

**Auswirkungen einer Erleichterung
des Arbeitsmarktzuganges für
Asylsuchende in Österreich**

Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer,
Andrea Hartmann, Maria Thalhammer

Auswirkungen einer Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende in Österreich

Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber

April 2015

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Begutachtung: Marcus Scheiblecker, Thomas Horvath, Helmut Mahringer • Wissenschaftliche Assistenz:
Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann, Maria Thalhammer

Inhalt

Aus Asylgründen nach Österreich zugewanderte Personen weisen einen hohen Anteil an mittleren Qualifikationen auf, der aber in den rezenten Kohorten gesunken ist. Aus Asylgründen Zugewanderte, die erst kurz in Österreich sind, und aus Asylgründen zugewanderte Frauen sind dabei gegenüber anderen Zuwanderungsgruppen in ihrer Arbeitsmarktintegration benachteiligt. In den Jahren 2006 bis 2014 erhielten außerdem nur 2.840 Asylwerbern und Asylwerberinnen als Erntehelfer in der Land- und Forstwirtschaft bzw. im Sommer- oder Wintertourismus einen Arbeitsplatz. Zumeist erhielt dabei ein Asylwerber bzw. eine Asylwerberin nur eine Bewilligung pro Jahr, und die durchschnittliche Dauer des Beschäftigungsverhältnisses in einer solchen Bewilligung betrug etwa 120 Tage. Die Kontingentarbeitsplätze konzentrieren sich auch auffällig auf Personen aus dem früheren Jugoslawien und der Türkei. Die möglichen Lohn-, Verteilungs- und Verdrängungswirkungen einer großzügigeren Gestaltung des Arbeitsmarktzuganges für Asylwerber und Asylwerberinnen während der Laufzeit ihrer Verfahren dürften aber gering sein. Als einzige nennenswerte Auswirkung zeigen sich in einer Simulation eine kurzfristige Erhöhung der Arbeitslosenquote um 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte und ein anschließender – allerdings sehr langsamer – Rückgang.

Rückfragen: julia.bock-schappelwein@wifo.ac.at, peter.huber@wifo.ac.at, andrea.grabmayer@wifo.ac.at, andrea.hartmann@wifo.ac.at

2015/487-2/S/WIFO-Projektnummer: 9714

© 2015 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 50 € • Download 40 €: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/59410>

Auswirkungen einer Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende in Österreich

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Übersichten	III
Verzeichnis der Abbildungen	V
1. Einleitung	1
2. Europäischer Vergleich	3
2.1 <i>Die Entwicklung von Asylanträgen im internationalen Vergleich</i>	3
2.1.1 <i>Asylanträge</i>	3
2.1.2 <i>Asylentscheidungen</i>	8
2.2 <i>Asylpolitik in den europäischen Empfängerländern</i>	11
2.3 <i>Auswirkungen der Asylpolitik auf die Ziellandwahl: Ein Literaturüberblick</i>	13
2.3.1 <i>Qualitative Untersuchungen</i>	14
2.3.2 <i>Quantitative Untersuchungen</i>	16
2.4 <i>Auswirkungen von Asylgesetzesänderungen auf die Zahl von AsylwerberInnen: Eine empirische Untersuchung</i>	18
2.4.1 <i>Eine ökonometrische Schätzung</i>	22
2.5 <i>Zusammenfassung</i>	24
3. Ausmaß-, Struktur- und Arbeitsmarktintegration von AsylwerberInnen (bzw. anerkannten Flüchtlingen)	25
3.1 <i>Literaturüberblick</i>	25
3.2 <i>Größenordnung und Struktur der Asylanträge in Österreich</i>	29
3.2.1 <i>Entscheidungen über Asylanträge</i>	31
3.2.2 <i>Personenspezifische Merkmale von Asylsuchenden</i>	33
3.3 <i>Charakteristika der AsylwerberInnen und Arbeitsmarktintegrationserfolg</i>	38
3.3.1 <i>Demographische Merkmale</i>	38
3.3.2 <i>Arbeitsmarktintegration</i>	41
3.3.3 <i>Regressionsanalysen</i>	45
3.4 <i>Sonderauswertung zur befristeten Beschäftigung von AsylwerberInnen in den Saisonbranchen</i>	49
3.5 <i>Zusammenfassung</i>	53

4. Mögliche Auswirkungen eines beschränkten Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	55
4.1 Einleitung	55
4.2 Theoretische Ansatzpunkte	56
4.3 Empirische Ergebnisse zu den Auswirkungen von Migration: Ein Literaturüberblick	61
4.4 Grundlagen für eine Simulation	65
4.4.1 Modell	65
4.4.2 Daten und Schätzergebnisse	67
4.5 Schätzung des Arbeitskräfteangebotsanstiegs und Szenarien	71
4.5.1 Annahmen	71
4.5.2 Szenarien und Varianten	75
4.5.3 Angebotseffekte	76
4.6 Simulationsergebnisse	77
4.6.1 Ergebnisse der Szenarien	77
4.6.2 Sensitivitätsanalyse	81
4.7 Potentielle Verteilungs- und Verdrängungswirkungen	83
4.8 Zusammenfassung	86
5. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	89
5.1 Ergebnisse im Überblick	89
5.1.1 Auswirkungen von Asylpolitik auf Asylanträge	90
5.1.2 Ergebnisse zu den Qualifikationen und der Arbeitsmarktintegration von aus Asylgründen Zugewanderten	91
5.1.3 Ergebnisse zum gegenwärtigen Arbeitsmarktzugang	92
5.1.4 Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt	93
5.2 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	94
5.2.1 Zielrichtung möglicher Änderungen im Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen	95
5.2.2 Möglichkeiten der Ausgestaltung eines breiteren Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen	96
5.2.3 Begleitende Maßnahmen zur Betreuung, Integration, Qualifikation und Motivation von AsylwerberInnen	97
5.2.4 Begleitendes Monitoring und internationale Koordination	98
Literaturhinweise	99

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1:	Asylanträge und Asylerstanträge nach EU-Zielländern (2013 und I.-III. Quartal 2014)	6
Übersicht 2.2:	Asylanträge und Asylerstanträge in der EU nach Herkunftsregionen (2013 und I.-III. Quartal 2014)	7
Übersicht 2.3:	Erstinstanzliche Asylentscheidungen in der EU nach Asylland und Art der Entscheidung (2013)	9
Übersicht 2.4:	Endgültige Asylentscheidungen in der EU nach Asylland und Art der Entscheidung (2013)	10
Übersicht 2.5:	Bestimmungen zur Arbeitsaufnahme in ausgewählten EU-Ländern	12
Übersicht 2.6:	Untersuchungen zu den Ansiedlungsmotiven von Flüchtlingen (Interviews und qualitative Studien)	14
Übersicht 2.7:	Untersuchungen zu den Ansiedlungsmotiven von Flüchtlingen (ökonometrische Studien)	17
Übersicht 2.8:	Regressionsergebnisse für Auswirkungen von Reformen im Arbeitsmarktzugang auf die Zahl der Asylanträge bzw. Asylerstanträge	23
Übersicht 3.1:	Untersuchungen zu den persönlichen Charakteristika und Integrationserfolg von AsylwerberInnen	27
Übersicht 3.2:	Demographische Struktur der im Ausland geborenen Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Österreich nach Zuwanderungsgrund	38
Übersicht 3.3:	Beschäftigungs-, Arbeitslosen- und Erwerbsquoten von in Ausland Geborenen nach Zuwanderungsgrund	42
Übersicht 3.4:	Beschäftigungs-, Arbeitslosen- und Erwerbsquoten von in den Jahren 1994-2008 Zugewanderten nach Zuwanderungsgrund	43
Übersicht 3.5:	Über- und Unterqualifikation von MigrantInnen nach Zuwanderungsgrund	43
Übersicht 3.6:	Arbeitsbedingungen von MigrantInnen nach Zuwanderungsgrund	44
Übersicht 3.7:	Regressionsergebnisse zur Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen	46
Übersicht 3.8:	Regressionsergebnisse zur Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen nach Aufenthaltsgrund	48
Übersicht 4.1:	Ergebnisse von mikroökonometrischen Untersuchungen zur Auswirkung von Migration auf heimische Arbeitskräfte in Österreich	63
Übersicht 4.2:	Schätzergebnisse des Modells	70
Übersicht 4.3:	Anzahl der Personen in der Grundversorgung nach Altersgruppen und Geschlecht (2010-2013)	71
Übersicht 4.4:	Annahmen über Altersstruktur, Anteil der positiven Bescheide und zu erwartende Erwerbsquoten der AsylwerberInnen im Jahr 2015	72
Übersicht 4.5:	Annahmen über Angebotsausweitung in verschiedenen Szenarien	76
Übersicht 4.6:	Ergebnisse einer Regressionsanalyse zum Zusammenhang zwischen Ab- und Zugängen aus der und in die Beschäftigung in Österreich und Neuzugängen von beschäftigten AusländerInnen	84
Übersicht 4.7:	Ergebnisse einer Regressionsanalyse zum Zusammenhang zwischen Ab- und Zugängen aus der und in die Beschäftigung in Österreich und Neuzugängen von beschäftigten AusländerInnen nach Branchen und Bundesländern	86

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1: Zahl der Asylanträge nach Jahren und Empfängerregionen	4
Abbildung 2.2: Zahl der anerkannten Flüchtlinge nach Jahren und Empfängerregionen	5
Abbildung 2.3: Asylersanträge in Deutschland, Belgien und Lettland vor und nach der Reform des Arbeitsmarktzugangs im Vergleich zu Ländern ohne Reformen	20
Abbildung 2.4: Entwicklung der Zahl der Asylersanträge in Deutschland aus den 7 größten Sendeländern (vor und nach der Reform)	21
Abbildung 3.1: Asylwesen (Ansuchen, positive und negative Erledigung von Asylanträgen) in Österreich (1990-2014)	30
Abbildung 3.2: Anteil der Asylansuchen von Personen aus den fünf antragsstärksten Herkunftsregionen (2003-2014)	31
Abbildung 3.3: Asylanträge und positive Entscheidungen über Asylanträge in Österreich (1990-2014)	32
Abbildung 3.4: Asylanträge nach Geschlecht (1998-2014)	34
Abbildung 3.5: Männeranteil unter den Asylsuchenden in Österreich nach Herkunftsregionen (2013)	34
Abbildung 3.6: Männeranteil unter den Asylsuchenden in der EU 28 (2013)	35
Abbildung 3.7: Asylanträge nach Altersgruppen (2008, 2013)	35
Abbildung 3.8: Bevölkerungsanteil im Alter ab 25 Jahren mit mindestens ISCED 3-Abschluss nach Geschlecht in ausgewählten Staaten seit 2010, die bedeutende Herkunftsregionen von AsylwerberInnen in Österreich darstellen	37
Abbildung 3.9: Demographische Struktur der aus Asylgründen in den Jahren 1994 bis 2008 zugewanderten Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Österreich	41
Abbildung 3.10: Asylsuchenden erteilte Kontingentbewilligungen (2006-2014)	51
Abbildung 3.11: Beschäftigungsphasen nach einer Kontingentbewilligung (2006-2013)	52
Abbildung 3.12: Durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses während einer Kontingentbewilligungsphase (2006-2012)	52
Abbildung 4.1: Effekte von Arbeitskräftemigration auf den Arbeitsmarkt in einem Arbeitskräfteangebots- und Nachfrageschema	57
Abbildung 4.2: Effekte von Arbeitskräftemigration auf den Arbeitsmarkt in einem Arbeitsmarktmodell mit Arbeitslosigkeit	58
Abbildung 4.3: Effekte von Arbeitskräftemigration auf den Arbeitsmarkt in einem Arbeitsmarktmodell mit hoch und niedrig qualifizierten Arbeitskräften	59
Abbildung 4.4: Entwicklung von Ausländeranteil, Angebot der inländischen Arbeitskräfte und Beschäftigung nach Bundesländern 1997 bis 2014	68
Abbildung 4.5: Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Gewährung des Arbeitsmarktzuganges und der Verfahrensdauer	74

Abbildung 4.6: Simulationsergebnisse (Verfahrensdauer 6 Monate)	79
Abbildung 4.7: Simulationsergebnisse (Verfahrensdauer 12 Monate)	80
Abbildung 4.8: Sensitivitätsanalyse (Durchschnittliche Verfahrensdauer 12 Monate)	82

1. Einleitung

In Österreich haben AsylwerberInnen laut § 4 Abs. 1 Z 1 AuslBG ab dem dritten Monat nach Zulassung zum Asylverfahren einen bewilligungspflichtigen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Dieser wird allerdings gegenwärtig durch einen Erlass des ehemaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (vom 1.5.2004) auf die kontingentierte Saison- und Erntearbeit beschränkt. Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Auswirkungen eines bewilligungspflichtigen Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende auf den österreichischen Arbeitsmarkt ohne Einschränkung auf diese kontingentierten Bereiche zu untersuchen. Im Detail behandelt die Studie dabei vier verschiedene Fragestellungen, die für eine Abschätzung der Auswirkungen eines solchen beschränkten, allerdings für alle Branchen geltenden, Arbeitsmarktzuganges relevant sind:

- Zunächst wird untersucht, inwieweit sich aus früheren Änderungen im Arbeitsmarktzugang in anderen Ländern (wie z. B. die rezente Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges in Deutschland) Rückschlüsse auf die dadurch verursachten Änderungen in den Migrationsbewegungen von AsylwerberInnen ziehen lassen.
- Anschließend werden auf Grundlage der sehr eingeschränkten Datenlage zur Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten einige Befunde über die Qualifikationen und Arbeitsmarktintegration dieser Gruppe von MigrantInnen in Österreich getroffen. Hier wird eine Sondererhebung der österreichischen Arbeitskräfteerhebung des Jahres 2008 genutzt, um Aussagen über die Qualifikationen und den Integrationserfolg von Personen, die aus Asylgründen nach Österreich wanderten, im Vergleich zu anderen Zuwandernden zu treffen.
- Außerdem wird anhand einer Sonderauswertung eines anonymisierten Individualdatensatzes des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (INDI-DV) und zur bewilligungspflichtigen Beschäftigung des AMS (Arbeitsmarktservice Österreich) untersucht, wie sich der Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen und insbesondere die Beschäftigung von Personen gestaltet, die bereits während ihres Asylverfahrens Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt hatten.
- Schlussendlich wird – abhängig von verschiedenen Szenarien – untersucht, mit welchen Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt (Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aber auch Löhne, Verteilung und Arbeitsmarktdynamik) zu rechnen wäre, wenn es zu einer Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges, d. h. zu einer bewilligungspflichtigen Beschäftigung ohne Einschränkung auf spezifische Branchen, nach dem 3., 6. bzw. 9. Monat nach Stellung des Asylantrages käme.

Diese vier Untersuchungsziele reflektieren dabei einige der Hoffnungen und auch Befürchtungen, die mit einem liberaleren Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen in Österreich verbunden sind. Diese bestehen zum einen aus Befürchtungen, dass eine solche Lockerung negative Auswirkungen auf Arbeitsmarktlage heimischer oder alteingesessener ausländischer Arbeitskräfte haben könnte, oder aber, dass eine übermäßig liberale Handhabung des

Arbeitsmarktzuganges zu einer weiteren Zuwanderung von AsylwerberInnen führt. Zum anderen ist mit einer solchen Lockerung aber auch die Hoffnung verbunden, AsylwerberInnen einen effektiven Arbeitsmarktzugang zu ermöglichen und ihre Integration in die österreichische Gesellschaft zu unterstützen, was in weiterer Folge auch zu reduzierten Sozialausgaben für diese Gruppe führen sollte.

Hinsichtlich aller vier Untersuchungsziele ist einschränkend festzuhalten, dass die Datenlage und der Wissensstand zu Struktur und Zahl der von einer solchen Lockerung des Arbeitsmarktzuganges betroffenen Personen sehr mangelhaft sind. Aus Sicht der Zielsetzungen der vorliegenden Studie erweisen sich dabei der geringe Erkenntnisstand hinsichtlich der Zahl der AsylwerberInnen in Österreich und ihrer Qualifikation sowie der Dauer ihrer Verfahren als die wichtigsten Einschränkungen. Dies bedingt, dass zur Abschätzung der Arbeitsmarktauswirkungen einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen eine Vielzahl von Annahmen und Schätzungen notwendig sind. Diese erhöhen die mit einer solchen Maßnahme verbundenen Unsicherheiten.

Um diese Unsicherheiten zu verringern, werden in jedem Kapitel auch theoretische Erwartungen und auch Ergebnisse der internationalen Literatur zusammengefasst, sowie eigenständige Untersuchungen vorgenommen. Trotz dieses recht umfassenden Ansatzes handelt es sich in vielen der von der Studie angesprochenen Fragestellungen um eine erste Bestandsaufnahme, sodass weitere Untersuchungen zu den verschiedenen hier angesprochenen Themen ebenso wie eine bewusster Sammling konsistenter Daten sicherlich sinnvoll und erstrebenswert erscheinen. Dies schon alleine deswegen, weil es sich bei Flüchtlingsströmen, wie in den nächsten Kapiteln gezeigt wird, um ein dynamisches und auch vielschichtiges Phänomen handelt, dessen Steuerung gegenwärtig auch international auf einer sehr mangelhaften Datenbasis erfolgt. Dementsprechend wichtig wäre es für ein rationales Management von Flüchtlingsbewegungen und auch zur Entemotionalisierung der Diskussion entsprechende empirische Befunde zu erhalten.

2. Europäischer Vergleich

2.1 Die Entwicklung von Asylanträgen im internationalen Vergleich

Flüchtlinge unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von ArbeitsmigrantInnen. Dies ergibt sich schon aus der rechtlichen Grundlage, aufgrund derer AsylwerberInnen in ihrem jeweiligen Zielland Aufnahme finden. Während bei ArbeitsmigrantInnen der Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang im Empfängerland frei nach nationalstaatlichen Bestimmungen geregelt werden, erhalten anerkannte Flüchtlinge ihren Aufenthaltstitel aufgrund einer völkerrechtlichen Vereinbarung, der sogenannten Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Diese definiert Flüchtlinge als Personen, die sich außerhalb ihres Heimatlandes aufhalten und in dieses aufgrund einer "... begründeten Furcht vor Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung" (Artikel 1, Genfer Flüchtlingskonvention 1951) nicht zurückkehren wollen oder können. Überdies legt diese Konvention in der sogenannten Nicht-Zurückweisungsklausel fest, dass Personen, die unter den Bestimmungen der Konvention Asyl beantragen, nicht unfreiwillig in ein Gebiet zurückgewiesen werden dürfen, in welchem sie dem Risiko der Verfolgung ausgesetzt sind. Personen, die unter diese Regelungen fallen, erhalten daher nach den Regeln der Flüchtlingskonvention ein Aufenthaltsrecht als subsidiär Schutzberechtigter.¹⁾

Wiewohl anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte²⁾ auch nach der Qualifikationsrichtlinie der EU (Richtlinie 2011/95/EU) ein Aufenthaltsrecht (und in vielen Ländern – siehe dazu unten – unter bestimmten Voraussetzungen auch während der Laufzeit des Asylverfahrens einen Arbeitsmarktzugang) erhalten, legt die Genfer Konvention doch die weltweiten Grundlagen der Asylpolitik fest. Sie wurde allerdings zu Zeiten des Kalten Krieges entworfen, in denen der (quantitativ eher kleine) Hauptflüchtlingsstrom aus den kommunistischen Ländern Osteuropas in den meisten Aufnahmeländern willkommen war. Dementsprechend war sie nicht auf die Steuerung einer großen Zahl von Flüchtlingen ausgerichtet. Sie überließ ihren Signatarstaaten auch einiges an Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen, der Regeln zur Bearbeitung von Asylanträgen und der Behandlung von AsylwerberInnen während der Laufzeit eines Asylverfahrens im Empfängerland.

2.1.1 Asylanträge

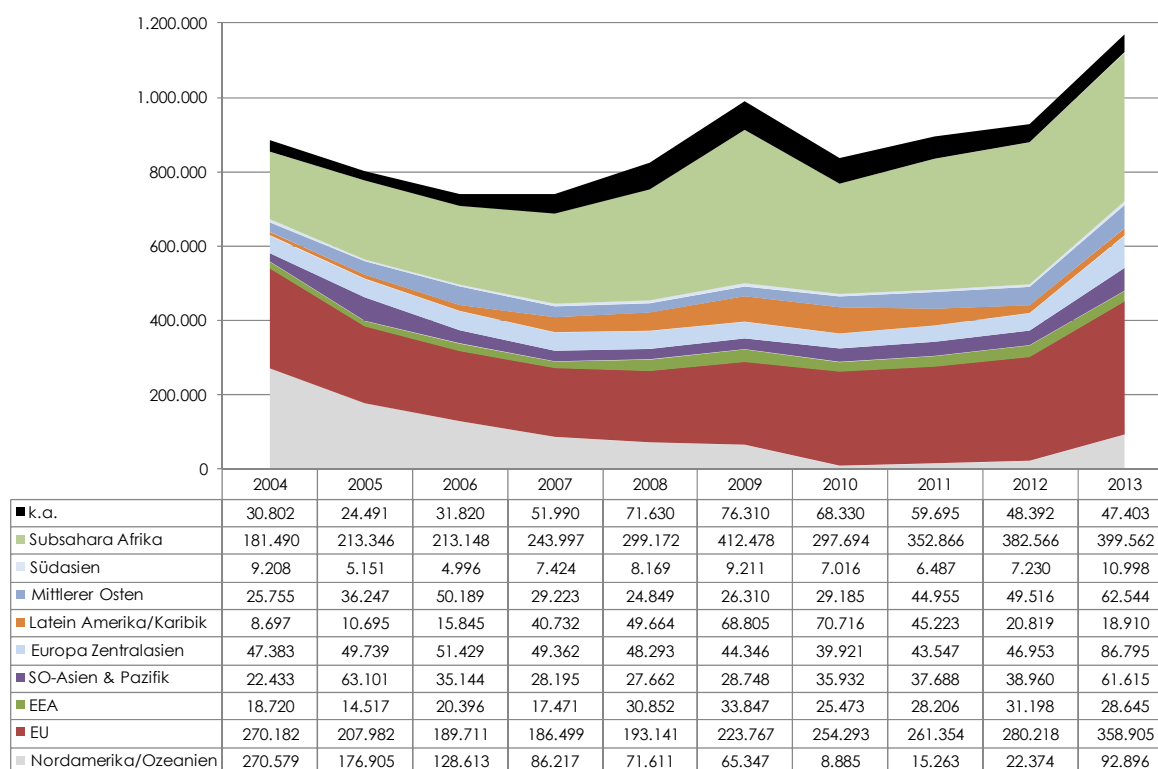
Tatsächlich erwiesen sich Flüchtlingsströme gerade in den 1990er und 2000er-Jahren als ein sehr dynamischer Teil der weltweiten Migrationsbewegungen. Während in den frühen 1970er-

¹⁾ Daneben sehen die Regelungen in vielen Ländern auch noch andere Möglichkeiten vor, ein Aufenthaltsrecht (z. B. über ein sogenanntes Bleiberecht) zu erhalten.

²⁾ Subsidiär Schutzberechtigte sind Personen, denen trotz fehlender Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Konvention die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, Bestrafung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts droht.

Jahren nach Schätzungen von *Hatton* (2004) auf Grundlage von Zahlen des UNHCR in ganz Europa pro Jahr weniger als 50.000 neue Asylanträge gestellt wurden, waren es in den frühen 1990er-Jahren 500.000 Anträge. Obwohl diese Zahl Ende der 1990er-Jahre wieder leicht (auf 300.000) zurückging, wurden in den Jahren 2004 bis 2013 laut UNHCR in Europa weiterhin jährlich durchschnittlich rund 200.000 Asylanträge gestellt und im letzten Jahr, für welches weltweite Flüchtlingsstatistiken (laut UNHCR) verfügbar sind (2013), stieg die Zahl der Asylanträge in Europa wieder auf über 350.000 an (Abbildung 2.1). Weltweit belief sich die Zahl der neu gestellten Asylanträge im Jahr 2013 hingegen auf 1,2 Millionen. Damit war die Europäische Union hinter den Staaten des subsaharischen Afrikas die zweitwichtigste der in Abbildung 2.1 dargestellten Empfängerregionen für Flüchtlinge weltweit. Auf sie entfielen annähernd 31% der weltweiten Asylanträge.

Abbildung 2.1: Zahl der Asylanträge nach Jahren und Empfängerregionen



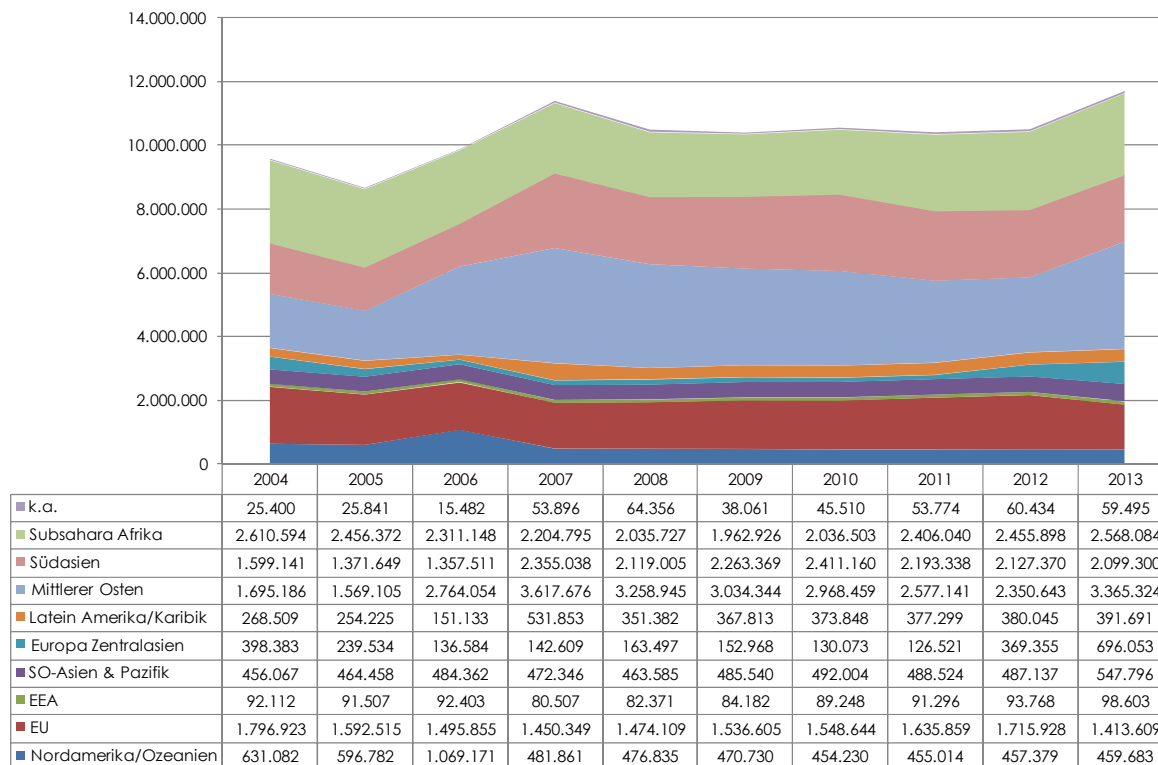
Q: UNHCR, Welt Bank, WIFO-Berechnungen. – K.A. = keine Angabe, EEA=Länder des EWR außerhalb der EU.

Betrachtet man hingegen die Zahl der in den einzelnen Staaten lebenden anerkannten Flüchtlinge, zeigt sich ein etwas anderes Bild.³⁾ Insbesondere leben nach wie vor die meisten Flüchtlinge in den ärmeren Regionen der Welt. Von den weltweit laut UNHCR rund 11,7 Millionen Flüchtlingen leben über 3 Millionen im mittleren Osten und jeweils mehr als 2 Millionen im

³⁾ Diese Unterschiede ergeben sich unter anderem auch aufgrund einer ungenaueren Statistik der Asylanträge als der anerkannten Flüchtlinge (UNHCR, 2014).

subsaharischen Afrika und in Südasien. In der EU wird der Bestand an anerkannten Flüchtlingen laut UNHCR 2013 auf 1,4 Millionen geschätzt. Damit lag der Anteil der EU an der Gesamtflüchtlingszahl zuletzt bei rund 12%.

Abbildung 2.2: Zahl der anerkannten Flüchtlinge nach Jahren und Empfängerregionen



Q: UNHCR, Welt Bank, WIFO-Berechnungen. – K.A. = keine Angabe, EEA=Länder des EWR außerhalb der EU.

Neuere, wenn auch – aufgrund fehlender oder verspäteter Meldungen – lückenhaftere Daten über Asylanträge in einzelnen Monaten werden von EUROSTAT gesammelt. In diesen Daten wird zwischen Asylern und Asylern differenziert. Unterschiede zwischen diesen beiden Größen ergeben sich dabei, wenn Personen mehrere Asylanträge in zwei verschiedenen Monaten stellen. Generell kommt es daher bei den Asylanträgen zu Mehrfachzählungen, während die Zahl der Asylern einen genaueren Anhaltspunkt über die Zahl der neu hinzugekommenen AsylwerberInnen in einem Land gibt.⁴⁾ Allerdings meldet Österreich die Zahl der Asylern nicht an EUROSTAT. Aus diesem Grund werden in Übersicht 2.1 sowohl die Zahl der Asylanträge als auch die Zahl der Asylern dargestellt.

⁴⁾ In einigen Ländern (z. B. Belgien oder aber auch Schweden) kann aufgrund der in diesen Ländern geltenden Asylgesetze die Zahl der Asylanträge von der Zahl der Asylern deutlich differieren. In anderen sind diese Unterschiede aufgrund der geltenden Asylgesetze hingegen weniger ausgeprägt (siehe http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Asylum_applicant für Details).

Übersicht 2.1: Asylanträge und Asylverfahren nach EU-Zielländern (2013 und I.-III. Quartal 2014)

Land	Asylverfahren						Asylanträge					
	2013	I.-III. Qu. 2014	2013	I.-III. Qu. 2014	2013	I.-III. Qu. 2014	2013	I.-III. Qu. 2014	2013	I.-III. Qu. 2014	2013	I.-III. Qu. 2014
			In %		Pro 1.000 EinwohnerInnen			In %		Pro 1.000 EinwohnerInnen		
AT						17.040	15.530	4,0	3,9	2,0	1,8	
BE	11.955	9.860	3,2	2,8	1,1	0,9	21.020	16.325	5,0	4,1	1,9	1,5
BG	6.880	6.490	1,8	1,8	0,9	0,9	6.475	6.470	1,5	1,6	0,9	0,9
CY	1.035	1.000	0,3	0,3	1,2	1,2	1.155	1.210	0,3	0,3	1,3	1,4
CZ	365	530	0,1	0,1	0,0	0,1	565	650	0,1	0,2	0,1	0,1
DE	109.405	113.025	29,2	31,8	1,4	1,4	126.205	129.925	29,9	32,3	1,6	1,6
DK	7.015	10.680	1,9	3,0	1,3	1,9	6.685	10.135	1,6	2,5	1,2	1,8
EE	70	70	0,0	0,0	0,1	0,1	70	70	0,0	0,0	0,1	0,1
EL	7.720	5.305	2,1	1,5	0,2	0,1	8.035	6.725	1,9	1,7	0,2	0,1
ES	4.100	3.035	1,1	0,9	0,4	0,3	4.235	3.450	1,0	0,9	0,4	0,3
FI	2.840	2.250	0,8	0,6	0,5	0,4	3.010	2.295	0,7	0,6	0,6	0,4
FR	60.305	41.655	16,1	11,7	0,9	0,6	65.835	45.600	15,6	11,3	1,0	0,7
HR	990	215	0,3	0,1	0,2	0,1	1.015	260	0,2	0,1	0,2	0,1
HU	18.475	13.165	4,9	3,7	1,9	1,3	18.800	13.975	4,5	3,5	1,9	1,4
IE	760	865	0,2	0,2	0,2	0,2	775	865	0,2	0,2	0,2	0,2
IT	25.580	42.230	6,8	11,9	0,4	0,7	26.460	42.965	6,3	10,7	0,4	0,7
LT	230	200	0,1	0,1	0,1	0,1	355	230	0,1	0,1	0,1	0,1
LU	805	620	0,2	0,2	1,5	1,1	880	700	0,2	0,2	1,6	1,3
LV	160	280	0,0	0,1	0,1	0,1	170	290	0,0	0,1	0,1	0,1
MT	2.125	910	0,6	0,3	5,0	2,1	2.140	955	0,5	0,2	5,1	2,2
NL	14.140	19.190	3,8	5,4	0,8	1,1	16.670	18.810	3,9	4,7	1,0	1,1
PL	13.850	3.845	3,7	1,1	0,4	0,1	15.070	5.770	3,6	1,4	0,4	0,1
PT	405	210	0,1	0,1	0,0	0,0	405	210	0,1	0,1	0,0	0,0
RO	1.280	1.000	0,3	0,3	0,1	0,1	1.345	1.020	0,3	0,3	0,1	0,1
SE	54.110	55.450	14,4	15,6	5,7	5,7	47.240	54.275	11,2	13,5	4,9	5,6
SI	170	220	0,0	0,1	0,1	0,1	200	235	0,0	0,1	0,1	0,1
SK	230	110	0,1	0,0	0,0	0,0	335	145	0,1	0,0	0,1	0,0
UK	29.540	22.820	7,9	6,4	0,5	0,4	30.135	23.050	7,1	5,7	0,5	0,4
Insgesamt	374.540	355.230	100,0	100,0	0,8	0,7	422.325	402.140	100,0	100,0	0,8	0,8

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – In % = In % aller Anträge in der EU.

Nach diesen Zahlen wurden in den EU-Ländern (exklusive Österreich) 2013 rund 375.000 Asylverfahren gestellt, während sich die Zahl der gestellten Asylanträge (inklusive Mehrfachanträgen und Österreich) auf rund 422.000 belief (wobei davon 17.040 auf Österreich entfallen). Unter den EU-Ländern werden dabei in Deutschland gefolgt von Frankreich und Schweden bei weitem die meisten Asylanträge und Asylverfahren gestellt. Der Anteil Deutschlands lag 2013 in beiden Fällen bei rund 30%, jener Frankreichs bei rund 16% und jener Schwedens (je nach betrachteter Kennzahl) bei zwischen 11% und 14%. Der Anteil Österreichs an allen EU-weit gestellten Asylanträgen lag hingegen bei 4% und war der acht höchste unter den 28 EU-Ländern.

Der hohe Anteil Deutschlands an der Zahl der gestellten Asylanträge in der EU ist allerdings auch zum Teil durch die Größe Deutschlands bedingt. Betrachtet man die Zahl der Asyl-

anträge pro 1.000 EinwohnerInnen, um für diesen Größeneffekt zu kontrollieren, wurden 2013 die meisten Asylerstanträge pro 1.000 EinwohnerInnen 2013 in Schweden (5,7 pro 1.000 EinwohnerInnen) gestellt. Aber auch Malta (5,0 pro 1.000 EinwohnerInnen), Ungarn (1,9 pro 1.000 EinwohnerInnen) und Luxemburg (1,5 pro 1.000 EinwohnerInnen) liegen in dieser Statistik vor Deutschland. Bei der Zahl der gestellten Anträge liegt außerdem auch Österreich (mit 2 Anträgen pro 1.000 EinwohnerInnen) vor Deutschland. Damit ist Österreich innerhalb Europas eines der wichtigsten Asylländer. Dies wird auch durch einen UNHCR Bericht des Jahres 2014 (UNHCR, 2014) bestätigt. Nach diesem war Österreich 2013 gemessen an der Einwohnergröße das 8. wichtigste Zielland für Flüchtlinge weltweit (siehe dazu auch Kapitel 3).

