von Migranten und Luxemburgern	79
4.4.2	Relatives Risiko der Arbeitslosigkeit	85
4.5	Bedingungen der Zuwanderung	88
4.5.1	Gründe für die Migration	88
4.5.2	Arbeitsvertrag oder Arbeitsangebot vor der Zuwanderung	90
4.6	Qualität der Beschäftigung	91
4.6.1	Weniger unbefristete Beschäftigungsverhältnisse bei Immigranten	91
4.6.2	Wochenarbeitszeiten	93
4.6.3	Beruflicher Status	95
4.6.4	Berufliche Position	97
4.7	Überqualifizierung der Immigranten	99
4.7.1	Methodologische Vorbemerkungen	99
4.7.2	Überqualifizierung nach Geburtsland und Geschlecht.	100
4.7.3	Überqualifizierung nach Aufenthaltsdauer	103
4.7.4	Überqualifizierung gemäß Selbsteinschätzung	106
4.8	Schlussfolgerung	109

5 Portugiesische Immigration in Luxemburg:	
Das Recht auf Freizügigkeit	113
5.1 Europäisierung	114
5.1.1 Freizügigkeit: Von Portugal nach Luxemburg	120
5.1.2 Sozialleistungen in Luxemburg: ein „welfare magnet“?	122
5.1.3 Freizügigkeit mit Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Sozialversicherung am Beispiel Luxemburgs	128
5.1.4 Europäische und nationale Rechtsprechungen zum erwerbstätigen oder nicht-erwerbstätigen Freizügler.	134
5.1.5 Verwaltungspraxis der Behörden	146
5.2 Schlussfolgerung	155
6 Qualitative Untersuchung	159
6.1 Methodologischer Ansatz bei qualitativen Interviews	160
6.2 Untersuchungsergebnisse.	161
6.2.1 Merkmale der neuen Immigration	161
6.2.2 Gründe für die Emigration und die Wahl Luxemburgs als Zielland.	164
6.2.3 Weiteres Gewähren oder Entzug des Aufenthaltsrechts	167
6.2.4 Zugang zum Arbeitsmarkt	173
6.3 Schlussfolgerung	178
7 Schlussfolgerung	181
Glossar	197
Literatur	199



Einleitung

1

Seit den 1960er Jahren wanderten Portugiesen nach Luxemburg ein und stellen seit nunmehr einigen Jahrzehnten die größte ausländische Gruppe. Sie gelten als fleißige Arbeiter mit solidarischen und soliden Familienstrukturen, die in keiner Weise die öffentliche und politische Ordnung stören. Was ihr Gefühl der Diskriminierung anbelangt, so zählen sie sich nicht zu den besonders diskriminierten Gruppen (Bodson et al. 2006). Und hinsichtlich des Vertrauens, das ihnen geschenkt wird, stehen sie an dritter Stelle hinter den Kategorien „Luxemburger“ und „Nachbarn“ (Jacobs et al. 2011, S. 25). Eine Untersuchung über Portugiesen in der Schweiz bestätigt das Bild eines nahezu konfliktfreien Zusammenlebens (Fibbi et al. 2010). Angesichts einer solch positiven Einschätzung stellt sich die Frage, warum wir gerade über diese Zuwanderer aus jüngerer Zeit gearbeitet haben, sind sie doch Europäer, katholisch und kulturell der luxemburgischen Gesellschaft sehr verwandt. Warum untersuchen wir eine innereuropäische Migration¹, die durch den gesetzlichen Rahmen der Freizügigkeit erleichterten Zugang erhält? Aus welchem Grund widmen wir uns der portugiesischen Zuwanderung nach Luxemburg in den Jahren 2010 bis 2015, also einem Thema von zweitrangigem Interesse, verglichen mit der Migration von Nicht-EU-Bürgern oder Flüchtlingen aus kulturell entfernten Regionen, die beim Zuzug in die Europäische Union (EU) sowie bei der Integration in unsere Gesellschaft auf strukturelle Hindernisse stoßen. Gründe dafür können starke kulturelle Unterschiede zwischen dem Süden und dem Norden des Globus sein

¹Wir benutzen die Begriffe „Migration“ und „Migranten“ sowohl für EU- als auch für Nicht-EU-Bürger/Arbeitnehmer, da wir nicht eo ipso von einer reibungslosen Freizügigkeit für alle Freizügler ausgehen.

