

Andreas Steinmayr\*

# Migrationspolitik durch Integrationspolitik?

Politische Rationalität, ökonomische Kosten und der Bedarf an evidenzbasierter Politik

<https://doi.org/10.1515/zfwp-2026-2003>

**Abstract:** This paper discusses the instrumentalization of integration measures for controlling asylum migration. This practice creates a fundamental conflict: while restrictive measures aim to deter migration, they cause long-term economic “scarring effects” and fiscal losses. Currently, political decisions often rely on intuition rather than empirical data. The author argues for an evidence-based approach that transparently weighs uncertain deterrence effects against the documented economic damage caused by hindered integration.

Während die Debatte um Migration von harten Kontroversen geprägt ist, herrscht beim Thema Integration oft ein politischer Konsens – zumindest vordergründig. In der politischen Praxis zeigt sich eine klare Vermischung der Politikfelder: Integrationsmaßnahmen werden migrationspolitisch begründet, migrationspolitische Entscheidungen integrationspolitisch legitimiert.

So wird zum Beispiel Arbeitsmarktzugang nicht nur unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Teilhabe und dem Schutz einheimischer Arbeitskräfte vor Wettbewerb diskutiert, sondern auch mit Blick auf mögliche Anreizeffekte für zukünftige Migration, insbesondere Asylnmigration. Ausbildungsrechte während laufender Verfahren werden mit der Sorge vor „Aufenthaltsverfestigung“ verknüpft. Transferregelungen werden nicht ausschließlich unter sozialen oder integrationsökonomischen Gesichtspunkten gestaltet, sondern unter dem Aspekt ihrer möglichen Signalwirkung auf potenzielle Zuwanderung.

Diese Konstellation ist bedeutsam, weil Migrations- und Integrationspolitik unterschiedliche Funktionen erfüllen. Migrationspolitik entscheidet über Zugang und Aufenthaltsbeendigung. Sie beschäftigt sich mit der Frage, wer einreisen und bleiben darf. Integrationspolitik hingegen gestaltet die Bedingungen, unter denen im Land aufhaltige Personen ökonomisch und gesellschaftlich teilhaben können. Sie

---

\*Kontakt: **Andreas Steinmayr**, Institut für Finanzwissenschaft, Universität Innsbruck, Universitätsstraße 15, 6020 Innsbruck, Österreich, E-Mail: andreas.steinmayr@uibk.ac.at

beeinflusst Erwerbsverläufe, Humankapitalnutzung, langfristige fiskalische Effekte und allgemein das Zusammenleben zwischen Einheimischen und MigrantInnen [2].

Wenn Integrationsinstrumente mit migrationspolitischer Zielsetzung eingesetzt werden, verschiebt sich ihre Bewertungslogik. Maßnahmen werden dann nicht primär danach beurteilt, ob sie Beschäftigung fördern oder Integration beschleunigen, sondern danach, welche Wirkungen sie auf Migrationsanreize entfalten könnten. Integration wird in dieser Logik Teil einer Steuerungsstrategie.

Diese Vermischung ist keine theoretische Konstruktion, sondern empirisch beobachtbar. Politische Entscheidungen werden explizit mit der Vermeidung von „Pull-Faktoren“ oder „Bleibedynamiken“ begründet. Integrationsmöglichkeiten werden eingeschränkt, um migrationspolitische Flexibilität zu erhalten. Integration erscheint damit nicht nur als ökonomischer und sozialer Prozess, sondern zugleich als Faktor, der die Entscheidungen potenzieller zukünftiger MigrantInnen beeinflusst.

Die Frage lautet daher nicht, ob Migrations- und Integrationspolitik miteinander interagieren – das tun sie notwendigerweise. Entscheidend ist, welche Zielgröße im Zentrum steht, wenn Integrationsinstrumente ausgestaltet werden. Werden sie primär zur Maximierung ökonomischer und sozialer Teilhabe eingesetzt oder zur Begrenzung zukünftiger Migration? Genau an diesem Punkt entsteht ein Zielkonflikt, der im Folgenden aus ökonomischer Perspektive diskutiert wird.