Übersicht 2.2: Asylanträge und Asylerstanträge in der EU nach Herkunftsregionen (2013 und I.-III. Quartal 2014)

Sendelandgruppe	Asylerstanträge				Asylanträge			
	2013	I.-III. Qu. 2014	2013	I.-III. Qu. 2014	2013	I.-III. Qu. 2014	2013	I.-III. Qu. 2014
			In %				In %	
Unbekannt	12.935	15.010	3,5	4,2	4.300	5.840	1,0	1,5
Geringes Einkommen	95.745	102.805	25,6	28,9	107.405	114.760	25,4	28,5
Unteres mittleres Einkommen	139.210	153.495	37,2	43,2	155.750	171.050	36,9	42,5
Oberes mittleres Einkommen	90.715	74.145	24,2	20,9	112.455	95.395	26,6	23,7
Hohes Einkommen: nicht OECD	35.630	9.430	9,5	2,7	42.040	14.710	10,0	3,7
Hohes Einkommen: OECD	305	345	0,1	0,1	375	385	0,1	0,1
Nordamerika/Ozeanien	55	95	0,0	0,0	60	100	0,0	0,0
EU	515	270	0,1	0,1	660	340	0,2	0,1
EEA	5	0	0,0	0,0	5	0	0,0	0,0
SO-Asien & Pazifik	8.200	6.040	2,2	1,7	9.225	6.780	2,2	1,7
Europa Zentralasien	113.665	76.615	30,3	21,6	141.140	100.030	33,4	24,9
Latein Amerika/Karibik	3.050	2.795	0,8	0,8	3.320	3.025	0,8	0,8
Mittlerer Osten	88.975	103.545	23,8	29,1	98.980	118.580	23,4	29,5
Südasien	56.275	46.675	15,0	13,1	66.295	55.945	15,7	13,9
Subsahara Afrika	90.240	103.525	24,1	29,1	97.690	110.925	23,1	27,6
Nicht zurechenbar	13.560	15.670	3,6	4,4	4.950	6.415	1,2	1,6
Insgesamt	374.540	355.230	100,0	100,0	422.325	402.140	100,0	100,0

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – In % = In % aller Anträge in der EU.

Zum Zeitpunkt der Auswertung des Datensatzes waren die Daten für 2014 noch nicht vollständig publiziert. Allerdings lag die Zahl der in Europa gestellten Asylanträge bereits in den ersten drei Quartalen dieses Jahres um nur ungefähr 20.000 Fälle unter den Werten des gesamten Vorjahres, und auch die Erstanträge lagen um etwa dieselbe Größenordnung unter dem Vorjahreswert. Die Zahl der Asylanträge (und auch der Asylerstanträge) wird daher in der EU, aller Voraussicht nach, 2014 gegenüber 2013 deutlich steigen. Auch die Anteile der einzelnen Empfängerländer in der EU dürften sich etwas verschieben, da sich die AsylwerberInnen bereits während der ersten drei Quartale 2014 noch stärker auf Deutschland und Schweden konzentrierten als bisher. Für Österreich zeichnen sich dabei – bei einer allerdings ebenfalls steigenden Zahl an Flüchtlingen – keine deutlichen Anteilsgewinne oder -verluste ab.

Der überwiegende Teil der AsylantragstellerInnen in Europa kam 2013 aus anderen europäischen oder zentralasiatischen Ländern, aus dem subsaharischen Afrika und aus dem mittleren Osten. Diese drei Regionen trugen (sowohl bei den Erstanträgen als auch bei den Anträgen) gemeinsam zu mehr als drei Viertel zu den gesamten Asylanträgen in Europa bei. Ähnlich wurden 2013 mehr als 60% der Asylanträge (sowohl bei den Erstanträgen als auch bei den Anträgen) von Personen mit einer Staatsbürgerschaft von Ländern mit (laut Weltbankdefinition) niedrigem bzw. niedrigem mittlerem Einkommen gestellt. Für 2014 zeichnet sich – aufgrund der gegenwärtigen Konflikte in dieser Region – eine steigende Konzentration der Zuwanderungsstruktur auf den mittleren Osten ab. Dies führt auch zu einem steigenden Anteil der Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen.

2.1.2 Asylentscheidungen

Im Gegensatz zu anderen MigrantInnen erhalten AsylwerberInnen erst nach positivem Abschluss ihres Asylverfahrens ein auf Dauer ausgerichtetes Aufenthaltsrecht mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang. Dieses Aufenthaltsrecht kann dabei entweder aufgrund einer Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Konvention (Konventionsflüchtling), als subsidiär Schutzberechtigter oder aus anderen Gründen (z. B. in Form eines Bleiberechtes) erfolgen, wobei der letztgenannte Status in verschiedenen EU-Ländern unterschiedlich geregelt ist. Dementsprechend ist auch die Zahl der entschiedenen Verfahren (insbesondere der positiv entschiedenen Verfahren) eine wichtige asylpolitische Kennzahl, da sie anzeigt, wie viele der AsylwerberInnen nach der Beendigung des Asylverfahrens tatsächlich ein unbegrenztes Aufenthalts- und Arbeitsrecht in ihrem Aufnahmeland erhalten.

Eurostat stellt zu diesen Entscheidungen einerseits Kennzahlen zur endgültigen Entscheidung und zur erstinstanzlichen Entscheidung zur Verfügung (Übersicht 2.3). Beide sind mit einiger Vorsicht zu interpretieren, da es sich bei den Kennzahlen zu Letztentscheidungen nur um Verfahren handelt, die eine höhere als die erste Instanz durchschreiten, wobei es überdies den meldenden Ländern überlassen wird, was sie als endgültige Entscheidung ansehen. Aufgrund der uneinheitlichen Rechtslage in den europäischen Asylverfahren ist daher davon auszugehen, dass diese Daten weitgehend unvergleichbar sind. Die Schwäche der Zahl der erstinstanzlichen Entscheidungen ist hingegen, dass sie – sofern Einspruchsrechte bestehen – nichts über den weiteren Verlauf der Verfahren aussagen, die erstinstanzlich abgelehnt werden.

Trotz dieser erheblichen Schwächen zeigen diese Zahlen (Übersichten 2.3 und 2.4) auch, dass EU-weit 2013 nur 34% der Asylverfahren in der ersten Instanz positiv entschieden wurden, aber 66% negativ, wobei annähernd gleich viele Personen eine erstinstanzliche Anerkennung als Flüchtling nach Genfer Konvention erhalten, wie als subsidiär Schutzberechtigte. Bei letztinstanzlichen Entscheidungen liegt die Anerkennungsquote noch niedriger. Dies legt die Vermutung nahe, dass es sich bei einem nicht unerheblichen Teil der AsylwerberInnen um Personen handelt, die die (allerdings zugegebenermaßen oftmals strengen) Bedingungen zur Aufnahme als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte nicht erfüllen.

Übersicht 2.3: Erstinstanzliche Asylentscheidungen in der EU nach Asylland und Art der Entscheidung (2013)

	Insgesamt	Davon...							
		Positiv insgesamt		Positiv Genfer Konvention		Positiv subsidiär Schutzberechtigt		Abgelehnt	
		absolut	In %	absolut	In %	absolut	In %	absolut	In %
Belgien	21.505	6.280	29,2	3.910	18,2	2.375	11,0	15.220	70,8
Bulgarien	2.810	2.460	87,5	180	6,4	2.280	81,1	355	12,6
Tschechien	920	345	37,5	90	9,8	240	26,1	570	62,0
Dänemark	7.010	2.810	40,1	1.600	22,8	1.130	16,1	4.200	59,9
Deutschland	76.360	20.125	26,4	10.915	14,3	7.005	9,2	56.235	73,6
Spanien	55	10	18,2	5	9,1	0	0,0	45	81,8
Irland	840	150	17,9	130	15,5	20	2,4	695	82,7
Griechenland	13.080	500	3,8	255	1,9	175	1,3	12.580	96,2
Spanien	2.380	535	22,5	205	8,6	325	13,7	1.845	77,5
Frankreich	61.715	10.705	17,3	9.140	14,8	1.565	2,5	51.010	82,7
Kroatien	185	25	13,5	5	2,7	15	8,1	165	89,2
Italien	23.565	14.390	61,1	3.080	13,1	5.565	23,6	9.175	38,9
Zypern	800	165	20,6	35	4,4	125	15,6	635	79,4
Lettland	95	25	26,3	5	5,3	20	21,1	65	68,4
Litauen	175	55	31,4	15	8,6	40	22,9	120	68,6
Luxemburg	1.250	130	10,4	110	8,8	25	2,0	1.120	89,6
Ungarn	4.545	360	7,9	175	3,9	185	4,1	4.185	92,1
Malta	1.905	1.605	84,3	45	2,4	1.445	75,9	300	15,7
Niederlande	15.590	9.545	61,2	1.235	7,9	3.460	22,2	6.045	38,8
Österreich	16.640	4.920	29,6	3.165	19,0	1.760	10,6	11.720	70,4
Polen	2.895	685	23,7	195	6,7	120	4,1	2.210	76,3
Portugal	305	135	44,3	20	6,6	115	37,7	170	55,7
Rumänien	1.435	915	63,8	385	26,8	530	36,9	515	35,9
Slowenien	195	35	17,9	25	12,8	15	7,7	160	82,1
Slowakei	190	70	36,8	5	2,6	30	15,8	125	65,8
Finnland	3.190	1.620	50,8	540	16,9	785	24,6	1.575	49,4
Schweden	45.120	24.020	53,2	6.750	15,0	16.145	35,8	21.100	46,8
Großbritannien	22.570	8.550	37,9	7.525	33,3	70	0,3	14.020	62,1
Insgesamt	327.325	111.170	34,0	49.745	15,2	45.565	13,9	216.160	66,0

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – In % = in % aller Entscheidungen, Genfer Konvention = Anerkennung als Flüchtlinge nach Genfer Konvention, subsidiär Schutzberechtigte = Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigte.

Überdies zeigt sich in diesen Zahlen auch eine große Heterogenität sowohl der erstinstanzlichen und auch der letztinstanzlichen Anerkennungsquoten zwischen den EU-Ländern, die auf eine doch recht unterschiedliche Anerkennungspraxis zwischen verschiedenen EU-Ländern hindeuten. Dies wird auch durch detailliertere Untersuchungen bestätigt. So finden zum Beispiel sowohl *Kate* (2005) und auch *Neumayr* (2005), dass sich auch die Anerkennungsquoten für AsylwerberInnen aus ein und demselben Sendeland unter den EU-Ländern deutlich unterscheiden und sich in den letzten Jahren auch nicht annäherten. Obwohl somit auf politischer Ebene in den letzten Jahrzehnten versucht wurde, die EU-Asylpolitiken verstärkt zu koordinieren (siehe dazu den nächsten Abschnitt), scheint diese Koordination zu keiner Annäherung der Anerkennungspraxis geführt zu haben. Vielmehr scheinen die Anerkennungsquoten stark von den wirtschaftlichen Bedingungen im Empfängerland getrieben zu sein, da sie laut bei-

den Autoren in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und verstärkter Zuwanderung tendenziell zurückgehen.

Übersicht 2.4: Endgültige Asylentscheidungen in der EU nach Asylland und Art der Entscheidung (2013)

	Insgesamt	Davon...					
		Positiv		Genfer Konvention		Negativ	
		absolut	In %	absolut	In %	absolut	In %
Belgien	11.510	430	3,7	370	3,2	11.085	96,3
Bulgarien	40	40	100,0	0	0,0	5	12,5
Tschechien	425	20	4,7	0	0,0	405	95,3
Dänemark	1.665	550	33,0	265	15,9	1.115	67,0
Deutschland	36.805	5.955	16,2	2.960	8,0	30.845	83,8
Spanien	0	0		0		0	
Irland	580	55	9,5	55	9,5	525	90,5
Griechenland	3.900	910	23,3	325	8,3	2.990	76,7
Spanien	1.110	20	1,8	15	1,4	1.085	97,7
Frankreich	37.560	5.450	14,5	4.270	11,4	32.110	85,5
Kroatien	95	0	0,0	0	0,0	95	100,0
Italien	95	75	78,9	5	5,3	20	21,1
Zypern	960	90	9,4	10	1,0	875	91,1
Lettland	55	10	18,2	5	9,1	45	81,8
Litauen	35	5	14,3	0	0,0	30	85,7
Luxemburg	670	10	1,5	0	0,0	660	98,5
Ungarn	685	60	8,8	25	3,6	625	91,2
Malta	140	0	0,0	0	0,0	135	96,4
Niederlande	1.895	1.075	56,7	450	23,7	820	43,3
Österreich	6.865	1.425	20,8	1.180	17,2	5.445	79,3
Polen	1.050	50	4,8	5	0,5	1.000	95,2
Portugal	100	0	0,0	0	0,0	100	100,0
Rumänien	1.550	925	59,7	390	25,2	625	40,3
Slowenien	70	0	0,0	0	0,0	65	92,9
Slowakei	115	5	4,3	0	0,0	110	95,7
Finnland	230	180	78,3	50	21,7	55	23,9
Schweden	12.985	2.380	18,3	685	5,3	10.605	81,7
Großbritannien	13.690	4.955	36,2	3.770	27,5	8.735	63,8
Insgesamt	134.880	24.675	18,3	14.835	11,0	110.210	81,7

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – In % = in % aller Entscheidungen, Genfer Konvention = Anerkennung als Flüchtlinge nach Genfer Konvention.

Dabei weisen allerdings gerade jene Länder, die in der EU einen besonders hohen Anteil an den Asylanträgen in der EU erhalten, tendenziell eher unterdurchschnittliche Anerkennungsquoten bei ihren AsylwerberInnen auf. So liegen die erstinstanzlichen wie auch letztinstanzlichen Anerkennungsquoten (Anteil der positiven Entscheidungen in der jeweiligen Instanz) in Deutschland und Frankreich (nicht aber Schweden) unter oder in etwa im europäischen Durchschnitt.⁵⁾ Österreich weist hingegen unterdurchschnittliche erstinstanzliche aber überdurchschnittliche letztinstanzliche Anerkennungsquoten auf. Dies mag einerseits darauf

⁵⁾ Ähnliches gilt auch für Ungarn und Luxemburg, die pro 1.000 EinwohnerInnen mehr AsylwerberInnen erhalten als Deutschland.

zurückzuführen sein, dass Länder mit einem hohen Anteil an AsylwerberInnen auch einen höheren Anteil an Personen erhalten, die diesen Status ungerechtfertigter Weise anstreben. Es widerspricht andererseits aber auch der These, dass AsylwerberInnen durchwegs verstärkt in Länder wandern, in denen ihre Anerkennungsquoten besonders hoch sind.

2.2 Asylpolitik in den europäischen Empfängerländern

Migrationspolitisch reagierten die europäischen Länder auf die seit den 1990er-Jahren hohe Zahl an Asylanträgen durch eine zunehmende Verschärfung der Asylbestimmungen (siehe dazu *Middleton*, 2005 sowie *Hatton*, 2004, 2005, 2008 und 2012). Diese Verschärfungen nahmen dabei verschiedene Formen an und betrafen zum einen die Aufnahmebedingungen im Empfängerland (z. B. strengere Visa-Bestimmungen, verschärfte Strafen für Menschen-smuggel oder Haftungsregeln für Beförderer), oder die Bearbeitung von Asylanträgen (z. B. Einengung des Flüchtlingsbegriffs, beschleunigte Verfahren und Beschränkungen des Einspruchsrechtes bei asylrechtlichen Verfahren). Andererseits betraf dies auch Änderungen der Behandlung von AsylwerberInnen während des Verfahrens im Empfängerland (Reduktion der Unterstützungsleistungen für Flüchtlinge, Erleichterung der Abschiebung von gescheiterten AsylwerberInnen, Beschränkung des Arbeitsmarktzuganges).

Gleichzeitig waren insbesondere die 1990er-Jahre aber auch die frühen 2000er-Jahre durch den Versuch geprägt, eine verstärkte Koordination der Asylpolitik in den EU-Ländern zu erreichen. So wurde bereits im Juni 1990 das allerdings erst 1997 in Kraft getretene Dubliner Übereinkommen⁴⁾ von den damaligen 12 EU-Mitgliedsländern unterschrieben. Nach diesem wird jeder Asylantrag im Land der ersten Einreise in die EU (bzw. das Gebiet der Signatarstaaten) bearbeitet. Für die Bewältigung des dafür notwendigen Informationsaustausches wurde das EURODAC-System geschaffen, welches ein europäisches automatisiertes System zum Vergleich der Fingerabdrücke von AsylwerberInnen ist. 1992 wurden hingegen von den für Immigration zuständigen MinisterInnen die Londoner Resolutionen verabschiedet, wiewohl diese weitgehend unverbindlich blieben, legten sie doch das Konzept der sicheren Drittstaaten – welches es Empfängerländern ermöglicht, AsylwerberInnen, die durch das Territorium solcher sicherer Drittstaaten einwandern in diese zurückzuweisen – und auch die "manifest unbegründeten" Asylanträge, die ohne weiteres zurückgewiesen werden können, fest.

Diese Bestimmungen wurden in den 1990er und 2000er-Jahren weiter ausgeweitet und ergänzt. 1995 wurden dabei erstmals auch die minimalen Rechte der MigrantInnen in einem Verfahren normiert. Unter dem Vertrag von Amsterdam erhielt die Europäische Kommission ab 2002 das Vorschlagsrecht für Asylrechtsregelungen. Im Jahr 2003 folgte die sogenannte Asylaufnahmerichtlinie der Europäischen Kommission, die unter anderem auch Mindeststandards für den Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen während ihres Verfahrens festlegt. Diese Richtlinie wurde in der Folge mehrere Male überarbeitet. In ihrer neuesten Fassung legt

⁴⁾ Die Bestimmungen dieses Abkommens wurden in vielen Ländern aber schon vor dem Datum des Inkrafttretens angewandt.

sie unter anderem auch fest, dass ein Asylantragsteller bzw. eine Asylantragstellerin "spätestens neun Monate nach der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz Zugang zum Arbeitsmarkt erhält, sofern die zuständige Behörde noch keine erstinstanzliche Entscheidung erlassen hat und diese Verzögerung nicht der AntragstellerIn zur Last gelegt werden kann", wobei allerdings die Bedingungen, unter denen die AntragstellerInnen diesen Arbeitsmarktzugang erhalten, von den Einzelstaaten (unter der Einschränkung, einen effektiven Arbeitsmarktzugang zu garantieren) festgelegt werden.

Übersicht 2.5: Bestimmungen zur Arbeitsaufnahme in ausgewählten EU-Ländern

Land	Zugang zu Arbeitsmarkt	Einschränkungen	Reform (vorheriger Zugang)
BE	6 Monate	Keine negative erstinstanzliche Entscheidung	12.1.2010 (12 Monate)
BG*)	12 Monate		
CY*)	6 Monate	In (durch Erlass definierten) eingeschränkten Bereichen	
CZ*)	12 Monate		
DE	9 Monate		6.9.2013 (12 Monate)
EE	12 Monate		
EL	Sofort	Bedingt auf Arbeitskräfteachfrage / nach Erhalten einer Arbeitsgenehmigung von lokalen PES (2-Monatige Bearbeitung)	
ES*)	6 Monate		
FI	3 Monate	Vorhandenes Reisedokument (Kein vorhandenes Reisedokument (6 Monate)	
HU	9 Monate	Nur Arbeit im Flüchtlingsheim	2013 (12 Monate)
IT	6 Monate		
LT	3-6 Monate		
LU	9 Monate	Nur temporäre Berufsautorisierung (Beschäftigungszusage eines Arbeitgebers + Arbeitsmarktprüfung)	
LV	9 Monate		1.1.2014 (12 Monate)
MT	12 Monate		
NL	6 Monate	Für 24 Wochen, in 12 Monaten	
PL	6 Monate		
RO	12 Monate		
SE	Sofort	Kein offensichtlich unbegründeter Antrag, Möglichkeit des Wechsels in andere Kontingente	Ende 2008
SI*)	6 Monate	Arbeitsmarktprüfung und auf 3 Monate befristete Bewilligung	
SK	12 Monate		
UK	12 Monate	Lange Dauer des Verfahrens nicht aufgrund des Verschuldens des/der AsylwerberIn, AsylwerberInnen müssen beantragen und können nur in Mangelberufen arbeiten	

Q: Ad hoc query on access to the labor market for asylum seekers 3rd July 2014. – *) 9. 4. 2013.

Die alte Fassung der Richtlinie wurde in verschiedenen Mitgliedsländern bisher unterschiedlich umgesetzt (Übersicht 2.5).⁷⁾ So erfüllen laut einer ad hoc Anfrage der Europäischen Kommission im Juli 2014 (bzw. April 2013) sieben der 22 antwortenden Länder (Bulgarien, Tschechien, Estland, Malta, Rumänien, Slowakei und Großbritannien)⁸⁾ die Bedingungen der neuen Direktive noch nicht, da sie AsylwerberInnen erst nach 12 Monaten einen Arbeitsmarktzugang

⁷⁾ Die in dieser Übersicht dargestellten Informationen basieren auf einer Auswertung zweier ad-hoc Anfragen zur Umsetzung dieser Direktive vom 3.7.2014 und 9.4.2013.

⁸⁾ Die Asylaufnahmerichtlinie findet allerdings auf Großbritannien keine Anwendung.

gewährten, und in Ungarn wird AsylwerberInnen die Arbeitsaufnahme zwar nach 9 Monaten erlaubt, aber dieses Recht auf Hilfsarbeiten in Flüchtlingsheimen beschränkt, was Zweifel über die Effektivität des Arbeitsmarktzuganges aufkommen lässt. Unter den verbleibenden 15 Ländern erlaubten 3 weitere (Deutschland, Luxemburg und Lettland) einen Arbeitsmarktzugang nach 9 Monaten⁹⁾, und weitere 7 (Belgien, Zypern, Spanien, Italien, Niederlande, Polen, Slowenien) einen Arbeitsmarktzugang nach 6 Monaten, wobei dieser Zugang allerdings in einigen Ländern (Belgien Zypern, Luxemburg, Niederlande und Slowenien) deutlichen Einschränkungen unterlag. Nur 4 Länder (Griechenland, Finnland, Litauen und Schweden) hatten großzügigere Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt, die ihrerseits zumindest in Griechenland und Finnland aber an zusätzliche Bedingungen geknüpft waren.

In Österreich haben AsylwerberInnen laut § 4 Abs. 1 Z 1 AuslBG ab dem dritten Monat nach der Zulassung zum Asylverfahren einen beschränkten, bewilligungspflichtigen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Dieser Arbeitsmarktzugang wird allerdings gegenwärtig durch einen Erlass des ehemaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (vom 1.5.2004), auf die kontingentierte Saison- und Erntearbeit beschränkt. Hinsichtlich der allgemeinen Wartezeit von 3 Monaten hat Österreich damit eine überdurchschnittlich großzügige Regelung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen in der EU. Die, durch Verordnung festgelegte Kontingentierung auf nur wenige Branchen und Berufe, die überdies oftmals nur relativ kurzfristige oder aber auch prekäre Beschäftigungsformen betreffen, ist jedoch eine auch im internationalen Vergleich starke Einschränkung (siehe Kapitel 3 für empirische Befunde hierzu). Allerdings verwenden auch eine Reihe von anderen EU-Ländern (wie z. B. Zypern, Luxemburg, die Niederlande und Slowenien) ähnliche Regelungen, die aber oftmals auch auf die Arbeitsmarktverträglichkeit der Arbeitsaufnahme (eher denn auf die Branche oder Tätigkeit) abzielen.

2.3 Auswirkungen der Asylpolitik auf die Ziellandwahl: Ein Literaturüberblick

Die zunehmend restriktive Asylpolitik in Europa wurde unter anderem auch durch den Versuch bestimmt, über strenge Asylbestimmungen die Zahl der Flüchtlinge zu verringern. In den wenigen wissenschaftlichen Untersuchungen zu den Motiven für die Wanderung von Flüchtlingen und der Wahl ihrer Zielländer ist allerdings umstritten, inwiefern die Verschärfungen der Asylbestimmungen in den 1990er- und 2000er-Jahren zu einer Reduktion der Zahl an Asylanträgen in Europa beigetragen haben, und inwiefern Flüchtlingsmigration insgesamt auch ökonomischen Motiven unterliegt. Die Literatur zu diesem Thema folgt dabei im Wesentlichen zwei methodischen Ansätzen. Im ersten werden Flüchtlinge direkt nach ihren Motiven befragt, beziehungsweise qualitative Methoden genutzt, um die Meinung von ExpertInnen über die Determinanten der Ziellandwahl zu analysieren. Im zweiten stärker quantitativ orientierten Ansatz wird hingegen versucht, anhand von Zahlen über Asylanträge in/aus verschiedenen Sende- und Empfängerländern und ökonomischer Verfahren die wichtigsten sende- und

⁹⁾ In Deutschland hat sich die Rechtslage seit der Befragung allerdings geändert, da seit 14.9.2014 AsylwerberInnen bereits ab dem 3. Monat ihres Asylverfahrens einen Arbeitsmarktzugang erhalten.

empfängerlandspezifischen Bestimmungsfaktoren für die Zahl der Asylanträge aus einem Sendeland in ein Empfängerland zu ermitteln.

2.3.1 Qualitative Untersuchungen

Im Rahmen des qualitativen Ansatzes wird dabei oft auf relativ kleine Stichproben von AsylwerberInnen und/oder ExpertInnen zurückgegriffen und anhand von Tiefeninterviews untersucht, welche Faktoren die Wahl eines Ziellandes beeinflussen. Trotz der offensichtlichen Probleme, die Ergebnisse so kleiner Stichprobenbefragungen auf eine sehr große und heterogene Gruppe von AsylwerberInnen umzulegen, zeigen sich quer über die Untersuchungen doch einige generelle Tendenzen. Insbesondere zeigt sich, dass (Übersicht 2.6):

1. Für einen großen Teil der AsylwerberInnen zum Zeitpunkt der Auswanderung aus ihrem Heimatland noch nicht feststeht, welches Zielland sie ansteuern werden. So wussten etwa laut der Befragungen von Böker – Havinga (1997) nur rund 1/3 bis 2/3 der befragten AsylwerberInnen zum Zeitpunkt ihrer Abreise bereits, in welches Zielland sie gehen wollten, wobei dieser Anteil – wenig überraschend – vor allem unter jenen besonders niedrig ist, die ihr Heimatland relativ kurzfristig verlassen mussten, also zum Beispiel unmittelbar von kriegsrischen Auseinandersetzungen betroffen waren. Laut Crawley (2010) hingegen hatten nur 1/3 der von ihm interviewten AsylwerberInnen in Großbritannien ursprünglich vor, in dieses Land zu ziehen, und etwa 2/3 griffen bei ihrer Wanderung auf die Dienste von Schleppern zurück, die sie auch oftmals hinsichtlich der Ziellandwahl berieten. Ähnlich betonen auch eine Reihe von anderen qualitativen Studien die Rolle von Zufall und Schlepperei bei der Ziellandwahl von MigrantInnen (z. B. Scholz, 2013).
2. Abgesehen von Zufall und Schleppern spielen auch die Reputation eines Landes hinsichtlich der ökonomischen und demokratischen Entwicklung und die bestehenden Netzwerke unter den Motiven für eine Ziellandwahl eine wichtige Rolle (Robinson – Segrott 2002; Scholz, 2013; Nordlung – Pelling, 2012), wobei allerdings der tatsächliche Informationsstand der AsylwerberInnen über die Bedingungen im gewählten Zielland eher gering sein dürfte (Robinson – Segrott, 2002).
3. Migrationspolitische Rahmenbedingungen des Empfängerlandes werden zwar in einigen Fällen als wichtig angesehen, aber zumeist als einer der sekundär motivierenden Faktoren betrachtet. Insbesondere betonen die Studien, die sich in größerem Detail mit der Rolle der Migrationspolitik beschäftigen (Brekke – Aarset, 2009; Zetter et al. 2003), die Wichtigkeit der Aufnahmebedingungen im Zielland. Laut Brekke – Aarset (2009) sind vor allem hohe Annahmeraten im Asylverfahren, die Erwartung eines fairen Verfahrens und die Möglichkeit einer späteren Familienzusammenführung die wichtigsten empfängerlandspezifischen Politikvariablen für die Ziellandwahl, während laut Zetter et al. (2003) Regelungen zur Bearbeitung von Asylanträgen und auch die Behandlung von AsylwerberInnen während des Verfahrens einen geringeren Einfluss zu haben scheinen.

Übersicht 2.6: Untersuchungen zu den Ansiedlungsmotiven von Flüchtlingen (Interviews und qualitative Studien)

AutorInnen	Sample	Fragestellung	Zentrale Ergebnisse
Midleton (2005)	12 AsylwerberInnen in Birmingham	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Befragte geben oft an ihr Zielland aufgrund von Gerüchten, die über Netzwerke diffundierten, gewählt zu haben. Schleppern wird oft misstraut.
Scholz (2013)	Problemzentrierte Interviews mit MitarbeiterInnen von Asylorganisationen in Deutschland	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Ökonomische und demokratische Reputation des Ziellandes aber auch Zufall, bestehende Netzwerke, Distanz und Schlepperrouten sind wichtige Einflussfaktoren. Asylpolitische Regelungen wirken nur eingeschränkt.
Robinson und Segrott (2002)	Interviews unter 63 AsylwerberInnen in Großbritannien	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Wissen von AsylwerberInnen über Arbeitsmarktchancen in Zielländern ist gering. Chance auf Bildung, Sprache und Netzwerke sind ein wichtiger Grund für Wahl eines Ziellandes.
Brekke (2004)	Befragung von norwegischen Beamten	Wirkung von Politik auf Ziellandwahl	Wirkung hängt unter anderem von der Kommunikation an AsylwerberInnen ab.
Brekke und Aarset (2009)	Interviews mit 20 AsylwerberInnen aus Eritrea, Irak und Russland. Text-analyse von 45 Asylan-trägen und Verfahren	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Sicherheit, erwartete Lebensperspektive (inklusive Job Chancen), Netzwerke sind wichtige Motive. Annahmeraten im Verfahren und erwartete Fairness im Verfahren sowie Möglichkeit der Familienzusammenführung sind wichtigste Politikvariablen.
Nordlung und Pelling (2012)	45 Interviews mit Migrantinnen aus dem Irak	Motive für Emigration	Zumeist war die Emigrationsentscheidung erzwungen nicht freie Wahl. Netzwerke waren bei Ziellandwahl wichtig.
Zetter et al. (2003)	Länderstudien zu Deutschland, Niederlanden, UK Schweden und Italien	Wirkung von Politik auf Ziellandwahl	Vor allem Aufnahmebedingungen sind relevant. Regelungen zur Bearbeitung von Asylanträgen und Behandlung von AsylwerberInnen scheinen geringeren Einfluss zu haben.
Böcker und Havinga (1997)	Fallstudien und Interviews in Großbritannien, den Niederlanden, und Dänemark	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Sprache, koloniale Vergangenheit und Netzwerke sowie demokratische sowie ökonomische Reputation sind wichtigste Faktoren. Asylpolitik scheint eine untergeordnete Rolle zu spielen. Etwa 1/3 bis 2/3 der AsylwerberInnen ist Ziellandwahl vor Abreise bewusst.
Crawley (2010)	43 AsylwerberInnen in Großbritannien	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	1/3 der Befragten wollte ursprünglich nicht nach Großbritannien, 2/3 haben für Leistungen von Schleppern bezahlt, diese haben oft Großbritannien vorgeschlagen.
Bansky (2000)	43 AsylwerberInnen in Quebec	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Aufnahmebedingungen im Empfängerland sind von Bedeutung.
Catellard (2002)	40 Irakische Flüchtlinge in Jordanien	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Familienmitglieder, Freunde und ähnliche Religion sind wichtige Pull-Faktoren, Politik ist weniger relevant.
Koser (1997)	Iranische Flüchtlinge in den Niederlanden	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Vor allem Chancen eine Anerkennung zu erhalten sind wichtig.
McDowell (1996)	Dokumentenanalyse Tamilischer AsylanInnen in der Schweiz	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Erwartete Sozialleistungen und Unterkunft sind wichtige Faktoren.
Nordkund Pelling (2012)	45 MigrantInnen davon 30 AsylwerberInnen	Bestimmungsfaktoren der Ansiedlungsentscheidung	Verschiedene "intermediäre" spielen eine zunehmend wichtige Rolle bei Asylwerbern, es herrscht wenig Information über Möglichkeiten des Arbeitsmarktzuganges.

Q: WIFO-Darstellung.

Demgegenüber findet allerdings McDowell (1996), dass die erwarteten Sozialleistungen und Unterkunft im Empfängerland durchaus wichtige Motive für die Ziellandwahl von AsylwerberInnen darstellen. Brekke (2004) argumentiert hingegen, dass eine restriktive Asylpolitik vor allem aufgrund der mangelhaften Information der relevanten Akteure (Flüchtlinge bzw. Schlepper) nur eine geringe Wirkung auf die Zahl der Asylanträge entwickelt.

Insgesamt deuten diese Studien zwar auf einen Einfluss der nationalen Asylpolitik bei der Entscheidung für ein bestimmtes Zielland für einen Teil der AsylwerberInnen hin. Sie bescheinigen aber auch durchgehend anderen Faktoren eine noch höhere Relevanz für diese Entscheidung. Unter den verschiedenen möglichen migrationspolitischen Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der Asylanträge wären nach diesen Studien daher eine wirksame Bekämpfung des Schlepperwesens, gefolgt von restriktiveren Aufnahmebedingungen die wirksamsten, während keine dieser Studien der Arbeitsaufnahme der AsylwerberInnen während des Verfahrens eine besonders große Bedeutung beimisst.

2.3.2 Quantitative Untersuchungen

Quantitative Untersuchungen zu den Flüchtlingsbewegungen zwischen Ländern interessieren hingegen zumeist die relative Bedeutung von politischen und militärischen Konflikten sowie anderen Formen von politischer Repression und wirtschaftlichen Bestimmungsgründen in der Erklärung von bilateralen Flüchtlingsströmen. In einigen wenigen Untersuchungen wird überdies auch der Einfluss der Asylpolitik der Empfängerländer auf die Flüchtlingsbewegungen zwischen Ländern untersucht (Übersicht 2.7). Diese Untersuchungen bestätigen dabei ziemlich einhellig die wichtige Rolle von politischen und militärischen Konflikten sowie anderen Formen politischer Repression in den Sendeländern¹⁰⁾ für die Zahl der AsylwerberInnen aus einem Sendeland. So findet zum Beispiel *Schmiedl* (1997) in einer frühen und sehr häufig zitierten Untersuchung einen starken Einfluss von Variablen, die militärische Konflikte (insbesondere innerhalb eines Landes) messen, auf die Zahl der Asylanträge aus einem Land, während Maße für politische Rechte und Bürgerrechte oder auch ethnische Konflikte weniger wichtig waren. Daneben sind laut *Schmiedl* (1997) aber auch einige intervenierende Variablen wie zum Beispiel die Armut eines Landes, seine Bevölkerungsdichte und auch seine Größe von Bedeutung. Diese Variablen sind aber nur signifikant, wenn sie mit Konfliktvariablen interagiert werden.¹¹⁾

Weniger einhellig sind die Ergebnisse hinsichtlich der Bedeutung wirtschaftlicher Variablen. Insbesondere finden *Melander – Öberg* (2004), dass das Einkommen der Sendeländer kaum einen Einfluss auf die Zahl der aus einem Land stammenden Asylanträge hat, während laut *Neumayr* (2004, 2005) das Einkommen in den Empfängerländern eine durchwegs wichtige Variable zur Erklärung der Asylanträge ist. Neuere Untersuchungen, die einerseits auf neueren Daten aufbauen und andererseits auch methodisch fortgeschrittenere Modelle verwenden (z. B. *Hatton*, 2008), finden hingegen häufig einen signifikanten Einfluss von wirtschaftlichen Variablen sowohl des Sendelandes als auch des Empfängerlandes auf die bilateralen Flüchtlingsströme. Dies mag zum einen darauf hindeuten, dass in den quantitativ größeren Flüchtlingsbewegungen der 1990er und 2000er-Jahre ökonomische Motive eine größere Bedeutung

¹⁰⁾ Diese Variablen werden dabei anhand verschiedener Indizes, wie zum Beispiel Konfliktindizes, die von *Marshall* (2002) entwickelt wurden, dem civil liberties and political rights index von Freedom House und anderen, gemessen.