oder ein kulturelles Kapital, das sich von unserem unterscheidet mit einer vermeintlich geringeren Beschäftigungsfähigkeit im Vergleich zu Europäern. Wenn wir uns hier mit den Freizüglern aus jüngerer Zeit beschäftigen, dann deshalb, weil die portugiesische Migration mit ihrem starken Zuzug seit 2007 und Spitzen in den Jahren 2011 und 2012, verursacht durch die schwere Banken- und Finanzkrise in Portugal, dem Anschein nach zwar konfliktfrei erfolgte, jedoch bei Verwaltung *und* Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) Besorgnis hervorrief. Die Sorge galt dem „übermäßigen Zustrom von Fremden in das Großherzogtum“², verbunden mit „zu hohen Ansprüchen auf Sozialleistungen“ (Abschn. 6.2.3) im Fall eines misslungenen Migrationsprojektes.

Auch wenn die Freizügigkeit durch den gesetzlichen Rahmen gesichert ist, entdeckten wir Hindernisse, die sich dem *europäischen* Neankömmling in den Weg stellen und die nahezu unsichtbar sind. Hypothesen konnten verworfen oder bestätigt und existierende Zugangsbedingungen zu anderen EU-Mitgliedstaaten aufgezeigt werden. Sie mögen überraschen, nachdem seit den Römischen Verträgen die Freizügigkeit immer stärker ausgebaut wurde. Tatsächlich wurden manche Komponenten davon in jüngerer Zeit in Frage gestellt. So verwischen sich allmählich die Unterschiede zwischen dem Freizügler und dem Drittstaatsangehörigen vor allem, wenn beide ohne einen substanziellen Arbeitsvertrag eintreffen; auf diese Auflösung entscheidender Unterschiede haben die EU-Behörden bereits 2016 explizit hingewiesen.³ Als supranationale Einheit mit einer bewegten Geschichte und einer Entwicklung, die mancherorts als beispielhaft gilt, konnte die EU für die Gesamtheit ihrer Mitglieder mittels behutsamer Verfahren neue maßgeschneiderte Strukturen schaffen, die von gegenseitiger Rücksichtnahme geprägt waren (Beck und Grande 2007). Die Vergemeinschaftung schritt voran mit einer Kompetenzerweiterung der europäischen Ebene und einer zunehmend erleichterten und gesicherten Freizügigkeit. Diese Entwicklung hat sich neuerdings umgekehrt, als sich die Migrationsströme von den EU-Staaten des Südens in Richtung EU-Staaten des Nordens intensivierten. Seither ist eine Neuorientierung hin zu einer Renationalisierung zu beobachten. In vielen Mitgliedstaaten des Nordens entstanden Diskussionen über strengere Vorgaben für die

²Vgl. den Titel von Luxemburgs erstem Immigrationsgesetz vom 28. Oktober 1920, das seine Gültigkeit hinsichtlich der Kontrolle „Externer“ beim Zugang zu einem anderen Nationalstaat behalten hat.

³Verhandlungen im Vorfeld des Brexit-Referendums: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 18./19. Februar 2016: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/18-19/>.

Freizügigkeit. Man kann sagen, dass einige kürzlich (bedingt durch die Finanzkrise) eingetroffene wirtschaftlich schwache Freizügler aus dem Süden zu Beginn des Aufenthaltes auf größere Schwierigkeiten stießen als jene portugiesischen Nicht-EU-Bürger, die in den Jahren 1960 bis 1993⁴ nach Luxemburg einwanderten.

Welche Gründe veranlassten uns zu einer Analyse der Migration innerhalb der EU? Erforscht man die Migrationsbewegungen von einem Mitgliedstaat in einen anderen, geht es darum, mehr über deren Dimension, die sozio-ökonomische Zusammensetzung, die unterschwelligten Gründe sowie die Gewinne und Verluste dieser Ströme zu erfahren. Wer sind die Zuwanderer? Sind sie nicht-, gering- oder hochqualifiziert? Sind sie ledig oder kommen sie in Familien? Sind sie jung oder alt? Und welches kulturelle oder wirtschaftliche Gepäck bringen sie mit, um sich auf einem stark globalisierten Arbeitsmarkt zu behaupten? Welchen Hindernissen begegnen sie bei der Arbeitssuche?

