

Auswirkungen der vollständigen Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes gegenüber den EU-8-Staaten

In den nächsten Jahren werden Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten auch auf dem österreichischen Arbeitsmarkt die volle Freizügigkeit erhalten. Die Schätzungen bezüglich des zusätzlichen Zustroms von ausländischen Arbeitskräften nach Österreich sind mit großen Unsicherheiten behaftet und gehen weit auseinander. In der vorliegenden Studie wird von einer zusätzlichen Immigration von rund 200.000 Arbeitskräften innerhalb von zehn Jahren ausgegangen. Aufgrund von Literaturstudien und empirischen Schätzungen in dieser Studie erscheint es als wahrscheinlich, dass die aggregierten Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt gering sein werden. Die Beschäftigungschancen schlechter ausgebildeter Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen könnten aber im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen sinken. Hinsichtlich der Preisentwicklung ist von einer Verringerung des Inflationsdrucks auszugehen.

Klaus Prettnner,
Alfred Stiglbauer¹

1 Einleitung

Immigration, Ausländerbeschäftigung und ihre Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt werden in den letzten Jahren vor allem im Hinblick auf die bevorstehende Öffnung des Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer aus Zentral-, Ost- und Südosteuropa diskutiert. Ab Mai 2009, spätestens aber ab Mai 2011 muss Staatsbürgern aus den im Mai 2004 zur EU beigetretenen zentral- und osteuropäischen Staaten (Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien und die Slowakische Republik – im Folgenden als EU-8 bezeichnet) die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit zugestanden werden.²

Eine Verlängerung der jetzt gültigen „Übergangsregelungen“ bis Mai 2011 ist möglich, aber die österreichische Bundesregierung muss dies der Europäischen Kommission förmlich mitteilen und auch begründen (unter Verweis auf die nationale Arbeitsmarktsituation). Das wahrscheinlichste Szenario ist, dass Österreich bis dahin den Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer mit mittleren und höheren Qualifikationen schrittweise öffnet und die Übergangsregelungen für wenig qualifizierte bzw. unqualifizierte Arbeitnehmer bis Mai 2011 aufrecht erhält. Teilweise ist dies schon geschehen bzw. wurde dies bereits beschlossen.³

¹ Klaus Prettnner war im Sommer 2007 Projektmitarbeiter in der OeNB. Die Autoren danken Julia Bock-Schappelwein (WIFO) und Martin Schneider (OeNB) für wertvolle Hinweise und Kommentare sowie Andreas Buzek (BMW) und Nicole Nemecek (BMW) für ihre Unterstützung bei der Datensuche.

² Bis zu diesem Zeitpunkt fallen Arbeitnehmer aus diesen Ländern unter das Ausländerbeschäftigungsgesetz. Für Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 EU-Mitglieder wurden, gelten analoge, zeitlich verschobene Regelungen.

³ Schon 2007 wurden die Zugangsbeschränkungen für bis zu 800 Schweißer, Dreher und Fräser aus den EU-8-Staaten aufgehoben. Ab 2008 wird es in insgesamt 50 Berufsgruppen, unter ihnen Maurer, Kfz-Mechaniker, Elektroinstallateure, Fleischer, Lokomotivführer und bestimmte Techniker mit Universitätsabschluss, freien Zugang für Fachkräfte aus den Nachbarländern geben. Laut Ankündigung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit soll ab Mai 2009 der Arbeitsmarkt dann generell für Facharbeiter (Menschen, die einen Beruf gelernt haben) geöffnet sein. Beschränkungen sollten dann nur noch für ungelernete Kräfte gelten, vor allem im Bausektor. Diese Pläne wurden bereits der Europäischen Kommission vorab bekannt gegeben und sollen noch ausführlicher begründet werden (Der Standard, 6. Dez. 2007).

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Julia Bock-Schappelwein,
WIFO.

In der politischen Diskussion werden oft Befürchtungen genährt, dass Immigration zu höherer Arbeitslosigkeit und niedrigeren Löhnen führt. Tatsächlich sind ihre Auswirkungen vielschichtiger und komplexer. In dieser Studie wird versucht, einen Überblick über das zu erwartende Ausmaß von Zuwanderung und den damit verbundenen Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt – insbesondere auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – zu geben. Aus Sicht einer Zentralbank sind weiters die Implikationen von Immigration für die natürliche Arbeitslosenrate und die Inflationsentwicklung relevant.

Zum Aufbau der Studie: Kapitel 2 enthält einen kurzen Abriss über die Entwicklung der Immigration nach Österreich und über die gegenwärtige Struktur der Ausländerbeschäftigung. Kapitel 3 widmet sich dem Auslaufen der Übergangsregelungen und bietet einen Überblick über die Schätzungen des Migrationspotenzials aus den genannten zentral-, ost- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten in die EU insgesamt und nach Österreich im Speziellen.

Um die Effekte dieses Zustroms auf den österreichischen Arbeitsmarkt abschätzen zu können, widmet sich Kapitel 4 den ökonomischen Konsequenzen von Immigration. Dabei stehen die langfristigen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation der inländischen Arbeitnehmer im Vordergrund. Dazu werden theoretische Aspekte erörtert, wichtige internationale Studien zusammengefasst und ein Überblick über die Ergebnisse älterer empirischer Arbeiten zu Österreich gegeben. Es werden aber auch dynamische Effekte auf die natürliche Arbeitslosenrate und Inflation diskutiert.

Kapitel 5 beinhaltet empirische Untersuchungen der Autoren mit neueren Daten. Im ersten Schritt werden die langfristigen Auswirkungen steigender Ausländerbeschäftigung auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit inländischer Arbeitnehmer untersucht. Danach werden die dynamischen Effekte des erwarteten Zustroms von ausländischen Arbeitskräften aus Zentral-, Ost- und Südosteuropa simuliert. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen.

2 Immigration in Österreich: einige Fakten

2.1 Begriffsklärungen

Unter Migration bzw. Immigration werden Bewegungen von Menschen von einem Quellland in ein Zielland verstanden. Zur Charakterisierung der Bedeutung von Immigration im Zielland wird häufig der Anteil von Immigranten an der Gesamtbevölkerung im Zielland angegeben. Entweder wird hier der Anteil der Personen mit nicht inländischer Staatsbürgerschaft verwendet oder man weist den Anteil der Personen aus, die nicht im Inland geboren sind („foreign-born population“). Beide Maße sind nicht perfekt: In manchen Ländern ist der Erwerb der Staatsbürgerschaft leichter möglich (insbesondere handhaben Staaten die Frage, ob im Inland geborenen Kindern gleich die Staatsbürgerschaft gewährt wird oder nicht, in unterschiedlicher Weise). Deshalb wird manchmal versucht, kombinierte Maße zur quantitativen Erfassung der Bevölkerung mit „Migrationshintergrund“ zu bilden.

Nicht alle Immigranten treten auch auf dem Arbeitsmarkt als Anbieter auf. Um die Bedeutung von Immigranten für den Arbeitsmarkt

zu beschreiben, wird meist der Anteil der Arbeitskräfte mit nicht österreichischer Staatsbürgerschaft angegeben. Als Alternative wiederum bietet sich der Anteil der nicht im Inland geborenen Arbeitskräfte an. Immigrantenanteile lassen sich für die Arbeitskräfte, die Arbeitslosen, das Arbeitsangebot (Beschäftigte und Arbeitslose) sowie für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter angeben. Bei den Arbeitskräften beschränkt man sich zumeist auf die unselbstständig Beschäftigten, da die ausländischen Selbstständigen nur mangelhaft statistisch erfasst sind.

Bestandsgrößen können alle möglichen Bewegungen verbergen: Nicht jeder Immigrant oder ausländische Beschäftigte bleibt dauerhaft im Zielland. Viele wandern wieder ab. Andere kommen regelmäßig nach Österreich und bleiben dann für einige Wochen bzw. Monate (Saisonarbeitskräfte). Andere behalten ihren (Haupt)wohnsitz im benachbarten Ausland bei und pendeln (meist täglich oder wöchentlich) zum Arbeitsplatz (Grenzgänger und -pendler).