¹¹⁾ Diese Ergebnisse werden von *Davenport et al.* (2003) und auch *Moore - Shellman* (2004), die neben Flüchtlingen auch noch sogenannte Binnenflüchtlinge betrachten, bestätigt.

erlangten als in früheren Jahren. Andererseits argumentiert *Hatton* (2004) aber auch, dass die geringe Signifikanz der Einkommensvariablen der Sendeländer in frühen Untersuchungen auch einer Nichtlinearität dieses Zusammenhanges geschuldet sein könnte. Der Grund hierfür ist, dass in den ärmsten Ländern das Einkommen vieler Personen nicht ausreicht, um die Kosten der Migration (etwa für Transport oder aber auch für Schlepper) zu begleichen, und daher aus den ärmsten Ländern (unter sonst gleichen Bedingungen) weniger AsylwerberInnen kommen als aus Ländern mit einem mittleren Einkommen (siehe auch *Vogler – Rotte* (2000) für ähnliche Ergebnisse).

Übersicht 2.7: Untersuchungen zu den Ansiedlungsmotiven von Flüchtlingen (ökonometrische Studien)

Autorinnen	Sample	Berücksichtigte Variablen	Zentrale Ergebnisse
Schmiedl (1997)	100 Empfängerländer	- Konfliktvariablen - Wirtschaftliche Entwicklung	Militärische Konflikte (insbes. innerhalb eines Landes) sind wichtig, Bürgerrechte und ethnische Konflikte weniger. Armut eines Landes, Bevölkerungsdichte und auch Größe sind nur signifikant, wenn sie mit Konfliktvariablen interagiert werden.
Melander und Öberg (2004)	147 Sendeländer (1977–1995)	- Konfliktvariablen - Einkommen in Sendeland	Nur Konfliktvariablen haben signifikanten Einfluss auf Flüchtlingsbewegungen, Einkommen nicht.
Neumayr (2004, 2005)	West Europäische Empfängerländer (1980-1999)	- Konfliktvariablen - Ökonomische Variablen in Sende-/Empfängerland	BIP pro Kopf und BIP Wachstum haben starken positiven Einfluss auf erhaltene Asylanträge.
Moore und Shellman (2007, 2006)	UNHCR Empfänger-Sendelanddaten (1955–2001)	- Konfliktvariablen - Ökonomische Variablen in Sendeland	Konfliktvariablen und ökonomische Variablen haben signifikanten Einfluss auf Flüchtlingsbewegungen.
Hatton (2004)	EU 15 -Länder 3 Senderegionen 1997-2004	- Konfliktvariablen - Ökonomische Variablen in Sende-/Empfängerland - Strenge der Asylpolitik	Konfliktvariablen sind signifikant, ökonomische Bedingungen in Sende- und Empfängerland ebenfalls. Strengere Asylpolitik verringert Zahl der Asylanträge.
Holzer et al. (2002)	AsylwerberInnen in der Schweiz und Deutschland	- Konfliktvariablen - Maßzahlen zur Entwicklung	Höhere Säuglingssterblichkeit und niedrigeres BIP-pro Kopf erhöhen die Zahl der AsylwerberInnen ebenso wie Menschenrechtsverletzungen.
Hatton (2008)	19 Empfängerländer 40 Sendeländer 1997-2007	- Konfliktvariablen - Ökonomische Variablen in Sende-/Empfängerland - Strenge der Asylpolitik	Konfliktvariablen sind signifikant, ökonomische Bedingungen in Sende- und Empfängerland ebenfalls. Strengere Aufnahmebedingungen und Bearbeitungsregeln verringern Zahl der Asylanträge. Strengere Behandlung während Verfahren hat keinen Einfluss.
Thielemann (2006)	20 OECD Länder	- Ökonomische Variablen - Politikvariablen	Abgesehen von ökonomischen Variablen (Arbeitslosigkeit, Entwicklungshilfeleistungen) verringern Anerkennungsraten und fehlende Arbeitsrechte die relative Zahl an AsylwerberInnen, Bewegungsfreiheit, und fehlende Sozialleistungen haben keinen signifikanten Einfluss.

Q: WIFO-Darstellung.

Nur drei der Untersuchungen beschäftigen sich hingegen mit den Auswirkungen der Asylpolitik der Empfängerländer auf bilaterale Flüchtlingsströme. Zwei dieser Arbeiten stammen von *Hatton* (2004, 2008). In der ersten dieser beiden Arbeiten untersucht *Hatton* (2004) den Einfluss eines von ihm selbst entwickelten Index der Strenge der Asylpolitik auf die Zahl der in ein Empfängerland wandernden Flüchtlinge. Dieser Index misst, ob die Asylpolitik der Länder hinsichtlich der Aufnahmebedingungen (z. B. durch strengere Visa Bestimmungen, verschärfte

Strafen für Menschensmuggel oder Haftungsregeln für Beförderer), der Bearbeitung von Asylanträgen (z. B. durch Einengung des Flüchtlingsbegriffs, beschleunigte Verfahren und Beschränkungen des Einspruchsrechtes bei asylrechtlichen Verfahren) oder der Behandlung von AsylwerberInnen während des Verfahrens (Reduktion der Unterstützungsleistungen für Flüchtlinge, Erleichterung der Abschiebung von gescheiterten AsylwerberInnen, Beschränkung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen) in einem Land restriktiver oder liberaler wurde. In dieser ersten Arbeit verringert dieser Index die Zahl der Asylanträge signifikant. Eine Verschärfung der Asylpolitik hat demnach eine dämpfende Wirkung auf die Zahl der gestellten Asylanträge in einem Land.

In der zweiten Arbeit regressiert *Hatton* (2008) hingegen die einzelnen Komponenten dieses Index auf bilaterale Flüchtlingszahlen. Hier zeigt sich, dass die Signifikanz des Gesamtindex vor allem auf die Wirksamkeit von strengeren Aufnahmebedingungen und Bearbeitungsregeln zurückzuführen ist, während eine strengere Behandlung von AsylwerberInnen während der Verfahren keinen Einfluss auf die bilateralen Flüchtlingsströme hat. Abweichend von diesen Ergebnissen findet allerdings *Thielemann* (2006), dass in Ländern, in denen die Arbeitsaufnahme gänzlich verboten ist, signifikant weniger Asylanträge gestellt werden.

2.4 Auswirkungen von Asylgesetzesänderungen auf die Zahl von AsylwerberInnen: Eine empirische Untersuchung

Insgesamt deuten somit die wenigen zu diesem Thema bestehenden Untersuchungen zwar auf die Wirksamkeit der Asylpolitik bei der Verringerung der Flüchtlingsbewegungen in ein Empfängerland hin. Sie zeigen aber auch, dass anderen Variablen eine deutlich größere Bedeutung bei der Erklärung von bilateralen Flüchtlingsbewegungen zukommt und unter den verschiedenen Politikvariablen die Aufenthaltsbedingungen im Empfängerland kaum Auswirkungen auf die Zahl der AsylwerberInnen hat.¹²⁾ Gleichzeitig betonen aber Befragungen auch, dass diese Wirkungen unter anderem stark vom Informationsstand der Flüchtlinge abhängen. Dies ließe vermuten, dass die Wirkung von Asylpolitik, je nachdem ob die Information über Politikänderungen bei den Flüchtlingen ankommt oder nicht, durchaus unterschiedlich sein könnte.

Eine Möglichkeit zu untersuchen, ob bisherige Reformen des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen Auswirkungen auf die Zahl zuwandernder AsylwerberInnen hatten, ist die Entwicklung der Asylanträge in Ländern, in denen solche Reformen stattfanden, mit der Entwicklung in Ländern, in denen keine solchen Reformen stattfanden, zu vergleichen. Insbesondere wäre hier von Steigerung der Zahl der AsylwerberInnen durch eine großzügigere Handhabung des Arbeitsmarktzuganges auszugehen, wenn der Anstieg der Asylanträge in den Ländern nach einer Erleichterungen des Arbeitsmarktzuganges durchgängig (über alle Sendeländer) stärker ist als in Ländern, in denen keine Reformen stattfanden.

¹²⁾ Dies korrespondiert auch mit der Entwicklung der Asylzahlen in den letzten Jahren, die trotz einer restriktiver werdenden Asylpolitik in den 2000er-Jahren zuletzt wieder deutlich stiegen.

In den Jahren 2009 bis 2014, für die uns Daten zur Verfügung stehen, haben 3 EU-Länder Veränderungen in der Regulierung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen während des Asylverfahrens vorgenommen (Übersicht 2.5): In Deutschland wurde im September 2013 AsylwerberInnen ab dem neunten Monat der Laufzeit ihres Verfahrens ein Arbeitsmarktzugang gewährt, nachdem dies bis dahin erst ab dem 12. Monat möglich war. In Belgien wurde diese Wartezeit im Jänner 2012 von 12 auf 6 Monate verkürzt und in Lettland kam es am 1.1.2014 zu einer Verkürzung von 12 auf 9 Monate.¹³⁾ In Zypern, Tschechien, Frankreich, Italien, Malta, Polen, Schweden, Slowenien und Großbritannien kam es hingegen zu keinen erheblichen Änderungen des Asylrechts.

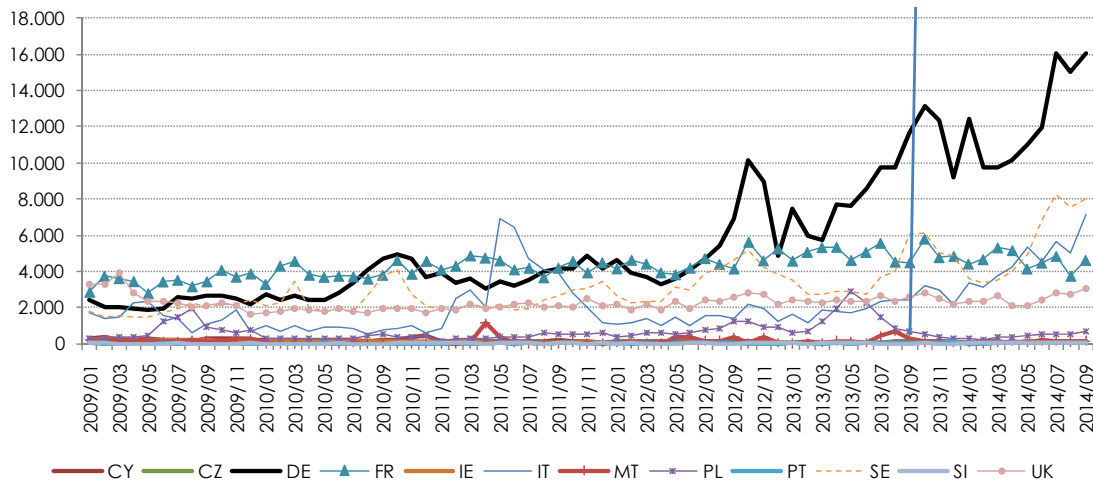
In Abbildung 2.3. wird daher die Entwicklung der Zahl der Asylerstanträge in Deutschland, Belgien und Lettland vor und nach der Reform des Arbeitsmarktzugangs im Vergleich zu Ländern ohne Reformen dargestellt. In diesen Abbildungen zeigt sich zunächst in Belgien und Lettland kein sichtbarer stärkerer Anstieg der Zahl der AsylwerberInnen nach den Reformen als in den Vergleichsländern. In Belgien wurden im Jahr 2009 (also vor der Reform) monatlich durchschnittlich 1.415 Asylerstanträge gezählt, nach den Reformen stieg diese Zahl auf monatlich durchschnittlich 1.529 Asylerstanträge (oder um rund 8%). In der Vergleichsgruppe der Länder ohne Reformen kam es hingegen im selben Zeitraum zu einem Anstieg um fast 24% (von monatlich durchschnittlich 11.775 Personen auf 14.538). In Lettland war hingegen die Zahl der Asylanträge sowohl vor (mit 26 Asylerstanträgen pro Monat) als auch danach (mit rund 22) zu gering, um verlässliche Vergleiche zu erlauben. Allerdings stieg hier die Zahl der Asylerstanträge in der Vergleichsgruppe der Länder ohne Reformen – im Gegensatz zum leichten Rückgang in Lettland – um 1,5%. Diese Ergebnisse deuten somit auf keine eindeutigen Auswirkungen der Reformen in diesen beiden Ländern auf die Zahl der neugestellten Asylanträge hin.

Etwas anders verläuft hingegen die Entwicklung in Deutschland. Hier lag die Zahl der monatlich neu gestellten Asylerstanträge im Zeitraum vor der Reform bei monatlich durchschnittlich 4.293. Nach den Reformen verdreifachte sich diese Zahl hingegen fast auf 12.148 Asylerstanträge. Allerdings war der Zeitraum nach dem September 2013 auch ein Zeitraum, in dem es in den Vergleichsländern zu einem deutlichen Anstieg der Asylerstanträge kam. In den Ländern dieser Gruppe verdoppelte sich die Zahl der monatlich durchschnittlich gestellten

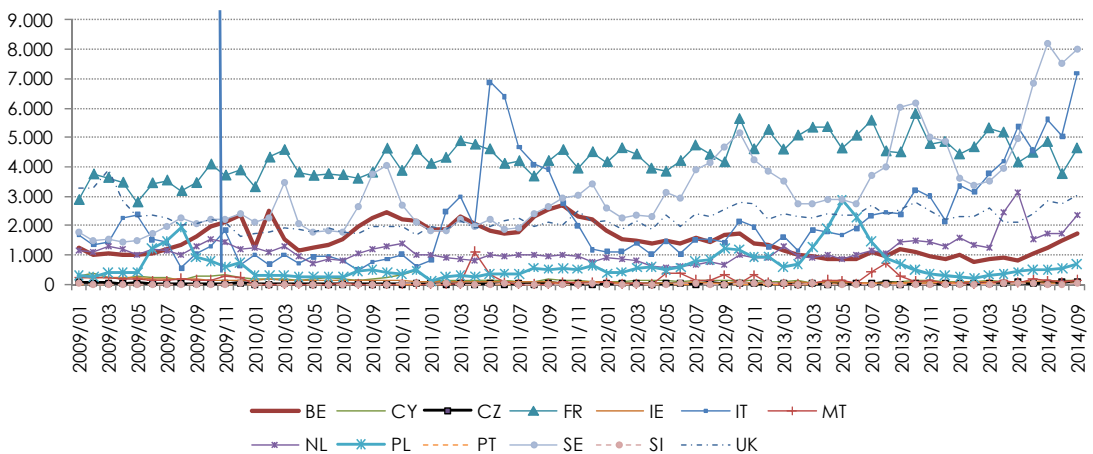
¹³⁾ Von diesen Ländern eignet sich dabei vor allem Deutschland aufgrund seiner ähnlichen Sendelandstruktur (siehe Kapitel 3) für einen Vergleich mit Österreich. In Belgien spricht eine unterschiedliche Sendelandstruktur gegen aber die vergleichbare Landesgröße für einen solchen Vergleich, während in Lettland sowohl die geringe Zahl an AsylwerberInnen und auch die geringe Landesgröße gegen einen solchen Vergleich sprechen.

Abbildung 2.3: Asylersanträge in Deutschland, Belgien und Lettland vor und nach der Reform des Arbeitsmarktzuganges im Vergleich zu Ländern ohne Reformen

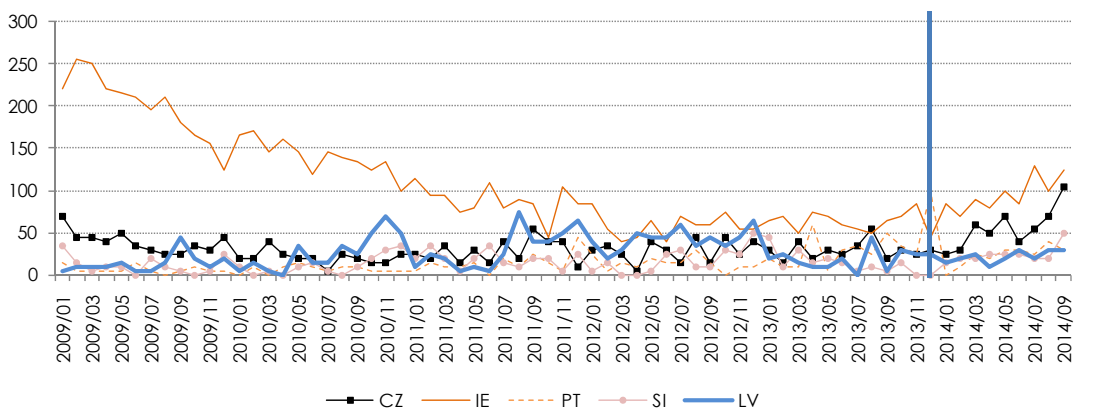
Deutschland



Belgien



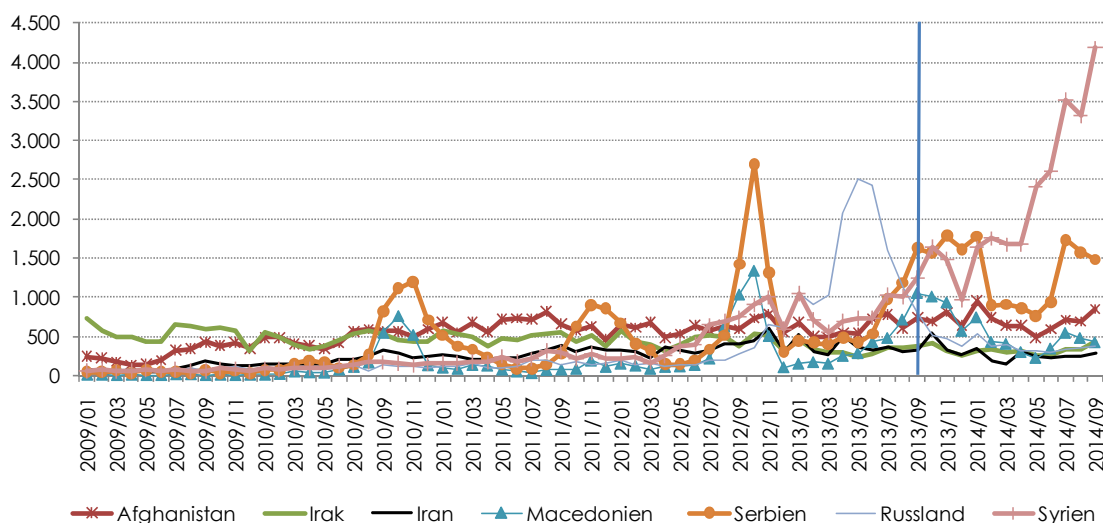
Lettland



Q: EUROSTAT, WIFO-Berechnungen. – Horizontale Linie = Zeitpunkt der Änderung des Arbeitsmarktzuganges.

Asylerstanträge annähernd. Überdies steigt die Zahl der in Deutschland gestellten Asylerstanträge bereits in der Periode vor der Reform des Arbeitsmarktzuganges (ab Mitte 2012) deutlich stärker an als in der Vergleichsgruppe. Dies gibt Anlass zur Vermutung, zumindest ein Teil dieses Anstiegs sei nicht ursächlich auf die Reform des Arbeitsmarktzuganges der AsylwerberInnen zurückzuführen, sondern auf andere Entwicklungen, wie zum Beispiel der aufgrund der geringen Arbeitslosigkeit und des guten Wachstums steigenden wirtschaftlichen Attraktivität dieses Empfängerlandes relativ zu vielen anderen europäischen Ländern, oder aber auch aufgrund von politischen oder wirtschaftlichen Krisen in Ländern, die tendenziell einen hohen Anteil ihrer Flüchtlinge nach Deutschland schicken.

Abbildung 2.4: Entwicklung der Zahl der Asylerstanträge in Deutschland aus den 7 größten Sendeländern (vor und nach der Reform)



Q: EUROSTAT, WIFO-Berechnungen. – Horizontale Linie = Zeitpunkt der Änderung des Arbeitsmarktzuganges.

Auch die Entwicklung der Zahl der Asylerstanträge in Deutschland aus den 7 wichtigsten Herkunftsländern lässt Zweifel darüber aufkommen, ob die stark steigende Zahl an Asylerstanträgen nach den Reformen des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen ursächlich auf diese Reformen zurückzuführen ist. Entgegen der theoretischen Erwartung eines etwa gleichlaufenden Anstiegs in allen Sendeländern, zeigen sich hier deutliche sendelandspezifische Unterschiede (Abbildung 2.4). So kam es seit Mitte 2014 bei der Zahl der aus Syrien stammenden AsylerantragsstellerInnen in Deutschland vor allem aufgrund der Zusicherung, 25.000 Flüchtlinge aus diesem Land aufzunehmen (Zimmermann, 2014), zu einem dramatischen Anstieg der Zahl der AsylwerberInnen, während es bei den aus Serbien und Afghanistan stammenden Flüchtlingen nur zu einem leichten Anstieg kam. Die Zahl der aus dem Irak und Iran stammenden Asyleranträge stagnierte demgegenüber annähernd und jene aus Russland ging sogar zurück. Dies lässt somit darauf schließen, dass zumindest ein Teil des Anstiegs der Zahl der AsylwerberInnen nach der Reform einer besonders großzügigen Aufnahmepolitik gegenüber Syrien – und nicht den Änderungen im Arbeitsmarktzugang geschuldet ist.

2.4.1 Eine ökonometrische Schätzung

Insgesamt lassen sich somit anhand von deskriptiven Auswertungen allenfalls für Deutschland Auswirkungen der Reform des Arbeitsmarktzuganges auf die Zahl der gestellten Asylersanträge vermuten. Allerdings ergeben sich aufgrund des zeitlichen Verlaufs des Anstiegs in Deutschland relativ zur Vergleichsgruppe und auch der Länderstruktur dieses Anstiegs erhebliche Zweifel, ob dieser Anstieg ursächlich mit der Reform zusammenhing. Insbesondere lassen diese länderspezifischen Entwicklungen unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Sendeländer vermuten, die vom unterschiedlichen Informationsstand der aus diesen Ländern stammenden AsylwerberInnen über die Reformen und auch sendelandspezifischen Erleichterungen im Asylzugang getrieben werden könnte.

Diese Zweifel sind auch angebracht weil – wie im letzten Abschnitt diskutiert – Flüchtlingsbewegungen von einer Vielzahl von verschiedenen Faktoren verursacht werden. Zu diesen gehören neben asylpolitischen Faktoren auch die politische und wirtschaftliche Situation im Heimatland, die politische bzw. wirtschaftliche Situation im Empfängerland sowie die geografischen, historischen und sprachlichen Beziehungen zwischen dem Sende- und Empfängerland.

Robustere Evidenz über die durchschnittlichen Effekte der Reformen lässt sich dabei anhand einer Regression der monatlichen Asylersanträge (bzw. Asylanträge) aus einem Senderland (i) in einem Empfängerland (j) zum Zeitpunkt (t) der Form:

$$y_{j,t} = \delta D_{t \geq \tau} D_{j \in R} + \gamma X_{jt} + \alpha_{it} + \beta_{ij} + \xi_{jit}$$

erhalten.

In dieser Schätzgleichung stellen die Koeffizienten (α_{it}) eine Serie von zeit- und sendelandspezifischen Effekten dar. Sie kontrollieren für alle sendelandspezifischen Effekte zu einem bestimmten Zeitpunkt (also z. B. die wirtschaftliche Entwicklung dieses Sendelandes oder das Auftreten einer politischen oder wirtschaftlichen Krise in einem Sendeland zu einem bestimmten Zeitpunkt), β_{ij} sind hingegen eine Serie von sende- und empfängerlandspezifischen Konstanten, die für zeitinvariante Einflussfaktoren kontrollieren (wie z. B. die Distanz zwischen den Ländern aber auch die Ähnlichkeit der Landessprachen oder eine gemeinsame Kolonialgeschichte), die die bilateralen Flüchtlingsströme zwischen zwei Ländern mitbestimmen. X_{jt} ist hingegen eine Serie von Variablen, die für die wirtschaftliche Entwicklung des Empfängerlandes zu einem bestimmten Zeitpunkt kontrollieren und γ ist ein zu schätzender Parameter.

Der zentrale Parameter unseres Interesses ist δ . Dies deswegen, weil die Variablen $D_{t \geq \tau}$ und $D_{j \in R}$ jeweils einen Wert von eins annehmen, wenn im entsprechenden Land eine Reform stattgefunden hat ($D_{j \in R}$), und wenn der Zeitpunkt ein Postreformzeitpunkt in dem jeweiligen Land ist ($D_{t \geq \tau}$). Ein statistisch signifikant positiver Wert von δ würde demnach bedeuten, dass die Zahl der AsylwerberInnen nach der Reform im Reformland stärker gestiegen ist als in Ländern, in denen keine Reform stattfand. Dies würde somit auf eine (nach Kontrolle für andere Einflussfaktoren) positive Auswirkung der Reformen auf die Zahl der gestellten Asylanträge hin-

deuten. Ein statistisch signifikant negativer Wert von δ würde aufgrund derselben Argumentation auf eine (nach Kontrolle für andere Einflussfaktoren) negative Auswirkung der Reformen auf die Zahl der gestellten Asylanträge hinweisen.

Die Resultate dieser Schätzungen, in der einmal die Zahl der Asylanträge pro Million EinwohnerInnen und ein anderes Mal die Zahl der Asylerstanträge pro Million EinwohnerInnen als abhängige Variablen verwendet wurden, werden in Übersicht 2.8 dargestellt. Es zeigt sich dabei einzig und allein im Fall der Reformen in Deutschland ein statistisch signifikanter Effekt. Werden hingegen alle Reformen berücksichtigt, bleibt dieser Koeffizient insignifikant. Außerdem ist der gemessene Effekt auch nicht sonderlich hoch. Nach den Ergebnissen hat die Reform in Deutschland nach Kontrolle für andere Einflussfaktoren die durchschnittliche monatliche Zahl an Flüchtlingen aus einem Sendeland um 0,032 Anträge pro Monat erhöht. Umgelegt auf Österreich entspräche dies (ausgehend von einer Bevölkerung von 8,5 Mio. EinwohnerInnen und 161 berücksichtigten Sendeländern) einen Anstieg um rund 43 AsylwerberInnen monatlich oder rund 526 zusätzlichen AsylwerberInnen jährlich.

Übersicht 2.8: Regressionsergebnisse für Auswirkungen von Reformen im Arbeitsmarktzugang auf die Zahl der Asylanträge bzw. Asylerstanträge

	Asylanträge		Asylerstanträge	
	nur BRD	alle Länder	nur BRD	alle Länder
	Anträge je 1 Mio. EinwohnerInnen			
	Mit Kontrollen			
Reform	0,0290*** (0,0054)	0,0240 (0,0406)	0,0320*** (0,0054)	0,0250 (0,0170)
Ln (BIP/Kopf)	0,0170*** (0,0045)	0,0200*** (0,0045)	0,0100*** (0,0024)	0,0099*** (0,0034)
Ln (ALQ)	-0,0081*** (0,00063)	-0,0087*** (0,00068)	-0,0032*** (0,00051)	-0,0034*** (0,0005)
N	177.744	177.744	177.744	177.744
R-sq	0,291	0,291	0,352	0,351

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – Zahlen in Klammer sind (heteroskedastierobuste) Standardfehler der Schätzung
*** (**), (*) = signifikant auf dem 1%, (5%), (10%) Niveau, N= Zahl der Beobachtung, R-sq= R² Wert.

Außerdem deuten die Ergebnisse dieser Schätzung aber auch auf einen signifikanten Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklung der Empfängerländer auf bilaterale Asylanträge hin, da sowohl ein höheres BIP pro Kopf als auch eine niedrigere Arbeitslosenquote in einem Empfängerland die Zahl der AsylantragstellerInnen in diesem Land (nach Kontrolle für andere Einflussfaktoren) erhöht. Die geschätzten Koeffizienten bedeuten dabei, dass eine Erhöhung des BIP pro Kopf um 1% etwas geringere und ein Sinken der Arbeitslosenquote um 1% deutlich geringere Auswirkungen auf die Zahl der Asylanträge hat als die Asylopolitikreformen in Deutschland. Außerdem tragen auch vor allem die zeit-sendelandspezifischen Variablen (die in Übersicht 2.8 nicht gemeldet werden) einen großen Anteil zur Erklärung der Asylwerbe-

rInnenzahl bei, da sie alleine 10% der gesamten Varianz in unserem Datensatz erklären. Insgesamt erweisen sich damit – im Einklang mit der internationalen Literatur, die Sendelandspezifischen Bedingungen aber auch die wirtschaftlichen Bedingungen des Empfängerlandes als wesentliche Determinanten der bilateralen Bewegungen an AsylwerberInnen, während Änderungen im Arbeitsmarktzugang einen nur geringen Beitrag zur Erklärung dieser Bewegungen leisten.

2.5 Zusammenfassung

In Summe deuten die Ergebnisse dieses Kapitels somit auf einen im Durchschnitt nur geringen Einfluss von Änderungen in der Regelung der Arbeitsaufnahme von AsylwerberInnen auf die bilateralen Flüchtlingsbewegungen zwischen Ländern hin. Selbst in Fällen, in denen eine solche Wirkung vermutet werden könnte, könnten aufgrund der gemessenen Effekte für Österreich in etwa 500 bis 550 zusätzliche Asylanträge pro Jahr erwartet werden.

Nach den Ergebnissen internationaler Studien wären auch eine intensive Bekämpfung des Schlepperwesens und potentiell auch die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge in einem Asylland wirksamere Maßnahmen zur Verringerung von Flüchtlingszahlen als eine Beschränkung des Arbeitsmarktzuganges. Überdies scheinen die potentiellen Wirkungen von Politikänderungen auch stark davon abzuhängen, ob und wie potentielle Flüchtlinge Informationen über diese Änderungen erlangen. Insbesondere scheinen viele AsylwerberInnen ihre – überdies oft nur mangelhaften – Informationen über die Empfängerländer erst während der Flucht über Netzwerkbeziehungen und Schlepper zu erhalten. Dies deutet einerseits auf die Wichtigkeit der Bekämpfung des Schlepperwesens und andererseits auf die Notwendigkeit entsprechender Informationspolitiken bei der Steuerung von Flüchtlingsbewegungen hin.

3. Ausmaß-, Struktur- und Arbeitsmarktintegration von AsylwerberInnen (bzw. anerkannten Flüchtlingen)

Nach der Analyse der Asylströme auf europäischer Ebene sowie der Bestimmungsfaktoren von Asylanträgen, widmet sich dieses Kapitel einerseits der Größenordnung und Struktur der Asylsuchenden in Österreich und andererseits ihren Beschäftigungschancen während (beziehungsweise nach Ende) des Asylverfahrens. Dafür wird nach einem kurzen Überblick über die internationale Literatur in Abschnitt 3.2 die Entwicklung des Asylzustroms nach Österreich seit den frühen 1990er-Jahren nachgezeichnet. Datengrundlagen bilden die Asylstatistik des Bundesministeriums für Inneres auf Basis des Bundesstatistischen Fremdeninformationssystems (BFIS) und Zahlen zum Asylwesen von Eurostat. Neben der Größenordnung und ihren personenbezogenen Merkmalen, die das Arbeitsmarktpotenzial von AsylwerberInnen determinieren, wird in Abschnitt 3.3 dieses Kapitels die Beschäftigung von aus Asylgründen nach Österreich zugewanderten Personen beleuchtet. Dabei werden insbesondere ihre Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktintegrationschancen und ihre Qualifikationen untersucht sowie mit anderen Gruppen von MigrantInnen verglichen. Informationen zu den Beschäftigungschancen von Personen, die aus Asylgründen nach Österreich zugewandert sind, liefert das Mikrozensus – Ad-hoc-Modul 2008 zur "Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich", das im zweiten Quartal 2008 an das Grundprogramm der Arbeitskräfteerhebung angeschlossen wurde und dank einer spezifischen Frage zum Zuwanderungsgrund Einblick in die Arbeitsmarktchancen dieser Personen gibt.

Abschnitt 3.4 widmet sich den Beschäftigungsmöglichkeiten während eines laufenden Asylverfahrens. Das Ausmaß und die Kennzeichen der Beschäftigung von AsylwerberInnen während des laufenden Asylverfahrens, die sich gegenwärtig auf Saison- und Erntearbeit beschränkt, wird anhand einer vom Auftraggeber dieser Studie zugänglich gemachten Sonderauswertung aus den AMS-Datenbeständen zur kontingentierten bewilligungspflichtigen Beschäftigung von AsylwerberInnen analysiert. Abschnitt 3.5 fasst die Ergebnisse zusammen.

Ziel dieses Kapitels ist es, zum einen Anhaltspunkte zu liefern, wie viele AsylwerberInnen von einer Ausweitung der gegenwärtig kontingentierten, auf zwei Branchen beschränkten, bewilligungspflichtigen Beschäftigung auf eine bewilligungspflichtige Beschäftigung ohne Brancheneinschränkung betroffen sein könnten und zum anderen, wie die Beschäftigungschancen von AsylwerberInnen während des laufenden Asylverfahrens einzuschätzen sind.

3.1 Literaturüberblick

Damit analysiert dieses Kapitel – unseres Wissens in diesem Umfang erstmalig für Österreich – auch einige der Themen, die in der – allerdings wenig umfangreichen – internationalen Literatur diskutiert werden. In dieser Literatur werden AsylwerberInnen als eine Gruppe von MigrantInnen gesehen, die sich hinsichtlich ihres Humankapitals, ihrer Arbeitsmarktintegration und anderer relevanter Eigenschaften (wie z. B. ihrer physischen und psychischen Gesundheit) von ArbeitsmigrantInnen aber auch anderen Migrationsformen (z. B. Familiennachzug) unter-

scheidet. Diese Unterschiede ergeben sich zum Teil aus der rechtlichen Situation von AsylwerberInnen. So werden AsylwerberInnen aufgrund humanitärer Gründe in ihrem Empfängerland aufgenommen. Dies bedingt (sinnvoller Weise), dass die in vielen Ländern für Arbeitsmigration geltenden Aufnahmebestimmungen, die die Aufnahme von ArbeitsmigrantInnen nach Qualifikationsgesichtspunkten differenzieren, für sie nicht gelten. Damit ist die Qualifikationsstruktur von AsylwerberInnen in den meisten Empfängerländern stärker von der durchschnittlichen Bildungsstruktur der Sendeländer abhängig als jene der ArbeitsmigrantInnen.

Wiewohl auch AsylwerberInnen oftmals zu den gut qualifizierten Arbeitskräften ihrer jeweiligen Sendeländer gehören und hinsichtlich einiger Persönlichkeitscharakteristika sogar besser gestellt sein mögen als ArbeitsmigrantInnen¹⁴⁾, weisen sie doch in den meisten Ländern im Durchschnitt schlechtere formale Qualifikationen auf als (selektierte) ArbeitsmigrantInnen (z. B. *Aydemir*, 2011 sowie *de Voretz et al.*, 2004 für Kanada, *Campell*, 2014 für Großbritannien, Schweden und Kanada), sind in ihrer Qualifikationsstruktur aber zumindest in Kanada und Schweden (*de Voretz et al.*, 2004) nicht aber in Großbritannien (*Campell*, 2014) mit den FamilienmigrantInnen vergleichbar.

Ähnlich erhalten AsylwerberInnen in den meisten Ländern während der Laufzeit ihres Asylverfahrens keinen sofortigen Arbeitsmarktzugang und sind (aufgrund der Umstände ihrer Flucht) oftmals auch traumatisiert oder unterliegen anderen psychischen Belastungen. Dies bedingt, dass sich auch die Arbeitsmarktintegration von AsylwerberInnen laut einer Reihe von Untersuchungen von jener anderer Gruppen von MigrantInnen (insbesondere ArbeitsmigrantInnen) unterscheidet. So sind laut Ergebnissen von *Richardson* (2004) aber auch *Aydemir* (2011), *de Voretz et al.* (2004), *Bevelander* (2011) und *Bevelander – Penkadur* (2012) anerkannte Flüchtlinge¹⁵⁾ in frühen Phasen ihres Aufenthalts im Gastland vor allem hinsichtlich ihrer Erwerbsquoten gegenüber anderen Gruppen von MigrantInnen benachteiligt.