Doch auch andere Aspekte sind zu beachten:

Freizügigkeit existiert seit Jahrzehnten, vor allem für europäische *Arbeitnehmer* (Verordnung (EWG) 1612/68). Portugal wurde 1985 EU-Mitglied, und Luxemburg hat die Übergangsphase 1993 beendet. Seither sollte die portugiesische Immigration und deren berufliche Integration angesichts ihrer Rechte auf Freizügigkeit kein Problem mehr darstellen.

Die Anerkennung portugiesischer, also europäischer Diplome sollte bei der Integration auf einem stark europäisierten (und globalisierten) Arbeitsmarkt kein Hindernis mehr sein. Wie sieht es mit einer eventuellen Überqualifizierung der Zuwanderer aus?

Die Sprachenvielfalt Luxemburgs kann die Integration stark behindern, allerdings kann man bei einer Koexistenz von vier bis fünf Sprachen auch mit einer einzigen Sprache leben (vgl. Kasten 3.1). Wenn man bedenkt, dass Portugiesisch und Französisch romanische Sprachen sind und dass die in jüngerer Zeit eingewanderte portugiesische Generation über ein weitaus solideres kulturelles institutionalisiertes Kapital verfügt als die Migranten der 1960er, 1970er und 1980er Jahre, die das Portugal Salazars oder die junge Demokratie oft mit minimaler Schulbildung (vier Jahre Grundschule) verließen, dann sollte der Erwerb des Französischen kein allzu großes Problem für die berufliche Integration darstellen. Wie wir aber feststellen konnten, decken sich

⁴Beim portugiesischen EU-Beitritt 1986 erwirkte Luxemburg eine Übergangsphase von 10 Jahren, während der die Rechte auf Freizügigkeit noch keine Anwendung fanden. 1993 wurde diese von der Regierung frühzeitig beendet.

solche Vermutungen nicht immer mit der Wirklichkeit, was Analysen derselben Thematik für andere Mitgliedstaaten bestätigen (Peixoto et al. 2016).

Die Jahre der Finanzkrise waren gekennzeichnet von starken Migrationsströmen aus dem Süden in bestimmte EU/EFTA-Staaten des Nordens, insbesondere nach Großbritannien, Deutschland, Frankreich, in die Schweiz und nach Luxemburg. Infolge der Austeritätspolitik hatten die Südeuropäer, auch die Portugiesen, keine große Wahl. Der portugiesische Premierminister Passos Coelho selbst empfahl seinen Wählern zur Zeit der Troika (2011–2014), Arbeit im Ausland zu suchen, wie es der Tradition des Landes entspricht.

In Deutschland (Brücker et al. 2013), in Großbritannien (Fußnote 3 in Kap. 1) und in der Schweiz (Referendum von 2014) gab es 2013 breite öffentliche Diskussionen über den starken Zuzug aus dem Süden Europas, verbunden mit der Furcht vor einer Überbeanspruchung der Sozial- und Sozialversicherungssysteme. Die Behörden versuchten, den Anspruch der EU-Neuankömmlinge auf bestimmte Sozialleistungen einzuschränken; zur gleichen Zeit kursierten Ansichten, die der Freizügigkeit abträglich waren. In der luxemburgischen Öffentlichkeit war nichts dergleichen zu beobachten, von einigen Presseartikeln abgesehen, die von der Überqualifizierung der besser qualifizierten portugiesischen Neuankömmlinge berichteten. Die Jahre 2011 und 2012 zählten zu den stärksten Zuzugsjahren seit den Anfängen der portugiesischen Immigration in den 1960er Jahren. 2012 sahen sich Behörden und NGOs von der Zahl der Migranten und der neuartigen Konstellation überfordert, dass nämlich ganze Familien eintrafen und nicht mehr einzelne Arbeiter, die das Terrain bereiteten, bevor sie ihre Angehörigen nachholten. Auch waren die portugiesischen Netzwerke zu dieser Zeit weniger bereit, Neuankömmlinge unbeschränkt aufzunehmen⁵. Schwierigkeiten bei der Suche nach einem sicheren Arbeitsplatz führten zu ernsthaften Problemen beim Aufenthalt im Fall einer Inanspruchnahme der Sozialhilfe. Behörden und NGOs beobachteten einige ungewöhnliche Vorgänge, die nicht zum Ansehen der als sehr aktiv geschätzten Portugiesen passten. So erhielten manche Neuankömmlinge einen befristeten Arbeitsvertrag und konnten nach dessen Beendigung Anspruch auf Arbeitslosengeld und danach auf Sozialhilfe erheben. Andere haben „sofort bei der Ankunft“ (vgl. Abschn. 6.2.3) Sozialhilfe beantragt. Diese neuen Beobachtungen und Erfahrungen wurden innerhalb der NGOs und in der öffentlichen Verwaltung hinter verschlossenen Türen diskutiert.