## Warum diese Vermischung politisch rational erscheint

Die Instrumentenvermischung ist politökonomisch nachvollziehbar. Migration ist ein hochsalientes Thema. Ankunftsahlen sind sichtbar, medial präsent und politisch unmittelbar verwertbar. Sie fungieren als Indikator staatlicher Steuerungsfähigkeit. Integrationsverläufe hingegen sind weniger sichtbar, entfalten ihre Wirkung über Jahre hinweg und sind fiskalisch wie gesellschaftlich breit gestreut. Politische EntscheidungsträgerInnen stehen daher unter dem Druck, kurzfristig handlungsfähig zu erscheinen.

Integrationshemmende Maßnahmen senden in diesem Kontext ein klares Signal: Der Staat begrenzt Anreize und wahrt Kontrolle. Selbst wenn die tatsächlichen Abschreckungseffekte empirisch unsicher sind, erzeugt die Maßnahme kommunikative Wirksamkeit. Die kurzfristige politische Rendite ist greifbar; die langfristigen ökonomischen Kosten sind es nicht.

Hinzu kommt eine asymmetrische Wahrnehmung von Risiken. Eine Zunahme von Migration wird häufig als politisches Problem wahrgenommen, während ver-

zögerte Integration zunächst weniger öffentliche Aufmerksamkeit erhält. Die fiskalischen Effekte geringerer Erwerbsintegration materialisieren sich erst über längere Zeiträume.

In dieser Konstellation entsteht eine strukturelle Verzerrung: Maßnahmen, die *potenziell* Migration reduzieren, werden überproportional gewichtet, selbst wenn sie Integration beeinträchtigen. Die langfristige ökonomische Rendite erfolgreicher Integration umfasst höhere Beschäftigungsquoten, steigende Steuer- und Beitragszahlungen sowie geringere Transferabhängigkeit. Diese Rendite wird politisch weniger stark internalisiert als die unmittelbare Wirkung auf Ankunftsahlen.

Wenn Integrationspolitik primär unter migrationspolitischen Gesichtspunkten gestaltet wird, verschiebt sich die Bewertungslogik. Nicht mehr die Verbesserung der Integration steht im Zentrum, sondern die Minimierung potenzieller Zuwanderung. Damit entsteht ein systematischer Zielkonflikt: Die Politik versucht, zwei unterschiedliche Probleme mit denselben Instrumenten zu lösen. Dafür muss sie aber zumindest verstehen, wie diese Instrumente die unterschiedlichen Ziele beeinflussen.

Diese Frage lässt sich nur empirisch beantworten. Wie stark reagieren Migrationsentscheidungen tatsächlich auf Arbeitsmarktzugang oder Ausbildungsrechte? Wie groß sind im Vergleich dazu die langfristigen Integrations- und Fiskaleffekte restriktiver Maßnahmen? Eine evidenzbasierte Politik müsste beide Wirkungsdimensionen systematisch gegeneinander abwägen. Gerade diese transparente Kosten-Nutzen-Abwägung fehlt jedoch häufig in der politischen Praxis.

## Drei ökonomische Nebenwirkungen der Instrumentenvermischung

Wenn Integrationspolitik migrationspolitisch eingesetzt wird, entstehen Nebenwirkungen, die über kurzfristige Steuerungsziele hinausreichen. Drei Mechanismen sind ökonomisch besonders interessant: nachhaltige Integrationsverluste, selektive Anreizwirkungen und aufenthaltsrechtliche Interdependenzen.