Die Ausführungen zeigen: Allein schon eine systematische Darstellung der Bestandsgrößen von Immigration und Ausländerbeschäftigung in Österreich wäre sehr umfangreich. Daher werden im Folgenden nur einige wenige dieser Größen genannt. Auf die Darstellung von Flussgrößen wird verzichtet.⁴

2.2 Stetiger Anstieg des Bevölkerungsanteils von Nichtstaatsbürgern in Österreich

Mit 11 % hatte Österreich 2006 einen der höchsten Bevölkerungsanteile von Nichtstaatsbürgern im Euroraum (hinter Luxemburg und Spanien).⁵ Der Anteil der im Ausland Geborenen war mit knapp 15 % deutlich höher und lag auch beträchtlich über dem europäischen Durchschnitt. Der Immigrantenbestand (der Anteil an den Nichtstaatsbürgern) ist in den letzten vier Jahrzehnten beträchtlich gestiegen: Noch Ende der Sechzigerjahre lag dieser bei 2 %. Bis dahin waren vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte (in erster Linie aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien) gezielt angeworben worden. In den Siebziger- und Achtzigerjahren wuchs der Immigrantenbestand, hauptsächlich durch Familiennachzug und durch die Polen-Krise bedingt, langsam auf 4 % an. Im Zuge des Falls des Eisernen Vorhangs und der Jugoslawien-Kriege stieg dieser innerhalb kurzer Zeit stark: Bis 1995 hatte er sich mehr als verdoppelt (8,5 %). Seither ist ein langsames und stetiges Weiterwachsen zu beobachten (Biffi, 2000 und 2007; Münz, 2007).

2.3 Struktur der Ausländerbeschäftigung

Die Summe der ausländischen unselbstständig Beschäftigten wird nach den Zahlen des Hauptverbands der

⁴ Hinsichtlich näherer Details zu Österreich siehe die regelmäßigen Berichte des WIFO an die OECD (z. B. Biffi, 2007) bzw. für einen internationalen Überblick ist die Reihe „International Migration Outlook“ (OECD, 2007a) eine gute Quelle.

⁵ Für einen internationalen Vergleich siehe Europäische Kommission (2006), Heinz und Ward-Warmedinger (2006) sowie EZB (im Erscheinen).

Sozialversicherungsträger 2007 etwa 410.000 betragen⁶ und liegt somit gegenwärtig bei über 12%. Im Jahresdurchschnitt 2006 waren die Hauptursprungsländer dieser Arbeitnehmer das ehemalige Jugoslawien⁷ (rund 156.000), gefolgt von Deutschland (55.400) und der Türkei (54.100).⁸ Erst danach kommen EU-Mitgliedstaaten, wie Ungarn (15.800), die Slowakische und die Tschechische Republik (14.600), Polen (13.400) und Rumänien (11.700), mit bereits deutlich niedrigeren Werten.

Diese Zahlen beziehen sich auf Arbeitskräfte, die legal nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz arbeiten bzw. als EU-Bürger inländischen Arbeitnehmern gleichgestellt sind. Gleichzeitig ist allgemein bekannt, dass es auch viele illegale (d. h. nicht angemeldete) Arbeitskräfte aus Zentral- Ost- und Südosteuropa gibt. Insbesondere dürften diese in privaten Haushalten (Haushaltshilfen, Pflegekräfte) beschäftigt sein. Die Höhe der diesbezüglichen Beschäftigungszahlen ist naturgemäß nicht bekannt. Einer Schätzung zufolge soll es allein 40.000 illegale Pflegekräfte in Österreich geben (Der Standard, 13. Dez. 2007). Ebenfalls nicht in den Ausländerbeschäftigungszahlen des Haupt-

verbands der Sozialversicherungsträger enthalten sind von ausländischen Firmen zur Arbeit in Österreich entsandte oder verliehene Arbeitskräfte, da diese in der Regel nicht in Österreich sozialversichert sind.⁹

Wenn man die Ausländerbeschäftigung nach Sektoren aufschlüsselt, ergibt sich folgendes Bild: Anteilsmäßig sind im Beherbergungs- und Gaststättenwesen sowie in der Land- und Forstwirtschaft die meisten Ausländer beschäftigt (Werte um 30%). Dahinter folgt der Bausektor mit einem Ausländeranteil von etwas unter 20%. Am geringsten ist die Ausländerbeschäftigung in den Sektoren Energie- und Wasserversorgung sowie im Kredit- und Versicherungswesen.

Tabelle 1 vergleicht die Struktur der ausländischen Bevölkerung (gemessen an der Staatsbürgerschaft) im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) mit jener der österreichischen Erwerbsbevölkerung.¹⁰ Immigranten weisen einen höheren Männeranteil auf und sind im Schnitt etwas jünger als die österreichische Erwerbsbevölkerung. Erstere sind in der Bildungsstufe ISCED¹¹ 0–2 (Pflichtschule) stärker vertreten als Inländer und haben in viel geringerem Ausmaß

⁶ Die Dezemberzahlen zur Beschäftigung lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

⁷ In den Statistiken der Sozialversicherung werden die Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Tschechoslowakei (noch immer) zusammengefasst.

⁸ Bei diesen Zahlen ist allerdings zu bedenken, dass viele ausländische Arbeitskräfte eingebürgert worden sind und somit in diesen Zahlen nicht aufscheinen.

⁹ Dabei besteht in jedem Fall aber Meldepflicht. Für EU-Bürger gelten erleichterte Bestimmungen (z. B. was die maximale Dauer der Beschäftigung in Österreich anlangt), wobei für Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten diese Erleichterungen ebenfalls erst nach dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen in Kraft treten. Quantitativ dürften die Entsendung und Überlassung von Ausländern nicht recht bedeutend sein: Für das Jahr 2006 weist das Arbeitsmarktservice etwa 2.400 erteilte Entsendebewilligungen aus.

¹⁰ Quelle ist die Arbeitskräfteerhebung. Dabei beschränkt sich die Erfassung auf Personen, die im Inland einen Wohnsitz haben. Saisonarbeitskräfte bzw. Grenzpendler werden bei dieser Erhebung somit kaum erfasst. (In den Sozialversicherungszahlen sind diese – wenn es sich um angemeldete Beschäftigungsverhältnisse handelt – jedoch schon enthalten.)

¹¹ ISCED (International Standard Classification of Education) ist die Klassifizierung von Bildungsstufen bzw. -systemen der UNESCO.

Tabelle 1

Strukturelle Charakteristika der in- und ausländischen

Erwerbsbevölkerung in Österreich im Jahr 2006

in %

	Ausländische Staatsbürgerschaft	Inländer
Anteil an der Gesamtbevölkerung	11,0	89,0
davon: männlich	51,7	48,3
Verteilung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter		
16 bis 24 Jahre	17,2	17,9
25 bis 54 Jahre	71,3	64,6
55 bis 64 Jahre	11,5	17,5
Höchste abgeschlossene Bildungsstufe		
ISCED 0–2	36,7	23,3
ISCED 3–4	47,1	62,0
ISCED 5–6	16,2	14,7
Erwerbsquote	70,4	74,1
Arbeitslosenquote	10,6	4,1
Lohndifferenzial (bereinigt)	-23,0	x

Quelle: Eurostat, EZB (im Erscheinen).

eine Ausbildung mittleren Niveaus (ISCED 3–4). Ihr Anteil an den Hochschulabsolventen (ISCED 5–6) ist etwas höher als jener der Inländer. Dies liegt auch daran, dass es viele hoch qualifizierte ausländische Beschäftigte gibt, die häufig nur befristet in Österreich (etwa für multinationale Unternehmen) arbeiten (Biffi, 2000). Das ausländische Arbeitskräftepotenzial ist hinsichtlich des Bildungsstands äußerst heterogen (Bock-Schappelwein, 2006), trotzdem liegt das durchschnittliche Bildungsniveau deutlich unter jenem der österreichischen Erwerbsbevölkerung.

Die Erwerbsquote der Immigranten ist geringer als jene der Österreicher. Besonders auffällig ist, dass Erstere weitaus stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind, als die einheimische Bevölkerung. Schließlich weisen ausländische Beschäftigte

noch deutlich geringere Verdienste auf als Inländer (-23%).¹² Dies spiegelt die Tatsache wider, dass ausländische Arbeitskräfte in vielen Betrieben eine Art Fluktuationsbelegschaft darstellen (d. h., sie werden eingestellt um Spitzen des Arbeitskräftebedarfs abzudecken und bei Nachfragerückgängen wieder gekündigt) und weist auch auf Probleme bei der Arbeitsmarktintegration von ausländischen Arbeitskräften hin (OECD, 2007b).