⁵Dies geht aus den Bemerkungen von Vertretern verschiedener NGOs hervor, die im Rahmen qualitativer Interviews der Erhebung von 2013 (Hartmann-Hirsch 2013) und auch im Rahmen der vorliegenden Studie (Abschn. 6.2.1) geäußert wurden.

Luxemburgs Behörden *und* NGOs warnten potenzielle Auswanderer vor einem womöglich allzu positiven und trügerischen Bild von Luxemburg. Beide Akteure versuchten, den Zuzug zu bremsen; dagegen hatte man noch in den 1960er und 1970er Jahren junge Portugiesen aufgefordert, nach Luxemburg zu kommen und später ihre Familien nachzuholen (Fußnoten 8 und 9 in Abschn. 1.1).

In den Jahren 2012/2013 kofinanzierten der Europäische Sozialfonds und das Arbeitsministerium einen Bericht über die Ursachen der neuen portugiesischen Einwanderung nach Luxemburg und speziell über die Kriterien der Auswahl des Ziellandes Luxemburg. Die Perspektive der Migration aus Portugal wurde zum einen mittels zahlreicher qualitativer Interviews mit Auswanderungskandidaten und Schlüsselakteuren *in Portugal* untersucht. Vor allem in Lissabon wurden Auswanderungswillige über ihre Kenntnisse zu Luxemburg befragt, wobei man annahm, dass sie über keine Netzwerke in Luxemburg verfügten. Dagegen wurde vermutet, dass die Menschen in den traditionellen portugiesischen Auswanderungsregionen im Norden und im Zentrum ausreichend informiert seien. Zum anderen wurden auch Schlüsselakteure und Neuankömmlinge *in Luxemburg* interviewt, um deren Einschätzungen und Erfahrungen kennenzulernen. Es zeigte sich, dass die portugiesischen potenziellen Emigranten jener Zeit nicht mehr ausschließlich aus den traditionellen Auswanderungsgegenden kamen und folglich keine genauen Kenntnisse der luxemburgischen Pull-Faktoren (Lee 1966) hatten wie z. B. der großzügigen Sozialversicherung. Erstmals war zu beobachten, dass es Schwierigkeiten bei der Suche nach einem festen Arbeitsplatz gab, dass die portugiesischen Zuwanderer überqualifiziert und hinsichtlich ihres Anspruchs auf Sozialleistungen unsicher waren. Für den Freizügler aus einem EU-Land des Südens, der in einem einwanderungsfreundlichen, pro-europäischen EU-Gründungsstaat des Nordens eintraf, tauchten damals Hindernisse auf, die nicht genau bestimmbar waren (Hartmann-Hirsch 2013). Diese Studie enthielt keine profunde statistische Analyse, die einzelne Beobachtungen und Hypothesen hätte erhellen, ergänzen, bestätigen oder verwerfen können. Auch Fragen der Rechtsprechung waren damals noch nicht geklärt; die Verwaltung wartete auf weitere Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).

Parallel dazu starteten die Universitäten von Lissabon und Coimbra mit REMIGR⁶ eine umfangreiche empirische Studie zur portugiesischen Auswanderung in vier bzw. sechs Zielländer: zwei EU-Mitgliedstaaten, Großbritannien und Frankreich, und zwei ehemalige Kolonien, Brasilien und

⁶Peixoto, et al. (2016); Schiltz (2018); vgl. Glossar.

Angola. Angesichts der zufriedenstellenden Ergebnisse der internationalen Online-Befragung, besonders in Luxemburg und Mosambik, hat das Team 2014 diese beiden Staaten als Zielländer hinzugenommen. Zwischen 2013 und 2015 wurde eine Erhebung mit Schneeballverfahren und einem geschlossenen Fragebogen unter den Emigranten durchgeführt, und zwar sowohl online (betrifft vor allem Hochqualifizierte) als auch mittels persönlicher Befragung (überwiegend bei geringer Qualifizierten). Die Fragen betrafen die Situation vor der Ausreise aus Portugal und nach der Ankunft im Zielland. Der REMIGR-Fragebogen ähnelte sehr stark einem Ad-hoc-Modul der 2014 durchgeführten Arbeitskräfteerhebung (AKE) der EU „über die Arbeitsmarktsituation von Zuwanderern und ihren direkten Nachkommen“. Wir werden uns in dieser Studie sowohl auf Daten der AKE stützen als auch die REMIGR-Ergebnisse einbeziehen, und zwar sowohl die gesamte Arbeit (Peixoto et al. 2016) als auch die spezifischen Ergebnisse für Luxemburg (Schiltz 2018).