Dies wird dabei zumeist als eine Konsequenz des späteren Arbeitsmarktzuganges oder aber der traumatischen Fluchtumstände vieler Flüchtlinge angesehen. Allerdings zeigt eine detailliertere Untersuchung von *Hartog – Zorlu* (2005) für die Niederlande auch, dass gerade AsylwerberInnen besondere Schwierigkeiten bei der Anerkennung ihrer Qualifikationen am Arbeitsmarkt haben, die ihrerseits auf oftmals fehlende Dokumente, hohe Kosten von Kursen für eine Teilqualifizierung bzw. fehlende Arbeitsmarkterfahrung im Empfängerland zurückgeführt werden (*Refugee Council of Australia*, 2010). Einige neuere Untersuchungen für Schweden und Dänemark (*Belevander – Lundh*, 2007, *Damm – Rosholm*, 2010, *Edin et al.*, 2004) zeigen außerdem auch, dass der Integrationserfolg von anerkannten Flüchtlingen auch stark davon abhängt, ob sie in Regionen angesiedelt wurden, in denen ihre Fähigkeiten am Arbeitsmarkt nachgefragt wurden. Obendrein bestimmen die wirtschaftlichen Rahmen-

¹⁴⁾ So wird in der Literatur aufgrund eines hohen Selbständigenanteils unter anerkannten Flüchtlingen in vielen Ländern, häufig von einem ausgeprägteren "Unternehmergeist" unter AsylwerberInnen als unter anderen MigrantInnen ausgegangen (z. B. *Refugee Council of Australia*, 2010).

¹⁵⁾ Die Literatur beschäftigt sich dabei – aufgrund des mangelnden oder erschwerten Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen in vielen Ländern – überwiegend mit anerkannten Flüchtlingen und nicht mit AsylwerberInnen.

bedingungen zum Zeitpunkt der Zuwanderung die Integrationschancen mit (Bevelander, 2011).

Übersicht 3.1: Untersuchungen zu den persönlichen Charakteristika und den Integrationserfolg von AsylwerberInnen

AutorInnen	Untersuchte Länder	Ergebnis
Qualifikationsstruktur von AsylwerberInnen		
De Vonzet et al. (2004)	Kanada	Anerkannte Flüchtlinge weisen ähnliche Qualifikationsstruktur auf wie FamilienmigrantInnen, sind aber schlechter qualifiziert als ArbeitsmigrantInnen.
Aydemir (2010)	Kanada	Anerkannte Flüchtlinge sind schlechter qualifiziert als ArbeitsmigrantInnen.
Campell (2014)	Großbritannien	Anerkannte Flüchtlinge sind schlechter qualifiziert als Familien- und ArbeitsmigrantInnen.
Arbeitsmarktintegration		
De Vronetz et al. (2004)	Kanada	Anerkannte Flüchtlinge haben ähnliche Erwerbsquoten und Löhne wie FamilienmigrantInnen aber geringere als ArbeitsmigrantInnen. Nur geringe Anzeichen eines schnelleren Aufholens .
Aydemir (2010)	Kanada	Anerkannte Flüchtlinge haben in frühen Phasen des Aufenthalts vor allem geringere Erwerbsquoten als andere MigrantInnen holen aber schneller auf als diese. Hinsichtlich Lohnhöhe und Beschäftigung ergeben sich keine signifikanten Unterschiede.
Campell (2014)	Großbritannien	Anerkannte Flüchtlinge haben in frühen Phasen des Aufenthalts geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Löhne als andere MigrantInnen holen aber (vor allem bei der Beschäftigungswahrscheinlichkeit) schneller auf. Anerkannte Flüchtlinge übernehmen auch am ehesten die britische Identität.
Bevelander (2011)	Schweden	FamilienmigrantInnen finden schneller Zugang zum Arbeitsmarkt als Asylsuchende, diese wiederum finden schneller einen Zugang zum Arbeitsmarkt als niedergelassene/anerkannte Flüchtlinge.
Bevelander – Penkadur (2012)	Kanada und Schweden	Anerkannte Flüchtlinge haben in beiden Ländern in frühen Phasen des Aufenthalts geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als andere MigrantInnen, holen aber schneller auf als diese.
Richardson (2004)	Australien	Anerkannte Flüchtlinge haben vor allem geringere Erwerbsquoten als andere MigrantInnen.
Hartog – Zorlu (2005)	Niederlande	Anerkannte Flüchtlinge profitieren unverhältnismäßig wenig von Bildung im Heimatland.
Pelevander – Lundh (2007)	Schweden	Arbeitsmarktstrukturen in der Region der Ansiedlung sind für Integrationserfolg von anerkannten Flüchtlingen von besonderer Bedeutung.

Q: WIFO-Untersuchungen.

Im weiteren Verlauf ihrer Arbeitsmarktintegration scheinen, nach den wenigen hierüber vorliegenden Untersuchungen, die überdies oftmals erheblichen methodischen Einschränkungen unterliegen, anerkannte Flüchtlinge aber stärker aufzuholen als andere Gruppen von MigrantInnen (siehe dazu auch Cortes, 2004). Als Erklärung für dieses Phänomen wird dabei oft die, aufgrund der fehlenden Rückkehrmöglichkeit in ihr Heimatland, höhere Motivation von Flüchtlingen zum Erwerb von empfängerlandspezifischem Humankapital (z. B. Erlernen der Landessprache) ins Treffen geführt.¹⁶⁾

¹⁶⁾ Abgesehen von der Benachteiligung am Arbeitsmarkt werden in der Literatur oft auch Benachteiligungen am Wohnungsmarkt gefunden, die im Folgenden aber nicht weiter diskutiert werden. (siehe dazu *Refugee Council of Australia*, 2010)

Aber auch hier bestehen relevante Unterschiede, die sich zum Teil aus den institutionellen Besonderheiten der verschiedenen Empfängerländer ergeben. *Bevelander* (2011) kommt beispielsweise für Schweden zum Ergebnis, dass unterschiedliche Gruppen von MigrantInnen ungleich schnell Zugang zum Arbeitsmarkt finden: Personen, die im Rahmen einer Familienzusammenführung zuzogen, finden seinen Befunden zufolge schneller Zugang zum Arbeitsmarkt als Asylsuchende. Asylsuchende wiederum sind schneller am Arbeitsmarkt integriert als niedergelassene Flüchtlinge in Schweden. Als Gründe weshalb unterschiedliche Gruppen von MigrantInnen unterschiedlich schnell am Arbeitsmarkt im Zielland Fuß fassen können, werden vom Autor Selektionsmechanismen (Selbstselektion als auch Selektion infolge von Politikmaßnahmen) angeführt. Unterschiedliche Beschäftigungspfade können aus der Spezifität der Integrationspolitik für spezifische Gruppen von ZuwanderInnen resultieren (*Belevander – Pendakur*, 2009) oder sich aus Zugangsbeschränkungen von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt ableiten (*Bloch*, 2007 zitiert aus *Bevelander – Pendakur*, 2012). Aber auch regionale Spezifika, wie beispielsweise in welchen Regionen mit welchen Arbeitsmarktchancen sich spezifische Gruppen von ZuwanderInnen niederlassen, können sich auf die Beschäftigungschancen auswirken, ebenso wie Pendeloptionen oder Binnenwanderungsmöglichkeiten (*Rashid*, 2009 zitiert aus *Bevelander – Pendakur*, 2012). Zudem ergeben sich in städtischen Regionen eher Beschäftigungsmöglichkeiten als in ländlichen Regionen, wobei vorhandene Netzwerke die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt erleichtern können.

Neben den Einflussfaktoren im Zielland, die die Beschäftigungschancen von unterschiedlichen Gruppen von ZuwanderInnen determinieren, zeigen *de Vroome – van Tubergen* (2010) für die Niederlande (zitiert aus *Bevelander – Pendakur*, 2012), dass die abgeschlossene Ausbildung in der Herkunftsregion, Arbeitserfahrung, Sprachkenntnisse sowie Kontakte zu Einheimischen ebenso relevant für eine Beschäftigungsaufnahme sind, genauso wie das Alter (bei der Zuwanderung). *Wilkinson* (2008) beschreibt für Kanada, dass männliche Jugendliche, die nicht in Kanada geboren wurden, allerdings dort aufwuchsen, viel häufiger beschäftigt sind als jugendliche Flüchtlinge. Junge weibliche Flüchtlinge sind noch seltener beschäftigt als männliche junge Flüchtlinge. Die Beschäftigungschancen innerhalb der Gruppe der Flüchtlinge wird bei den Männern von einer Reihe von Faktoren determiniert wie beispielsweise Bildungsniveau, öffentliche Förderungen, Zeit in Trainingsmaßnahmen bzw. aus welchen Weltregionen sie stammen. Bei den Frauen wird nur für das Bildungsniveau ein signifikanter Einfluss auf die Beschäftigung angezeigt.

Zusammenfassend deuten die wenigen Untersuchungen zu den Qualifikationen und der Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen somit darauf hin, dass diese zwar im Durchschnitt eher geringer qualifiziert sind als ArbeitsmigrantInnen aber in etwa gleich gut wie andere Gruppen von MigrantInnen, die nicht primär aus Arbeitsmotiven einwanderten. Gleichzeitig erweisen sich anerkannte Flüchtlinge auch oft als eine in frühen Phasen der Integration – selbst nach Kontrolle für Alters- und Qualifikationsunterschiede – am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Gruppe, die allerdings im weiteren Verlauf ihres Aufenthalts stärker aufholt als andere Gruppen. Die Ursachen für diese anfängliche Benachteiligung und auch

das spätere Aufholen sind nicht eindeutig geklärt, sie dürften aber – je nach den institutionellen Gegebenheiten im Empfängerland – aus dem Zusammenspiel von Traumatisierung vor und während der Flucht, langen Stehzeiten vor Erwerb eines Arbeitsmarktzuganges, einer Ansiedlung in möglicherweise ungeeigneten regionalen Arbeitsmärkten und (unter anderem aufgrund oftmals fehlender Dokumente) besonders schwierigen Bedingungen für Qualifikationsanerkennung erklärt werden.

3.2 Größenordnung und Struktur der Asylanträge in Österreich

Betrachtet man die Größenordnung und die Struktur der Asylanträge in Österreich, so werden diese, wie auch in der internationalen Literatur betont (siehe Kapitel 2), von geopolitischen Krisen und Kriegen, Bürgerkriegen bzw. Vertreibung und Verfolgung ebenso wie Hunger- und Naturkatastrophen bestimmt. Aber auch wirtschaftliche Rezessionen und sozialen Spannungen veranlassen Menschen, ihre Heimat zu verlassen ("Push-Faktoren"). In welche Länder bzw. (Welt-)regionen die Vertriebenen flüchten, wird, wie ebenfalls bereits in Kapitel 2 diskutiert, von einer Reihe von Faktoren determiniert ("Pull-Faktoren"). Diese sind beispielsweise die geographische Nähe zwischen Ziel- und Herkunftsland bzw. -region, das Vorhandensein und die Bereitschaft der Hilfestellung von Netzwerken im Zielland, gemeinsame Geschichte und Verbundenheit, der Erhalt von Informationen über mögliche Zielländer bzw. -regionen während der Flucht oder auch die Reputation des Ziellandes etc. (Hatton, 2004; de Haas, 2011). Die Bedeutung von Österreich als Zielland von internationalen Flüchtlingsströmen belegt der UNHCR-Bericht aus dem Jahr 2014, wonach Österreich im Jahr 2013, wie auch schon 2009 bis 2011, das 11. wichtigste Zielland für Flüchtlinge weltweit¹⁷⁾ war bzw. das 8. wichtigste Land gemessen an der Einwohnergröße¹⁸⁾ (UNHCR, 2014).

Wie viele Personen in einem Monat, in einem Jahr oder über mehrere Jahre hinweg in einem bestimmten Land um Asyl ansuchen, ist demnach das Resultat des Einflusses spezifischer "Push-Faktoren" und "Pull-Faktoren" auf die Asylzahlen eines Landes. Für die Zahl der Asylsuchenden in Österreich waren seit den frühen 1990er-Jahren die Krise im ehemaligen Jugoslawien, die politischen Spannungen in den (ehemaligen) Sowjetrepubliken, die Afghanistan-Krise, der Irak-Krieg und jüngst die kriegerischen Auseinandersetzungen in Syrien, die die Zahl der Asylsuchenden in Österreich temporär anstiegen ließen, als "Push-Faktoren" ausschlaggebend.

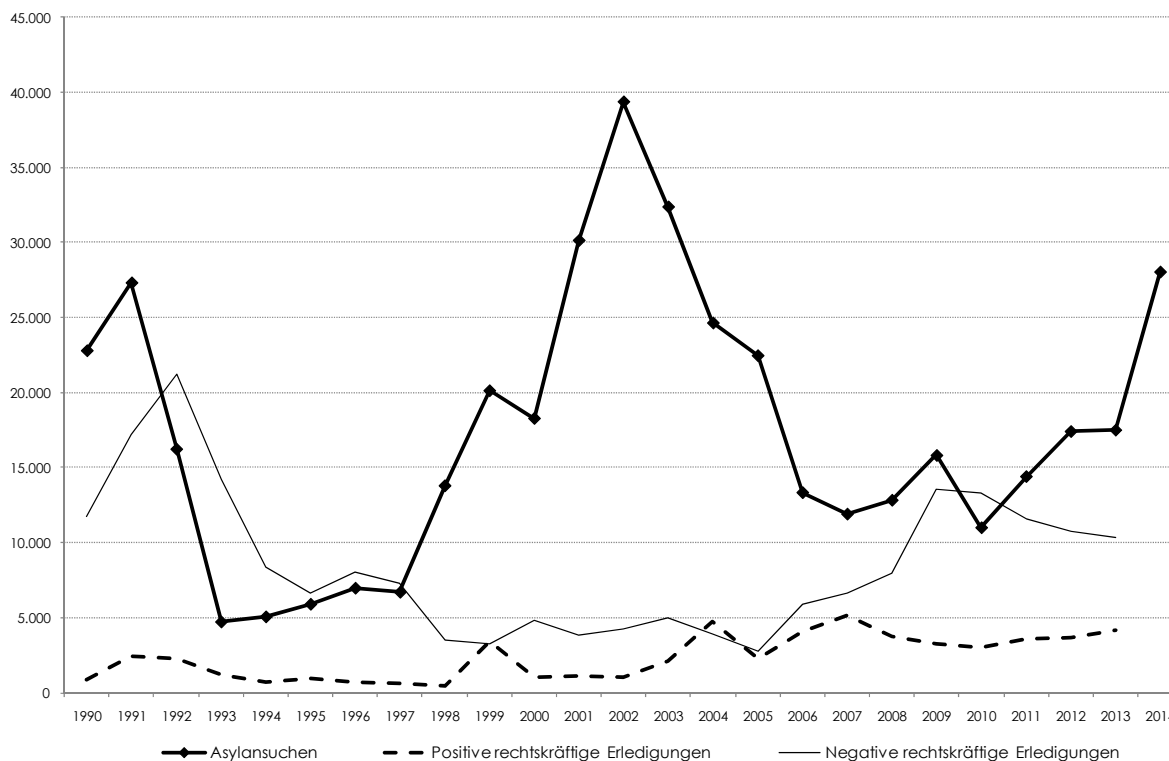
Der Höchststand an Asylansuchen wurde, wie aus Abbildung 3.1 ersichtlich, im Zeitabschnitt 1990 bis 2014 im Jahr 2002 erreicht, als am Höhepunkt der Afghanistan-Krise 39.354 Personen in Österreich um Asyl ansuchten. In den darauffolgenden Jahren sank die Zahl der AsylwerberInnen aufgrund des Abklingens der kriegerischen Auseinandersetzungen in Afghanistan und im Irak auf den Tiefstwert von 11.012 Ansuchen im Jahr 2010. Seit Ausbruch der Syrien-Krise im

¹⁷⁾ Nach Deutschland, USA, Frankreich, Schweden, Türkei, UK, Italien, Australien, Schweiz und Ungarn; 2012: 10. wichtigstes Zielland.

¹⁸⁾ Nach Malta, Schweden, Liechtenstein, Luxemburg, Schweiz, Norwegen und Zypern.

Jahr 2013 nimmt ihre Zahl wieder stark zu. Im Jahr 2014 erhöhte sich die Zahl der Asylansuchen laut Asylstatistik des Bundesministeriums für Inneres um 10.524 oder 60,1% auf 28.027 Ansuchen.¹⁹⁾ Mit dieser Größenordnung an Asylanträgen wurde 2014 eine ähnlich hohe Zahl erreicht, wie zuletzt während der Afghanistan-Krise zu Beginn der 2000er Jahre.

Abbildung 3.1: Asylwesen (Ansuchen, positive und negative Erledigung von Asylanträgen) in Österreich (1990-2014)



Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Inneres (Asylstatistik), WIFO-Darstellung.

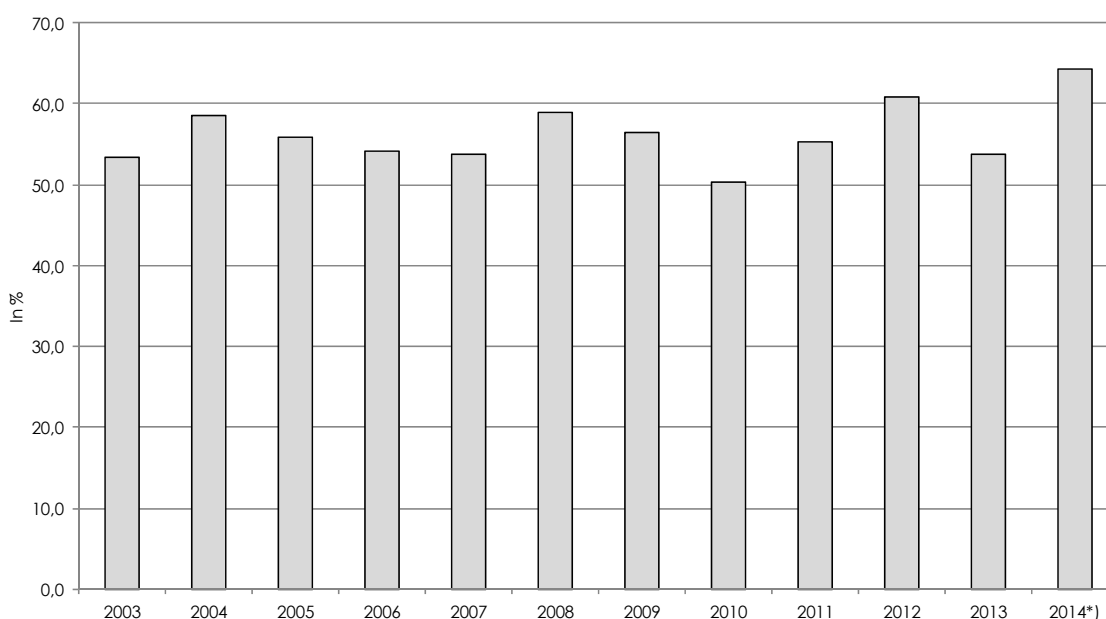
Die "Push- " und "Pull-Faktoren" wirken sich allerdings nicht nur auf die Größenordnung der Asylanträge in einem Land aus, sondern sie bestimmen auch die Zusammensetzung der um Asyl ansuchenden Personen nach Herkunftsländern bzw. -regionen mit. Die antragsstärkste Nation in Österreich war 2014 Syrien, in den Jahren davor bis 2003 waren es Personen aus Afghanistan, Russland oder Serbien (einschließlich Kosovo).

Mehr als die Hälfte der Ansuchen pro Jahr werden von fünf Nationen gestellt. Im Jahr 2014 entfielen auf die fünf antragsstärksten Nationen fast zwei Drittel der Anträge. Damit zeichnet sich die Herkunftsstruktur der um Asyl ansuchenden Personen in Österreich durch einige wenige quantitativ bedeutende Herkunftsregionen aus: neben den durchwegs – über mehrere Jahre hinweg – drei antragsstärksten Regionen Russland, Afghanistan und Serbien (ein-

¹⁹⁾ Die Presse, 26.1.2015, S. 7.

schließlich Kosovo) suchen seit 2011 zusehends auch Personen aus Pakistan in Österreich um Asyl an. Außerdem kommen mit dem Anhalten der kriegerischen Auseinandersetzung viele Flüchtlinge aus Syrien, die davor kaum Asylanträge in Österreich stellten. Die Zusammensetzung der AsylwerberInnen in Österreich zeichnet sich daher durch einige Herkunftsregionen aus, die bereits über mehrere Jahre für die Antragszahlen hinweg quantitativ bedeutend bleiben, während jüngst andere Herkunftsregionen neu hinzu gekommen sind und sich damit die Zusammensetzung der Ansuchen nach Herkunftsregionen zunehmend ausdifferenziert und der internationalen Konflikt- und Krisenlage entsprechend auch heterogener gestaltet.

Abbildung 3.2: Anteil der Asylansuchen von Personen aus den fünf antragsstärksten Herkunftsregionen (2003-2014)



Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Inneres (Asylstatistik), WIFO-Darstellung. – *) 2014: Dezemberheft der Asylstatistik des BMI.

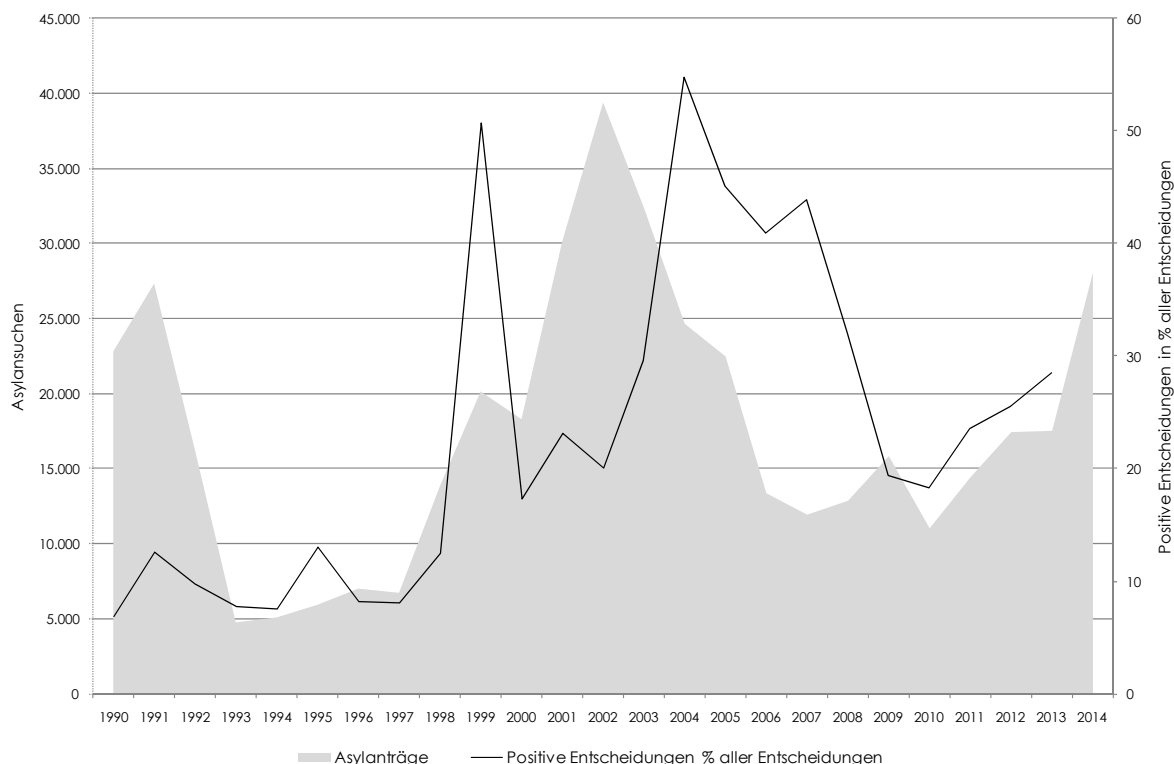
Eine ähnliche Herkunftsstruktur von Asylsuchenden, d. h. einen ähnlich strukturierten Flüchtlingsstrom wie nach Österreich zeigt sich laut UNHCR-Bericht beispielsweise auch in Deutschland, wo im Jahr 2013 Russland, Serbien (einschließlich Kosovo), Syrien und Afghanistan die antragsstärksten Nationen bildeten (UNHCR, 2014), während sich beispielsweise in Schweden, Italien oder Frankreich auch Flüchtlingsströme aus afrikanischen Staaten in den wichtigsten Herkunftsregionen niederschlugen.

3.2.1 Entscheidungen über Asylanträge

Der Fluchtgrund, eben abgebildet in den "Push-Faktoren", entscheidet maßgeblich über den Verfahrensausgang eines Asylverfahrens und damit über die Niederlassung und Beschäftigungsoptionen in Österreich. Die Zahl der positiv erledigten Asylansuchen in Österreich belief

sich laut Asylstatik des Bundesministeriums für Inneres im Jahr 2013 auf 4.133 Bescheide (+453 oder +12,3% gegenüber 2012), wovon mehr als drei Viertel der Zuerteilungen erstinstanzlich abgeschlossen wurden (2013: 76,6%). Für 2014 rechnet das Bundesministerium für Inneres mit einer Verdoppelung der Zuerkennungen in der ersten Instanz (7.100).²⁰⁾ Mit dem Asylverfahrensabschluss und der Zuerkennung des Status als anerkannter Flüchtling erhalten Flüchtlinge ein unbefristetes Aufenthaltsrecht in Österreich und unterliegen nicht mehr dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (§ 1 Abs 2 lit a AuslBG). Sie erhalten somit auch einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang in Österreich und ein sofortiges Recht auf Familienzusammenführung (UNHCR, 2013).

Abbildung 3.3: Asylanträge und positive Entscheidungen über Asylanträge in Österreich (1990-2014)



Q: Bundesministerium für Inneres (Asylstatistik), WIFO-Berechnungen.

2013 gingen rund zwei Drittel der positiven Bescheide an Personen, die aus drei (Bürger-)kriegsgebieten stammten: Afghanistan (30,5%), Syrien (20,3%) und die Russische Föderation (16,3%). Weitere 12,6% der positiven Bescheide erhielten Personen aus dem Iran. Rund 80% der positiven Asylbescheide entfielen auf diese vier Herkunftsregionen.

²⁰⁾ Die Presse, 28.1.2015, S. 7.

Dagegen wurden 2013 10.379 Anträge aus den unterschiedlichsten Gründen ab- oder zurückgewiesen (–366 oder –3,4% gegenüber 2012), wovon ebenfalls Personen aus der Russischen Föderation besonders stark betroffen waren (15,4%), gefolgt von Personen aus den Philippinen, aus Afghanistan, dem Kosovo und aus Algerien. Bei einem abgelehnten Asylsuchen hat die Asylbehörde die Zulässigkeit der Ab- oder Zurückschiebung in den Herkunftsstaat zu überprüfen (Non-Refoulement-Prüfung nach § 8 AsylG). Wenn Letztere nicht zulässig ist, erhalten diese Personen trotz negativem Asylbescheid einen subsidiären Schutzstatus nach dem Asylgesetz. Dieser Schutzstatus muss entsprechend der EU-Richtlinie 2011/95/EU²¹⁾ in einem verlängerbaren Aufenthaltstitel münden (mindestens ein Jahr, im Fall der Verlängerung mindestens zwei Jahre). Außerdem ist unmittelbar nach Zuerkennung des Schutzstatus die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit unter Berücksichtigung der Vorschriften, die für den betreffenden Beruf oder für die öffentliche Verwaltung gelten, zu gestatten. In Österreich muss der Schutzstatus alle zwei Jahre verlängert werden (UNHCR, 2013). Diese Personengruppe verfügt daher nur über ein befristetes Aufenthaltsrecht in Österreich. Beim Arbeitsmarktzugang sind subsidiär Schutzberechtigte anerkannten Flüchtlingen dagegen gleichgestellt (§ 1 Abs 2 lit a AuslBG), eine Familienzusammenführung ist für sie aber erst nach einem Jahr möglich. Im Jahr 2013 erhielten 1.819 Personen subsidiären Schutz in Österreich (2012: 2.050).

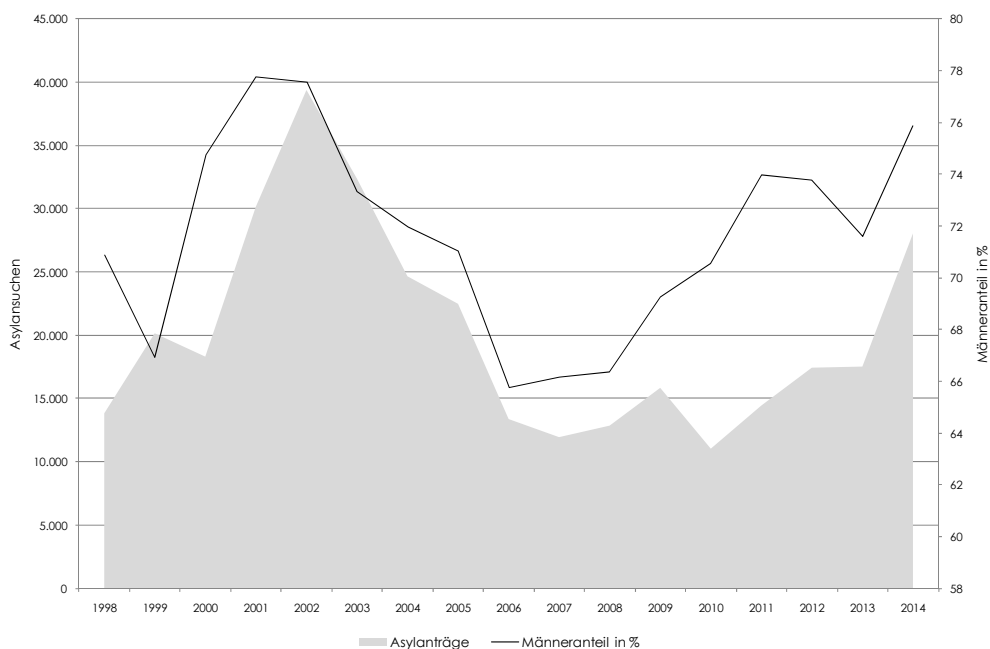
Die Gegenüberstellung von positiven und negativen Entscheidungen zu den Asylanträgen zeichnet sich durch eine hohe Volatilität aus, wobei positive Entscheidungen vor allem zeitverzögert nach internationalen Krisen oder (Bürger-)kriegen vergleichsweise häufiger getroffen werden, wie beispielsweise zuletzt nach der Afghanistan-Krise im Jahr 2004, als gut die Hälfte der Entscheidungen im Jahresverlauf positiv entschieden wurden (Abbildung 3.3). 2014 gingen knapp 30% der Entscheidungen positiv zugunsten der asylsuchenden Personen aus, wobei dieses Ergebnis durch die Zuerkennung von subsidiärem Schutz in Österreich verzerrt wird.

3.2.2 Personenspezifische Merkmale von Asylsuchenden

Besonders häufig stellen Männer Asylsuchen. Seit Beginn der Aufzeichnungen im Jahr 1997 (Langthaler – Trauner, 2009) liegt der Männeranteil unter den Asylsuchenden in Österreich bei durchschnittlich gut 70% mit Spitzenwerten von über 75% in den antragstarken Jahren zu Beginn der 2000er-Jahre sowie seit Ausbruch der Syrien-Krise. Ein solch hoher Männeranteil ist allerdings nicht bei allen Herkunftsregionen erkennbar. Ein etwas geringerer Männeranteil je Herkunftsregion lässt – wie in Abbildung 3.5 dargestellt – vermuten, dass gesamte Familien um Asyl ansuchen und weniger ausschließlich Männer aus der Krisenregion flüchten und ihre Familien erst anschließend nachholen. Vergleichsweise etwas häufiger flüchten laut Eurostat Familien aus Russland, Somalia, Iran, Irak sowie aus der Kaukasusregion (Armenien, Aserbaidschan) nach Österreich.

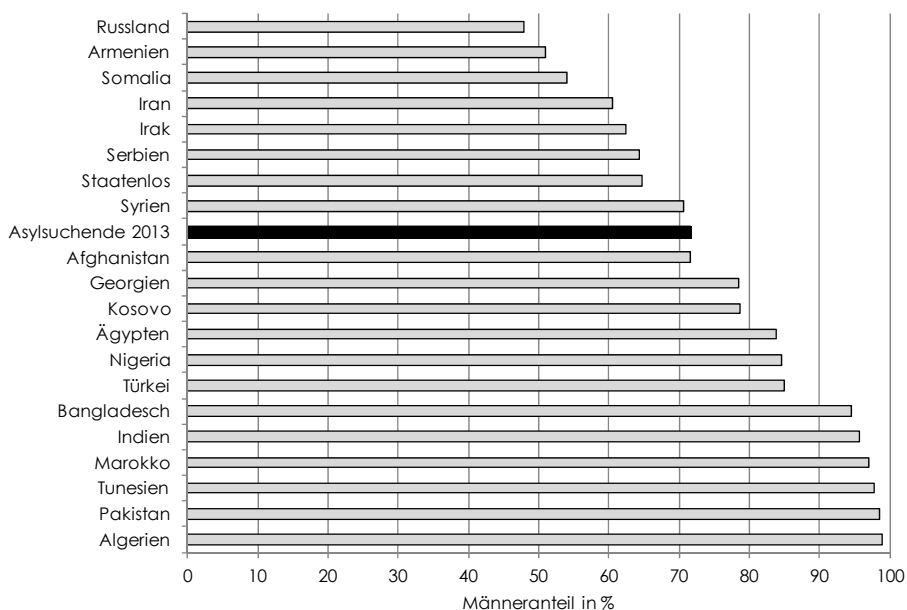
²¹⁾ http://www.bmi.gv.at/cms/BML_Asylwesen/rechtsgrundlage/files/2014/Richtlinie_2011_95_EU.pdf

Abbildung 3.4: Asylanträge nach Geschlecht (1998-2014)



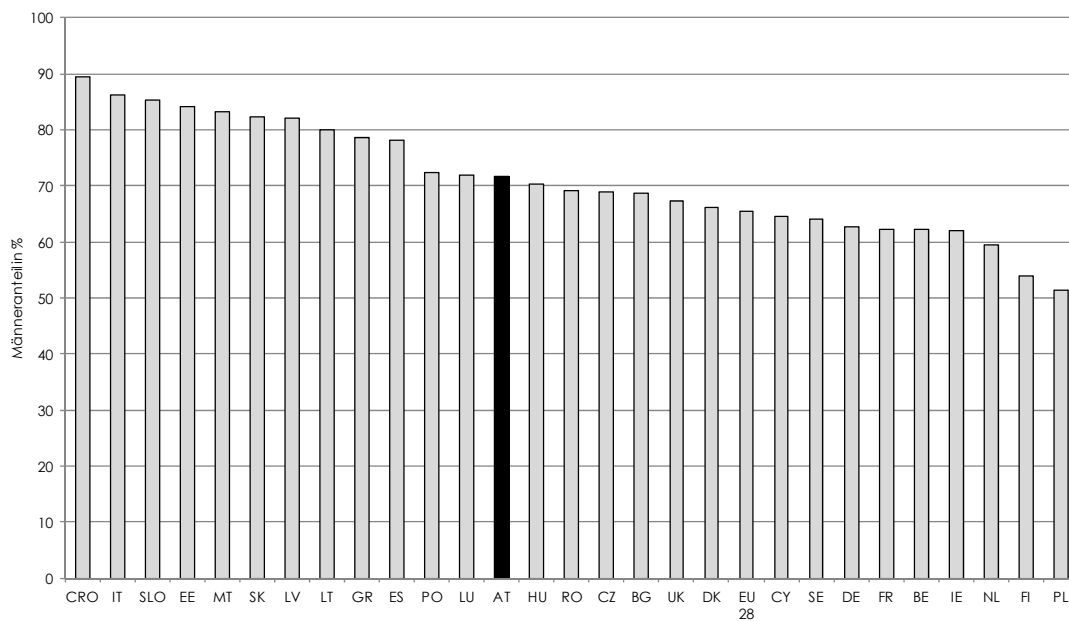
Q: Langthaler – Trauner (2009), Bundesministerium für Inneres (Asylstatistik), WIFO-Darstellung.