3 Welches Ausmaß an Einwanderung ist zu erwarten?

3.1 Öffnung der Arbeitsmärkte: unterschiedliches Verhalten der alten EU-Mitgliedstaaten

Da einige der alten EU-Mitgliedstaaten ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 vollständig für Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten geöffnet hatten (Irland,

¹² Bei der Berechnung wurde um Unterschiede in beobachtbaren Charakteristika, wie Bildungsstand und Berufserfahrung, bereinigt.

Schweden und Vereinigtes Königreich), einige dies im Jahr 2006 taten (Griechenland, Spanien, Italien, Portugal und Finnland) und eine Reihe weiterer Länder 2006 die Restriktionen lockerten (Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande), sind Österreich und Deutschland die einzigen Länder, die die Zugangsbeschränkungen noch in vollem Umfang aufrecht erhalten. Die Gründe dafür liegen einerseits in deren relativ schlechter Arbeitsmarktlage zum Zeitpunkt der EU-Erweiterung, andererseits in der Sorge, dass sie aufgrund der geografischen Nähe einen überproportional hohen Anteil an Immigranten zu bewältigen hätten.

Somit scheint es möglich, dass bereits ein großer Teil der wanderungsbereiten Menschen aus den EU-8 in andere Staaten abgewandert sein wird, wenn Deutschland und Österreich ihre Arbeitsmärkte öffnen. Dies gilt vor allem für jüngere und höher qualifizierte Arbeitskräfte, die eine höhere Wanderungsbereitschaft aufweisen. Aus diesem Grund könnten beim Auslaufen der Übergangsbestimmungen vornehmlich gering qualifizierte Arbeitskräfte nach Österreich kommen.

3.2 Methoden zur Schätzung des Migrationspotenzials

Im Zusammenhang mit der Öffnung des Arbeitsmarktes für Staatsbürger zentral-, ost- und südosteuropäischer Länder stehen zwei Fragestellungen im Mittelpunkt des Interesses: Erstens „Mit wie vielen zusätzlichen Arbeitskräften hat eine Volkswirtschaft wie Österreich zu rechnen?“ und zweitens „Welche Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt sind durch den Zuzug dieser zusätzlichen Arbeitskräfte zu erwarten?“

Die zweite Fragestellung wird in den Kapiteln 4 und 5 behandelt.

Die Studien bezüglich der ersten Fragestellung lassen sich in zwei Gruppen einteilen: ökonometrische Studien und Umfragestudien. Erstere basieren meist auf der Schätzung von Gravitätsmodellen (Barro und Sala-i-Martin, 1995). In solchen Modellen wird Einwanderung durch geografische Nähe einerseits sowie durch unterschiedliche ökonomische Bedingungen zwischen dem Einwanderungs- und dem Ursprungsland andererseits erklärt.

Umfragestudien basieren auf Bürgerbefragungen in den potenziellen Herkunftsländern, wobei meist eine Einteilung in ein generelles Migrationspotenzial (Emigration wird in Betracht gezogen), ein wahrscheinliches Migrationspotenzial (Informationen über das Zielland wurden bereits eingeholt) und ein reales Migrationspotenzial (es wurde bereits um eine Beschäftigungsbewilligung angesucht), vorgenommen werden kann (Huber, 2001).

Da man in der EU aufgrund der Süderweiterung um Portugal und Spanien bereits Erfahrungen mit den möglichen Auswirkungen einer Arbeitsmarktöffnung auf die Migration hat, wird in einigen Studien versucht, das zukünftige Immigrationspotenzial aus den Effekten der Süderweiterung hochzurechnen. Obwohl die damaligen EU-Mitgliedstaaten eine sehr hohe Anzahl an Immigranten befürchteten, blieben die großen Einwanderungswellen weitgehend aus. Sinn und Werding (2001) machen jedoch darauf aufmerksam, dass die Süderweiterung als Vergleichsszenario nur bedingt geeignet ist, da erstens bereits vor dem EU-Beitritt dieser Länder eine enorme Auswanderung stattgefunden hatte und zwei-

tens der Einkommensabstand zwischen der EU und den iberischen Staaten zu dieser Zeit um einiges geringer war, als dies heute zwischen der EU und den zentral-, ost- und südosteuropäischen Ländern der Fall ist.

Insgesamt ist man bei der Schätzung des Migrationspotenzials mit erheblichen Unsicherheiten konfrontiert, weshalb auch die Ergebnisse enorm schwanken. Die größten Schwierigkeiten sind:

- unterschiedliche Annahmen hinsichtlich des Beitrittszeitpunkts, der Einführung von Übergangsregelungen, der Anzahl der untersuchten Herkunftsländer und der Zeitintervalle,
- unterschiedliche methodische Herangehensweisen (Verwendung von Längsschnitt- versus Querschnittsdaten; Prognose des Immigrantenbestands versus -zustroms),
- Nichtberücksichtigung des unterschiedlichen Betroffenheitsgrads der Zielstaaten (z. B. der geografischen Nähe Österreichs und Deutschlands zu den neuen EU-Mitgliedstaaten),
- Außerachtlassung von Grenzgängern, die für Österreich und Deutschland wahrscheinlich eine größere Relevanz haben als für andere EU-Staaten, sowie
- Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen Zeitpunkte, ab denen die alten EU-Mitgliedstaaten ihre Arbeitsmärkte öffneten.

3.3 Schätzungen des Migrationspotenzials

Huber (2001) vergleicht Studien des Wanderungspotenzials und kommt zu dem Ergebnis, dass die prognostizierte Zuwanderung pro Jahr in die alten EU-Mitgliedstaaten zwischen 41.000 und 680.000 Immigranten liegt. Heinz und Ward-Warmedinger

(2006) schätzen aufgrund ihrer Analyse der Fachliteratur die potenzielle Zuwanderung innerhalb von ein bis zwei Jahrzehnten nach der EU-weiten Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf 1 % bis 4 % der Gesamtbevölkerung der EU-8 zuzüglich Bulgarien und Rumänien; dies entspräche 1 bis 3 Millionen Menschen. Diese Zahlen berücksichtigen jedoch noch nicht, wie viele Immigranten während dieser Zeitspanne wieder zurückwandern (Brutto- versus Nettowanderung). In Tabelle 2 sind die Ergebnisse einiger wichtiger Studien zum Immigrationspotenzial in die alten EU-Mitgliedstaaten bzw. nach Österreich angeführt.

Insgesamt führen Gravitätsmodelle und das Zeitreihenmodell von Brücker und Boeri (2000) zu höheren Werten als die Umfragestudie von Faßmann und Hintermann (1997). Gegenwärtig spricht einiges dafür, dass das Auswanderungspotenzial aus den zentral-, ost- und südosteuropäischen Staaten bei einem Fallen der Zugangsbeschränkungen zwischen den Jahren 2009 und 2011 nicht mehr so groß sein wird, wie dies einige ältere Studien vorhergesagt haben, da zu diesem Zeitpunkt bereits viele Bürger ausgewandert (Abschnitt 3.1) und der wirtschaftliche Aufholprozess weiter fortgeschritten sein werden. Da die Studien, die speziell auf Österreich eingehen, ein Immigrationspotenzial von 22.000 bis 42.000 Menschen jährlich vorhersagen, kann man unter diesem Gesichtspunkt davon ausgehen, dass sich die schließlich zu beobachtenden Werte eher im unteren Bereich dieser Bandbreite realisieren werden. Dazu kommt, dass die erfragte Migrationsbereitschaft in Österreichs Nachbarländern – Ungarn, Slowenien, Slowakische und Tschechische Republik – ver-