Unter Berücksichtigung der beiden Untersuchungen und angesichts zahlreicher offener Fragen haben wir bei der Stiftung Œuvre Nationale de Secours Grande Duchesse Charlotte ein neues Projekt eingereicht, das die Analyse vorhandener statistischer Daten der AKE, des Zensus und Ergebnisse der REMIGR-Studie (Peixoto et al. 2016) einbeziehen sollte. Ebenso sollten die Bedingungen der Freizügigkeit, speziell die Entwicklung europäischer und nationaler Rechtsprechung in historischer Perspektive, anhand weiterer Urteile genauer analysiert werden. Eine neue Serie von Interviews mit Schlüsselakteuren sollte die Entwicklung der Verwaltungspraxis sowie deren Wahrnehmung seitens verschiedener Akteure aufzeigen. Für dieses Projekt haben wir 2015 die Unterstützung der Stiftung erhalten.

1.1 Migration: ein zentrales Phänomen für Luxemburg

Luxemburg verfügt seit den 1890er Jahren über Erfahrungen mit Migration. Seit dieser Zeit verfolgte das Land eine aktive Einwanderungspolitik, um Migranten ins Land zu holen (Pauly 2010; von Kunitzki 1981, 2007). In den 1920er Jahren begünstigten die Einwanderungsgesetze zunehmend Migranten mit höherem Einkommen, die in den Genuss eines beschleunigten Verfahrens kamen und deren Aufenthalt geringeren Kontrollen unterlag (Hartmann-Hirsch 2010).

Seit den Anfängen gab es unter den Einwanderern sowohl Hoch- als auch Gering- oder Nichtqualifizierte: So kamen ab 1890 preußische Ingenieure und ab 1895 italienische Arbeiter für die Stahlindustrie ins Land. Seitdem beobachtet

man bei den italienischen Zuwanderern eine starke Rotation (Cordeiro 1976, S. 115). Sie kamen allein als junge Männer, und nur selten erfolgte ein Familiennachzug. Zeitweise, und zwar in Zeiten wirtschaftlicher Hochkonjunktur, war der Anteil der Ausländer recht hoch, so etwa 18 % im Jahre 1910 oder 23 % im Jahre 1930 (Pauly 1985, S. 11), sank jedoch erheblich in Krisensituationen: „Das italienische Proletariat erfüllte, objektiv betrachtet, [...] die Rolle eines Sicherheitsventils. In Wirtschaftskrisen führte die reduzierte Stahlproduktion zu Arbeitslosigkeit, von der vor allem die Italiener betroffen waren. Die italienischen Arbeiter wurden als erste entlassen. Ohne Arbeit waren sie gleichzeitig gezwungen, das Land zu verlassen“⁷ (Tausch 1981, S. 468).

In den 1950er und 1960er Jahren fanden die Italiener Arbeit im eigenen Land. Angesichts des dringenden Bedarfs der luxemburgischen Wirtschaft an Arbeitskräften und der rückläufigen demographischen Entwicklung – Luxemburg erlebte nach dem Zweiten Weltkrieg *keinen Babyboom* (Calot 1978) – mussten die Behörden anderswo nach Zuwanderern suchen.

Mit der aktiven Anwerbung portugiesischer Einwanderer seit den 1960er Jahren und der Unterzeichnung eines „Bilateralen Abkommens zwischen Luxemburg und Portugal über die Anwerbung portugiesischer Arbeitskräfte“ im Jahre 1970⁸ ging man zu einem neuen Einwanderungsmodell über, nämlich dem einer Familienmigration. Angesichts des demographischen Bedarfs wurde nunmehr für den Zuzug von Familien geworben, die sich langfristig ansiedeln sollten. Dennoch blieb die Rotation hoch: Zwischen 1960 und 2011 stehen 370.000 Rückkehrer 545.000 Zuwanderern gegenüber (Zahlen 2013a). Seit 1970 trafen die Migranten allein ein und konnten später ihre Familien nachholen⁹. Dabei wurde die Entscheidung zugunsten katholischer Europäer bewusst getroffen; ein

⁷Im Original: „Le prolétariat italien remplit objectivement [...] le rôle d'une soupape de sûreté. En cas de crise économique le ralentissement de la production sidérurgique provoquait un chômage qui frappait de préférence les Italiens. [...] Les ouvriers italiens étaient les premiers à être licenciés. Privés de travail, ils étaient en même temps obligés de quitter le pays“.