### I. Integration ist pfadabhängig

Integration ist ein Prozess, der von seiner Eigendynamik lebt. Erwerbstätigkeit, Spracherwerb und soziale Integration entwickeln sich kumulativ. Frühzeitiger und wenig restringierter Arbeitsmarktzugang erleichtert Matching-Prozesse, stabilisiert Erwerbsbiografien und erhöht die Wahrscheinlichkeit nachhaltiger Beschäftigung.

Umgekehrt führen Phasen erzwungener Inaktivität zu Humankapitalerosion, verzögern Lernprozesse und beeinflussen Erwartungen.

Kausale Studien zum Arbeitsmarktzugang für Geflüchtete zeigen konsistent, dass Beschäftigungsverbote oder verzögerte Zugangsrechte langfristige Narbeneffekte erzeugen. Personen, denen über längere Zeit Erwerbstätigkeit verwehrt bleibt, weisen auch Jahre später geringere Beschäftigungsquoten und niedrigere Einkommen auf [4, 3, 1]. Integration ist damit stark pfadabhängig: Der Zeitpunkt und Art des Einstiegs in den Arbeitsmarkt beeinflussen den weiteren Verlauf der Erwerbsbiografie.

Diese Dynamik hat fiskalische Implikationen. Niedrigere Erwerbsquoten bedeuten geringere Steuer- und Beitragszahlungen sowie höhere Transferausgaben. Wird der Arbeitsmarktzugang primär unter migrationspolitischen Gesichtspunkten gestaltet, entstehen dadurch häufig langfristige Integrations- und Fiskaleffekte.

## II. Abschreckung ist selektiv

Migrationsentscheidungen sind heterogen. Potentielle MigrantInnen unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich Qualifikation, Arbeitsmotivation, Risikobereitschaft und Integrationsabsicht. Integrationshemmnisse wirken daher nicht gleichmäßig auf alle Gruppen. Für arbeitsmarktorientierte Personen ist die Möglichkeit früher Erwerbstätigkeit ein zentraler Bestandteil der erwarteten Erträge einer Migration. Wird dieser Zugang erschwert, sinkt die Attraktivität des Ziellandes gerade für jene, die auf eine zügige Arbeitsmarktintegration setzen.

Abschreckungspolitik durch Restriktionen des Arbeitsmarktzugangs kann damit zu adverser Selektion führen. Selbst wenn restriktive Maßnahmen die Gesamtzahl der MigrantInnen reduzieren, kann sich die Zusammensetzung der Migration verändern. Arbeitsmarktorientierte oder höher qualifizierte Personen reagieren möglicherweise sensibler auf institutionelle Restriktionen als solche, deren Migrationsentscheidung weniger stark von Erwerbsperspektiven abhängt. Eine mögliche quantitative Reduktion zukünftiger Zuwanderung könnte sich daher insbesondere durch die Abschreckung jener Personen ergeben, deren Integration am ehesten erfolgreich verlaufen würde.

Ökonomisch entsteht ein doppeltes Effizienzproblem: Integrationshemmnisse verschlechtern die Erwerbsverläufe der Bleibenden und können zugleich die durchschnittliche Integrationsfähigkeit der Zuwanderung reduzieren. Eine Politik, die Integration erschwert, beeinflusst damit nicht nur das Integrationsniveau, sondern potenziell auch die Integrationsfähigkeit.

### III. Sorge vor Aufenthaltsverfestigung

Integration wirkt nicht nur ökonomisch, sondern auch rechtlich. In vielen Rechtsordnungen ist nachhaltige Integration ein relevanter Faktor bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen. Erwerbstätigkeit, eigenständige Lebensunterhaltssicherung, Sprachkenntnisse und soziale Einbindung erhöhen faktisch und teilweise ausdrücklich die Wahrscheinlichkeit eines dauerhaften Aufenthalts. Diese Verfestigungswirkung kann migrationspolitisch als Einschränkung wahrgenommen werden.