Auswahl wichtiger Studien zum Emigrationspotenzial aus den zentral-, ost- und südosteuropäischen Ländern			
Autoren	Methode	Herkunftsländer	Immigrationspotenzial
Brücker und Franzmeyer (1997)	Gravitätsmodell	Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn	EU: 340.000 bis 680.000 (jährlich)
Bauer und Zimmermann (1999)	Hochrechnung aufgrund der Migration nach der Süderweiterung	Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn	EU: 3.000.000 (innerhalb von 10 bis 15 Jahren)
Bauer und Zimmermann (2000)	Gravitätsmodell mit Koeffizienten der Süderweiterung	Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn	EU: 2% bis 3% der Bevölkerung der untersuchten Länder (Gesamtpotenzial)
Straubhaar (2000)	Gravitätsmodell mit Koeffizienten der Süderweiterung	EU-8 + Bulgarien und Rumänien	EU: 3.000.000 brutto 1.000.000 bis 1.500.000 netto (Gesamtpotenzial)
Faßmann und Hintermann (1997)	Umfragestudie	Polen, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ungarn	Österreich: 150.000 EU: 721.000 (Gesamtpotenzial)
Walterskirchen und Dietz (1998)	Extrapolation des Gravitätsmodells von Barro und Sala-i-Martin	Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn	Österreich (2005): 42.000 (jährlich)
Hofer (1998)	Hochrechnung von Brücker und Franzmeyer (1997) auf Österreich	Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn	Österreich: 25.000 bis 40.000 (jährlich)
Brücker und Boeri (2000)	Zeitreihenmodell	EU-8 + Bulgarien und Rumänien (Annahme: Beitritt 2002)	Österreich (2002): 41.000 EU (2002): 337.000 (jährlich, später abnehmend)
Huber und Brücker (2003)	Simulationsstudie auf Basis eines Gravitätsmodells	EU-8 (Annahme: Freizügigkeit ab 2004)	Österreich (2004): 22.000 Österreich (2006): 24.000 (jährlich, später abnehmend)
		EU-8 (Annahme: Freizügigkeit ab 2011)	Österreich (2011): 21.000 Österreich (2013): 22.000 (jährlich, später abnehmend)
		Bulgarien, Rumänien (Annahme: Freizügigkeit ab 2013)	Österreich (2013): 800 (jährlich, später abnehmend)

Quelle: Brücker und Boeri (2000), Huber und Brücker (2003), Heinz und Ward-Warmedinger (2006), Huber (2001), Sinn und Werdinger (2001), Straubhaar (2000).

glichen mit jener der anderen EU-8-Staaten gering ausfiel (Europäische Kommission, 2006). Die genannten Zuwanderungsraten werden nur in den ersten Jahren so hoch sein, danach werden sie auch rasch wieder sinken. In der Modellsimulation in Kapitel 5 wird von einer Immigration in Höhe von rund 200.000 Menschen innerhalb von zehn Jahren ausgegangen.

Nach der Aufhebung der Zugangsbeschränkungen ist nicht nur eine (relativ) permanente Immigration zu erwarten, sondern auch ein Zuwachs bei den Grenzgängern und

Grenzpendlern. Zudem spielen Saisonarbeitskräfte aus Zentral-, Ost- und Südosteuropa (schon jetzt) eine wichtige Rolle. Aktuelle Zahlen dazu sind in Tabelle 3 dargestellt (Personen aus den EU-15-Staaten sind darin nicht erfasst).

Das zukünftige Potenzial an Grenzpendlern ist sehr schwer abschätzbar. In den meisten Studien wird das innerösterreichische Pendlerverhalten auf das Grenzpendlerverhalten mit starken Abschlägen umgelegt. Beispielsweise wird in der Hauptvariante der Studie von Huber und Brücker (2003) unterstellt, dass

Tabelle 3

Grenzpendler und Saisonarbeitskräfte aus den EU-8

sowie aus Rumänien und Bulgarien

Jahresdurchschnitt gerundet

	Ausländerbeschäftigung insgesamt (2006)	Grenzgänger und Grenzpendler (2003)	Saisonarbeitskräfte (2006)
Burgenland	10.700	4.300	1.100
Kärnten	15.200	100	300
Niederösterreich	54.300	2.200	2.300
Oberösterreich	50.800	400	1.000
Salzburg	30.600	<100	1.300
Steiermark	29.700	1.000	1.800
Tirol	39.400	<100	2.100
Vorarlberg	26.800	<100	400
Wien	123.900	400	500
Nicht zuordenbar	9.200	x	x
Österreich insgesamt	390.700	8.500	10.900

Quelle: Biffi und Bock-Schappelwein (2003), AMS, BMWA.

Tabelle 4

Geschätztes Pendlerpotenzial aus Ungarn, Slowenien, der Slowakischen Republik

und der Tschechischen Republik nach Österreich

Autoren	Methode	Einbezogene Grenzregionen	Pendlerpotenzial
Walterskirchen und Dietz (1998)	Umlegen der innerösterreichischen Pendlerzahlen	Grenzregionen innerhalb einer 90-minütigen Anreisezeit	150.000 Tagespendler
Birner et al. (1999)	Umlegen eines Erreichbarkeitsmodells	Grenzregionen innerhalb einer 90-minütigen Anreisezeit	41.000 bis 61.000 Tagespendler, 85.000 bis 95.000 Nichttagespendler
Huber (2001)	Umlegen eines innerösterreichischen Pendlermodells	Grenzregionen innerhalb einer 90-minütigen Anreisezeit	85.000 Tagespendler
Huber und Brücker (2003)	Umlegen eines innerösterreichischen Pendlermodells (Übergangsfristen bis 2011)	Grenzregionen innerhalb einer 90-minütigen Anreisezeit	Grenzpendlerpotenzialvarianten von den innerösterreichischen Werten: 25%: 55.000, 33%: 73.000, 75%: 164.000

Quelle: Huber und Brücker (2003).

das Grenzpendlerpotenzial ein Drittel der Pendlerzahlen zwischen den österreichischen Bezirken beträgt. Generell wird davon ausgegangen, dass die größte Distanz, zu der Menschen bereit sind zu pendeln, in einer täglichen Gesamtfahrzeit von drei Stunden bewältigt werden kann. Das zusätzliche Tagespendlerpotenzial wird mit zwischen 40.000 und 160.000 Personen prognostiziert (Tabelle 4).

4 Ökonomische Effekte von Immigration

4.1 Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt: theoretische Aspekte

In theoretischen Modellen werden üblicherweise die Auswirkungen auf die Inländer (bzw. die bereits im Ziel-land befindlichen Menschen)¹³ studiert – bestehen doch in der „alteingesessenen“ Bevölkerungsmehrheit häufig Befürchtungen, Immigration

¹³ Für die Immigranten selbst kann man hingegen davon ausgehen, dass der Schritt in die Emigration (sofern dieser freiwillig erfolgt) Vorteile bringt.

könnte ihr zu Nachteilen gereichen, sei es durch langsames Lohnwachstum oder Arbeitslosigkeit.

Wohlfahrtstheoretische Betrachtungen zeigen, dass Immigration für die Bewohner des Ziellandes insgesamt Vorteile (in relativ geringer Größenordnung) bringt. Es gibt jedoch erhebliche Verteilungswirkungen, das heißt, es gibt Gewinner und Verlierer. Diese Verteilungswirkungen sind die Ursache dafür, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften häufig ein umstrittenes politisches Thema ist.

Dies lässt sich bereits anhand des einfachsten theoretischen Modells – einem Modell vollständiger Konkurrenz und den Produktionsfaktoren Kapital und homogene Arbeit (d. h., Inländer und Immigranten sind perfekte Substitute) – zeigen. In diesem Fall senkt Immigration die Löhne und erhöht die Beschäftigung (im Ausmaß der Zuwanderung von Arbeitskräften). Die Produzentenrente der Kapitaleigner steigt stärker, als die Einkommen der Inländer sinken. Dieser Wohlfahrtsgewinn (Immigrationsüberschuss) steht einer Umverteilung von den inländischen Arbeitnehmern zu den Kapitaleignern gegenüber. Es wäre durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen möglich, die Verlierer für ihre Verluste zu entschädigen.