⁸Das gleiche Abkommen („Accord bilatéral entre le Luxembourg et le Portugal sur le recrutement de travailleurs portugais“) wurde mit der Republik Jugoslawien unterzeichnet. Es hatte aber nicht dieselben quantitativen Auswirkungen.

⁹„Von dem Zeitpunkt an, da sie während drei Monaten gearbeitet haben, und unter der Bedingung, dass sie über eine angemessene Unterkunft verfügen“ (Artikel 9 des in Fußnote 8 genannten Abkommens).

Abkommen, das die luxemburgischen Behörden zur selben Zeit mit Tunesien vorbereitet hatten, wurde nicht mehr unterzeichnet (Barnich 1985).

Seit Jahren bilden Portugiesen die größte ausländische Gruppe in Luxemburg mit ungefähr 16 % der gebietsansässigen Bevölkerung und einem mehr als 20-prozentigen Anteil am nationalen Arbeitsmarkt (siehe Glossar). Infolge des erwünschten Familiennachzugs galt es, eine große Zahl portugiesischsprachiger Schüler in ein Schulsystem zu integrieren, das angesichts seiner Dreisprachigkeit hohe Anforderungen, besonders an Migrantenkinder, aber auch an Lehrer stellt (Kasten 3.1). In manchen Vierteln und Schulen lag der Anteil portugiesischer Schüler bei mehr als 90 %. Zahlreiche Studien zeigen, dass portugiesische Schüler zu häufig scheitern, dass sie unter den Klassenwiederholern überrepräsentiert und in der klassischen Sekundarschule, dem Gymnasium, unterrepräsentiert sind. Die PISA-Studien der OECD (Abschn. 3.1.8) belegen wiederholt die strukturellen Defizite des luxemburgischen Schulsystems bei der Integration ausländischer Schüler.

Mit dem Gesetz über den Zuzug und Aufenthalt von Ausländern von 1972¹⁰ zeigt sich die Verwaltung in den 1990er und 2000er Jahren gegenüber Migranten aus Nicht-EU-Ländern mit höheren Einkommen besonders entgegenkommend (Hartmann-Hirsch 2010). Durch die Verabschiedung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU seit Ende der 1990er Jahre werden in Europa beschleunigte Verfahren begünstigt, die mittels der „blue card“ den Zuzug hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern erleichtern sollen. Diese Praxis existierte in Luxemburg bereits seit den 1920er Jahren, allerdings galt dabei das Gehaltskriterium und nicht das eines akademischen Abschlusses¹¹. Seit der neuen Gesetzgebung von 2008 (vom 29. August 2008) über Freizügigkeit und Immigration („portant sur la libre circulation des personnes et l’immigration“), das die Richtlinie 2004/38/EG und andere umsetzte, erhält ein hochqualifizierter Nicht-EU-Bürger laut zuständiger Behörde (vgl. jedoch OECD 2017) innerhalb weniger Tage eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Luxemburg, Österreich und Norwegen sind die einzigen OECD-Länder, in denen sich zwischen 1995 und 2006 die Zahl der hochqualifizierten Migranten gemäß des Ziels von

¹⁰Gesetz vom 28. März „concernant 1. l’entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l’emploi de la main-d’oeuvre étrangère“ (über 1. den Zugang und den Aufenthalt der Ausländer, 2. die medizinische Kontrolle, 3. die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer).

¹¹Seit den 1990er Jahren bis 2008 wurde dies ohne rechtliche Grundlage auf der Verwaltungsebene praktiziert (OECD 2003, S. 100; Hartmann-Hirsch 2010, S. 130).

Einwanderungspolitiken entwickelter Länder verdoppelt hatte (Chaloff und Lemaître 2009).

Im heutigen Luxemburg lebt eine sehr leistungsstarke ausländische Bevölkerung¹². Vergleicht man diese Migration mit der anderer EU-Länder, sind die Ausländer in diesem kleinen Land wegen ihrer hohen Qualifikationen im obersten Segment deutlich überrepräsentiert; sie sind selten überqualifiziert und nehmen selten Sozialhilfe in Anspruch¹³.