Wird Integrationspolitik unter dem Ziel gestaltet, Aufenthaltsverfestigung zu vermeiden, verändert sich ihre Funktion. Maßnahmen werden dann nicht nur danach beurteilt, ob sie Beschäftigung fördern, sondern auch danach, ob sie Bleibeperspektiven stärken. Dieser Zielkonflikt ist insbesondere für jene Personen tragend, bei denen zu Aufenthaltsbeginn noch unklar ist, ob sie eine längere Bleibeperspektive haben. So könnte z. B. die Zeit während eines Asylverfahrens genutzt werden, um eine möglichst rasche und erfolgreiche Integration zu unterstützen, falls Asyl gewährt wird. Gleichzeitig besteht aber die Sorge, dass im Falle eines negativen Asylbescheids eine Ausweisung aufgrund der bereits erfolgten Integration nicht mehr möglich ist.

## Das österreichische Beispiel: Lehre im Asylverfahren

Die Abschaffung des Rechts auf Lehre während des laufenden Asylverfahrens in Österreich illustriert diese Interdependenz. Bestimmte AsylwerberInnen hatten zwischen 2012 und 2018 die Möglichkeit, eine betriebliche Ausbildung zu beginnen. Diese Möglichkeit wurde primär mit der Begründung beendet, dass eine begonnene Lehre faktisch zu einer Aufenthaltsverfestigung führen könne. Ausbildung erschwere Rückführungen im Falle eines negativen Asylbescheids und erhöhe die Wahrscheinlichkeit eines dauerhaften Verbleibs.

Eine empirische ex-post-Analyse der Effekte der Lehre während des Asylverfahrens zeigt, dass diese zu großen Einkommengewinnen der AsylwerberInnen und gleichzeitig einer großen Reduktion der Transferzahlungen führte. Auf der anderen Seite wurde kein Effekt auf die Verbleibswahrscheinlichkeit in Österreich festgestellt [5]. Insofern sich durch die Abschaffung der Lehre während des Asylverfahrens ein migrationspolitischer Spielraum ergab, so wurde er nicht genutzt. Den hohen Integrationskosten stand letztendlich also kein migrationspolitischer „Nutzen“ im Sinne einer Reduktion der Aufenthaltsverfestigung gegenüber.

Diese Politikmaßnahme illustriert den Zielkonflikt und die Bedeutung evidenzbasierter Entscheidungen. Die Begrenzung von Ausbildungszugängen sollte eine

Aufenthaltsverfestigung im Falle eines negativen Asylbescheids reduzieren, was tatsächlich aber nicht der Fall war. Zugleich reduziert dies jedoch die langfristige Integrationsrendite. Fiskalisch bedeutet dies geringere Steuer- und Beitragszahlungen sowie eine längere Phase transferabhängiger Lebensverläufe.

## Evidenzbasierte Politik und institutionelle Kohärenz

Die Diskussion um Migrations- und Integrationspolitik leidet häufig unter impliziten Annahmen. Integrationshemmnisse werden mit vermuteten Abschreckungseffekten begründet, ohne dass deren Größenordnung systematisch belegt ist. Gleichzeitig sind die langfristigen Integrations- und Fiskaleffekte vieler Maßnahmen empirisch besser dokumentiert. Eine kohärente Politik erfordert daher eine explizite, evidenzbasierte Abwägung.

Zwei Fragen sind dabei zu unterscheiden. Erstens: Wie stark reagieren Migrationsentscheidungen tatsächlich auf bestimmte institutionelle Regelungen? Zweitens: Wie stark beeinflussen diese Regelungen Integration, Beschäftigung und fiskalische Effekte? Nur wenn beide Wirkungsdimensionen quantifiziert werden, lässt sich die Sinnhaftigkeit einer Maßnahme politisch beurteilen.

Evidenzbasierte Politik bedeutet, Ursache-Wirkungen rigoros zu messen, Zielgrößen klar zu definieren und Kosten-Nutzen-Abwägungen transparent zu machen. Insbesondere Maßnahmen mit geringen oder unsicheren Effekten auf Migration, aber klar nachweisbaren Integrationskosten sollten kritisch hinterfragt werden.