Nun ist die Annahme, dass österreichische Arbeitnehmer und Immigranten gleichermaßen produktiv und qualifiziert sind, nicht sonderlich realistisch. Letztere verfügen im Durchschnitt über eine geringere Qualifikation als die Staatsbürger der meisten wohlhabenden Länder; dies gilt auch für Österreich (Tabelle 1).¹⁴ Erweitert man das neoklassische Grundmodell, indem man drei Produktionsfaktoren (Kapital, qualifizierte und unqualifizierte Arbeit) unterstellt, die zueinander (brutto-)komplementär¹⁵ sind und nimmt man weiters an, dass Immigranten perfekte Substitute für unqualifizierte inländische Arbeitnehmer sind, dann sind die Verteilungswirkungen komplexer: In diesem Fall müssen unqualifizierte inländische Arbeitnehmer Einkommensverluste hinnehmen, während Kapitaleigner und qualifizierte Arbeitskräfte Wohlfahrtsgewinne verbuchen können (Borjas, 1995 und 1999).

Winter-Ebmer und Zweimüller (1996) gehen von der Annahme vollständiger Konkurrenz ab und zeigen in einem dualen Arbeitsmarktmodell, dass unqualifizierte inländische Arbeitskräfte nicht zwangsläufig Lohninbußen hinnehmen müssen. Sind diese (besser bezahlte) „Insider“, während ausländische Arbeitskräfte eine zu den kollektivvertraglichen Mindestlöhnen entlohnte Fluktuati-

¹⁴ Dabei gibt es jedoch beträchtliche Unterschiede zwischen den Zielländern (EZB, im Erscheinen). Der Umstand, dass Immigranten vor allem in Konkurrenz zu geringer qualifizierten inländischen Arbeitskräften treten, wird allerdings dadurch verstärkt, dass im Ausland erworbene höhere Qualifikationen im Zielland häufig nicht anerkannt werden bzw. dass es im Segment der Berufe mit höheren Qualifikationsanforderungen meist stärkere Zutrittsbarrieren gibt (siehe auch Chiswick und Miller, 2007). Außerdem spricht – wie erwähnt – die relativ späte Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes eher für einen vergleichsweise geringen Zustrom von höher qualifizierten Arbeitnehmern, da diese tendenziell bereits in andere EU-Mitgliedstaaten ausgewandert sind.

¹⁵ Diese Annahme bedeutet, dass ein Produktionsfaktor produktiver wird, sobald sich der Einsatz eines anderen Faktors erhöht (der Skaleneffekt dominiert den Substitutionseffekt).

onsbelegschaft („Outsider“) darstellen, können diese ebenfalls von Immigration profitieren (Renteneffekt). Je höher allerdings der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte ist, desto eher verlieren die „Insider“ ihre Verhandlungsmacht (Droheffekt). Überwiegt der Droheffekt, so müssen sie Lohneinbußen hinnehmen.

In den beschriebenen theoretischen Modellen reagieren die Löhne auf gestiegene Zuwanderung. Ihre Flexibilität sorgt dafür, dass nach der Zuwanderung bei inländischen Arbeitnehmern und Immigranten Vollbeschäftigung herrscht. Zu temporärer Arbeitslosigkeit kommt es nur, wenn die Lohnflexibilität eingeschränkt ist.

4.2 Makroökonomische Aspekte

Die ökonomische Literatur zu Immigration ist dominiert von mikroökonomischen bzw. mikroökonomischen Untersuchungen. Immigration und ihr Einfluss auf klassisch makroökonomische Fragestellungen ist hingegen weitaus seltener Gegenstand der Forschung, wie Stephen Nickell vor kurzem in seinem Beitrag zu einer BIZ-Konferenz bemerkte (Nickell, 2007).

Nickell unterscheidet bei den makroökonomischen Effekten zwischen langfristigen und kurzfristigen Wirkungen. Grundsätzlich ist langfristig kein Einfluss auf die gleichgewichtige Arbeitslosenrate zu erwarten. Zuwanderung kann die NAIRU aber dann verringern, wenn sie etwa dazu führt, dass bestehende Ungleichgewichte („mismatches“) auf dem Arbeitsmarkt verringert werden (etwa wenn offene Stellen, die von

Inländern nicht angenommen werden, von den ausländischen Beschäftigten besetzt werden). Kurzfristig ist hingegen ein Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Ob kurzfristig auch der Inflationsdruck steigt, hängt von der relativen Stärke und der Dynamik der mit Immigration verbundenen Schocks auf der Angebotsseite (zusätzliche Arbeitskräfte) und auf der Nachfrageseite (die Zuwanderer fragen auch inländische Produkte nach) ab. Da Zuwanderer häufig eine höhere Sparquote haben als Inländer (für Überweisungen in ihr Herkunftsland), ist es wahrscheinlicher, dass Immigration den Inflationsdruck verringert. Die kurzfristigen Auswirkungen von Immigration werden wahrscheinlich von den institutionellen Gegebenheiten¹⁶ im Zielland beeinflusst und sind somit eine empirische Frage.

4.3 Ergebnisse empirischer Studien

4.3.1 Internationale Studien

Vor allem in der US-amerikanischen Literatur sind die Auswirkungen von Immigration auf den Arbeitsmarkt häufig empirisch untersucht worden. Ein berühmter Fall ist der „Mariel Boatlift“ Anfang der Achtzigerjahre, im Zuge dessen innerhalb von wenigen Monaten mehr als 100.000 kubanische Staatsbürger in die Region von Miami emigrierten und dies weder negative Beschäftigungswirkungen, noch negative Lohneffekte zur Folge hatte. In einer anderen vielzitierten Untersuchung wurde die Rückwanderung von Franzosen nach dem Algerien-Krieg Anfang der Sechzigerjahre studiert, wodurch sich das französische Arbeitskräftepotenzial

¹⁶ *Vergleiche Stiglitz (2006) für einen Überblick über den Zusammenhang von Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitsmarktlage.*

um knapp 2% erhöhte. In den davon betroffenen Regionen konnte ein signifikant niedrigeres Lohnwachstum sowie eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit festgestellt werden.

Diese Beispiele zeigen: Die Auswirkungen von Immigration hängen davon ab, in welchem Ausmaß eine Volkswirtschaft in der Lage ist, für die zugewanderten Arbeitskräfte die Produktionskapazitäten zu erweitern und somit neue Arbeitsplätze zu schaffen. Keinesfalls gibt es jedoch eine 1:1-Entsprechung zwischen der Zuwanderung von Arbeitskräften einerseits und dem Verlust von Arbeitsplätzen der ortsansässigen Bevölkerung andererseits (Cahuc und Zylberberg, 2006).

Institutionelle Gegebenheiten, können einen wichtigen Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Performance von Staaten darstellen. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung von Angrist und Kugler (2003) weisen darauf hin, dass Länder mit „rigiden“ institutionellen Gegebenheiten in geringerem Maße dazu in der Lage sind, Immigration zu absorbieren (d. h., ohne dass der Beschäftigungsgrad der Inländer sinkt). Insbesondere die Regulierung von Produktmärkten erwies sich in der empirischen Untersuchung als ein robuster Einflussfaktor (der die Beschäftigung der Inländer verringert).

Blanchflower et al. (2007) argumentieren in ihrer Überblicksarbeit, dass die Zuwanderung der letzten Jahre die gleichgewichtige Arbeitslosenrate im Vereinigten Königreich wahrscheinlich gesenkt hat. Sie gelangen außerdem zu dem Schluss, dass der Zufluss von Arbeitskräften aus den EU-8-Staaten den Inflations-

druck in den letzten Jahren vermindert habe. Diese Schlussfolgerung ist auch für Österreich interessant und gilt hier wahrscheinlich umso mehr, weil wegen der geografischen Nähe in noch stärkerem Ausmaß zu erwarten ist, dass Teile des Einkommens der Beschäftigten aus den EU-Mitgliedstaaten nicht im Inland nachfragewirksam werden.

In einer Simulationsstudie berechnen Barrell et al. (2007) die Effekte der EU-Erweiterung aus dem Jahr 2004 und der damit verbundenen Migration für Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich; diese Länder öffneten ihre Arbeitsmärkte sofort nach der Erweiterung für zentral-, ost- und südosteuropäische Arbeitskräfte. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass in allen drei Ländern das BIP gegenüber dem Basisszenario steigt, wobei der Effekt vor allem für das Vereinigte Königreich und Irland sehr hoch ist, da Ersteres in Absolutzahlen und Letzteres relativ gesehen seit 2004 die meisten Immigranten aufgenommen haben. Die langfristigen Auswirkungen auf die Inflationsrate sind in allen drei Ländern leicht dämpfend. Die Arbeitslosigkeit steigt vor allem in Irland kurzfristig recht stark an, dieser Effekt nimmt allerdings mittelfristig ab und langfristig – in diesem Fall bis zum Jahr 2015 – kommt die Arbeitslosigkeit sogar unter jener des Basisszenarios zu liegen.