Die Leitung von Banken obliegt zu 79 % Migranten (Fehlen und Pigéron-Piroth 2009). Wie die Stahlindustrie im 19. Jahrhundert entwickelt sich der luxemburgische Finanzsektor seit den 1980er Jahren dank ausländischer Führungskräfte dynamisch (von Kunitzki 2007) und ist seit langem der wichtigste Steuerzahler des Landes.

Unter den 5 % der höchsten Einkommen bzw. unter dem ersten Prozent entfallen 72 % bzw. 75 % auf Migranten (Fehlen und Pigeron-Piroth 2009; Hartmann-Hirsch 2019a). Entsprechend sind Führungspositionen der „nationalen“ Wirtschaft mehrheitlich von Ausländern mit einem nicht unerheblichen Anteil Drittstaatsangehöriger besetzt; die Handelskammer spricht von 80 % Ausländern unter den oberen 10.000 Steuerzahlern (*Luxemburger Wort* vom 9. Juli 2019, S. 11).

Seit den Römischen Verträgen, schon zuvor seit den Pariser Verträgen (Montanunion), ist Luxemburg Sitz zahlreicher europäischer (und internationaler) Institutionen, wodurch viele internationale Beamte ins Land kommen, allesamt hochqualifizierte Ausländer mit hoher Kaufkraft.

Luxemburg und die Schweiz sind seit Ende des 19. Jahrhundert beides Länder mit einer leistungsstarken Migration, wobei vor allem seit den 1980er Jahren das Phänomen der Überschichtung (Glossar) von verschiedenen Autoren betont wird¹⁴.

¹²Hartmann-Hirsch (2019a); Hartmann-Hirsch, in Vorbereitung; Amétépé und Hartmann-Hirsch (2011); Hartmann-Hirsch und Amétépé (2010); von Kunitzki (1981, 2007).

¹³Hoffmann-Nowotny (2001); Chaloff und Lemaître (2009); Dumont und Monso (2007); Amétépé und Hartmann-Hirsch (2010). Büchel und Frick (2005) stellten auch bei der Sozialhilfe ein bescheidenes – bescheidener als in anderen Ländern – „take-up“ der Sozialhilfe seitens der Migranten Luxemburgs fest, ohne dieses atypische Migrationsphänomen erklären zu können.

¹⁴von Kunitzki (1981, 2007); Fehlen und Pigéron-Piroth (2009); Amétépé und Hartmann-Hirsch (2011) für Luxemburg; Hoffmann-Nowotny (2001) für die Schweiz.

7 % der Wohnbevölkerung und 15 % der aktiven Ausländer sind Migranten aus Drittstaaten. Dies ist der niedrigste Anteil im Vergleich zu den anderen 27 EU-Mitgliedstaaten (Daten von 2016: STATEC; Thill-Ditsch 2010). Im Gegensatz zu den benachbarten Ländern gab es in Luxemburg nie eine größere türkische oder nordafrikanische Zuwanderung. Die Gruppe der Drittstaatsangehörigen teilt sich auf in eine höchstqualifizierte und eine gering-, bzw. nichtqualifizierte Kategorie, was zu einer Überschichtung und ebenso zu einer Unterschichtung (Glossar) führt (Amétépé und Hartmann-Hirsch 2011). Die Hälfte der nicht- oder geringqualifizierten Drittstaatsangehörigen lebt tatsächlich in wirtschaftlich schwachen Verhältnissen: Sie entnehmen der Sozialversicherung mehr als sie beitragen, während für alle anderen Migrantenkategorien in Luxemburg das Umgekehrte gilt (Amétépé und Hartmann-Hirsch 2011).

Die autochthone Bevölkerung positioniert sich im mittleren Bereich der sozioprofessionellen Skala. Der öffentliche Dienst ist zu 93 % in Händen von Luxemburgern¹⁵. Ein Drittel der aktiven Staatsbürger arbeitet im öffentlichen Dienst. Der Anteil der Luxemburger am wettbewerbsorientierten Sektor ist gering. Bei gleichem Ausbildungsniveau beziehen Europäer ebenso wie Grenzgänger ein deutlich geringeres Einkommen als luxemburgische Staatsbürger (Brosius 2005; Hartmann-Hirsch 2007a).