Abbildung 3.5: Männeranteil unter den Asylsuchenden in Österreich nach Herkunftsregionen (2013)



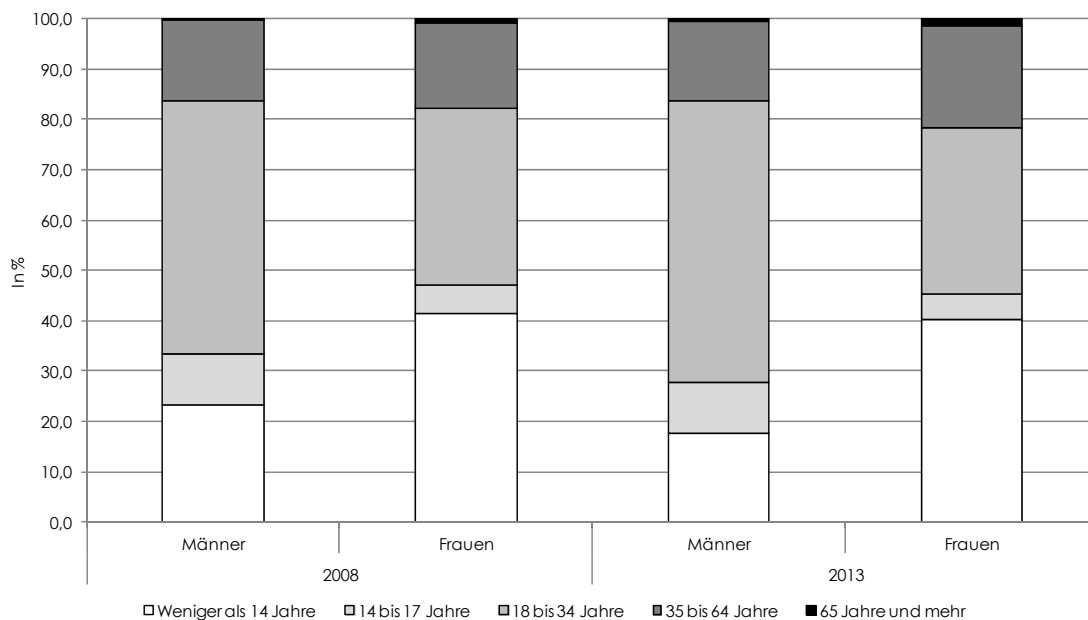
Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – Ausgewählte Herkunftsregionen mit n (Männer) > 150.

Abbildung 3.6: Männeranteil unter den Asylsuchenden in der EU 28 (2013)



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – Slowakei: Referenzjahr 2012.

Abbildung 3.7: Asylanträge nach Altersgruppen (2008, 2013)



Q: Eurostat, WIFO-Darstellung.

Auch für die übrigen EU 28-Staaten gilt laut Eurostat, dass – so wie in Österreich – der Männeranteil unter den Asylsuchenden überwiegt, wobei die südeuropäischen sowie die baltischen Staaten den bereits vergleichsweise hohen Männeranteil unter den Asylsuchenden in Österreich noch übertreffen (Abbildung 3.6).

Asylsuchende sind nicht nur häufiger Männer, sondern meistens auch zwischen 18 und 34 Jahre alt. Die Daten von Eurostat zu den offenen Asylansuchen in Abbildung 3.7 zeigen, dass im Zeitabschnitt 2008 bis 2013 stets gut zwei Drittel der offenen Anträge von Männern im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 64 Jahren gestellt werden, hauptsächlich von jüngeren Erwachsenen im Alter zwischen 18 und 34 Jahren. Bei den Frauen entfallen dagegen nur gut die Hälfte der offenen Anträge auf jene im erwerbsfähigen Alter, bei der zweiten Hälfte handelt es sich hauptsächlich um Kinder und Jugendliche bis 17 Jahre. Entsprechend lag das Durchschnittsalter von Asylsuchenden in Österreich bei Männern bei rund 25,6 Jahren, bei Frauen um fast 2,5 Jahren darunter.

Insgesamt stellten zwischen 2008 und 2013 jährlich rund 10.000 Personen im erwerbsfähigen Alter einen Antrag auf Asyl in Österreich, davon gut drei Viertel Männer. Laut einer Sonderauswertung der Asylstatistik des Bundesministeriums für Inneres belief sich im Jahr 2013 der Bestand an offenen Asylverfahren von Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 59 Jahren auf rund 15.000, die potentiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen könnten; gleichfalls waren fast drei Viertel davon Männer. Für 2014, und aller Voraussicht auch für 2015, ist aufgrund des Anhaltens der Syrien-Krise mit einem weiteren Anstieg des Bestands an offenen Asylverfahren zu rechnen (siehe dazu auch Kapitel 4).

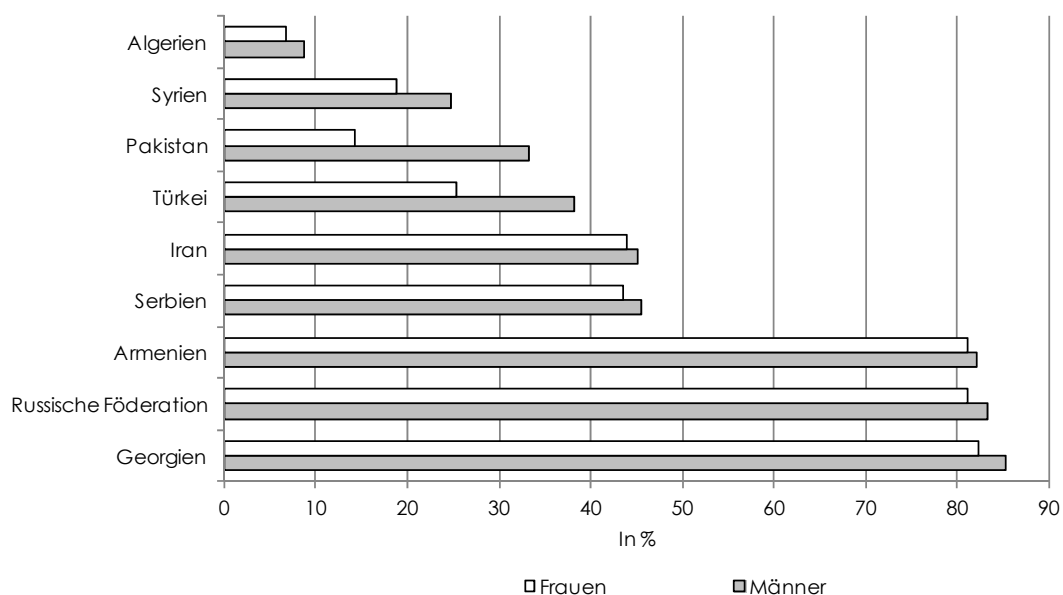
Innerhalb der antragsstärksten Regionen aus den letzten Jahren haben laut Eurostat Afghanistan, Russland und Somalia einen vergleichsweise hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren unter den Antragstellern²²⁾, während aus Syrien, aus dem Kosovo sowie aus Algerien, Nigeria und Pakistan hauptsächlich Erwachsene nach Österreich kommen. Mit dem Anhalten der Syrien-Krise dürfte daher auch die Zahl jener Personen ansteigen, die aufgrund ihres Alters potenziell für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können.

Neben der Altersstruktur determiniert die formale Qualifikation die Chancen am Arbeitsmarkt. Aufgrund fehlender Informationen zur Qualifikationsstruktur der AsylwerberInnen in den Antragsdaten müssen Anhaltspunkte dazu aus der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung in der Herkunftsregion abgeleitet werden, um hieraus wiederum die Qualifikationsstruktur der AsylwerberInnen in Österreich in Ansätzen skizzieren zu können. Die Grundlage zur Abschätzung der Qualifikationsstruktur bildet die Datensammlung des Unesco Institute for Statistics (UIS), das über Länder hinweg vergleichbare Datenbestände zu Bildung, Wissenschaft, Technologie, Kultur und Kommunikation für über 200 Länder der Welt unterhält. Den UIS-Daten zum Bildungsstand der Bevölkerung zufolge gestaltet sich die Qualifikationsstruktur innerhalb der Gruppe der zehn antragsstärksten Herkunftsregionen auf Asyl in Österreich seit 2010 sehr unterschiedlich. Einerseits befinden sich darunter Länder mit einem vergleichsweise hohen Bevöl-

²²⁾ Bei den unbegleiteten Minderjährigen stellen ebenfalls Jugendliche aus Afghanistan die größte Nationalität.

kerungsanteil ab 25 Jahren mit mindestens mittlerer Ausbildung, andererseits Länder mit einem vergleichsweise niedrigen Bevölkerungsanteil mit mindestens mittlerer Ausbildung und damit einem vergleichsweise hohen Anteil an formal Geringqualifizierten nach internationaler ISCED²³)-Kategorisierung.

Abbildung 3.8: Bevölkerungsanteil im Alter ab 25 Jahren mit mindestens ISCED 3-Abschluss nach Geschlecht in ausgewählten Staaten seit 2010, die bedeutende Herkunftsregionen von AsylwerberInnen in Österreich darstellen



Q: UIS, WIFO-Berechnungen. – Keine Daten verfügbar für: Afghanistan, Indien, Irak, Kosovo, Marokko, Nigeria und Somalia. Referenzjahr 2001: Armenien; 2002: Georgien; 2006: Algerien; 2009: Syrien; 2010: Russische Föderation; 2011: Pakistan; 2012: Iran, Serbien, Türkei.

Beispielsweise zeichnet sich die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung in der russischen Föderation, in Georgien oder in Armenien durch einen vergleichsweise hohen Bevölkerungsanteil mit zumindest mittlerer Qualifikation aus. In diesen drei Staaten haben gut 80% der Bevölkerung ab 25 Jahren zumindest eine mittlere Ausbildung auf ISCED 3-Niveau abgeschlossen, während in Syrien oder Pakistan die Bevölkerung im Erwerbsalter nach internationaler Kategorisierung mehrheitlich geringqualifiziert ist (mindestens mittlere Ausbildung: Syrien: 25%, Pakistan: 33%) (Abbildung 3.8).

²³) International Standard Classification of Education.

3.3 Charakteristika der AsylwerberInnen und Arbeitsmarktintegrationserfolg

3.3.1 Demographische Merkmale

Abgesehen vom Alter der Asylsuchenden in Österreich ist es für eine Abschätzung der Arbeitsmarktchancen von AsylwerberInnen bzw. anerkannten Flüchtlingen unerlässlich, ihre Arbeitsmarktperformanz im Vergleich zu anderen Gruppen von ausländischen Arbeitskräften zu skizzieren. Informationen dazu liefert das Mikrozensus – Ad-hoc-Modul 2008 zur "Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich", das im zweiten Quartal 2008 an das Grundprogramm der Arbeitskräfteerhebung angeschlossen wurde. Im Rahmen dieser Stichprobenerhebung wurden neben den Standardfragestellungen zusätzliche Fragen nach dem Grund für die Einreise nach Österreich, nach der Gesamtaufenthaltsdauer, der Anerkennung von Bildungsabschlüssen, der Beschäftigung entsprechend der Qualifikation und dem rechtlichen Aufenthaltsstatus der MigrantInnen in Österreich gestellt. Aus diesen zusätzlichen Fragen lassen sich Detailinformationen zu MigrantInnen, die als Asylsuchende nach Österreich gekommen waren, ableiten.

Die Ergebnisse der Mikrozensus-Sondererhebung korrespondieren, wie in Übersicht 3.2 dargestellt, mit den Resultaten aus der Asylstatistik, wonach überproportional häufig Männer in Österreich um Asyl ansuchen. Nach den Ergebnissen ist bei Personen, die aus Asylgründen nach Österreich zugewandert sind, der Männeranteil unter allen Gruppen von MigrantInnen am höchsten. Damit unterscheidet sich diese Gruppe hinsichtlich ihrer geschlechtsspezifischen Zusammensetzung deutlich von der Gruppe jener MigrantInnen, die aus familiären Gründen zugewandert ist und zum überwiegenden Teil Frauen umfasst.

Zudem bestätigen diese Zahlen, dass AsylwerberInnen in den meisten Fällen zwischen 20 und 40 Jahre alt sind, wenn sie in Österreich um Asyl ansuchen. Wiewohl aus Asylgründen zugewanderte Personen zum Zeitpunkt der Befragung zu 49,5% älter als 40 Jahre waren und nur zu 43,4% zwischen 25 bis 39 Jahre alt waren, waren über 90% der aus Asylgründen Zugewanderten zum Zeitpunkt ihrer Einreise nach Österreich zwischen 16 und 40 Jahre alt. Damit unterscheiden sich die aus Asylgründen Zugewanderten aber (mit Ausnahme von den als Kindern Zugewanderten) hinsichtlich ihres Alters bei der Zuwanderung kaum von anderen Gruppen von MigrantInnen. Insbesondere lag dieser Anteil auch bei ArbeitsmigrantInnen bei über 90% und bei jenen, die aus familiären Gründen zugewandert sind, nur unwesentlich darunter²⁴⁾ (Übersicht 3.2).

Darüber hinaus zeigen diese Ergebnisse, dass 85% der aus Asylgründen Zugewanderten in Österreich in der Phase zwischen 1989 und 2008 nach Österreich kamen und sie neben dem ehemaligen Jugoslawien hauptsächlich aus Drittstaaten (d. h. Ländern außerhalb des EWR) stammen. Damit kommen Personen, die aus Asylgründen nach Österreich zuwanderten, (wenig überraschend) überproportional oft aus anderen Drittstaaten, während insbesondere

²⁴⁾ Einzig im Vergleich zu allen MigrantInnen liegt dieser Anteil deutlich höher. Dies ist aber auf die Kinder zugewanderten MigrantInnen zurückzuführen.

im Vergleich zu den aus familiären Gründen nach Österreich Zugewanderten der Anteil der in der Türkei Geborenen unter den aus Asylgründen Zugewanderten geringer ist. Im Vergleich zu ArbeitsmigrantInnen ist überdies auch der Anteil der aus dem ehemaligen Jugoslawien stammenden deutlich geringer.

Übersicht 3.2: Demographische Struktur der im Ausland geborenen Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Österreich nach Zuwanderungsgrund

	Arbeit	Weiterbil- dung	Grund für Migration nach Österreich			Als Kind	Insgesamt
			Asyl	Familie	Anderer		
In %							
Geschlecht							
Männlich	62,0	49,8	65,8	25,6	52,2	50,1	47,7
Weiblich	38,0	50,2	34,2	74,4	47,8	49,9	52,3
Alter							
15 bis 24 Jahre	1,4	16,4	7,1	10,9	4,5	50,3	17,0
25 bis 39 Jahre	(x)	54,1	43,4	45,5	(x)	34,5	38,3
40 bis 65 Jahre	71,6	29,5	49,5	43,6	51,2	15,2	44,7
Höchste abgeschlossene Ausbildung							
ISCED 0-2	40,2	(x)	26,9	41,5	23,7	41,6	36,7
ISCED 3 / 4	43,9	53,1	63,7	46,8	53,6	51,8	49,7
ISCED 5 / 6	15,9	44,7	9,3	11,7	22,7	6,5	13,6
Ausbildungsanerkennung							
Anerkannt	11,3	33,5	14,9	6,2	(18,8)	(x)	9,1
Unnötig	70,3	29,9	57,1	66,1	44,6	10,6	50,8
Nicht beantragt/läuft	12,4	(7,4)	19,5	20,1	24,2	(x)	12,9
Ausbildung in Österreich	6,0	29,1	8,5	7,6	(12,4)	89,0	27,2
Österreichische Staatsbürgerschaft							
Nein	70,1	73,5	67,3	68,2	59,4	39,3	62,0
Ja	29,9	26,5	32,7	31,8	40,6	60,7	38,0
Wohnbundesland							
Burgenland	(x)	(x)	(x)	(1,8)	(x)	(1,9)	1,7
Niederösterreich	10,6	(x)	13,4	13,4	(14,7)	15,4	12,6
Wien	52,5	58,8	36,1	43,5	41,3	38,9	44,8
Kärnten	(1,9)	(x)	(5,1)	3,6	(x)	3,9	3,3
Steiermark	6,3	(10,7)	8,4	6,9	(x)	8,4	7,4
Oberösterreich	10,5	(11,7)	20,3	14,0	(14,0)	14,9	13,9
Salzburg	5,0	(6,8)	8,1	5,5	(x)	6,1	6,0
Tirol	6,5	(x)	(3,9)	5,9	(x)	6,4	5,8
Vorarlberg	5,4	(x)	(x)	5,3	(x)	4,2	4,5
Alter bei Migration nach Österreich							
0 bis 15 Jahre	(x)	(x)	(3,2)	4,8	(x)	100,0	25,4
16 bis 24 Jahre	39,6	64,5	40,8	51,7	52,3	.	36,2
25 bis 39 Jahre	50,7	27,9	50,1	36,6	36,9	.	33,1
40 bis 64 Jahre	8,6	(x)	(5,9)	7,0	(x)	.	5,4
Zuwanderungsjahr							
1960-1979	21,0	(9,8)	(x)	8,2	(13,8)	22,7	14,6
1980-1988	11,1	(x)	12,5	12,7	(x)	13,3	11,8
1989-1993	34,6	16,0	39,8	20,3	27,8	38,6	30,5
1994-2008	33,3	69,7	44,7	58,9	48,3	25,4	43,1
Herkunftsregion							
EU Beitrittsstaaten 2004/07	22,0	28,9	17,8	18,7	39,1	18,8	20,8
Ehemaliges Jugoslawien	46,9	16,4	42,5	33,5	27,3	42,0	38,9
Türkei	12,3	(11,4)	(4,9)	25,4		23,5	17,7
Sonstige	18,9	43,2	34,8	22,5	28,3	15,6	22,7

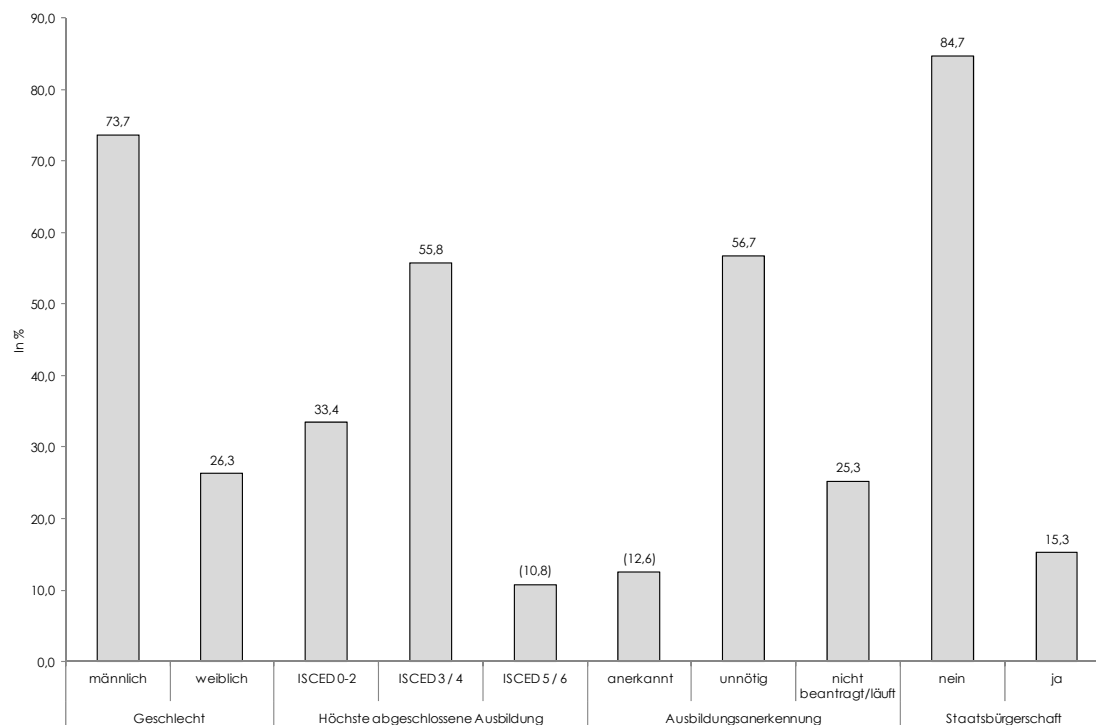
Q: MZ-Arbeitskräfteerhebung 2008, WIFO-Berechnungen. () Werte mit weniger als 6.000 Fällen sind sehr stark zufallsbehaftet. - (x) Werte mit weniger als ungewichtet 3.000 Fällen sind statistisch nicht interpretierbar. Zahlen sind für 15- bis 64-Jährige exklusive Präsenz- und Zivildienstler.

Hinsichtlich der formalen Integration der aus Asylgründen Zugewanderten ergibt sich hingegen ein gemischtes Bild. Zwei Drittel dieser Gruppe hatten 2008 keine österreichische Staatsbürgerschaft, was ein höherer Anteil ist als im Durchschnitt über alle Gruppen von MigrantInnen in Österreich, aber immer noch geringer als unter ArbeitsmigrantInnen und aus familiären Gründen Zugewanderten. Hinsichtlich der Anerkennung von Qualifikationen ist hingegen der Anteil der Personen mit anerkannten Qualifikationen unter den aus Asylgründen Zugewanderten höher als unter ArbeitsmigrantInnen, aus familiären Gründen Zugewanderten bzw. unter den im Ausland Geborenen insgesamt. Der Anteil derjenigen, die eine Anerkennung ihrer formalen Qualifikation als unnötig betrachtet, ist demgegenüber geringer als unter ArbeitsmigrantInnen und unter Personen, die aus familiären Gründen zugewandert sind, aber etwas höher als unter allen im Ausland geborenen Personen. Diese Zahlen lassen daher zumindest auf keine ausgeprägten Nachteile der aus Asylgründen zugewanderten Personen beim Erwerb der Staatsbürgerschaft und sogar leichte Vorteile bei der formalen Anerkennung von Qualifikationen schließen.

Deutlichere Unterschiede zwischen Personen, die aus Asylgründen zugewandert sind, und Personen, die aus anderen Gründen zugewandert sind, ergeben sich hingegen bei der Siedlungsstruktur. Keine andere der in Übersicht 3.2 dargestellten Zuwanderungsgruppen hat einen so niedrigen Anteil der in Wien Lebenden (der bei aus Asylgründen Zugewanderten bei 36,1% liegt), dafür ist unter den aus Asylgründen zugewanderten Personen der Anteil der in Oberösterreich Lebenden auffallend hoch. Der Grund hierfür dürfte in der mangelnden Freiheit der Wohnortwahl von AsylwerberInnen während der Laufzeit ihres Asylverfahrens liegen. Diese führt dazu, dass AsylwerberInnen gleichmäßiger auf das Bundesgebiet aufgeteilt werden als Zuwanderungsgruppen mit freier Wohnortwahl. Nach Beendigung des Asylverfahrens dürften viele der AsylwerberInnen diesen Wohnort auch nicht mehr wechseln.

Bei der Ausbildungsstruktur zeichnen sich die aus Asylgründen nach Österreich zugewanderten Personen hingegen durch einen vergleichsweise hohen Anteil von Personen mit mittlerer Qualifikation (ISCED 3 oder 4) aus. Fast zwei Drittel der aus Asylgründen Zugewanderten haben eine solche Qualifikation. Sie sind damit besser ausgebildet als Personen, die aus familiären Gründen zugewandert sind. FamilienmigrantInnen weisen einen deutlich höheren Anteil an Personen mit höchstens Pflichtschulausbildung und einen nur leicht niedrigeren AkademikerInnenanteil auf als aus Asylgründen zugewanderte Personen. Im Vergleich zu ArbeitsmigrantInnen ist der Anteil der Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss unter den aus Asylgründen zugewanderten Personen ebenfalls niedriger. Dies gilt aber auch für den AkademikerInnenanteil. Im Gegensatz zu einigen der in Abschnitt 3.1 dargestellten Ergebnisse in der Literatur erweisen sich daher die aus Asylgründen zugewanderten Arbeitskräfte in Österreich als relativ gut ausgebildet. Insbesondere sind ihre selbstgemeldeten formalen Qualifikationen, die vor allem im mittleren Ausbildungssegment angesiedelt sind, zumeist besser als jene der aus familiären Gründen zugewanderten Personen.

Abbildung 3.9: Demographische Struktur der aus Asylgründen in den Jahren 1994 bis 2008 zugewanderten Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Österreich



Q: MZ-Arbeitskräfteerhebung 2008, WIFO-Berechnungen. – () Werte mit weniger als 6.000 Fällen sind sehr stark zufallsbehaftet. Zahlen sind für 15- bis 64-Jährige exklusive Präsenz- und Zivildienstler.

Allerdings variiert die Bildungsstruktur der aus Asylgründen nach Österreich zuwandernden Personen (ebenso wie in anderen Ländern) – abhängig von der Bildungsstruktur der Länder, in denen Konflikte auftreten (Abbildung 3.8) – stark. Betrachtet man dabei die im Zeitraum 1994 bis 2008 aus Asylgründen zugewanderten Personen, zeigt sich für diese Kohorte bei einem wenig überraschenden geringeren formalen Integrationsstand (also einem geringeren Anteil von Personen mit anerkannten Qualifikationen bzw. österreichischer Staatsbürgerschaft), ein deutlich schlechterer Bildungsstand (Abbildung 3.9). Wiewohl der Anteil der Personen mit maximal Pflichtschulabschluss unter den zwischen 1994 bis 2008 aus Asylgründen zugewanderten Personen immer noch niedriger und jener der Personen mit mittleren Qualifikationen höher ist als unter ArbeitsmigrantInnen bzw. aus familiären Gründen zugewanderten Personen, stieg der Anteil der Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss in dieser Gruppe doch auf fast ein Drittel an, während der Anteil der Personen mit mittleren Qualifikationen auf rund 56% sank.

3.3.2 Arbeitsmarktintegration

Hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration deuten die Ergebnisse aus der MZ-Sonderauswertung in Übersicht 3.3 darauf hin, dass Männer, die aus Asylgründen nach Österreich kamen, eine

ähnlich hohe Beschäftigungsintensität aufweisen wie Arbeitsmigranten, ihr Arbeitslosigkeitsrisiko allerdings tendenziell etwas höher ausfällt. Die Beschäftigungsquote von Arbeitsmigranten und anerkannten Flüchtlingen unterschied sich 2008 mit 74,7% bzw. 75,6% kaum. Frauen, die gleichfalls als Asylwerberinnen nach Österreich migrierten, zeichnen sich dagegen durch eine viel höhere Arbeitsmarktferne aus als ArbeitsmigrantInnen oder männliche Asylwerber. Die Beschäftigungsquote von aus Asylgründen zugewanderten Frauen lag mit rund 60% merklich – um rund 15 Prozentpunkte – unter jener von männlichen Flüchtlingen (75,6%) oder Arbeitsmigrantinnen (74,0%).

Übersicht 3.3: Beschäftigungs-, Arbeitslosen- und Erwerbsquoten von in Ausland Geborenen nach Zuwanderungsgrund

	Grund für Migration nach Österreich						Summe
	Arbeit	Weiterbildung	Asyl	Familie	Anderer	Als Kind	
	In %						
	Männer und Frauen						
Beschäftigungsquote	74,4	64,3	70,5	61,1	76,5	63,6	67,0
Arbeitslosenquote	4,6	(x)	(7,1)	7,9	7,7	11,6	7,6
Erwerbsquote	78,0	68,0	75,9	66,3	82,9	72,0	72,5
	Männer						
Beschäftigungsquote	74,7	66,4	75,6	82,8	86,0	73,1	75,7
Arbeitslosenquote	(5,1)	(x)	(8,1)	(5,9)	(x)	9,5	7,0
Erwerbsquote	78,7	72,7	82,2	88,0	91,1	80,8	81,4
	Frauen						
Beschäftigungsquote	74,0	62,2	60,7	53,6	66,1	54,1	59,0
Arbeitslosenquote	(x)	(x)	(x)	8,9	(x)	14,3	8,3
Erwerbsquote	76,9	63,4	63,8	58,8	73,9	63,1	64,3

Q: MZ-Arbeitskräfteerhebung 2008, WIFO-Berechnungen. – () Werte mit weniger als 6.000 Fällen sind sehr stark zufallsbehaftet. (x) Werte mit weniger als 3.000 Fällen sind statistisch nicht interpretierbar. Zahlen sind für 15- bis 64-Jährige exklusive Präsenz- und Zivildienstler.

Bei den erst nach 1994 zugewanderten Personen, für die allerdings (aufgrund einer geringen Stichprobengröße) keine gesonderten Auswertungen nach Geschlecht möglich sind, zeigen sich demgegenüber deutlichere Anzeichen einer besonderen Benachteiligung von aus Asylgründen zugewanderten Personen. Hier sind die Beschäftigungs- und die Erwerbsquote für aus Asylgründen zugewanderte Personen durchwegs deutlich geringer, und – sofern auswertbar – die Arbeitslosenquoten höher als unter ArbeitsmigrantInnen, aus familiären Gründen zugewanderten Personen und unter den im Ausland Geborenen insgesamt. Obwohl diese Zahlen aufgrund der geringen Stichprobengröße mit einiger Vorsicht zu interpretieren sind, deutet dies im Einklang mit der internationalen Literatur auf eine Benachteiligung von aus Asylgründen zugewanderten Personen in frühen Aufenthaltsphasen hin, die allerdings im späteren Verlauf aufgeholt wird (z. B. Bevelander, 2011).

Abgesehen von diesen Unterschieden hinsichtlich Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbsteilnahme divergieren aus Asylgründen Zugewanderte auch hinsichtlich aller Indikatoren des Berufs-Ausbildungs-Mismatches merklich von anderen Zuwanderungsgruppen (Übersicht 3.5). Aus Asylgründen zugewanderte Personen arbeiten dabei öfter als alle anderen Zuwanderungsgruppen in Berufen, die geringere Anforderungen an ihre formalen Qualifikationen stellen als sie tatsächlich aufweisen (sind also öfter für ihre ausgeübte Tätigkeit über-

qualifiziert). So arbeiten 24% der aus Asylgründen Zugewanderten unter Berücksichtigung von formalem Ausbildungsabschluss laut ISCED-Kategorisierung und ausgeübtem Beruf (nach ISCO-Kategorisierung) (im Vergleich zu 19,1% aller MigrantInnen) in einem Beruf, der geringere Qualifikationsanforderungen stellt als sie tatsächlich aufweisen. Dies deutet – trotz eines hohen Anteils an formal anerkannten Qualifikationen in dieser Gruppe – auf besondere Probleme dieser Gruppe hin, ihre formal anerkannten Qualifikationen auch tatsächlich am Arbeitsmarkt zu verwerten.

Übersicht 3.4: Beschäftigungs-, Arbeitslosen- und Erwerbsquoten von in den Jahren 1994-2008 Zugewanderten nach Zuwanderungsgrund

	Grund für Migration nach Österreich						Summe
	Arbeit	Weiterbildung	Asyl In %	Familie	Anderer	Als Kind	
Beschäftigungsquote	87,0	56,9	52,1	55,8	77,0	44,3	61,1
Arbeitslosenquote	(4,8)	(x)	(14,6)	10,7	(x)	(20,4)	(10,0)
Erwerbsquote	91,4	60,0	61,0	62,4	84,6	55,7	67,9

Q: MZ-Arbeitskräfteerhebung 2008, WIFO-Berechnungen. – () Werte mit weniger als 6.000 Fällen sind sehr stark zufallsbehaftet. (x) Werte mit weniger als 3.000 Fällen sind statistisch nicht interpretierbar. Zahlen sind für 15- bis 64 jährige exklusive Präsenz- und Zivildienstler.

Übersicht 3.5: Über- und Unterqualifikation von MigrantInnen nach Zuwanderungsgrund

	Arbeit	Weiterbildung	Asyl	Familie	Anderer	Als Kind	Insgesamt
Überqualifiziert							
Insgesamt	21,9	(19,4)	24,0	20,9	(22,8)	9,4	19,1
Männer	20,9	(22,8)	20,1	12,9	(x)	10,8	16,7
Frauen	23,4	(x)	33,4	25,2	(38,5)	(7,5)	21,8
Unterqualifiziert							
Insgesamt	21,5	(19,6)	19,1	25,5	34,2	37,3	26,2
Männer	25,3	(x)	20,9	31,7	(36,7)	33,1	27,5
Frauen	15,3	(24,4)	(x)	22,2	(x)	43,0	24,5
Arbeit entspricht nicht der Qualifikation							
Insgesamt	25,2	40,8	44,0	33,4	29,3	20,8	29,8
Männer	22,7	47,8	41,7	23,5	(25,1)	20,0	26,6
Frauen	29,3	(33,5)	49,6	38,7	(35,2)	21,8	33,5

Q: MZ-Arbeitskräfteerhebung 2008, WIFO-Berechnungen. – () Werte mit weniger als 6.000 Fällen sind sehr stark zufallsbehaftet. (x) Werte mit weniger als 3.000 Fällen sind statistisch nicht interpretierbar. Zahlen sind für 15- bis 64 jährige exklusive Präsenz- und Zivildienstler.

Ähnlich arbeiten aus Asylgründen Zugewanderte auch seltener als anderen Gruppen in Berufen, die ein höheres Ausbildungsniveau erfordern als sie tatsächlich aufweisen (sind also seltener unterqualifiziert).²⁵⁾ 19,1% der aus Asylgründen Zugewanderten arbeiten in Berufen,

²⁵⁾ In der Literatur finden sich laut Groot - Maassen van den Brink (2000) zwei Berechnungsansätze zur Identifikation von formaler Überqualifikation: die objektive Berechnungsart und die subjektive, auf Selbsteinschätzung beruhende, Berechnungsart. Beim objektiven Berechnungsansatz wird überprüft, ob der ausgeübte Beruf und die höchste abgeschlossene formale Ausbildung einer beschäftigten Person mit einer "standardisierten" Klassifikation übereinstimmen,

die höhere Qualifikationsanforderungen stellen als sie tatsächlich aufweisen. Aus Asylgründen Zugewanderten gelingt es daher auch seltener als anderen Gruppen von MigrantInnen durch "learning-by-doing" oder Erfahrungswissen in einen Beruf aufzusteigen, der höhere Qualifikationsanforderungen stellt als sie tatsächlich aufweisen.

Übersicht 3.6: Arbeitsbedingungen von MigrantInnen nach Zuwanderungsgrund

	Arbeit	Weiterbildung	Asyl	Familie	Anderer	Als Kind	Insgesamt
	Anteile in %						
Vollzeit (ab 36 h/Woche)	86,9	57,0	79,6	65,6	78,0	77,6	76,2
Unbefristetes Dienstverhältnis	91,5	87,3	94,2	94,3	93,6	81,9	90,4
Keine Leiharbeit	84,7	78,6	89,8	87,0	90,8	85,1	85,9
Arbeit nie von Zuhause	91,5	70,7	97,5	92,8	85,6	92,4	91,4
Keine Spätarbeit	67,1	44,8	69,3	69,5	46,4	72,2	67,2
Keine Nachtarbeit	76,7	70,4	77,1	79,0	68,9	82,5	78,0
Keine Samstagsarbeit	56,7	44,8	63,5	58,3	51,7	56,9	57,2
Keine Sonntagsarbeit	77,1	62,2	79,2	73,2	61,3	81,3	75,8
Keine Schichtarbeit	70,5	67,2	67,5	69,5	53,5	72,3	69,4

Q: MZ-Arbeitskräfteerhebung 2008, WIFO-Berechnungen. – () Werte mit weniger als 6.000 Fällen sind sehr stark zufallsbehaftet. Zahlen sind für 15- bis 64 jährige exklusive Präsenz- und Zivildienstler.

Schlussendlich ist auch die subjektive Einschätzung, einen Beruf zu haben, der nicht der Qualifikation entspricht, unter aus Asylgründen Zugewanderten deutlich stärker ausgeprägt als unter allen anderen Zuwanderungsgruppen (Übersicht 3.5).²⁶⁾ Dies trifft auf 44% der aus Asylgründen Zugewanderten zu. Hinsichtlich aller dieser Maßzahlen sind damit aus Asylgründen zugewanderte Personen die in Österreich am schlechtesten gestellte Zuwanderungsgruppe, wobei dies wiederum vor allem auf eine deutliche Schlechterstellung der Frauen unter den aus Asylgründen zugewanderten MigrantInnen zurückzuführen ist.

Hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen sind aus Asylgründen Zugewanderte allerdings gegenüber dem Durchschnitt aller MigrantInnen besser gestellt, da sie häufiger als der Durchschnitt aller MigrantInnen in Vollzeittätigkeiten und unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und (mit Ausnahme der Samstags- und Sonntagsarbeit) seltener von belastenden

wie beispielsweise die Verknüpfungstabelle der ILO (2012). Diese dient als Referenzgröße, die jedem Beruf (laut ISCO 08), zusammengefasst in Berufshauptgruppen, ein spezifisches Skill-level in Form eines spezifischen Ausbildungsabschlusses zuordnet. Mit Ausnahme der Berufshauptgruppen 0 (Angehörige der regulären Streitkräfte) und 1 (Führungskräfte) kann jede Berufshauptgruppe einem spezifischen Skill-level zuordnet werden. Alle Arbeitskräfte, die dieser Verknüpfung zwischen ausgeübtem Beruf und höchster abgeschlossener Ausbildung entsprechen, werden als ausbildungsadäquat beschäftigt eingestuft, jene, die dieser Korrespondenz nicht entsprechen, werden entweder über- oder als unterqualifiziert beschäftigt kodiert.