4.3.2 Ältere österreichische Untersuchungen

Rudolf Winter-Ebmer und Josef Zweimüller haben Mitte der Neunzigerjahre empirische Untersuchungen¹⁷ zu den Auswirkungen des kurz zuvor erfolgten raschen Anstiegs der aus-

¹⁷ Die beiden Autoren untersuchten den Zeitraum von 1988 bis 1991.

ländischen Arbeitnehmer vorgenommen und in einer Reihe von wissenschaftlichen Aufsätzen publiziert. Sie untersuchten sowohl den Einfluss einer höheren Präsenz ausländischer Beschäftigter auf das Arbeitslosigkeitsrisiko der Inländer als auch auf deren Lohnwachstum. Die Ergebnisse sind in Winter-Ebmer und Zweimüller (1996) zusammengefasst.

Alles in allem lassen ihre Ergebnisse darauf schließen, dass der österreichische Arbeitsmarkt das zusätzliche Angebot an Arbeitskräften in erstaunlich gutem Ausmaß absorbieren konnte. Es gab im Aggregat nur einen geringen Anstieg der Arbeitslosigkeit und ein nur geringfügig langsames Lohnwachstum. Betrachtet man aber Teilsegmente des Arbeitsmarktes, so ergaben sich Unterschiede: Frauen mussten weder ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, noch ein geringeres Lohnwachstum hinnehmen. Bei Männern hingegen stieg das Arbeitslosigkeitsrisiko durchwegs leicht an. Lohnsenkende Effekte gab es nur bei Männern mit niedrigen Verdiensten, während für jene mit höherem Einkommen Immigration zu stärkerem Lohnwachstum führte.

Hofer und Huber (2001) schätzen ein vektorautoregressives Modell mit den Variablen Arbeitsnachfrage, Arbeitsangebot der Inländer und dem Zustrom ausländischer Arbeitskräfte vom ersten Quartal 1974 bis zum vierten Quartal 1999. Darauf basierend wurden die Auswirkungen einer einmaligen zusätzlichen jährlichen Zuwanderung um 20.000 Personen nach Ablauf der Übergangsfristen (wird für 2012 angenommen), auf die verschiedenen Bundesländer simuliert. Das Ergebnis ist, dass in den meisten Bundesländern die Anpassung an Zuwanderung primär über die Schaffung neuer Arbeitsplätze ge-

schieht. Der zweitwichtigste Anpassungseffekt ist eine Verringerung der Erwerbsquote unter den Inländern, sodass Zuwanderung nicht so sehr die Arbeitslosigkeit erhöht, sondern eher zu einem Rückzug mancher österreichischer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt führt.

Hofer und Huber (2002) untersuchen die Periode von 1991 bis 1994 und beobachten leicht negative Effekte von Immigration auf das Lohnwachstum männlicher Arbeiter, jedoch keine auf jenes männlicher Angestellter bzw. auf jenes von Frauen. Eine Erhöhung des Arbeitslosigkeitsrisikos im Zusammenhang mit gesteigener Migration lässt sich nur bei männlichen Arbeitern feststellen. Die beiden Autoren betrachten nicht nur die Auswirkungen von Immigration, sondern auch jene des gestiegenen Außenhandels – eine weitere Begleiterscheinung, die untrennbar mit der EU-Erweiterung verbunden ist. Österreich konnte vor allem seine Exporte in die neuen EU-Mitgliedstaaten deutlich steigern. In diesem Zusammenhang zeigen sich positive Auswirkungen auf das Lohnwachstum sowie eine deutliche Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos bei Männern (während sich bei Frauen keine signifikanten Ergebnisse zeigen).

5 Effekte der Ausländerbeschäftigung: Was sagen neuere Daten?

Die folgenden empirischen Untersuchungen der vorliegenden Studie verwenden auch die zuletzt verfügbaren Arbeitsmarktdaten. Zuerst soll geklärt werden, inwiefern sich in der jüngeren Vergangenheit die stärkere Präsenz von ausländischen Arbeitskräften auf die sektorale Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit ausge-

wirkt haben. Im Anschluss werden die Auswirkungen einer steigenden Zuwanderung auf Arbeitsmarktaggregate, wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, simuliert.

5.1 Effekte auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung im letzten Jahrzehnt

Von primärem Interesse ist nun, ob, beziehungsweise wie, sich der österreichische Arbeitsmarkt in den letzten Jahren verändert hat und wie er heute auf eine gestiegene Zuwanderung reagiert. Um die Effekte bestimmen zu können, werden in der vorliegenden Untersuchung mit saisonbereinigten Monatsdaten der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und des Migrantenanteils (jeweils sektoral) von Jänner 1998 bis Juni 2007 Panelregressionen der folgenden Form geschätzt.

$$\Delta \log Y_{it} = \alpha + \beta \Delta \log M_{it} + \gamma_i + \delta_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

wobei i die Querschnittsdimension (Sektoren) und t die Zeitdimension beschreibt. Y_{it} steht für die abhängige Variable, wobei hier verschiedene Arbeitsmarktaggregate herangezogen wurden (Gesamtbeschäftigung, Beschäftigung der Inländer, Gesamtarbeitslosigkeit, Arbeitslosigkeit der Inländer, Gesamtarbeitsangebot, Arbeitsangebot der Inländer).¹⁸

In Tabelle 5 sind die Ergebnisse für die Koeffizienten des Wachstums der ausländischen Erwerbsbevölkerung und deren p-Werte dargestellt. Die Koeffizienten geben an, um wie viel Prozentpunkte sich das Wachstum der abhängigen Variable verändert, wenn das Wachstum der Arbeitsimmigration um 1 Prozentpunkt steigt.

Tabelle 5

Einfluss der Arbeitsimmigration auf Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Arbeitsangebot nach Sektoren

Ergebnisse von „Two-Way“-Panelregressionen

Abhängige Variable	Koeffizient von $\Delta \log M_{it}$	p-Wert des Koeffizienten
Gesamtbeschäftigung	0,238	0,000
Inländerbeschäftigung	-0,008	0,916
Gesamtarbeitslosigkeit	0,199	0,117
Inländerarbeitslosigkeit	0,005	0,971
Gesamtarbeitsangebot	0,284	0,000
Inländerarbeitsangebot	0,115	0,101

Quelle: BMWA, OeNB.

Die Ergebnisse zeigen, dass Immigration von Arbeitskräften die Gesamtbeschäftigung und das Gesamtarbeitsangebot signifikant erhöht; dies ist jedoch nicht weiter überraschend. Es ergibt sich zwar eine leichte Erhöhung der Gesamtarbeitslosigkeit, diese ist aber nach keiner gängigen Definition als signifikant einzustufen. Bei den Inländern zeigt sich weder bei der Beschäftigung

¹⁸ Die beschriebene Form beinhaltet sowohl zeit- als auch sektorspezifische fixe Effekte („two-way panel“). Wegen möglicher Endogenitätsprobleme dienen die um 6, 12 und 18 Monate verzögerten Zuwanderungszahlen als Instrument für die gegenwärtige Zuwanderung. Mit entsprechenden Tests konnte Nichtstationarität in den Datenreihen ausgeschlossen werden.

noch bei der Arbeitslosigkeit oder dem Gesamtarbeitsangebot ein signifikanter Effekt. Somit ergibt sich im Aggregat daher kein beobachtbarer negativer Effekt der Ausländerbeschäftigung in den letzten zehn Jahren auf die Arbeitsmarktsituation der Inländer.

5.2 Simulation der vollständigen Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes

Die obigen Panel-Regressionen bilden tendenziell den langfristigen Einfluss von ausländischen Arbeitskräften ab. Um hingegen die dynamischen Auswirkungen zukünftiger Migration auf den österreichischen Arbeitsmarkt quantifizieren zu können, wird weiters – ähnlich wie bei Hofer und Huber (2001) – ein vektorautoregressives Modell geschätzt. Dies erlaubt es, die Effekte erhöhter Zuwanderung auf Mengenaggregate des österreichischen Arbeitsmarktes zu simulieren. Die methodischen Details sind im Kasten ausgeführt.