Am unteren Ende der Skala zeigt sich ebenfalls eine Dominanz ausländischer Arbeitskräfte mit einem geringen Anteil an Nicht-EU-Bürgern im untersten Segment und einer großen Gruppe von Portugiesen, die sich darüber positionieren – daher rührt das Bild vom geringqualifizierten portugiesischen Arbeiter, das im Unterbewusstsein der Wohnansässigen verwurzelt ist.

So zeichnet sich dieser Kleinstaat durch eine hochqualifizierte und effiziente Migration aus, die die „nationale“ Wirtschaft mit stark globalisierten Arbeitskräften und einer kleinen minoritären Gruppe von Staatsangehörigen leitet und hervorragende Resultate produziert (vgl. vergleichende Daten der Lissabon und Europa 2020 Strategien).

Unsere Arbeit ist wie folgt aufgebaut:

Zuerst stecken wir den Rahmen der Untersuchung ab, wobei das EU-Einwanderungsland Luxemburg als Nationalstaat in seinem europäischen, supranationalen Kontext situiert wird. Es verfügt über nationale gesetzgeberische und politische Instrumente, die zunehmend durch europäische (und internationale)

¹⁵Zahlen, die uns vom Ministerium für den öffentlichen Dienst zur Verfügung gestellt wurden.

Elemente erweitert, sprich europäisiert (und internationalisiert) werden; hier interessieren uns Phänomene der Europäisierung. Die Überlagerung der nationalen durch die europäische Ebene hat nicht zwangsläufig zur Folge, dass Nationalstaaten, nachdem sie zu Mitgliedstaaten wurden, bedeutungslos würden. Zudem wollen wir über den nationalstaatlichen Rahmen – Analysegegenstand der traditionellen Soziologie – hinausblicken und Gewinne und Verluste herausarbeiten, die von den Einwanderern selbst in quantitativen und qualitativen Erhebungen geäußert wurden (Kap. 4). Unsere Arbeit verfolgt einen systemtheoretischen Ansatz und greift Konzepte von Bourdieu auf, insbesondere die Idee des institutionalisierten kulturellen Kapitals, das der Migrant bei der Zuwanderung in den Mitgliedstaat einbringt.

Mittels des „push–pull“-Modells beleuchten wir bestimmte wirtschaftliche Indikatoren und Mechanismen „pertaining to inequality in a European cross-border context“ (Faist 2015, S. 284), die Gründe für ein Emigrationsprojekt und die Wahl des Ziellandes sein können. Auch wenn viele Migranten keine genauen Zahlen kennen, haben sie womöglich unbewusst ein positives Bild von Luxemburg und schätzen das Land höher ein als das eigene oder andere EU-Länder. Dieser Vergleich wird in den nachfolgenden Kapiteln fortgeführt, insbesondere in Kap. 5 zur Europäisierung, wo wir zwei Typen von Sozialleistungen vergleichen. Insgesamt geht es hier nicht um eine vergleichende Wirtschaftsanalyse, vielmehr zeigen wir Daten zu verschiedenen Indikatoren, die starke Unterschiede aufweisen und die gegebenenfalls zum Aufbruch aus einem südlichen in einen nördlichen Mitgliedstaat, in diesem Fall Luxemburg, einladen.

Unabhängig von diesen determinierenden Faktoren galt es, die Charakteristika dieser neuen Kategorie südeuropäischer Krisenflüchtlinge aufzuzeigen. Mittels statistischer Analysen, basierend auf Daten des Zensus von 2001 und 2011 sowie des Ad-hoc-Moduls der Arbeitskräfteerhebung von 2014, untersuchen wir einerseits das kulturelle Kapital, über das Migranten verfügen, die vor weniger als fünf Jahren zuwanderten, im Vergleich zu jenen, die schon länger als fünf Jahre vor Ort leben, sowie andererseits die Hindernisse für deren berufliche Integration in Luxemburg. So wurde auch die Beschäftigungsquote unter Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer verschiedener Kategorien von Migranten verglichen. Das Risiko der Arbeitslosigkeit wurde besonders in den Fokus genommen, und zwar mittels erklärender Faktoren wie Geburtsland und Aufenthaltsdauer. Darüber hinaus interessieren uns die Merkmale der ausgeübten Beschäftigung, insbesondere Dauer, Status, berufliche Position sowie die Angemessenheit von Qualifikation und ausgeübter Tätigkeit. Überqualifizierung ist ein häufig diskutiertes Phänomen in der Migrationssoziologie; in Luxemburg macht sie den eklatanten Unterschied von nationalem und internationalem institutionalisiertem kulturellem