²⁶⁾ Anders als bei der objektiven Berechnungsart, wo ausgeübter Beruf und formale Ausbildung einer Arbeitskraft zentral für die Ermittlung von formaler Überqualifikation sind, wird bei der Berechnungsart nach subjektiver Einschätzung die betroffene Arbeitskraft befragt. Diese Selbsteinschätzung basiert auf einer Frage des Ad-hoc-Moduls der Arbeitskräfteerhebung 2008 ob die Arbeit, die eine Person gegenwärtig ausübt, der Qualifikation entspricht.

Arbeitsbedingungen (wie Heim-, Spät-, Nacht- oder Schichtarbeit) betroffen sind (Übersicht 3.6).

3.3.3 Regressionsanalysen

Die Arbeitsmarktintegration von AsylwerberInnen ist daher von einer eindeutigen Benachteiligung der Frauen (auch im Vergleich zu anderen Zuwanderungsgruppen) und einer Benachteiligung der später zugewanderten Kohorten ebenso wie einer deutlichen Benachteiligung bei der faktischen Anerkennung ihrer formalen Qualifikationen gegenüber anderen Zuwanderungsgruppen geprägt. Bei den weiblichen Flüchtlingen dürften dabei mehrere Faktoren wie beispielsweise das Alter bei der Zuwanderung nach Österreich, die absolvierte Ausbildung in der Herkunftsregion, die Bildungsbiographie insgesamt oder die Betreuungspflichten die Arbeitsmarktferte mit beeinflussen. *Bock-Schappelwein – Bremberger – Huber (2008)* verweisen beispielsweise mit Fokus auf die Qualifikationsstruktur und die "school to work-transition"-Literatur (für einen Literaturüberblick siehe beispielsweise *Wilkinson, 2008*) darauf, dass die Gruppe jener Personen, die im Alter zwischen 15 und 19 Jahren migriert, eine besondere Zielgruppe hinsichtlich von Integrationsbemühungen darstellt, weil die migrationsbedingte Diskontinuität in der Bildungskarriere, die im Alter zwischen 15 und 19 Jahren passiert, oftmals zu einem Abbruch der Schullaufbahn führt und sich in niedrigeren Arbeitsmarktchancen fortsetzt. Und weibliche Flüchtlinge sind nicht nur tendenziell jünger als männliche Flüchtlinge, sondern – in Abhängigkeit von der Herkunftsregion – auch relativ häufiger gering qualifiziert (siehe dazu auch Abbildung 3.8). Ähnlich dürften bei der Benachteiligung späterer Kohorten ebenfalls mehrere Faktoren, wie die oben beschriebene niedrigere Qualifikation der späteren Kohorten, aber auch eine in der Literatur immer wieder gefundene Benachteiligung von anerkannten Flüchtlingen in frühen Phasen ihrer Integration zusammentreffen.

Um die Einflussfaktoren, die auf die Beschäftigungschancen von MigrantInnen einwirken, besser sichtbar zu machen und die Bedeutung des Zuwanderungsgrundes und der Qualifikationsstruktur zu quantifizieren, werden in Übersicht 3.5 die Koeffizienten einer Regression der Beschäftigungs- und Nicht-Erwerbstätigkeitswahrscheinlichkeit auf eine Reihe ihrer Determinanten (wie Alter, Bildung, Geschlecht und den Zuwanderungsgrund) gezeigt. Damit soll überprüft werden, ob aus Asylgründen zugewanderte Personen nach Kontrolle für andere Faktoren am Arbeitsmarkt besser oder schlechter gestellt sind als andere Gruppen von MigrantInnen.

Aus den Ergebnissen ist abzuleiten, dass die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, unter den aus Asylgründen Zugewanderten (nach Kontrolle um andere Einflussfaktoren), um fast 12 Prozentpunkte niedriger ist als unter Personen, die zu Arbeitszwecken nach Österreich gekommen sind. Schlechter gestellt sind nur Personen, die zu Weiterbildungszwecken nach Österreich gekommen sind (da sie oftmals noch in Ausbildung sind). Bei den Frauen ist die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, unter Flüchtlingen um sogar gut 20 Prozentpunkte niedriger als bei Arbeitsmigrantinnen; bei Männern zeigt sich (auch nach Kontrolle für andere Einflussfaktoren) zwischen aus Asylgründen zugewanderten Personen und Arbeitsmigranten

kein statistisch signifikanter Unterschied hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein.

Übersicht 3.7: Regressionsergebnisse zur Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen

	Erwerbstätige			Nichterwerbspersonen		
	Koeffizient	Standardfehler	Signifikanz	Koeffizient	Standardfehler	Signifikanz
MÄNNER UND FRAUEN						
Zuwanderungsgrund						
Arbeit			Referenzkategorie			
Weiterbildung	-0,233	0,059	0,000	0,221	0,061	0,000
Asyl	-0,116	0,053	0,029	0,093	0,052	0,076
Familie	-0,129	0,032	0,000	0,112	0,030	0,000
Anderer	-0,031	0,053	0,553	0,001	0,049	0,987
Als Kind	-0,067	0,038	0,079	0,040	0,036	0,266
Geschlecht						
Männlich			Referenzkategorie			
Weiblich	-0,140	0,022	0,000	0,142	0,020	0,000
Altersgruppen						
15 bis 24 Jahre			Referenzkategorie			
25 bis 39 Jahre	0,207	0,031	0,000	-0,181	0,029	0,000
40 bis 65 Jahre	0,090	0,035	0,011	-0,054	0,033	0,105
Höchste abgeschlossene Ausbildung						
ISCED 0-2			Referenzkategorie			
ISCED 3,4	0,126	0,024	0,000	-0,115	0,022	0,000
ISCED 5,6	0,132	0,028	0,000	-0,109	0,026	0,000
MÄNNER						
Zuwanderungsgrund						
Arbeit			Referenzkategorie			
Weiterbildung	-0,249	0,084	0,003	0,186	0,082	0,024
Asyl	-0,074	0,061	0,225	0,032	0,051	0,530
Familie	0,010	0,041	0,804	-0,027	0,035	0,434
Anderer	0,040	0,058	0,490	-0,041	0,044	0,350
Als Kind	-0,023	0,045	0,604	-0,002	0,038	0,959
Altersgruppen						
15 bis 24 Jahre			Referenzkategorie			
25 bis 39 Jahre	0,193	0,038	0,000	-0,165	0,034	0,000
40 bis 65 Jahre	0,020	0,046	0,654	-0,010	0,041	0,813
Höchste abgeschlossene Ausbildung						
ISCED 0-2			Referenzkategorie			
ISCED 3,4	0,103	0,031	0,001	-0,097	0,027	0,000
ISCED 5,6	0,103	0,034	0,003	-0,084	0,031	0,006
FRAUEN						
Zuwanderungsgrund						
Arbeit			Referenzkategorie			
Weiterbildung	-0,242	0,079	0,002	0,270	0,080	0,001
Asyl	-0,205	0,076	0,007	0,209	0,081	0,009
Familie	-0,252	0,045	0,000	0,235	0,045	0,000
Anderer	-0,150	0,077	0,051	0,095	0,086	0,272
Als Kind	-0,153	0,060	0,010	0,126	0,060	0,036
Altersgruppen						
15 bis 24 Jahre			Referenzkategorie			
25 bis 39 Jahre	0,227	0,048	0,000	-0,206	0,046	0,000
40 bis 65 Jahre	0,167	0,052	0,001	-0,112	0,050	0,025
Höchste abgeschlossene Ausbildung						
ISCED 0-2			Referenzkategorie			
ISCED 3,4	0,149	0,034	0,000	-0,134	0,033	0,000
ISCED 5,6	0,165	0,042	0,000	-0,138	0,040	0,001

Q: MZ-Arbeitskräfteerhebung 2008, WIFO-Berechnungen.

Bei Frauen kommt hinzu, dass die Qualifikationsstruktur, d. h. Abschlüsse über Pflichtschulniveau, die Beschäftigungschancen besonders stark beeinflussen. Die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, erhöht sich bei hoch qualifizierten Frauen im Vergleich zu geringqualifizierten um gut 16 Prozentpunkte, bei Männern um rund 10 Prozentpunkte. Vergleichsweise

höher sind zudem die Beschäftigungschancen, sowohl für Frauen als auch für Männer, in der mittleren Altersgruppe (25 bis 39 Jahre) im Vergleich zu jüngeren Personen. Ihre Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, ist im Alter zwischen 25 und 39 Jahren für beide Geschlechter um rund 20 Prozentpunkte höher als unter jüngeren MigrantInnen.

Die Wahrscheinlichkeit, nicht in den Erwerbsprozess integriert zu sein, ist bei aus Asylgründen zugewanderten Personen um 9 Prozentpunkte höher als bei ArbeitsmigrantInnen und hier abermals unter Frauen mit 20 Prozentpunkten deutlich ausgeprägter als unter Männern. Bei diesen ist neuerlich kein signifikanter Einfluss zwischen Arbeitsmigranten und Flüchtlingen erkennbar.

Eine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung reduziert für beide Geschlechter gleichermaßen die Wahrscheinlichkeit, nicht in den Erwerbsprozess integriert zu sein, wobei dieser Effekt bei Frauen etwas stärker auftritt. Die Wahrscheinlichkeit, nicht in den Erwerbsprozess eingegliedert zu sein, sinkt bei hochqualifizierten Männern im Vergleich zu geringqualifizierten um 8 Prozentpunkte, bei Frauen um fast 14 Prozentpunkte. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit, nicht in den Erwerbsprozess integriert zu sein, bei Personen im Alter zwischen 25 und 34 Jahren im Vergleich zu jüngeren Personen geringer, bei Frauen um rund 20 Prozentpunkte, bei Männern um rund 16 Prozentpunkte.

Um Unterschiede im Integrationsverhalten zwischen verschiedenen Zuwanderungsgruppen zu untersuchen und festzustellen, ob die in der Literatur oftmals gefundene Benachteiligung von erst kurz im Land befindlichen AsylwerberInnen gegenüber anderen Zuwanderungsgruppen auch für Österreich gilt, werden in Übersicht 3.8 die Ergebnisse von Regressionsanalysen dargestellt, in denen die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, für verschiedene Zuwanderungsgruppen (aus Asylgründen Zugewanderte, ArbeitsmigrantInnen, aus familiären Gründen Zugewanderte) auf eine Reihe von Faktoren (wie das Alter der Person, ihre Aufenthaltsdauer in Österreich, Bildungsstand, Geschlecht, Wohnort, Geburtsland, Staatsbürgerschaft, Anerkennung der formalen Ausbildung) regressiert wird, von denen wir annehmen, dass sie sich auf die Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen auswirken. Ziel ist es dabei festzustellen, inwiefern sich diese Faktoren unterschiedlich auf die verschiedenen Gruppen von MigrantInnen auswirken.

Übersicht 3.8: Regressionsergebnisse zur Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen nach Aufenthaltsgrund

	Asyl			Arbeit			Familie		
	Koeffi- zient	Standard- fehler	Signifi- kanz	Koeffi- zient	Standard- fehler	Signifi- kanz	Koeffi- zient	Standard- fehler	Signifi- kanz
Erwerbstätige									
ln(alter)	10,178	2,964	0,001	13,868	2,161	0,000	6,164	1,906	0,001
ln(alter)^2	-1,429	0,405	0,000	-1,920	0,287	0,000	-0,932	0,263	0,000
Jahre Aufenthalt	0,228	0,105	0,029	0,063	0,054	0,245	0,203	0,045	0,000
ISECD 3,4	-0,085	0,099	0,390	-0,013	0,053	0,803	0,081	0,062	0,187
ISCED 5,6	-0,174	0,215	0,418	0,079	0,081	0,328	0,156	0,074	0,034
Frauen	-0,277	0,084	0,001	0,002	0,041	0,967	-0,321	0,042	0,000
Niederösterreich	-0,100	0,141	0,479	-0,001	0,162	0,995	0,059	0,567	0,567
Wien	0,036	0,101	0,721	0,018	0,158	0,907	0,188	0,043	0,043
Kärnten	-0,084	0,176	0,634	-0,084	0,217	0,697	0,007	0,959	0,959
Steiermark	-0,046	0,138	0,736	0,105	0,097	0,281	-0,046	0,702	0,702
Oberösterreich	0,066	0,100	0,513	0,091	0,110	0,412	0,237	0,001	0,001
Salzburg	-0,049	0,137	0,720	0,036	0,137	0,791	0,248	0,000	0,000
Tirol	0,052	0,139	0,708	-0,004	0,166	0,980	0,207	0,006	0,006
Vorarlberg	-0,028	0,196	0,888	0,001	0,163	0,993	0,228	0,000	0,000
Ehem. Jugoslawien	0,110	0,107	0,303	0,030	0,062	0,628	-0,052	0,477	0,473
Türkei	-0,430	0,273	0,115	-0,029	0,082	0,726	-0,301	0,000	0,000
Sonstige	-0,139	0,153	0,366	0,012	0,086	0,887	-0,173	0,029	0,029
Staatsbürgerschaft	-0,074	0,094	0,430	-0,071	0,045	0,113	-0,043	0,473	-0,720
Qualif. Anerkennung nicht nötig	0,215	0,118	0,068	-0,099	0,199	0,123	0,086	0,433	0,433
Anerkennung der Qualifikation nicht beantragt/läuft	0,047	0,108	0,665	-0,267	0,053	0,084	-0,021	0,851	0,851
Ausbildung in Österreich	0,245	0,044	0,000	-0,032	0,785	0,632	0,128	0,255	0,255
Erwerbspersonen									
ln(alter)	9,294	2,708	0,001	13,868	2,161	0,000	7,677	0,848	0,000
ln(alter)^2	-1,319	0,373	0,000	-1,920	0,287	0,000	-1,124	0,120	0,000
Jahre Aufenthalt	0,220	0,089	0,013	-0,063	0,054	0,245	0,152	0,029	0,000
ISECD 3,4	-0,077	0,094	0,415	-0,013	0,053	0,803	0,048	0,041	0,245
ISCED 5,6	-0,152	0,207	0,463	0,079	0,081	0,328	0,035	0,055	0,523
Frauen	-0,294	0,081	0,000	0,002	0,041	0,967	-0,227	0,029	0,000
Niederösterreich	-0,167	0,156	0,286	-0,001	0,162	0,995	0,029	0,061	0,634
Wien	0,058	0,089	0,510	0,018	0,158	0,907	0,062	0,057	0,279
Kärnten	-0,007	0,148	0,965	-0,084	0,217	0,697	0,029	0,068	0,664
Steiermark	0,093	0,081	0,252	0,105	0,097	0,281	-0,044	0,074	0,552
Oberösterreich	0,068	0,090	0,451	0,091	0,110	0,412	0,133	0,049	0,007
Salzburg	0,034	0,111	0,760	0,036	0,137	0,791	0,081	0,053	0,126
Tirol	0,077	0,097	0,431	-0,004	0,166	0,980	0,105	0,053	0,048
Vorarlberg	0,007	0,159	0,965	0,001	0,163	0,993	0,138	0,042	0,001
Ehem. Jugoslawien	-0,031	0,104	0,766	0,030	0,062	0,628	0,029	0,043	0,504
Türkei	-0,620	0,217	0,004	-0,029	0,082	0,726	-0,110	0,059	0,062
Sonstige	-0,246	0,149	0,100	0,012	0,086	0,887	-0,052	0,052	0,322
Staatsbürgerschaft	-0,111	0,089	0,214	-0,071	0,045	0,113	-0,057	0,039	0,150
Qualif. Anerkennung nicht nötig	0,220	0,126	0,080	-0,099	0,077	0,199	0,017	0,066	0,798
Anerkennung der Qualifikation nicht beantragt/läuft	0,135	0,077	0,078	-0,267	0,138	0,053	0,042	0,064	0,512
Ausbildung in Österreich	0,245	0,044	0,000	-0,032	0,118	0,785	0,013	0,069	0,847

Q: MZ-Arbeitskräfteerhebung 2008, WIFO-Berechnungen. – Basiskategorien: Bildung = ISCED 0-2, Wohnort=Burgenland, Herkunftsregion = Beitrittsstaaten 2004/07, Ausbildungsanerkennung = Anerkannt.

Die auffälligsten Unterschiede zwischen aus Asylgründen Zugewanderten und ArbeitsmigrantInnen beziehungsweise aus familiären Gründen Zugewanderten sind dabei:

1. Die Aufenthaltsdauer in Österreich korreliert (selbst nach Kontrolle für andere Charakteristika) für aus Asylgründen zugewanderte Personen deutlich stärker mit der Beschäftigungs- und auch Partizipationswahrscheinlichkeit als bei ArbeitsmigrantInnen und (weniger deutlich) auch als bei FamilienmigrantInnen.
2. Die formale Ausbildung hat sowohl für ArbeitsmigrantInnen als auch für Personen, die aus Asylgründen zugewandert sind, keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungs- oder Erwerbsbeteiligungswahrscheinlichkeit.
3. Vor allem bei der Erwerbsbeteiligung sind die Unterschiede zwischen Männern und Frauen (selbst nach Kontrolle für andere Einflussfaktoren) für aus Asylgründen zugewanderten Personen größer als bei anderen Zuwanderungsgruppen.
4. Die formale Anerkennung von Qualifikationen hängt bei Personen, die aus Asylgründen zugewandert sind, enger mit der Erwerbsbeteiligungs- und Beschäftigungswahrscheinlichkeit zusammen als bei anderen Zuwanderungsgruppen.
5. Die Absolvierung der Ausbildung in Österreich wirkt sich nur bei Personen, die aus Asylgründen zugewandert sind, signifikant auf die Beschäftigungs- bzw. Partizipationswahrscheinlichkeit aus.

Obwohl diese Ergebnisse nicht kausal interpretiert werden sollten, liefern sie doch einen Hinweis auf größere Arbeitsmarktprobleme unter erst kürzlich aus Asylgründen zugewanderten Personen als unter anderen Gruppen von MigrantInnen. Außerdem zeigen sich Anzeichen für eine besonders starke Benachteiligung der Frauen bei der Erwerbsbeteiligung in dieser Gruppe, gleichwohl dürfte der Qualifikationsanerkennung eine wichtigere Rolle für die Arbeitsmarktintegration von Personen, die aus Asylgründen nach Österreich zugewandert sind, zukommen als für andere Zuwanderungsgruppen.

3.4 Sonderauswertung zur befristeten Beschäftigung von AsylwerberInnen in den Saisonbranchen

Der § 4 AuslBG (Ausländerbeschäftigungsgesetz) sieht gegenwärtig vor, dass einer um Asyl ansuchenden Person eine Beschäftigungsbewilligung zu erteilen ist, sofern sie seit mindestens drei Monaten zum Asylverfahren zugelassen ist und über einen faktischen Abschiebeschutz verfügt und wenn die Lage und Entwicklung am österreichischen Arbeitsmarkt eine solche Beschäftigung zulässt, d. h. wenn das Arbeitsmarktservice nicht in der Lage ist, die offenen Stellen mit vorgemerkten inländischen oder am Arbeitsmarkt bereits integrierten Arbeitskräften zu besetzen (Arbeitsmarktprüfung). Allerdings schränkt ein Erlass des BMWA vom 1.5.2004 die Ausführungen des § 4 AuslBG zu den Beschäftigungsmöglichkeiten von AsylwerberInnen ein, wonach der Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen auf Saison- und Erntearbeit einzugrenzen ist.

Saison- und Erntearbeit bedeutet, dass eine asylsuchende Person im Rahmen einer Kontingentbewilligung eine zeitlich befristete Beschäftigung als ErntehelferIn bzw. als Arbeitskraft in

der Land- und Forstwirtschaft und im Sommer- bzw. Winterfremdenverkehr ausüben darf. Eine Kontingentbewilligung für die Landwirtschaft und für den Fremdenverkehr gilt für höchstens sechs Monate. Wurden einer Person nachfolgend mehrere Kontingentbewilligungen erteilt, so darf die Beschäftigung 12 Monate innerhalb eines Zeitraumes von 14 Monaten nicht überschreiten. Erntehelfer erhalten eine Kontingentbewilligung für maximal sechs Wochen. Asylsuchende Personen sind bei Kontingenten bevorzugt zuzulassen²⁷⁾.

AsylwerberInnen, die aus ihrer Beschäftigung einen Anspruch auf Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG) erworben haben, können auch eine einjährige Beschäftigungsbewilligung erhalten, die nicht auf die Land- und Forstwirtschaft und den Fremdenverkehr beschränkt ist²⁸⁾. Diese Personen sind allerdings in unserer Sonderauswertung nicht erfasst.

Seit 2012 dürfen jugendliche Asylsuchende bis zu einem Alter von 25 Jahren während des laufenden Asylverfahrens mit einer Lehrausbildung beginnen. Sie erhalten eine Beschäftigungsbewilligung für alle Lehrberufe, in denen ein nachgewiesener Lehrlingsmangel besteht.

Eine Sonderauswertung aus dem AMS-Datenbestand zur kontingentierten bewilligungspflichtigen Beschäftigung gibt Auskunft über die Zahl der erteilten Kontingentbewilligungen, die asylsuchende Personen im Zeitraum 2006 bis 2014 erhielten. Hieraus lassen sich Rückschlüsse auf die Zugangsmuster von Asylsuchenden zum österreichischen Arbeitsmarkt ableiten, die sich gegenwärtig durch eine kontingentierte bewilligungspflichtige unselbständige Beschäftigung in zwei Branchen (Gastgewerbe, Land- und Forstwirtschaft) auszeichnet.

Diese Sonderauswertung zur kontingentierten bewilligungspflichtigen Beschäftigung umfasst alle erteilten Kontingentbewilligungen für Erntehelfer, Fremdenverkehr und Tourismus für die Jahre 2006 bis 2014, in Summe 9 Kontingente für Erntehelfer, 22 Kontingente für den Sommer- und Winterfremdenverkehr sowie 12 Kontingente für die Land- und Forstwirtschaft. Dieser Sonderauswertung zufolge erlangten in diesen Kontingenten nur sehr wenige AsylwerberInnen einen Arbeitsmarktzugang. Im Zeitabschnitt 2006 bis 2014 haben 2.840 Personen mit einem mindestens drei Monate dauernden Asylverfahren 5.340 Kontingentbewilligung als Erntehelfer, in der Land- und Forstwirtschaft bzw. im Sommer-/Winterfremdenverkehr erhalten. Spitzenjahr war 2008, als 904 AsylwerberInnen 1.084 Kontingentbewilligungen zuerteilt bekamen.

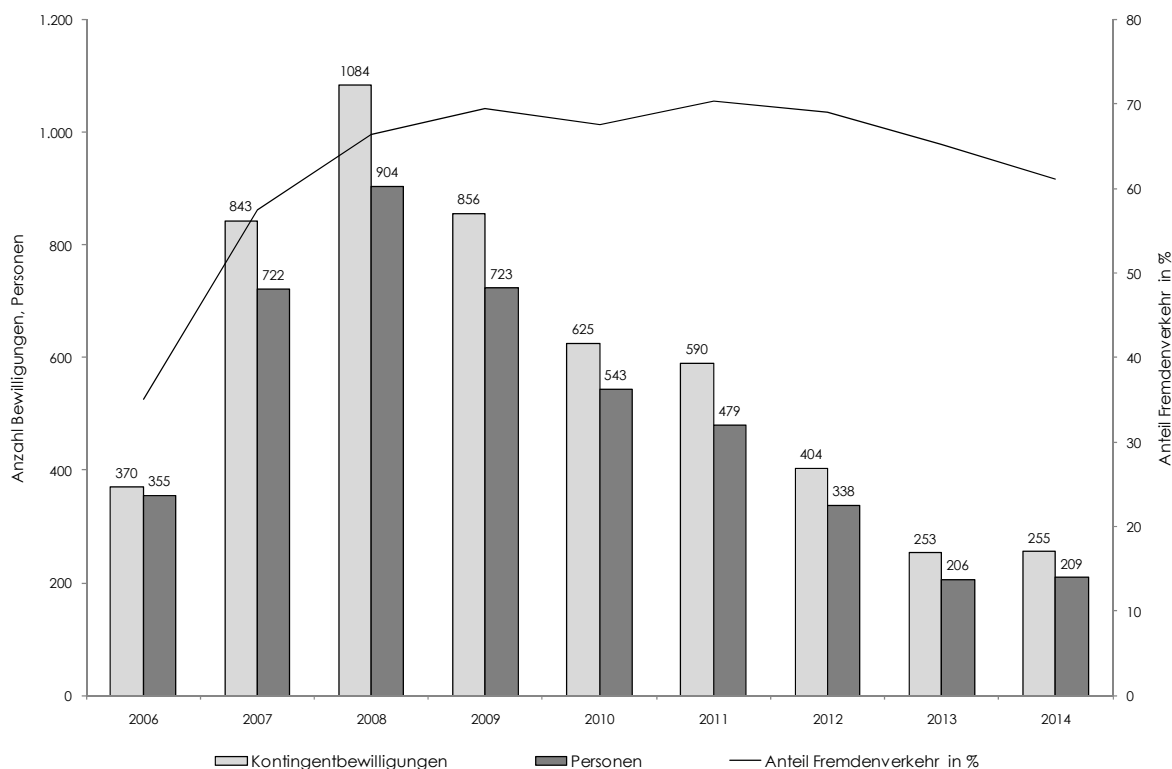
In der überwiegenden Zahl der Fälle wird nur eine Kontingentbewilligung pro Jahr und Person erteilt. Durchschnittlich erhielten rund 80% der AsylwerberInnen eine Kontingentbewilligung pro Jahr. Im Jahr 2014 erhielten 209 AsylwerberInnen 255 Kontingentbewilligungen, davon hatten 78% eine Bewilligung, 22% zwei Bewilligungen. Rund die Hälfte der 2.840 Asylsuchenden erhielt einmalig eine Kontingentbewilligung, weitere 40% zwei- bis dreimal. Letztere, die zwei- bis dreimal eine Kontingentbewilligung bezogen, arbeiteten entweder (fast) ausschließlich in der Land- und Forstwirtschaft oder (fast) ausschließlich im Tourismus. Diese im Vergleich zu den Asylantragszahlen für diese Jahre doch sehr geringen Zahlen lassen Zweifel darüber

²⁷⁾ <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/207/Seite.2070008.html>

²⁸⁾ http://www.ams.at/_docs/001_asylwerber.pdf

aufkommen, ob es bei Beibehaltung der gegenwärtigen Regel der Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs von AsylwerberInnen auf zwei kontingentierte bewilligungspflichtige Wirtschaftsbereiche möglich ist, den AsylwerberInnen entsprechend der EU-Richtlinie 2013/33/EU einen effektiven Arbeitsmarktzugang zu gewähren.

Abbildung 3.10: Asylsuchenden erteilte Kontingentbewilligungen (2006-2014)



Q: Arbeitsmarktservice Österreich, WIFO-Berechnungen.

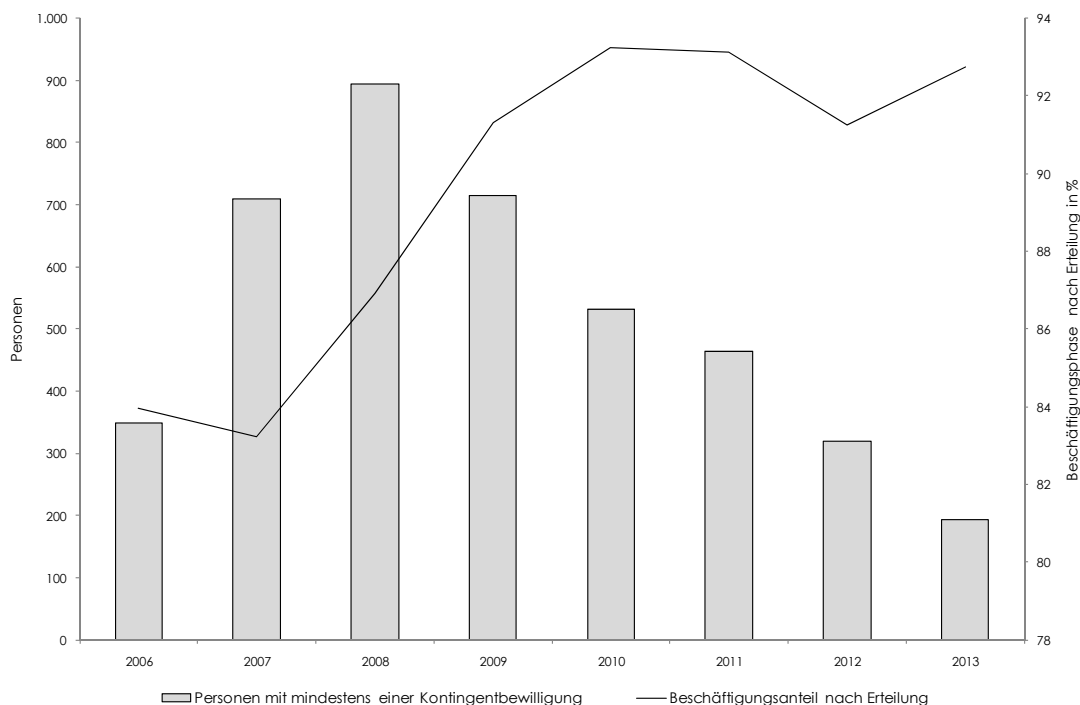
Von den insgesamt 5.340 Kontingentbewilligungen entfielen in fast jedem Untersuchungsjahr rund zwei Drittel auf Kontingentbewilligungen im Sommer- bzw. im Winterfremdenverkehr, ein Drittel auf Erntehelfer und die Land- und Forstwirtschaft (Abbildung 3.10).

Überdies war der gewährte Zugang sowohl nach Geschlecht als auch nach Nationalitäten konzentriert, wobei insbesondere die Nationalitätenverteilung nur teilweise mit der Nationalitätenverteilung der AsylwerberInnen korrespondiert. Gut 80% der erteilten Kontingentbewilligungen erhielten Männer, die durchschnittlich 35 Jahre alt waren, was der Zusammensetzung der Asylsuchenden in Österreich nach Alter und Geschlecht entspricht.

In den Jahren 2006 bis 2011 erhielten Personen aus Serbien/Montenegro/Kosovo die meisten Bewilligungen (rund 28% 2006-2011), gefolgt von Personen aus der Türkei (rund 14% 2006-2011) und aus China (rund 9% 2006-2011). 2012 kam Afghanistan als zweitstärkste Nation hinzu. 2013 und 2014 war dann Afghanistan die mit Abstand antragsstärkste Nation mit 25,3% bzw. 33,7% aller Bewilligungen gefolgt von Serbien/Montenegro/Kosovo, Türkei, China und Bangladesch.

Im Jahr 2014 entfielen neben Afghanistan ein weiteres Drittel der Bewilligungen auf Personen aus China, Bangladesch, Türkei und Serbien/Montenegro/Kosovo. Personen aus Afghanistan und Serbien/Montenegro/Kosovo erhielten mehrheitlich eine Kontingentbewilligung für die Land- und Forstwirtschaft, während Personen aus China, Bangladesch und aus der Türkei ausschließlich bzw. überwiegend eine Bewilligung für den Fremdenverkehr zugesprochen wurde.

Abbildung 3.11: Beschäftigungsphasen nach einer Kontingentbewilligung (2006-2013)



Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, INDI-DV, WIFO-Berechnungen.

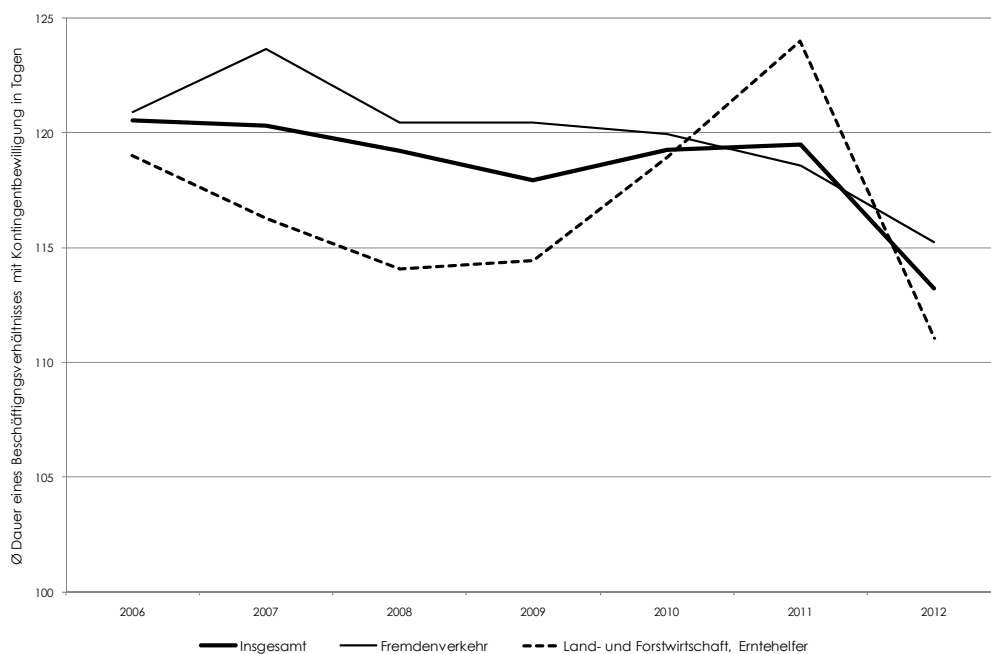
In rund 90% folgte auf eine Erteilung einer Kontingentbewilligung auch tatsächlich eine Beschäftigung im Jahr der Erteilung nach²⁹⁾ (Abbildung 3.11). Ein Beschäftigungsverhältnis im Rahmen einer Kontingentbewilligung dauert sowohl in der Land- und Forstwirtschaft als auch im Fremdenverkehr durchschnittlich etwas weniger als 120 Tage oder knapp 4 Monate (Abbildung 3.12).

Die bewilligungspflichtige Beschäftigung von Asylsuchenden umfasst neben der kontingentierten Beschäftigung im Tourismus und in der Land- und Forstwirtschaft die Beschäftigung von Jugendlichen im Rahmen einer Lehrausbildung in Mangelberufen. Jene Jugendlichen, die während ihres laufenden Asylverfahrens eine Lehrausbildung beginnen, sind – ebenfalls der

²⁹⁾ Die Beschäftigungsphase (laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger) umfasst das Jahr der Kontingentbewilligung bzw. das Jahr davor, da sich Winterkontingentbewilligungen über einen Jahreswechsel erstrecken können.

Sonderauswertung des AMS zur bewilligungspflichtigen Beschäftigung von AsylwerberInnen zufolge – in einem überwiegenden Maße junge männliche Afghanen im Alter zwischen 18 und 22 Jahren.

Abbildung 3.12: Durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses während einer Kontingentbewilligungsphase (2006-2012)



Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, INDI-DV, WIFO-Berechnungen.

3.5 Zusammenfassung

Die Asylmigration nach Österreich ist nach vorhandenen Daten überwiegend männlich und zwischen 20 und 40 Jahre alt. Die Ergebnisse zur Ausbildung und Integration von aus Asylgründen nach Österreich zugewanderten Personen laut Mikrozensus – Ad-hoc-Modul 2008 zur "Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten" – zeigen überdies, dass diese Personen traditioneller Weise einen sehr hohen Anteil an mittleren Qualifikationen aufwiesen. Einschränkung ist jedoch festzuhalten, dass sich die Qualifikationsstruktur in den letzten Jahren unter anderem aufgrund der sich ändernden Sendelandstruktur verändert hat. Die rezenten Zuwanderungskohorten dieser Gruppe, die im Zeitraum 1994 bis 2008 zuwanderten, hatten einen deutlich höheren Anteil an Personen mit maximal Pflichtschulausbildung (von 33,4%) als frühere Kohorten. Dennoch hatten auch in dieser Gruppe immer noch mehr als die Hälfte der aus Asylgründen zugewanderten Personen eine mittlere Ausbildung.