Es wird von einer Zuwanderung von rund 200.000 unselbstständigen Erwerbspersonen innerhalb von zehn Jahren ausgegangen – was angesichts der Diskussion in Abschnitt 3.3 als realistisch erachtet werden kann. Die Ergebnisse der Simulation („Impulse-Response-Funktionen“) sind in den folgenden Grafiken dargestellt. Grafik 1 (a) zeigt die Reaktionen der Variablen je Quartal, während Grafik 1 (b) die über die Zeit kumulierten Ergebnisse darstellt.

Die stärkste Reaktion zeigt die Arbeitskräftenachfrage. Die Anzahl der unselbstständig Beschäftigten steigt insgesamt um knapp 150.000. Kurzfristig reagiert das inländische Arbeitsangebot am zweitstärksten, das heißt, dass die Erwerbsquote der österreichischen Arbeitskräfte sinkt. Dabei handelt es sich allerdings um keinen langfristigen Effekt, denn nach etwa 4 Quartalen beginnt die Erwerbsquote wieder langsam zu steigen, womit langfristig ein Anstieg der Arbeitslosigkeit der zweitwichtigste Anpassungsmechanismus ist. Insgesamt kommt es im Simulationszeitraum zu einer zusätzlichen Arbeitslosigkeit von rund 33.000 Personen, was einem Anstieg der Registerarbeitslosenquote um knapp 0,6 Prozentpunkte entspricht. Dies ist in einem Zeitraum von zehn Jahren kein allzu großer Effekt.¹⁹

Diese Ergebnisse bestätigen in der Tendenz die älteren Ergebnisse von Hofer und Huber (2001) – allerdings mit dem Unterschied, dass in der vorliegenden Simulation mittelfristig die Erhöhung der Arbeitslosenquote stärker ausfällt. Diese Art von Analyse kann nicht beantworten, welche Gruppe die Erhöhung der Arbeitslosigkeit hinnehmen muss. Die Ergebnisse in Abschnitt 5.1 bzw. die generell höhere Arbeitslosigkeit ausländischer Arbeitskräfte (Tabelle 1) legen jedoch die Vermutung nahe, dass Immigration im Wesentlichen die Arbeitslosigkeit unter den ausländischen Arbeitskräften selbst erhöht.

¹⁹ Zusätzlich wurde noch eine weitere Variante simuliert, die im Aggregat von einer deutlich höheren Zuwanderung (knapp 350.000 Personen innerhalb von zehn Jahren) ausgeht. In diesem Fall kommt es zu einem zusätzlichen kumulierten Gesamtarbeitsangebot von rund 308.000 Personen, einer zusätzlichen unselbstständigen Beschäftigung von 253.000 Menschen, einem Rückgang des Arbeitsangebots der Inländer um 41.000 Menschen und schließlich zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit um 54.000 Personen. Letzteres bedeutete einen Anstieg der Arbeitslosenquote um 0,9 Prozentpunkte.

Das Modell besteht aus drei Gleichungen:

$$\Delta L_t^D = \sum_{n=1}^T (a_{1n} \Delta L_{t-n}^D + b_{1n} \Delta L_{t-n}^{SN} + c_{1n} \Delta \sigma_{t-n}^F) + \xi_t^D$$

$$\Delta L_t^{SN} = \sum_{n=1}^T (a_{2n} \Delta L_{t-n}^{SN} + b_{2n} \Delta L_{t-n}^D + c_{2n} \Delta \sigma_{t-n}^F) + \xi_t^{SN} \quad (2)$$

$$\Delta \sigma_t^F = \sum_{n=1}^T (a_{3n} \Delta \sigma_{t-n}^F + b_{3n} \Delta L_{t-n}^{SN} + c_{3n} \Delta L_{t-n}^D) + \xi_t^F$$

wobei L_t^D die Arbeitsnachfrage, ausgedrückt in der unselbstständigen Beschäftigung insgesamt, L_t^{SN} das Arbeitskräfteangebot der Inländer – das heißt unselbstständig beschäftigte Inländer und arbeitslose Inländer – und σ_t^F die Anzahl der Ausländer auf dem österreichischen Arbeitsmarkt beschreiben. Die ξ_t^i für $i = D, SN, F$ bezeichnen die Fehlerterme in der jeweiligen Gleichung. Insgesamt hat man drei endogene Variablen im Modell, deren Veränderungen nicht nur durch die eigene Historie erklärt werden, wie dies in der univariaten Zeitreihenanalyse der Fall ist, sondern auch durch verzögerte Veränderungen der anderen endogenen Variablen.

Aus den resultierenden Werten kann man auch die Veränderungen des gesamten Arbeitskräfteangebots und der gesamten Arbeitslosigkeit über Definitionsgleichungen

$$\Delta u_t \approx \Delta L_t^S - \Delta L_t^D \quad (3)$$

$$\Delta L_t^S \approx \Delta L_t^{SN} + \Delta \sigma_t^F \quad (4)$$

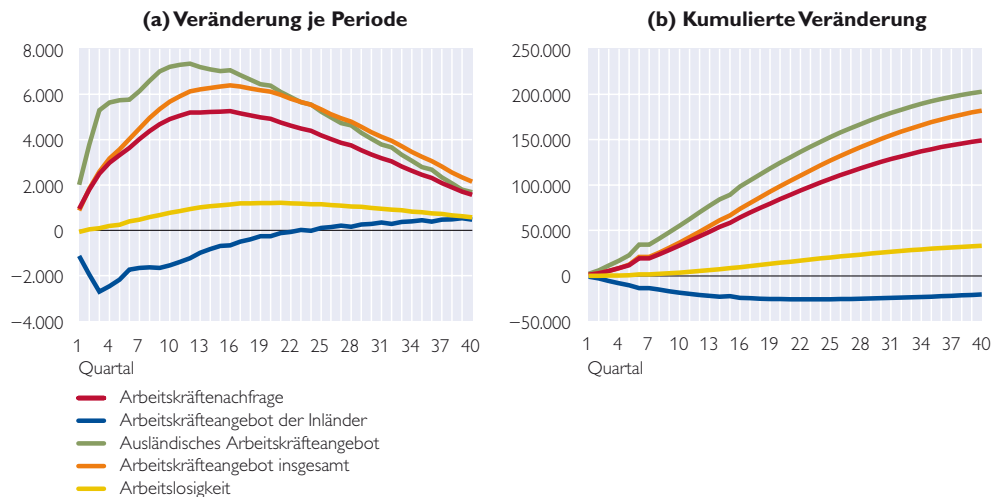
errechnen. Als Datengrundlage dienen die ersten Differenzen der saisonbereinigten Quartalszahlen des Arbeitskräfteangebots der Inländer, der unselbstständigen Beschäftigung insgesamt und der Absolutzahl des ausländischen Arbeitskräfteangebots vom ersten Quartal 1974 bis zum zweiten Quartal 2007. Zwei gebräuchliche Tests auf Stationarität führten zu einem Verwerfen der Nullhypothese, dass Einheitswurzeln in der jeweiligen Zeitreihe vorliegen. Tests auf Kointegration zwischen den einzelnen noch nicht differenzierten $I(1)$ -Zeitreihen ergaben in diesem Fall keine Evidenz für das Vorhandensein von kointegrierenden Relationen im Gleichungssystem. Im nächsten Schritt wurden vier VAR(p)-Modelle mit $p = 1 \dots 4$ geschätzt und jeweils in Bezug auf das Akaike-Informationskriterium (AIC) und das Bayes-Informationskriterium (BIC) verglichen. Während das BIC erwartungsgemäß ein VAR(1)-Modell favorisierte, wies ein VAR(4)-Modell bezüglich AIC den besten Wert aus. Da bei der vorliegenden Studie nicht so sehr die Anpassungsgüte, sondern eher die Prognosegüte des Modells von Interesse ist, wurde zur weiteren Analyse ein VAR(4)-Modell gewählt.