Institutionelle Kohärenz erfordert darüber hinaus eine funktionale Trennung der Zielgrößen. Migrationspolitik sollte Zugang, Verfahren und Rückführung regeln. Integrationspolitik sollte Erwerbsbeteiligung, Qualifikationsnutzung und gesellschaftliche Teilhabe fördern. Werden beide Ziele mit denselben Instrumenten verfolgt, entstehen in der Regel Zielkonflikte, die langfristige Effizienz unterminieren können.

## Die zentrale Abwägung

Die Vermischung von Migrations- und Integrationspolitik ist keine theoretische Randfrage, sondern eine institutionelle Grundsatzentscheidung. Sie betrifft die Logik, nach der staatliche Instrumente bewertet und eingesetzt werden. Werden Integrationsmaßnahmen migrationspolitisch instrumentalisiert, verschiebt

sich ihre Bewertungsgrundlage: Nicht mehr die Maximierung von Teilhabe und Erwerbsintegration steht im Zentrum, sondern die potenzielle Wirkung auf zukünftige Zuwanderung. Die Politik ist gefordert, die Kosten und Nutzen einer solchen Zielvermischung klar zu benennen.

Die ökonomische Kernfrage lautet daher nicht, ob Integrationspolitik migrationspolitische Effekte haben kann – das ist plausibel. Entscheidend ist vielmehr die Größenordnung dieser Effekte im Verhältnis zu den Integrations- und Fiskalkosten restriktiver Maßnahmen. Wie stark reagieren Migrationsentscheidungen tatsächlich auf verzögerten Arbeitsmarktzugang, eingeschränkte Ausbildungsrechte oder modifizierte Transferregelungen? Und wie groß sind im Vergleich dazu die langfristigen Beschäftigungs- und Fiskaleffekte, die aus verzögerter Integration resultieren?

Ohne eine empirische Grundlage dominieren bei diesen Fragen politische Intuition und Interessen. Politisch rationales Verhalten ist jedoch nicht notwendigerweise ökonomisch effizient. Maßnahmen, die Aufenthaltsverfestigung vermeiden sollen, können Humankapitalpotenziale mindern. Restriktionen, die Steuerungsfähigkeit demonstrieren, können negative fiskalische Effekte haben.

Integration ist kein Nebenprodukt von Migration, sondern ihr ökonomischer Kern. Wer Integration zur Abschreckung nutzt, verändert nicht nur Anreize, sondern auch die ökonomische Integration der Menschen und verbaut langfristige Wohlstandschancen. Die entscheidende politische Frage lautet daher: Wird Steuerungsgewinn höher gewichtet als Integrationsrendite – und sind die dahinter liegenden Annahmen empirisch gerechtfertigt? Eine nachhaltige Politik sollte diese Frage nicht implizit, sondern transparent und datenbasiert beantworten.

## Literatur

- [1] Achim Ahrens, Andreas Beerli, Dominik Hangartner, Selina Kurer, and Michael Siegenthaler. The labor market effects of restricting refugees' employment opportunities. *IZA Discussion Paper* 15901, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn, Jan 2023.
- [2] Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Migrations- und integrationspolitik, 2024. Zugriff am 19. Februar 2026.
- [3] Francesco Fasani, Tommaso Frattini, and Luigi Minale. Lift the ban? initial employment restrictions and refugee labour market outcomes. *Journal of the European Economic Association*, 19(5):2803–2854, 05 2021.
- [4] Moritz Marbach, Jens Hainmueller, and Dominik Hangartner. The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees. *Science Advances*, 4(9):eaap9519, 2018.
- [5] Valentin Wett. Refugees' Labor Market Integration in Austria. Doctoral thesis, University of Innsbruck, Faculty of Economics and Statistics, Innsbruck, January 2026. Submitted January 6, 2026.