Allerdings zeigt sich – im Einklang mit internationalen Studien – auch eine, selbst nach Kontrolle für andere für die Arbeitsmarktintegration wichtige Faktoren, besondere Benachteiligung

gung von aus Asylgründen zugewanderten Personen, die erst kurz in Österreich anwesend sind und – österreichspezifisch – eine besondere Benachteiligung von aus Asylgründen zugewanderten Frauen. Insbesondere die Benachteiligung von erst kurz im Land befindlichen anerkannten Flüchtlingen wird dabei in der internationalen Literatur – abhängig von den institutionellen Gegebenheiten des jeweiligen Empfängerlandes – mit einer Kombination aus besonders unvorteilhaften Migrationsbedingungen von AsylwerberInnen, besonderen Problemen bei der Anerkennung der formalen Ausbildung von AsylwerberInnen, langen Stehzeiten außerhalb des Arbeitsmarktes während des Asylverfahrens und der Ansiedlung in Regionen, in denen die spezifischen Qualifikationen der AsylwerberInnen am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden, begründet.

Allerdings beziehen sich die Benachteiligungen der aus Asylgründen zugewanderten Personen gegenüber anderen Zuwanderungsgruppen nur auf die ersten Jahre ihrer Ansiedlung, bei älteren Kohorten lassen sich nur bei den Frauen eindeutige Hinweise auf eine Benachteiligung bei der Arbeitsmarktintegration feststellen. Dies unterstreicht daher die Wichtigkeit, aus Asylgründen zugewanderte Frauen als eine eigene Zielgruppe der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik zu betrachten.

Bei Asylsuchenden, die während ihres laufenden Asylverfahrens als Erntehelfer bzw. Saisonkraft in der Land- und Forstwirtschaft oder im Fremdenverkehr arbeiten, finden sich auch Herkunftsregionen, die nicht die antragsstärksten Staaten stellen wie beispielsweise die Türkei, China oder in den letzten Jahren auch Bangladesch. In den meisten Fällen suchen AsylwerberInnen einmalig, bzw. sofern mehrmals, zwei- bis dreimal um eine Saisonbeschäftigungsbewilligung an. Jene Asylsuchenden, die zwei- oder dreimal eine Bewilligung erhalten, arbeiten entweder ausschließlich in der Land- und Forstwirtschaft oder ausschließlich im Fremdenverkehr, was auch ein Abbild der regionalen Arbeitsmarktstrukturen darstellt. Ein Beschäftigungsverhältnis im Rahmen einer Kontingentbewilligung dauert sowohl in der Land- und Forstwirtschaft als auch im Fremdenverkehr durchschnittlich etwas weniger als 120 Tage oder knapp vier Monate. Jugendliche Asylsuchende, die während ihres laufenden Asylverfahrens eine Lehrausbildung beginnen, sind in einem überwiegenden Maße junge männliche Afghanen im Alter zwischen 18 und 22 Jahren.

4. Mögliche Auswirkungen eines beschränkten Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

4.1 Einleitung

Eine der Befürchtungen, die mit einem liberaleren, nicht auf spezifische Branchen beschränkten, Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen während des laufenden Asylverfahrens verbunden ist, bezieht sich auf die möglichen Arbeitsmarktauswirkungen einer solchen Änderung. In der öffentlichen Diskussion wird hier oft davon ausgegangen, eine steigende Beschäftigung der AusländerInnen führe zu schlechteren Beschäftigungschancen und niedrigeren Löhnen der InländerInnen und alteingesessenen AusländerInnen. Dementsprechend untersucht dieses Kapitel die potentiellen Auswirkungen einer solchen Lockerung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen auf den österreichischen Arbeitsmarkt. Insbesondere werden potentielle Auswirkungen auf Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aber auch Verteilungs- und Verdrängungswirkungen diskutiert.

Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass die mangelhafte Datenlage zu AsylwerberInnen und die fehlenden historischen Erfahrungen mit einem breiteren Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen in Österreich während des laufenden Asylverfahrens, die Möglichkeiten einer detaillierten Untersuchung dieser Auswirkungen stark restringieren. Obwohl die Literatur zu den Arbeitsmarktauswirkungen der Migration recht breit ist, unterscheidet diese nur selten zwischen AsylwerberInnen und anderen Gruppen von MigrantInnen, sodass in der nachfolgenden Untersuchung die im letzten Kapitel besprochenen arbeitsmarktrelevanten Spezifika von AsylwerberInnen unberücksichtigt bleiben müssen. Ähnlich ist nur wenig über die Auswirkungen des institutionellen Rahmens (wie z. B. einer möglichen Bedarfsprüfung vor dem Arbeitsmarkteintritt, oder einer intensiveren Betreuung von AsylwerberInnen), in dem eine solche Lockerung des Arbeitsmarktzuganges stattfindet, bekannt. Obwohl zu erwarten wäre, dass zum Beispiel eine Bedarfsprüfung vor dem Arbeitsmarktzugang, oder aber auch eine intensivere Betreuung der AsylwerberInnen, deren mögliche negativen Auswirkungen verringern (und die positiven verstärken) würde. Schlussendlich müssen in diesem Kapitel auch die potentiellen begleitenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die zu einer Verringerung negativer bzw. Verstärkung positiver Effekte ergriffen werden könnten, unberücksichtigt bleiben.

Um dennoch zu einigermaßen zuverlässigen Ergebnissen zu gelangen, werden daher zunächst die Vorhersagen der Arbeitsmarkttheorie zu den Auswirkungen von Zuwanderung auf heimische Arbeitskräfte im Allgemeinen diskutiert. Anschließend folgt ein Literaturüberblick über die empirischen Ergebnisse der Literatur zu den Auswirkungen von Migration auf heimische Arbeitskräfte. Im vierten Abschnitt wird ein Zeitreihenmodell vorgestellt und geschätzt, welches nach einer Diskussion der dazu nötigen Annahmen (im fünften Abschnitt) genutzt wird, um (in Abschnitt sechs) die Auswirkungen einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen abzuschätzen. In Abschnitt 7 wird anhand einer Flow-Analyse für

die Jahre 2010 und 2011 diskutiert, welche Auswirkungen eine Lockerung des Arbeitsmarktzuanges auf die Arbeitsmarktdynamik in Österreich haben könnte. Der achte Abschnitt schlussendlich fasst die Ergebnisse zusammen und diskutiert ihre wirtschaftspolitische Relevanz vor dem Hintergrund der notwendigen Einschränkungen dieser Analyse.

4.2 Theoretische Ansatzpunkte

Die Auswirkungen der Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften auf den Arbeitsmarkt gehören zu einem der dichtest erforschten Themen in der österreichischen Arbeitsmarktforschung. Aufgrund des in den letzten Jahrzehnten stark steigenden Anteils an ausländischen Arbeitskräften in Österreich und der EU-Erweiterungen um die mittel- und osteuropäischen Länder in den Jahren 2004 und 2007, in deren Vorfeld ein starker Anstieg der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte erwartet wurde, entstanden eine Reihe von Studien zu diesem Thema. Implizit oder explizit gehen die meisten davon von einem einfachen Angebots-Nachfragemodell des Arbeitsmarktes ohne Mobilität zwischen Sektoren und/oder Regionen aus. Die Arbeitskräftenachfrage (und der Reallohn, den ArbeitgeberInnen bereit sind, für Arbeitskräfte zu zahlen) wird in einem solchen Modell ausschließlich vom Einsatzverhältnis verschiedener Produktionsfaktoren (z. B. Kapital, hoch qualifizierte und niedrig qualifizierte Arbeit) zueinander bestimmt. In Abbildung 4.1 wird dieses Modell grafisch dargestellt. In dieser Abbildung stellt die LS-Kurve die Arbeitskräfteangebotskurve der InländerInnen und alteingesessenen AusländerInnen, die LD-Kurve die Arbeitskräftenachfragekurve dar. Der Schnittpunkt der beiden Kurven (L^*, W^*) ist das ursprüngliche Arbeitsmarktgleichgewicht.

Durch eine Zuwanderung von M MigrantInnen verschiebt sich die Arbeitskräfteangebotskurve nach außen. Zu jedem Lohnsatz wird nun mehr Arbeit angeboten. Das neue Vollbeschäftigungsgleichgewicht liegt am Punkt (L', W'). Die Beschäftigung der InländerInnen und alteingesessenen AusländerInnen beträgt bei diesem Lohnsatz L_I .³⁰⁾

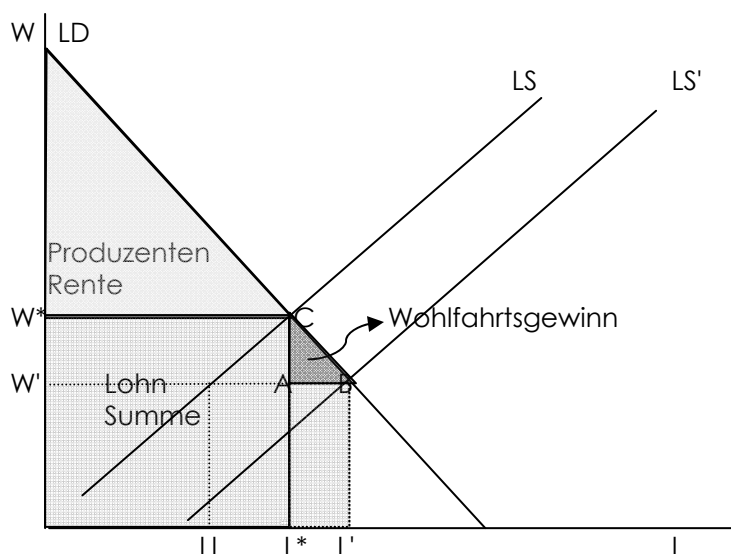
Trotz der Einfachheit dieses Modells lassen sich einige wichtige Vorhersagen zu den idealtypischen Wirkungen von Migration treffen:

- Eine Zuwanderung verringert die Beschäftigung inländischer und alteingesessener ausländischer ArbeitnehmerInnen (in Abbildung 4.1 von L^* auf L_I). Dieser Verdrängungseffekt ist geringer als die ursprüngliche Migration. Die Größe der Verdrängung hängt vom Verlauf der Nachfrage- und Angebotskurve ab. Je flacher (elastischer) die Arbeitskräfteangebotskurve und je steiler (unelastischer) die Nachfragekurve, desto größer die Verdrängung.
- Migration senkt die Löhne. Die Höhe dieses Lohnverlustes hängt ebenfalls vom Verlauf der Nachfrage- und Angebotskurve ab. Je steiler (unelastischer) die Arbeitskräfteangebotskurve und je steiler (unelastischer) die Nachfragekurve, desto größer der Lohneffekt.

³⁰⁾ In dieser Darstellung wird allerdings angenommen, dass Migration (über Konsum oder die migrantische Ökonomie) nicht gleichzeitig zu einer erhöhten Nachfrage führt. Wenn dies der Fall wäre würde sich auch die Arbeitskräftenachfrage nach rechts außen verschieben, was die negativen Auswirkungen der Zuwanderung verringern würde.

- Migration steigert auch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Dies lässt sich in Abbildung 4.1 veranschaulichen, wenn die Lohnsumme (als Produkt von Lohn und Beschäftigung) plus der Produzentenrente (die Fläche unter der Arbeitskräftenachfragefunktion bis zum Gleichgewichtslohnsatz) als ein Maß für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt herangezogen wird. Wie aus Abbildung 4.1. ersichtlich steigt dieses Wohlfahrtsmaß bei einer Verschiebung der Arbeitskräftenachfrage von LS auf LS' um den Flächeninhalt des Dreiecks ABC.³¹⁾

Abbildung 4.1: Effekte von Arbeitskräftemigration auf den Arbeitsmarkt in einem Arbeitskräfteangebots- und Nachfrageschema



Q: WIFO-Darstellung.

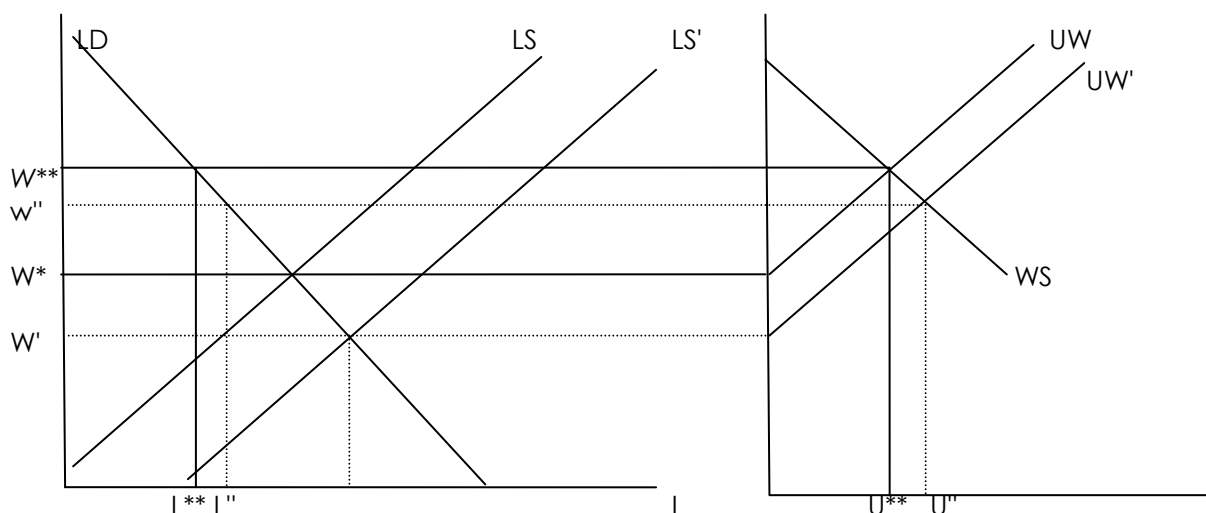
Erweitert man dieses Modell um Arbeitslosigkeit, indem man starre Löhne unterstellt, die zumindest ein wenig auf Veränderungen in der Arbeitslosigkeit reagieren, ergibt sich neben dem Lohn-, Verdrängungs- und Wohlfahrtseffekt auch noch ein Arbeitslosigkeitseffekt, dessen Stärke vor allem davon abhängt wie stark die Lohnpolitik auf Änderungen in der Arbeitslosigkeit reagiert. Diese Erweiterung des Modells ist in Abbildung 4.2 dargestellt. Sie zeigt in der rechten Hälfte zunächst das übliche Arbeitsmarktmodell. Die Kurve LS gibt das Arbeitskräfteangebot; die Kurve LD die Arbeitskräftenachfrage an. In der Ausgangssituation wäre der markträumende Lohn durch W^* gegeben.

Auf der rechten Seite dieser Abbildung wird hingegen die Lohnsetzung modelliert. Die Kurve UW stellt dabei die laut Arbeitskräfteangebot und -nachfrage möglichen Kombinationen von

³¹⁾ Die Verteilung der Wohlfahrt ändert sich allerdings ebenfalls. Die Produzentenrente steigt, während die Lohnsumme der InländerInnen und alteingesessenen AusländerInnen fällt und jene der neu zugewanderten AusländerInnen steigt. Der Gesamteffekt auf die Lohnsumme kann daher nicht eindeutig bestimmt werden.

Arbeitslosigkeit und Löhnen dar. Zum Beispiel ist bei dem markträumenden Lohn W^* die Arbeitslosigkeit null. Herrscht ein Lohn über diesem Niveau, steigt die Arbeitslosigkeit an. Die Kurve WS hingegen modelliert das Lohnsetzungsverhalten. Sie stellt die Kombinationen von Reallohn und Arbeitslosigkeit dar, welche aufgrund institutioneller Gegebenheiten oder der Unvollkommenheit der Arbeitsmärkte (z. B. durch Effizienzlohnbeziehungen, gewerkschaftliches Verhalten oder aber auch von Sucharbeitslosigkeit) erreichbar sind. Im ursprünglichen Gleichgewicht der Wirtschaft herrscht aufgrund dieser institutionellen Gegebenheiten ein Lohn von W^{**} und eine Arbeitslosigkeit von U^{**} . Und die Beschäftigung der InländerInnen beträgt L^{**} .

Abbildung 4.2: Effekte von Arbeitskräftemigration auf den Arbeitsmarkt in einem Arbeitsmarktmodell mit Arbeitslosigkeit



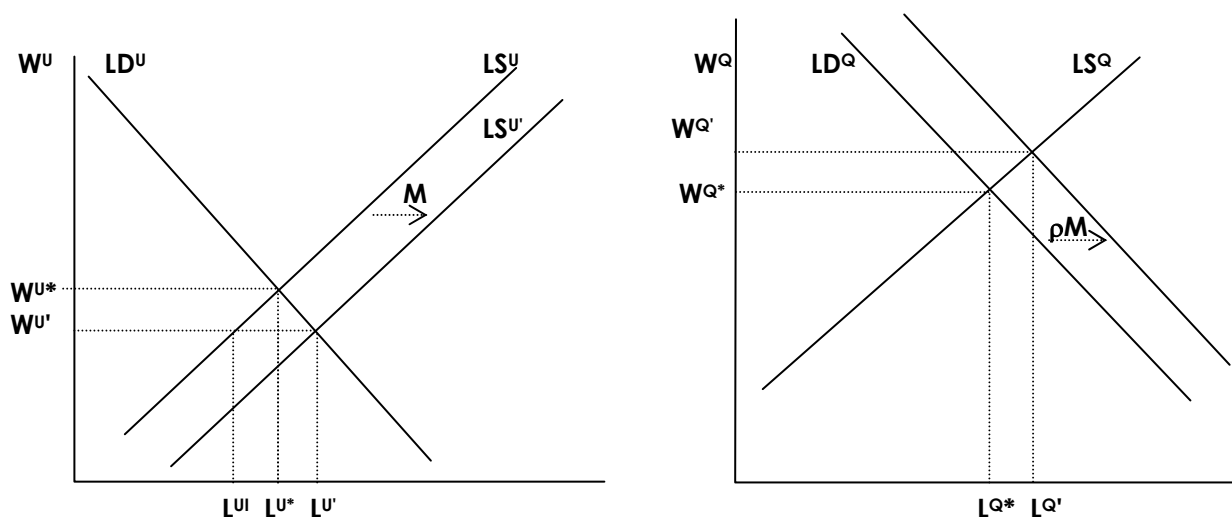
Q: WIFO-Darstellung.

Kommt es zu einer Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften, verschiebt sich zunächst die Arbeitskräfteangebotskurve nach rechts außen auf LS' . Zu jedem Lohnsatz, wird jetzt mehr Arbeit angeboten. Dies senkt aber auch den markträumenden Lohn von W^* auf W' und über diesen Lohn. Dadurch verschiebt sich auch die Kurve UW im rechten Teil der Abbildung auf UW' . Das neue Arbeitsmarktgleichgewicht verschiebt sich somit auf einen Lohn von W'' und eine Arbeitslosigkeit von U'' sowie eine Gesamtbeschäftigung von L'' . Im Gegensatz zu dem oben gezeigten Modell sind bei der Arbeitslosigkeit allerdings die Wohlfahrtseffekte einer Zuwanderung nicht mehr eindeutig bestimmbar, da hier dem Wohlfahrtsgewinn durch eine erhöhte Beschäftigung ein von den sozialen Sicherungssystemen abhängiger Wohlfahrtsverlust durch eine höhere Arbeitslosigkeit gegenübersteht.³²⁾

³²⁾ Daneben könnte Zuwanderung langfristig auch Auswirkungen auf die Lohnsetzung im Empfängerland haben. So argumentiert etwa *Borjas* (2001), dass die höhere Mobilität von MigrantInnen die Sucharbeitslosigkeit verringern, und *Bentolilla et al.* (2008) argumentieren Zuwanderung könne auch die Phillipskurve eines Landes verschieben. In diesen Fällen könnte Zuwanderung die WS-Kurve nach rechts innen verschieben. Wenn diese Gegenverschiebung stark

Eine der vielen wichtigen Annahmen dieses Modells, die in der Praxis nicht gegeben sind, ist die Homogenität des Faktors Arbeit. Es wird unterstellt, inländische Arbeitskräfte seien durch die gleichen Charakteristika gekennzeichnet, wie ausländische und daher perfekte Substitute. In der Realität unterscheiden sich Arbeitskräfte allerdings in vielerlei Hinsicht (z. B. hinsichtlich ihrer Ausbildung). Es gibt nicht einen Arbeitsmarkt, sondern eine Vielzahl von Arbeitsmärkten für verschiedene "Fähigkeiten". Erweitert man das Modell, um dem Rechnung zu tragen, indem man zum Beispiel zwei Arten von Arbeitskräften (z. B. Hoch- und Niedrigqualifizierte) unterstellt, die in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen³³⁾, zeigen sich auch verteilungsrelevante Wirkungen von Zuwanderung.

Abbildung 4.3: Effekte von Arbeitskräftemigration auf den Arbeitsmarkt in einem Arbeitsmarktmodell mit hoch und niedrig qualifizierten Arbeitskräften



Q: WIFO-Darstellung.

Eine grafische Version dieser Modellvariante (ohne Arbeitslosigkeit) ist in Abbildung 4.3 dargestellt. Auf der linken Seite wird dabei der Arbeitsmarkt für unqualifizierte Arbeitskräfte (durch eine Nachfragefunktion LD^u und eine Angebotsfunktion LS^u nach unqualifizierten) dargestellt. Auf der rechten Seite wird hingegen der Arbeitsmarkt für Qualifizierte (durch die Nachfragefunktion LD^q und die Angebotsfunktion LS^q) beschrieben. Der ursprüngliche Vollbeschäftigungslohn für Geringqualifizierte liegt bei W^{u*} und ihr Beschäftigungsniveau bei L^{u*} . Für Hochqualifizierte beträgt dieser Lohn W^{q*} und die Beschäftigung L^{q*} . Durch eine Zuwanderung von M gering qualifizierten Arbeitskräften verschiebt sich – wie bereits in der vorherigen Betrachtung – die Arbeitskräfteangebotsfunktion für gering qualifizierte Arbeit auf $LS^{u'}$ und der Lohn

genug ist, könnte Zuwanderung auch zum Sinken der Arbeitslosigkeit im Empfängerland beitragen. Die Löhne wären aber in jedem Fall nach der Zuwanderung niedriger als davor.

³³⁾ Dies bedeutet, dass eine höhere Beschäftigung von niedrig qualifizierten Arbeitskräften zu einer höheren Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften und vice versa führt.

dieser Arbeitskräfte fällt auf W^U , während ihre Beschäftigung auf L^U steigt, aber die Beschäftigung der InländerInnen auf L^I fällt. Gleichzeitig steigt die Arbeitskräftenachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften (aufgrund der Komplementarität der verschiedenen Arbeitsarten), sodass die Löhne der Hochqualifizierten (auf W^Q) ebenso wie ihre Beschäftigung (auf L^Q) steigen.

Insgesamt steigt in dieser Spielart des Modells daher vor allem die (Lohn-)Ungleichheit zwischen hoch und gering qualifizierten Arbeitskräften, wobei dieser Anstieg einerseits von der Struktur der Zuwanderung, andererseits aber auch von der Stärke der Komplementarität zwischen hoch und niedrig qualifizierter Arbeit (also der Höhe des Parameters ρ in Abbildung 4.3), der Steilheit der Arbeitskräfteangebotskurve nach hoch und niedrig qualifizierter Arbeit und der Steilheit der Nachfragekurve nach beiden Arten der Arbeit abhängt.³⁴⁾

Eine weitere Annahme dieses Modells, die in der Realität (zumindest für Österreich) nicht erfüllt ist, liegt in der Betrachtung einer geschlossenen Volkswirtschaft. Im (für Österreich) relevanteren Fall einer kleinen offenen Volkswirtschaft würde die Zuwanderung von mehr Arbeitskräften und die daraus resultierenden sinkenden Löhne die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes stärken. Dies würde die Exporte erhöhen. Im Extremfall – in dem diese Anpassung sehr rasch erfolgt – würde daher eine Zuwanderung nur zu steigenden Exporten führen, ohne Auswirkungen auf die Löhne oder Beschäftigung der heimischen Arbeitskräfte zu entfalten. Die Beschäftigungs- und Lohnverluste der InländerInnen würden in diesem Fall durch die steigende Exporthnachfrage vollends kompensiert.³⁵⁾

Auch die kurzfristige Betrachtung dieses Ansatzes, der davon ausgeht, dass der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock unveränderlich ist und von Zuwanderung keine weiteren Auswirkungen auf die Wettbewerbs- bzw. Innovationsfähigkeit eines Landes ausgehen, stellt eine Einschränkung seiner Aussagekraft dar. Langfristig sollten (insbesondere in einer kleinen offenen Volkswirtschaft) durch Zuwanderung bedingte niedrigere Löhne zu erhöhten Investitionsanreizen der Unternehmen führen. Diese würden zu zusätzlichen Investitionen und damit einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität und damit auch zu steigenden Löhnen und Beschäftigung führen. Langfristig wäre somit mit einer Rückkehr zum ursprünglichen Lohn-, Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsniveau der InländerInnen und alteingesessenen AusländerInnen zu rechnen. Überdies zeigen eine Reihe von Untersuchungen (*Hunt – Gauthier-Loiselle, 2008; Peri, 2007; Anderson – Platzer, 2006; Wadhwa et al., 2007; Combes – Lafourcade – Mayer, 2005* und *Girma – Yu, 2002*), dass insbesondere die Zuwanderung von hoch qualifizierten MigrantInnen langfristig zu einer höheren Innovationskraft und technologischen Wettbewerbs-

³⁴⁾ Langfristig würde der Anstieg der Lohnunterschiede zwischen Hoch- und Niedrigqualifizierten auch die Bildungsanreize erhöhen. Dies würde zu einem Rückgang des Angebots an niedrig qualifizierten Arbeitskräften und einem Anstieg des Angebots an Hochqualifizierten beitragen. Bei hinreichend niedrigen Ausbildungskosten würde dies zu einer Rückkehr zum ursprünglichen Gleichgewicht führen.

³⁵⁾ In Abbildung 4.1 lässt sich dieser Fall durch eine vollkommen flache (also unendlich elastische) Arbeitskräftenachfragefunktion darstellen.

fähigkeit des Empfängerlandes führen kann.³⁶⁾ Auch dies würde auf Sicht die Produktivität der Arbeitskräfte steigern. Als Resultat würde sich die Nachfrage nach Arbeit erhöhen (nach rechts außen verschieben). Ob die neue Gleichgewichtsbeschäftigung und der Gleichgewichtslohn unter oder über dem Ausgangsniveau liegen, hängt dabei von der Stärke des durch Migration induzierten Innovationimpulses ab.

4.3 Empirische Ergebnisse zu den Auswirkungen von Migration: Ein Literaturüberblick³⁷⁾

Insgesamt bescheinigen theoretische Ansätze einer Ausweitung des Arbeitsmarktangebotes ausländischer Arbeitskräfte, wie zum Beispiel durch eine Lockerung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen, somit zumindest kurzfristig arbeitslosigkeitssteigernde, lohn- und partizipationssenkende Wirkungen sowie negative Verteilungswirkungen aber auch positive wohlfahrts-, export- und potentiell auch innovationssteigernde Wirkungen. Die Größe dieser verschiedenen Auswirkungen hängt stark von verschiedenen zusätzlichen Einflussfaktoren wie der Struktur der Zuwanderung, dem Grad der Komplementarität zwischen in- und ausländischem Arbeitskräfteangebot, der Reallohnflexibilität, der Elastizität der Arbeitskräftenachfrage und des Arbeitskräfteangebots, sowie vom Tempo der Anpassung von Exporten und Kapitalstock an die neue Wirtschaftssituation, ab. Dementsprechend können sich die Auswirkungen von Zuwanderung zwischen Ländern, Zeitperioden und verschiedenen Zuwanderungsgruppen unterscheiden, sodass die Frage nach den tatsächlich zu erwartenden Auswirkungen einer Lockerung des Arbeitsmarktzugangs von AsylwerberInnen nur durch empirische Untersuchungen geklärt werden kann.

Eine solche Untersuchung scheitert allerdings an der mangelhaften Datenlage zum Arbeitsmarktverhalten von AsylwerberInnen in Österreich und den fehlenden historischen Erfahrungen mit einer solchen Ausweitung des Arbeitsmarktzugangs auf alle Branchen. Auch bisherige internationale empirische Untersuchungen zu den Arbeitsmarktauswirkungen von Immigration sind hier nur bedingt hilfreich, da sie selten zwischen Flüchtlingen und ArbeitsmigrantInnen unterscheiden, sodass auch hier nur wenige Anhaltspunkte über die Spezifika der AsylwerberInnen am Arbeitsmarkt gefunden werden können.

Allerdings findet diese Literatur zumeist nur relativ geringe Auswirkungen von Zuwanderung auf heimische Arbeitskräfte. So werden in dem wohl umfassendsten Literaturüberblicken zu diesem Thema von Longhi *et al.* (2005, 2006 und 2008) insgesamt 48 internationale Studien analysiert, die in den letzten zwei Jahrzehnten erschienen sind und sich mit den Auswirkungen von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt beschäftigten. Im Gegensatz zu den Erwartungen in

³⁶⁾ Ein weiterer Sonderfall wäre jener, in dem MigrantInnen selbst Kapital ins Empfängerland mitnehmen und dort Unternehmen gründen. Auch dies würde die Arbeitsmarkteffekte von Zuwanderung verringern. Dieser Fall ist für AsylwerberInnen besonders relevant, weil eine Reihe von Untersuchungen einen besonders hohen Anteil an Selbständigen unter AsylwerberInnen finden (siehe dazu Refugee Council of Australia, 2010).

³⁷⁾ Der folgende Literaturüberblick baut auf jenem in Huber - Böhs (2011) auf, und ergänzt diesen um die nach 2010 entstandenen Studien und die Literatur, die sich spezifisch auf AsylwerberInnen konzentriert.

der öffentlichen Debatte tut sich diese Literatur schwer, einen statistisch signifikanten negativen Einfluss der Zuwanderung auf die Löhne und Beschäftigungswahrscheinlichkeit heimischer Arbeitskräfte zu finden. Die in der Arbeit von Longhi *et al.* (2005) verwendeten Meta-Analysen deuten darauf hin, dass nach Kontrolle für unterschiedliche methodische Vorgehensweisen im Durchschnitt in kontinentaleuropäischen Ländern eine Erhöhung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung um einen Prozentpunkt (PP) zu einer kurzfristigen Verringerung der Löhne der einheimischen Arbeitskräfte um etwa 0,4% führt (Longhi *et al.*, 2006).

Ähnlich finden Longhi *et al.* (2006), dass eine Erhöhung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung um einen Prozentpunkt das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko um rund 0,02% erhöht. In der ergänzenden Studie des Jahres 2008 zeigen diese AutorInnen schlussendlich, dass der Effekt der Zuwanderung auf eine Vielzahl anderer Variablen, wie die Arbeitslosigkeitsdauer und Partizipation, ebenfalls eher gering ist.

In der internationalen Literatur, die sich explizit auf die Auswirkungen des Arbeitsmarktzugangs von AsylwerberInnen konzentriert, werden hingegen oftmals die langfristigen Effekte der Zuwanderung von AsylwerberInnen diskutiert. So zeigt etwa Williams (1995), dass AsylwerberInnen in den ersten Jahren ihres Aufenthaltes in einem Land dem Sozialsystem Kosten verursachen, dass diesen Kosten auf lange Frist (nach rund 10 Jahren) aber Erträge gegenüber stehen, während eine Reihe von Untersuchungen (Stevenson, 2005; Liebig, 2006) die von AsylwerberInnen im Rahmen der selbständigen Beschäftigung geschaffenen Arbeitsplätze betonen (siehe dazu auch *Refugee Council of Australia*, 2010).³⁸⁾

Auch für Österreich existieren einige Untersuchungen zum Thema "Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne und Arbeitslosigkeit", von denen sich allerdings unseres Wissens nach keine auf die Auswirkungen von AsylwerberInnen bezieht. Die erste Welle dieser Untersuchungen konzentrierte sich dabei auf den Zeitraum von 1989 bis 1992, in dem in Österreich rund 100.000 Arbeitskräfte zuwanderten. Diese Untersuchungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen wie die internationale Literatur, liefern aber auch über diese Literatur hinausgehende, für den österreichischen Arbeitsmarkt spezifische Erkenntnisse. Zusammenfassend lassen sich dabei folgende Punkte als gemeinsamer Nenner über die kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen von Zuwanderung auf den österreichischen Arbeitsmarkt herausarbeiten (Übersicht 4.1):

- Die Auswirkungen der Migration auf die heimischen Arbeitskräfte sind zumeist eher gering und oftmals auch statistisch nicht signifikant.
- Die Auswirkungen der Zuwanderung unterscheiden sich nach Zeitperioden recht erheblich. Die Effekte (pro ZuwanderIn) sind in Zeiten sehr hoher Zuwanderung (z. B. in der Periode 1989 bis 1992) wesentlich stärker (und auch statistisch eher signifikant) als in Phasen langsamerer Zuwanderung (wie z. B. dem Zeitraum 1992 bis 1994).

³⁸⁾ So werden zum Beispiel im Literaturüberblick des *Refugee Council of Australia* (2010) auch die Beiträge der AsylwerberInnen und anerkannten Flüchtlinge zur freiwilligen Arbeit und zur Pflege der Gemeinschaft im ländlichen Raum diskutiert.

Übersicht 4.1: Ergebnisse von mikroökonomischen Untersuchungen zur Auswirkung von Migration auf heimische Arbeitskräfte in Österreich

AutorIn	Betrachtete Gruppe	Abhängige Variable	Ergebnis
Winter-Ebmer – Zweimüller (1994)	ArbeiterInnen im Alter zwischen 15 und 57 Jahre	Eintritt in die Arbeitslosigkeit	Erhöhung des AusländerInnenanteils um eine Standardabweichung führt zu einer Erhöhung des Arbeitsloskeitsrisikos um 0,9 Prozentpunkte.
		Dauer der Arbeitslosigkeit	Erhöhung des AusländerInnenanteils um 1% führt zu einer Erhöhung der Arbeitsloskeitsdauer um 4 bis 6%.
Winter-Ebmer – Zimmermann (1996, 1996a)	Junge Arbeitnehme- rinnen unter 35 Jahren	Individuelles Arbeitsloskeitsrisiko	Kleine und oft insignifikante Auswirkungen auf das individuelle Arbeitsloskeitsrisiko.
Huber – Hofer (2001)	ArbeitnehmerInnen im Alter zwischen 19 und 56 Jahren	Lohnwachstum	Signifikante Effekte der Zuwanderung nur für ArbeiterInnen. Eine Erhöhung des AusländerInnenanteils um 1% verringert das Lohnwachstum um 0,2%.
		Industriewechsel und Nicht- Beschäftigungsrisiko	Bei ArbeiterInnen steigt das Arbeitsloskeitsrisiko signifikant, bei Angestellten nicht.
Winter-Ebmer – Zimmermann (1998)	Sektorale Beschäftigung	Beschäftigungswachstum der heimischen Arbeits- kräfte	Eine Erhöhung des AusländerInnenanteils um 1% senkt das Beschäftigungswachstum der Einheimischen um 0,1%.
		Lohnwachstum	Eine Erhöhung des AusländerInnenanteils um 1% senkt das Lohnwachstum der Einheimischen um 0,1 bis 0,2%.
Prettner – Stiglbauer (2007)	Sektorale Beschäftigungsdaten	Beschäftigung	Migration hat keine signifikanten Auswirkungen auf Beschäftigung der InländerInnen, ist aber positiv mit der Gesamtbeschäftigung korreliert.
		Arbeitslosigkeit	Migration hat keine signifikanten Auswirkungen auf Arbeitslosigkeit der InländerInnen, ist aber positiv mit der Gesamtarbeitslosigkeit korreliert.
Huber – Hofer (2001)	ArbeitnehmerInnen im Alter zwischen 19 und 56 Jahren	Lohnwachstum	Signifikante Effekte der Zuwanderung nur für Arbeiter. Für Frauen hat Zuwanderung keinen signifikanten Effekt.
		Industriewechsel und Nicht- Beschäftigungsrisiko	Signifikante Effekte der Zuwanderung auf das Arbeitsloskeitsrisiko nur für Arbeiter. Für Frauen hat Zuwanderung keinen signifikanten Effekt.
Horvath (2011)	ArbeitnehmerInnen insgesamt	Lohnniveau in einzelnen dezilen der Lohnverteilung	Signifikante negative Effekte der Zuwanderung aus ArbeiterInnen in den untersten drei Lohndezilen, signifikant positive im obersten Lohndezil.
Schweighofer (2012)	Beschäftigte insgesamt	Unselbständige Beschäf- tigung der InländerInnen Unselbständige Beschäf- tigung der AusländerInnen	Keine Anzeichen in vielen Branchen und Bundesländern, jedoch signifikante Effekte in einigen Branchen und Bundesländern.
Bock- Schappelwein et al. (2009)	ArbeitnehmerInnen insgesamt	Lohnwachstum	Offt kein statistisch signifikanter Einfluss auf die Lohnhöhe. Erhöhung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung um 1 Prozentpunkt senkt das Lohnwachstum um 0,3 (Frauen) bis 0,4 (Männern) Prozentpunkte.
		Beschäftigungs- wahrscheinlichkeit	Anstieg des AusländerInnenanteils senkt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Frauen, vor allem bei Frauen mit hohem Lohn, in Branchen mit hohem AusländerInnenanteil.