Im Unterschied zur Studie von Hofer und Huber (2001) wurde, um die Reaktion des Arbeitsmarktes auf einen exogenen Schock zu untersuchen, kein einmaliger Zuwanderungsschock zum Zeitpunkt 0 angenommen, sondern es wurden 40 Quartale lang jeweils verallgemeinerte Impulsantworten (Pesaran und Shin, 1998) simuliert und die daraus resultierenden Effekte untersucht. Im Aggregat betrug die zusätzliche Erwerbspersonenzuwanderung nach 40 Quartalen knapp 203.000 Personen, was in etwa der gesamten Erwerbspersonenzuwanderung aus allen EU-8-Staaten entspricht, wie sie Hofer und Huber (2001) unterstellen sowie Huber und Brücker (2003) in der Hauptvariante errechnen. Es wurde auch darauf geachtet, dass in etwa das Verhalten der Zuwanderung laut Huber und Brücker (2003) nachgebildet wird, das heißt, dass diese zuerst steigt und erst allmählich wieder sinkt.

Grafik 1

Auswirkungen von Zuwanderungsschocks über 40 Quartale

in Personen



Quelle: OeNB.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Innerhalb der nächsten Jahre wird – wahrscheinlich schrittweise – der österreichische Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten geöffnet. In welchem Ausmaß dadurch zusätzliche ausländische Arbeitskräfte nach Österreich kommen werden ist ungewiss. Aufgrund der Literaturstudie erscheint eine Größenordnung von 200.000 innerhalb von zehn Jahren als realistisch. Dies entspräche einem Anstieg der unselbstständigen Ausländerbeschäftigung gegenüber dem gegenwärtigen Stand um etwa 50 %.

Der Einfluss von Zuwanderung auf die gleichgewichtige Arbeitslosenrate ist wahrscheinlich neutral oder kann – falls die zusätzlichen Arbeitskräfte Ungleichgewichte auf dem heimischen Arbeitsmarkt verringern – diese sogar senken. Was die Implikationen für die Inflationsentwicklung anlangt, so ist – gerade im Fall Österreichs, wo durch die geografische Nähe zu den Herkunftslän-

dern nur ein Teil des Einkommens der Arbeitnehmer aus den EU-Mitgliedstaaten im Inland nachfragewirksam wird – eher von einem Sinken des Inflationsdrucks auszugehen.

Es gibt vielfach Befürchtungen, dass die steigende Beschäftigung von Ausländern mit Verschlechterungen der österreichischen Arbeitsmarktlage einhergehen wird. Die in der vorliegenden Studie gesichtete Literatur und die präsentierten empirischen Schätzungen legen nahe, dass im Aggregat auf dem Arbeitsmarkt keine oder nur geringfügig negative Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation von Inländern zu befürchten sind. Dies gilt auf jeden Fall in langfristiger Hinsicht, während kurzfristig ein leichter Anstieg der Arbeitslosigkeit als wahrscheinlich erscheint.

Allerdings zeigt die Literatur auch, dass diese Auswirkungen für verschiedene Gruppen von Arbeitskräften sehr unterschiedlich sein können. Tendenziell müssen vor allem Arbeitnehmer mit geringer Bildung und niedrigem Einkommen (v. a.

Männer) mit einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko und einem langsameren Lohnwachstum rechnen, während besser ausgebildete Arbeitnehmer mit höherem Einkommen sowie Kapitaleigner wahrscheinlich profitieren werden. Hier scheint es

sinnvoll durch aktive Arbeitsmarktpolitik und durch fiskalische Maßnahmen (Senkung der lohnabhängigen Abgaben) die Arbeitsmarktchancen von gefährdeten Arbeitnehmergruppen zu erhöhen.

Literaturverzeichnis

- Angrist, J. D. und A. Kugler. 2003.** Protective or Counter-Productive? Labour Market Institutions and the Effects of Immigration on EU Natives. In: *The Economic Journal* 113 (Juni). F302–F331.
- Barrell, R., J. Fitzgerald und R. Riley. 2007.** EU Enlargement and Migration: Assessing the Macroeconomic Impacts. NIESR Discussion Paper 292.
- Barro, R. J. und X. Sala-i-Martin. 1995.** *Economic Growth*. McGraw-Hill. New York.
- Biffi, G. 2000.** Zuwanderung und Segmentierung des österreichischen Arbeitsmarktes. Ein Beitrag zur Insider-Outsider-Diskussion. In: Husa, K. (Hrsg.). *Internationale Migration*. 207–227.
- Biffi, G. 2007.** SOPEMI Report on Labour Migration. Austria 2006-07. WIFO. Dezember.
- Biffi, G. und J. Bock-Schappelwein. 2003.** Zur Niederlassung von Ausländern in Österreich. Bundesministerium für Inneres. Wien.
- Blanchflower, D., Saleheen, J. und C. Shadforth. 2007.** The Impact of Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy. Jänner.
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2007/speech297.pdf>
- Bock-Schappelwein, J. 2006.** Ungleiche Ausbildungsstruktur unter der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich: Herausforderung für den Aus- und Weiterbildungsmarkt. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 2. Juni. 191–204.
- Borjas, G. J. 1995.** The Economic Benefits from Immigration. In: *Journal of Economic Perspectives* 9(2). Frühjahr. 3–22.
- Borjas, G. J. 1999.** The Economic Analysis of Immigration. In Ashenfelter, O. und D. Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*. Volume 3. Elsevier. 1697–1760.
- Brücker, H. und T. Boeri. 2000.** The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labor Markets in the EU Member States. European Integration Consortium. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Cahuc, P. und A. Zylberberg. 2006.** *The Natural Survival of Work*. The MIT Press.
- Chiswick, B. R. und P. W. Miller. 2007.** The International Transferability of Immigrants' Human Capital Skills. IZA discussion paper 2670. Bonn.
- Der Standard. 2007a.** Bartenstein sucht Konsens zu Übergangsfristen nach 2009. 6. Dezember.
- Der Standard. 2007b.** Leistbar, aber illegal: Betreuung zu Hause. 13. Dezember.
- EZB. Im Erscheinen.** 9th Structural Issues Report on Labour Supply in the Euro Area. Frankfurt.
- Europäische Kommission. 2006.** Geographic Mobility within the EU. In: *Employment in Europe 2006*. Kapitel 5. DG Employment and Social Affairs. Brüssel. 207–246.
- Fassmann, H. und C. Hintermann. 1997.** Migrationspotential Ostmitteleuropa. Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. ISR Forschungsbericht 15. Wien.

- Heinz, F. F. und M. Ward-Warmedinger. 2006.** Cross-Border Labour Mobility Within and Enlarged EU. Occasional Paper Series 52. Oktober.
- Hofer, H. und P. Huber. 2001.** Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt. In: Mayerhofer, P. und G. Palme (Koordination): Preparity – Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung. Teilprojekt 9. WIFO.
- Hofer, H. und P. Huber. 2002.** Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf das Lohngefüge in Westeuropa mit besonderer Berücksichtigung Österreichs. In: Berichte und Studien 2. OeNB. 161–176.
- Huber, P. 2001.** Migration und Pendeln infolge der EU-Erweiterung. Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung. Teilprojekt 10. WIFO.
- Huber, P. und H. Brücker. 2003.** Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung. Wien. November.
- Münz, R. 2007.** Migration in Europa, Migration in der Welt. In: Europäische Rundschau 35(2). 105–122.
- Nickell, S. 2007.** Immigration: Trends and Macroeconomic Implications. Konferenzpapier für die BIZ-Konferenz „Globalisation and Population Trends: Implications for Labour Markets and Inflation“. 2. bis 3. Dezember.
- OECD. 2007a.** International Migration Outlook. Paris.
- OECD. 2007b.** Wirtschaftsberichte: Österreich. Paris.
- Pesaran, H. und Y. Shin. 1998.** Generalized Impulse Response Analysis in Linear Multivariate Models. In: Economics Letters 58(1). 17–29.
- Sinn, H.-W. und M. Werding. 2001.** Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung: Wo liegen die Probleme? In: ifo Schnelldienst 8. 18–31.
- Stiglbauer, A. 2006.** Die (neue) OECD Jobs Study: eine Einführung und Bewertung. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q3/06. OeNB. 66–84.
- Straubhaar, T. 2001.** Ost-West-Migrationspotenzial: Wie groß ist es? HWWA Discussion Paper 137. Hamburg.
- Winter-Ebmer R. und J. Zweimüller. 1996.** Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991. In: Holzmann, R. und R. Neck (Hrsg.): Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich. Manz. 55–104.