Q: Bock-Schappelwein et al. (2009), WIFO-Recherchen.

- Generell profitieren hoch qualifizierte Arbeitskräfte von der Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte. Ihre Löhne steigen. Niedrig qualifizierte Arbeitskräfte hingegen kommen durch Zuwanderung weiterer niedrig qualifizierter Arbeitskräfte unter Konkurrenzdruck. Ihre Löhne fallen.

- Immobiler Arbeitskräfte, die auf erhöhten Konkurrenzdruck nicht durch eine Abwanderung aus ihrer Industrie und (oder) Region reagieren (können), sind von Migration stärker betroffen.

Neuere Untersuchungen zeigen aber auch, dass diese Effekte von der Qualifikationsstruktur der Zuwandernden abhängen und Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt recht heterogen verlaufen. So untersuchen zum Beispiel *Bock-Schappelwein et al.* (2009) die Auswirkungen der Zuwanderung nach Österreich seit dem Jahr 2000. Nach den makro-ökonomischen Ergebnissen dieser Studie legte durch die Zuwanderung der 2000er-Jahre die Beschäftigung über 15 Jahre (gegenüber einem Szenario ohne Zuwanderung) um über 3,5%, die Wertschöpfung um über 3% zu. Im Durchschnitt über alle ArbeitnehmerInnen steigen die Löhne gegenüber dem Basisszenario nach 15 Jahren um 0,4% schwächer als in einem Szenario ohne Zuwanderung und der maximale Anstieg der Arbeitslosigkeit beträgt nach fünf Jahren 0,5 Prozentpunkte.

Im Vergleich zu den Effekten der Zuwanderung der 1990er-Jahre zeigen sich dabei die Konsequenzen der besseren Ausbildungsstruktur der ZuwanderInnen in den 2000er-Jahren, die im Gegensatz zur Wanderung der 1990er-Jahre zu einem großen Teil aus gut ausgebildeten und sprachlich gut integrierten deutschen StaatsbürgerInnen bestand. Der Anstieg der Erwerbsbevölkerung beträgt in der Zuwanderungsperiode Anfang der 2000er-Jahre nur rund 70% des Anstiegs zu Beginn der neunziger Jahre. Der Effekt auf das BIP liegt nach 15 Jahren aber bei über 85% (und die Beschäftigung bei 81%) des Effektes in den 1990er-Jahren.

Bei den mikroökonomischen Untersuchungen dieser Studie deuten hingegen nur wenige der Ergebnisse auf statistisch signifikante Auswirkungen der Zuwanderung hin. Die Mehrheit der Ergebnisse zeigt keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Lohnhöhe und die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit in diesem Zeitraum. Die geschätzten Koeffizienten stehen allerdings im Einklang mit jenen in der Makrosimulation. Eine Erhöhung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung um einen Prozentpunkt senkt das Lohnwachstum über einen Dreijahreszeitraum um 0,3 (bei den Frauen) bis 0,4 (bei den Männern) Prozentpunkte. Diese Auswirkungen sind dabei vor allem bei immobilen Arbeitskräften und Arbeitskräften in Branchen mit einem hohen MigrantInnenanteil zu beobachten. Moderat sind hingegen die Auswirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Ein Anstieg des AusländerInnenanteils senkt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, nur bei den Frauen statistisch signifikant. Überdurchschnittlich hohe Effekte ergeben sich bei weiblichen Arbeitskräften mit einem hohen Lohn, bei Frauen in Branchen mit einem hohen AusländerInnenanteil und bei alteingesessenen AusländerInnen.

Diese insgesamt geringen Auswirkungen bedeuten allerdings nicht, dass mit dieser Zuwanderung keine relevanten verteilungspolitischen Konsequenzen verbunden sein können. So untersucht *Horvath* (2011) die Auswirkungen der Zuwanderung der Jahre 1994 bis 2005 auf die Arbeitskräfte in verschiedenen Quantilen der Einkommensverteilung. Dabei lassen sich in keinem der Quantile signifikant negative Auswirkungen der verstärkten Zuwanderung feststellen. Seine Ergebnisse zeigen, dass zwar einerseits Lohnverluste bei ArbeiterInnen in den drei unters-

ten Einkommensdezilen in Folge direkter Konkurrenzbeziehungen entstehen, diese aber durch positive Lohneffekte auf Grund der heterogenen Zusammensetzung der MigrantInnen größtenteils kompensiert werden, sodass in Summe keine signifikanten Lohneffekte zu beobachten sind. Lediglich für Angestellte finden sich zum Teil positive Lohnzuwächse in Folge gesteigerter Migration.

Schweighofer (2012) untersucht hingegen die durch Zuwanderung induzierten Verdrängungsprozesse am österreichischen Arbeitsmarkt in verschiedenen Bundesländern und Branchen in den Jahren 1998 bis 2011. Seine Ergebnisse bestätigen die Vermutung von recht unterschiedlichen Auswirkungen von Migration in verschiedenen Branchen und Bundesländern. Obwohl in vielen Branchen in den Bundesländern weder positive noch negative Auswirkungen einer steigenden AusländerInnenbeschäftigung auf die Beschäftigung von inländischen bzw. alteingesessenen ausländischen Arbeitskräften festzustellen sind, zeigen sich in einzelnen Bundesländern und insbesondere Branchen doch recht deutliche Anzeichen für solche Verdrängungsprozesse. Vor allem im Handel, Gaststättenwesen und in den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen treten solche Verdrängungsprozesse in vielen Bundesländern auf und in den Bundesländern Salzburg und Burgenland in einer größeren Zahl an Branchen.

4.4 Grundlagen für eine Simulation

4.4.1 Modell

Eine Schwäche der oben angeführten Untersuchungen ist, dass sie nur wenig über die zeitliche Anpassung des Arbeitsmarktes an die Zuwanderung aussagen. Um diese zu untersuchen, verwenden wir ein Zeitreihenmodell, welches sich an Arbeiten von Hofer – Huber (2003) sowie Prettnner – Stiglbauer (2007) orientiert und der breiten empirischen Literatur zur Arbeitsmarktdynamik (siehe z. B. Blanchard – Katz (1992) für eine frühe Anwendung und Mitze – Stephan (2013) für einen Literaturüberblick) folgt.³⁹⁾ In diesem Modell wird das Arbeitskräfteangebot der inländischen Arbeitskräfte und auch jenes der Arbeitskräfte aus den EU- und EFTA-Ländern, die freien Zugang zum Arbeitsmarkt genießen, durch die freie Entscheidung der Arbeitskräfte, ihre Arbeit am Arbeitsmarkt anzubieten, bestimmt, während die Entscheidung über das Angebot der ausländischen Arbeitskräfte aus Drittstaaten eine politische Entscheidung ist, die exogen bestimmt wird. Inländische Arbeitskräfte bzw. ausländische Arbeitskräfte, die Freizügigkeit genießen, legen demnach ihr Arbeitskräfteangebot in Abhängigkeit von den Löhnen und den Chancen, Arbeit zu finden – also der Arbeitslosigkeit – fest. In ersten Differenzen ergibt dies

$$(4.1) \Delta L_t^{SN} = \chi \Delta w_t - \gamma \Delta u_t + \xi_t^{SN}$$

mit L_t^{SN} dem Logarithmus des Arbeitskräfteangebotes der InländerInnen und der AusländerInnen, die in Österreich freien Arbeitsmarktzugang haben, w_t dem gesamtwirtschaftlichen

³⁹⁾ Dieses Modell ist dabei eine dynamische Version des einfachen Angebots- und Nachfragemodells in Abbildung 4.2.

Lohnsatz, und u_t der Arbeitslosenquote zum Zeitpunkt t . Nach dieser Gleichung hängt die Zunahme im Arbeitskräfteangebot positiv vom Lohnwachstum und negativ von der Veränderung der Arbeitslosenquote ab.

Überdies wird angenommen, inländische und ausländische Arbeitskräfte seien perfekte Substitute, deren Arbeitskräftenachfrage (L_t^D) negativ vom Reallohnsatz abhängt. In ersten Differenzen ergibt sich dadurch die Arbeitskräftenachfragefunktion:

$$(4.2) \quad \Delta L_t^D = -\alpha \Delta w_t + \xi_t^D$$

mit L_t^D der Gesamtnachfrage nach Arbeit (unabhängig davon, ob es sich dabei um inländische oder ausländische Arbeitskräfte handelt). Schlussendlich gehen wir noch von einer Lohnsetzungsfunktion aus, nach der der Lohn negativ von der Arbeitslosenquote abhängt.

$$(4.3) \quad \Delta w_t = \lambda \Delta u_t$$

Diese Lohnfunktion kann aus einer Reihe von theoretischen Modellen abgeleitet werden. So kann sie sowohl durch Theorien des Gewerkschaftshandelns als auch durch Effizienzlohntheorien oder Suchtheorien gestützt werden (Bean, 1994).

Des weiteren gelten folgende approximative Definitionsbeziehungen:⁴⁰⁾

$$(4.5) \quad u_t \approx L_t^S - L_t^D$$

mit L_t^S dem Arbeitskräfteangebot zum Zeitpunkt t und

$$(4.6) \quad L_t^S \approx L_t^{SN} + \sigma_t^F$$

In der Festsetzung der Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften aus Drittstaaten wird hingegen unterstellt, die Regierung legt den AusländerInnenanteil (σ_t^F) exogen fest. Dadurch kann dieses System durch folgende Gleichungen gelöst werden.⁴¹⁾

$$(4.7) \quad \Delta L_t^D = \frac{-\alpha \lambda}{1 + \alpha \lambda} (\Delta L_t^{SN} + \Delta \sigma_t^F) + \xi_t^D$$

$$(4.8) \quad \Delta L_t^{SN} = \frac{(\chi \lambda - \gamma)}{1 - (\chi \lambda - \gamma)} (\Delta \sigma_t^F - \Delta L_t^D) + \xi_t^{SN}$$

und mittels ökonomischer Verfahren (Systemschätzungen) konsistent geschätzt werden, wobei hierbei auch verzögerte Werte sowohl der endogenen Variablen (Arbeitskräfteangebot der InländerInnen, beziehungsweise der AusländerInnen mit Freizügigkeit sowie Arbeitskräftenachfrage) als auch der exogenen Variable miteinbezogen wurden, sodass das endgültige geschätzte Gleichungssystem wie folgt spezifiziert wurde:

$$(4.9) \quad \Delta L_t^D = \sum_{n=1}^T a_{1n} \Delta L_{t-n}^D + \sum_{i=0}^T (b_{1i} \Delta L_{t-i}^{SN} + c_{1i} \Delta \sigma_{t-i}^F) + \xi_t^D$$

⁴⁰⁾ Zur Herleitung muss beachtet werden $\ln(1+x) \cong x$ (für Details siehe Bean, 1994 sowie Blanchard – Katz, 1992).

⁴¹⁾ In diesem System wurden aufgrund der in Österreich gegebenen Datenlage (fehlende Lohnraten für die Bundesländer auf Quartalsbasis) die Lohngleichung heraus substituiert.

$$(4.10) \quad \Delta L_t^{SN} = \sum_{n=1}^T a_{2n} \Delta L_{t-n}^{SN} + \sum_{i=0}^T (b_{2i} \Delta L_{t-i}^D + c_{2i} \Delta \sigma_{t-i}^F) + \xi_t^{SN}$$

4.4.2 Daten und Schätzergebnisse

Zur Schätzung des Modells wurden saisonbereinigte Quartalsdaten über den AusländerInnenanteil aus Drittstaaten, sowie aus EU- und EFTA-Ländern⁴²⁾, die unselbständig Beschäftigten und das Angebot an unselbständig beschäftigten InländerInnen im Zeitraum vom ersten Quartal 1997 bis zum dritten Quartal 2014 verwendet.⁴³⁾ In diesen Daten (Abbildung 4.4) zeigt sich dabei zunächst ein enger Zusammenhang zwischen der Änderung der Arbeitskräftenachfrage und der Änderung des AusländerInnenanteils. Der Korrelationskoeffizient zwischen diesen beiden Größen liegt hier bei 0,45 und ist auf dem 5%-Niveau signifikant. Diese Korrelation unterstreicht somit, dass in der Vergangenheit Zuwanderung vor allem dann erfolgte, wenn die heimische Beschäftigungssituation gut war. Gleichzeitig ist auch die Korrelation zwischen der Änderung der Arbeitskräftenachfrage und der Änderung des Anteils der Drittstaatsangehörigen mit +0,18 positiv. Allerdings ist diese Korrelation auch deutlich geringer als zwischen der Änderung der Arbeitskräftenachfrage und der Änderung des Ausländeranteils insgesamt. Dies bestätigt, dass Zuwanderung aus Drittstaaten von der österreichischen Politik vor allem in Zeiten guter Arbeitsmarktentwicklung zugelassen wurde, aber aufgrund ihrer besseren politischen Beeinflussbarkeit (durch ihre migrationspolitische Steuerung) weniger stark auf das Beschäftigungswachstum reagiert als Zuwanderung aus Ländern, für die Freizügigkeit herrschte.

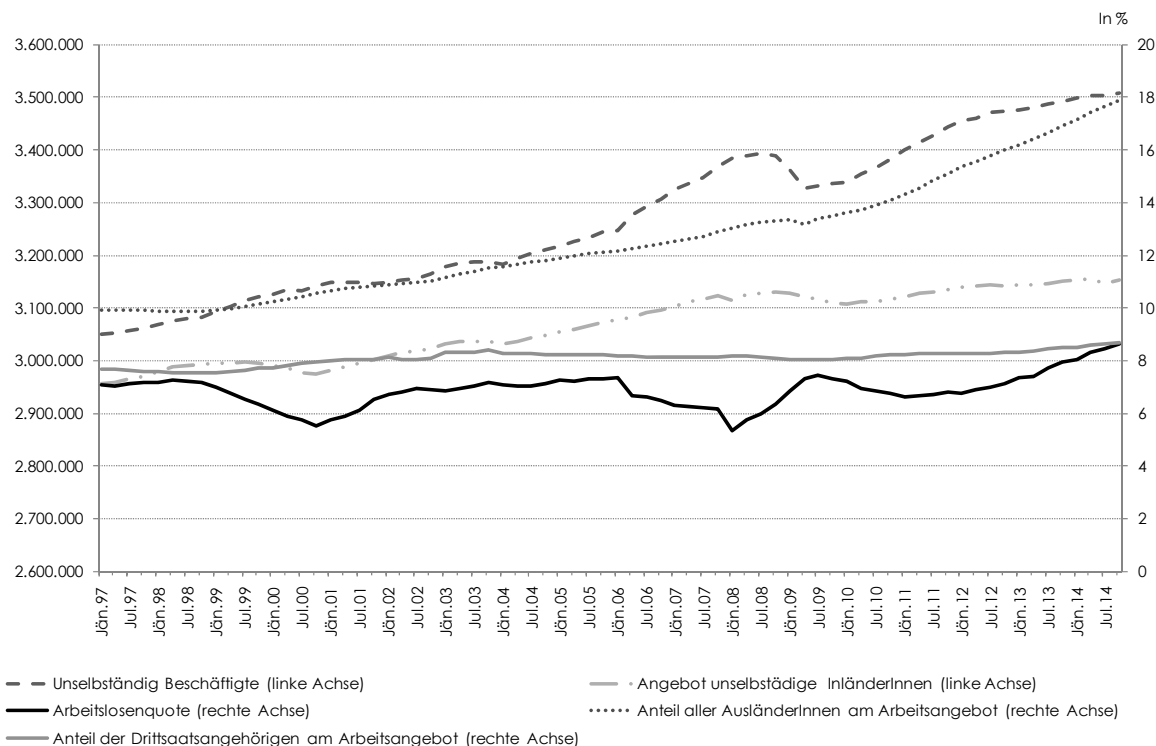
Weniger eng ist der Zusammenhang zwischen der Änderung des AusländerInnenanteils und des Wachstums des Arbeitskräfteangebotes der inländischen Arbeitskräfte und auch zwischen der Änderung des AusländerInnenanteils und der Änderung der Arbeitslosenquote. Die Korrelation zwischen der Änderung des AusländerInnenanteils und des Arbeitskräfteangebotswachstums der inländischen Arbeitskräfte liegt bei -0,11 und ist damit, wie aus theoretischen Überlegungen zu erwarten, leicht negativ. Die Korrelation zwischen der Änderung des AusländerInnenanteils aus Drittstaaten und des Arbeitsangebotswachstums der inländischen Arbeitskräfte (inklusive der ausländischen Arbeitskräfte für die Freizügigkeit gilt) ist hingegen mit 0,008 annähernd null. Ähnlich liegt die Korrelation zwischen der Änderung des AusländerInnenanteils insgesamt und der Änderung der Arbeitslosenquote bei -0,13 und jene zwischen der Änderung des AusländerInnenanteils aus Drittstaaten und der Änderung der Arbeitslosenquote bei -0,18, wobei diese Korrelationen statistisch nicht signifikant sind. Diese Korrelati-

⁴²⁾ Diese Unterscheidung in Zuwanderung aus EWR Ländern und Drittstaaten erfolgt, weil erstere einen freien Arbeitsmarktzugang haben und daher, der oben beschriebenen Modellogik folgend, zum inländischen Arbeitskräfteangebot gerechnet werden müssen, während MigrantInnen aus Drittstaaten nach wie vor eine Beschäftigungsbewilligung benötigen und daher am ehesten mit AsylwerberInnen vergleichbar sind.

⁴³⁾ Diese Schätzperiode ist die längst mögliche, da detaillierte Daten über die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von AusländerInnen nach Herkunftsregion, die zur Schätzung des Arbeitskräfteangebots von AusländerInnen aus den EU- und EFTA-Ländern und des Anteils der ausländischen Arbeitskräfte aus den Drittstaaten notwendig sind, erst ab 1997 vorliegen.

onen lassen daher gesamtwirtschaftlich eher geringe Verdrängungseffekte zwischen dem Angebot inländischer und ausländischer Arbeitskräfte vermuten.

Abbildung 4.4: Entwicklung von Ausländeranteil, Angebot der inländischen Arbeitskräfte und Beschäftigung nach Bundesländern 1997 bis 2014



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice Österreich, WIFO-Berechnungen.

Schlussendlich ist auch die Korrelation zwischen der Beschäftigung und dem Arbeitsangebotswachstum der inländischen Arbeitskräfte positiv. Sie liegt bei über 0,38 und ist ebenfalls statistisch signifikant. Dies bestätigt die starke Reaktion des Arbeitskräfteangebots auf Änderungen in der Beschäftigung in Österreich, die auch schon in anderen Untersuchungen (z. B. Hofer - Pichelmann - Schuh, 2001) festgestellt wurde.

Korrelationsanalysen greifen allerdings für eine adäquate Analyse der Auswirkungen einer Zuwanderung zu kurz. Sie können nur die kontemporären Abhängigkeiten der Zeitreihen untersuchen, sagen aber nichts über die verzögerten Zusammenhänge aus und erlauben auch keine Aussagen über zeitliche Kausalitäten. Aus diesem Grund werden in Übersicht 4.2 Schätzergebnisse von verschiedenen Varianten des in Gleichungen 4.9 und 4.10 angeschriebenen Modells dargestellt. Diese Schätzungen unterscheiden sich zum einen in der Maßzahl zur Messung des AusländerInnenanteils am Arbeitskräfteangebot und des inländischen Arbeitskräfteangebots. In den Resultaten in der linken Hälfte von Übersicht 4.2 wird der Aus-

länderInnenanteil über die Zahl der Drittstaatsangehörigen gemessen, während die Zahl der InländerInnen und auch der AusländerInnen aus EU- und EFTA-Ländern als inländisches Arbeitskräfteangebot betrachtet werden. Diese Schätzung trägt daher der Tatsache Rechnung, dass die Zuwanderung aus EU- und EFTA-Ländern nicht mehr direkt durch migrationspolitische Entscheidungen beeinflusst bzw. gesteuert werden kann. Diese Spezifikation entspricht damit am ehesten dem Modell eines weiterhin (z. B. durch eine Arbeitsmarktprüfung) politisch kontrollierten Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen auf den österreichischen Arbeitsmarkt und ist daher auch unser bevorzugtes Simulationsmodell.

Auf der rechten Seite der Übersicht 4.2 werden hingegen alle ausländischen Arbeitskräfte in die Berechnung des AusländerInnenanteils miteinbezogen, während das inländische Arbeitskräfteangebot nur aus österreichischen StaatsbürgerInnen besteht. Diese Variante vernachlässigt somit die fehlende Steuerungsmöglichkeit der Zuwanderung aus EU- und EFTA-Staaten und wird ausschließlich zu Vergleichszwecken geschätzt.

Die untere Hälfte der Übersicht 4.2 unterscheidet sich von der oberen hingegen ausschließlich hinsichtlich der Zahl der berücksichtigten verzögerten Werte des AusländerInnenanteils. Während im oberen Teil der Übersicht nur der kontemporäre AusländerInnenanteil berücksichtigt wird, werden im unteren Teil auch die um ein Quartal verzögerten Werte in die Schätzung miteinbezogen. Diese sind allerdings in beiden Spezifikationen sowohl in der Beschäftigungs- als auch in der Arbeitskräfteangebotsgleichung statistisch nicht signifikant. Ansonsten unterscheiden sich die Ergebnisse aber nicht wesentlich von den in der oberen Hälfte dargestellten. Aus diesem Grund gehen wir im Folgenden vor allem auf die Ergebnisse der Schätzungen in der oberen Hälfte der Übersicht ein.

Diese zeigen zum einen den schon in den Korrelationsergebnissen festgestellten engen Bezug zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage in Österreich. Nach den Ergebnissen im oberen linken Teil von Übersicht 4.2 führt ein Anstieg des Wachstums der unselbständigen Beschäftigung um einen Prozentpunkt zu einer Erhöhung des Arbeitskräfteangebotswachstums um 0,64 PP, während das Beschäftigungswachstum auf einen Anstieg des Arbeitskräfteangebotes von InländerInnen und aus EWR-Ländern zugewanderten um einen Prozentpunkt mit einem Anstieg um 0,79 PP reagiert. Außerdem erweist sich das Beschäftigungswachstum (im Quartalsabstand) als autokorreliert (da der verzögerte Wert mit einem Koeffizienten von 0,40 in die Schätzung eingeht), während dasselbe für das Arbeitskräfteangebot nicht gilt. Die weiteren verzögerten Werte des Wachstums des Arbeitskräfteangebotes und der -nachfrage sind hingegen in beiden Gleichungen des Systems statistisch insignifikant.

Eine Erhöhung des Anteils der Drittstaatsangehörigen am Arbeitskräfteangebot um einen Prozentpunkt erhöht allerdings das Wachstum der Arbeitskräftenachfrage um 0,10 PP, während sie das Wachstum des inländischen Arbeitskräfteangebotes, möglicherweise auch aufgrund einer Verdrängung von ZuwanderInnen aus den EWR-Ländern, durch ZuwanderInnen aus Drittstaaten um 0,09 PP verringert. Die verzögerten Werte des Anteils ausländischer Arbeitskräfte üben hingegen – wie aus dem linken unteren Teil von Übersicht 4.2 ersichtlich – keinen

weiteren statistisch signifikanten Einfluss auf das Wachstum des Angebotes der InländerInnen und der Beschäftigung aus.

Übersicht 4.2: Schätzergebnisse des Modells

AusländerInnenanteil gemessen über Abhängige Variable	Drittstaaten		Alle AusländerInnen	
	Beschäftigungs- wachstum	Arbeitskräfte- angebotswachstum (InländerInnen und EWR-BürgerInnen)	Beschäfti- gungs- wachstum	Arbeitskräfte- angebotswach- stum (InländerInnen)
	Modell 1		Modell 2	
Beschäftigungswachstum		0,6376 *** (0,0898)		0,4348 *** (0,0716)
Beschäftigungswachstum (t-1)	0,4012 *** (0,1057)	-0,1305 (0,1061)	0,3087 *** (0,0996)	-0,0461 (0,0741)
Arbeitskräfteangebotswachstum ¹⁾	0,7940 *** (0,1118)		0,9137 *** (0,1505)	
Arbeitskräfteangebotswachstum ¹⁾ (t-1)	-0,1307 (0,1389)	0,0877 (0,1250)	-0,1280 (0,1695)	0,2178 * (0,1139)
Änderung des AusländerInnenanteils ²⁾	0,1037 *** (0,0388)	-0,0940 *** (0,0347)	0,1843 *** (0,0408)	-0,0777 ** (0,0302)
Konstante	-0,0004 (0,0004)	0,0011 (0,0003)	-0,0009 ** (0,0004)	0,0008 *** (0,0003)
N	72	72	72	72
R ²	0,4075	0,2111	0,4582	0,2355
	Modell 3		Modell 4	
Beschäftigungswachstum		0,6453 *** (0,0906)		0,4347 *** (0,0813)
Beschäftigungswachstum (t-1)	0,4439 *** (0,1103)	-0,1583 (0,1129)	0,4844 (0,1014)	-0,0776 (0,0903)
Arbeitskräfteangebotswachstum ¹⁾	0,7873 *** (0,1106)		0,7503 (0,1403)	
Arbeitskräfteangebotswachstum ¹⁾ (t-1)	-0,1849 (0,1448)	0,1193 (0,1322)	-0,1863 (0,1554)	0,2391 ** (0,1156)
Änderung des AusländerInnenanteils ²⁾	0,1063 *** (0,0385)	-0,0962 *** (0,0348)	0,2659 (0,0438)	-0,1157 (0,0398)
Änderung des AusländerInnenanteils ²⁾ (t-1)	-0,0474 (0,0399)	0,0267 (0,0365)	-0,1696 (0,0476)	0,0353 *** (0,0397)
Konstante	-0,0003 (0,0004)	0,0010 *** (0,0003)	-0,0003 (0,0004)	0,0007 *** (0,0003)
N	72	72	72	72
R ²	0,4203	0,2122	0,5606	0,2451

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice Österreich, WIFO-Berechnungen. – *** (***) (*) geschätzte Koeffizienten sind auf den 1% (5%) (10%) Niveau signifikant; Werte in Klammern sind Standardfehler der Schätzer. – ¹⁾ Modell 1 und 3: Arbeitskräfteangebotswachstum der InländerInnen und EWR-BürgerInnen. Modell 2 und 4: Arbeitskräfteangebotswachstum der InländerInnen. – ²⁾ Modell 1 und 3: Anteil der Drittstaatsangehörigen am Arbeitskräfteangebot insgesamt. Modell 2 und 4: Anteil aller AusländerInnen am Arbeitskräfteangebot insgesamt.

Berücksichtigt man hingegen alle ausländischen Arbeitskräfte im AusländerInnenanteil, wie auf der rechten Seite von Übersicht 4.2, ändern sich die Signifikanzen der Koeffizienten (abgesehen von der schwachen Signifikanz des Arbeitskräfteangebotes in der Angebotsgleichung) nicht und eine Erhöhung des AusländerInnenanteils am Arbeitskräfteangebot um einen Pro-

zentpunkt führt zu einem (mit 0,18 PP) etwas stärkeren Anstieg des Beschäftigungswachstums aber zu einem etwas schwächeren oder aber statistisch insignifikanten Rückgang des Wachstums des Arbeitskräfteangebotes (um 0,08 PP), wie ein gleich großer Anstieg des Anteils der Drittstaatsangehörigen am Arbeitskräfteangebot.

4.5 Schätzung des Arbeitskräfteangebotsanstiegs und Szenarien

Anhand der in Übersicht 4.2. dargestellten Schätzergebnisse können auch die Auswirkungen einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen (ohne Branchenbeschränkung und Kontingentierung) simuliert werden. Dazu ist es notwendig, Szenarien über das durch eine solche Liberalisierung zusätzlich geschaffene Arbeitskräfteangebot zu bilden. Diese Szenarien werden dabei bestimmt durch:

- die Zahl der Neuanträge zum Asylverfahren,
- den Anteil der Personen, deren Status als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter anerkannt wird oder die aufgrund anderer Aufenthaltstitel einen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erhalten und langfristig am österreichischen Arbeitsmarkt verbleiben,
- die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Asylverfahrens,
- die potentielle Erwerbsquote der AsylwerberInnen.

Übersicht 4.3: Anzahl der Personen in der Grundversorgung nach Altersgruppen und Geschlecht (2010-2013)

	Von 0 bis einschl. 5 Jahre	Von 6 bis einschl. 15 Jahre	Von 16 bis einschl. 17 Jahre	Erwachsene (18 bis einschl. 59 Jahre)	Senioren (60+)	Insgesamt	16+
2010							
Männlich	1.208	1.522	495	7.811	120	11.156	8.426
Weiblich	1.173	1.339	211	4.304	182	7.209	4.697
Insgesamt	2.381	2.861	706	12.115	302	18.365	13.123
2011							
Männlich	1.025	1.444	653	8.730	137	11.989	9.520
Weiblich	993	1.196	181	3.887	191	6.448	4.259
Insgesamt	2.018	2.640	834	12.617	328	18.437	13.779
2012							
Männlich	1.051	1.567	913	10.128	192	13.851	11.233
Weiblich	989	1.232	169	4.070	238	6.698	4.477
Insgesamt	2.040	2.799	1.082	14.198	430	20.549	15.710
2013							
Männlich	1.159	1.690	725	10.829	229	14.632	11.783
Weiblich	1.020	1.354	170	4.341	311	7.196	4.822
Insgesamt	2.179	3.044	895	15.170	540	21.828	16.605

Q: BMI.

4.5.1 Annahmen

Zieht man dabei die durchschnittliche Zahl der Personen in der Grundversorgung als eine grobe Maßzahl für die Zahl der Personen in einem Asylverfahren heran (Übersicht 4.3), so lag

diese Zahl in den Jahren 2010 bis 2013 zwischen 18.365 und 21.828 Personen und stieg jedes Jahr (zuletzt um rund 1.300 Personen) an. Von diesen Personen waren zwischen 7.209 und 7.196 weiblich und zwischen 11.156 und 14.632 männlich. Der Männeranteil erhöhte sich dabei in den letzten Jahren von rund 60% auf rund 67%. Für das Jahr 2014 und 2015 liegen noch keine Detailergebnisse vor. Allerdings ist zu erwarten, dass sich die bestehenden Trends im letzten Jahr und auch 2015 fortgesetzt und verstärkt haben, wobei gegenwärtig von einem (weiter steigenden) Bestand von 33.500 Personen in der Grundversorgung ausgegangen wird. Im Durchschnitt der letzten Jahre (2011 bis 2013) waren unter den Personen in Grundversorgung überdies rund 80% der Männer und 70% der Frauen 16 Jahre oder älter und damit im erwerbsfähigen Alter und der Anteil der positiv erledigten Verfahren liegt nach unseren Annahmen durchschnittlich bei 50%.⁴⁴⁾

Übersicht 4.4: Annahmen über Altersstruktur, Anteil der positiven Bescheide und zu erwartende Erwerbsquoten der AsylwerberInnen im Jahr 2015

	Männer	Frauen	Insgesamt
Bestand Asylanträge	19.095	9.405	28.500
Anteil 16 Jahre und älter in %	80	65	75
Erwerbsfähige (Bestand Asylanträge*Anteil 16+)	15.276	6.113	21.389
Erwerbsquote in %	75	25	60
Erwerbspersonen (Erwerbsfähige*Erwerbsquote)	11.396	1.504	12.900
Anteil positiver Bescheide in %	50	50	50
Änderung Arbeitskräfteangebot (Erwerbspersonen* Anteil positiver Verfahren)	5.698	752	6.450

Dauer Verfahren

Variante 1	6 Monate	6 Monate	6 Monate
Variante 2	12 Monate	12 Monate	12 Monate

Q: WIFO-Berechnungen.

Um die Änderung des Arbeitskräfteangebotes durch einen Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen ohne kontingentierte Branchenbeschränkung für 2015 zu errechnen, gehen wir von einem Bestand von 35.000 Personen in der Grundversorgung aus, von denen 28.500 AsylwerberInnen in einem Asylverfahren sind.⁴⁵⁾ Von diesen wird angenommen, sie seien – wie in der Vergangenheit – zu rund zwei Drittel (19.905) männlich und zu einem Drittel (9.405) weiblich. Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter unter den AsylwerberInnen wird hingegen – entsprechend der Entwicklung in den letzten Jahren auf 80% bei den Männern und 65% bei

⁴⁴⁾ 2014 erreichte dieser Anteil 30% (siehe Kapitel 3). Nach Angaben des Bundesministeriums für Inneres liegt er aber gegenwärtig bereits bei etwa 40%, da insbesondere syrische AsylwerberInnen eine hohe Anerkennungsrate aufweisen. Er sollte sich daher aufgrund der sich wandelnden Länderstruktur der Ansuchen in den nächsten Monaten noch erhöhen.

⁴⁵⁾ Laut Salzburger Nachrichten vom 14.02.2015 waren zum Stichtag 30.12.2014, 31.274 hilfs- und schutzbedürftigen Fremde in Österreich. Von diesen waren 20.977 AsylwerberInnen, 2.651 Asylberechtigte, 3.609 subsidiär Schutzberechtigte und 4.037 "sonstige Fremde". Wir gehen somit realistischer Weise davon aus, dass sich die Zahl der AsylwerberInnen seither erhöht hat.

den Frauen festgelegt. Überdies wird angenommen, dass die potentielle Erwerbsquote unter AsylwerberInnen jener entspricht, die laut Mikrozensus – Ad-hoc-Modul 2008 zur "Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich" für nach 1994 aus Asylgründen zugewanderte MigrantInnen (also 75% bei den Männern und 25% bei den Frauen) vorlag. Somit wären unter den 28.500 Personen im Asylverfahren potentiell 12.900 Erwerbstätige (11.396 Männer und 1.504 Frauen). Von diesen würden langfristig aber nur rund 50% oder 6.450 Personen ihr Verfahren positiv beenden. Unabhängig vom Zeitpunkt des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen ohne Kontingente und Brancheneinschränkungen nach Zulassung zum Asylverfahren wäre daher langfristig mit 6.450 Arbeitskräften aus den gegenwärtigen offenen Asylverfahren zu rechnen.

Der zeitliche Verlauf, mit dem dieses Arbeitskräfteangebot realisiert würde, hängt aber einerseits vom Zeitpunkt der Gewährung eines Arbeitsmarktzuganges nach der Zulassung zum Asylverfahren und andererseits von der durchschnittlichen Dauer eines Verfahrens ab (Abbildung 4.5). Würde man zum Beispiel allen AsylwerberInnen ab dem Zeitpunkt der Zulassung zum Asylverfahren einen Arbeitsmarktzugang gewähren, würden sofort alle geschätzten 12.900 arbeitswilligen AsylwerberInnen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auftreten.⁴⁶⁾ Der Anstieg des Arbeitskräfteangebots gegenüber dem Status-quo läge daher bei 12.900 Personen. Danach würde diese Zahl aber im Einklang mit der Zahl der negativ entschiedenen Asylverfahren wieder zurückgehen, um langfristig auf das Niveau von 6.450 Personen zu fallen.

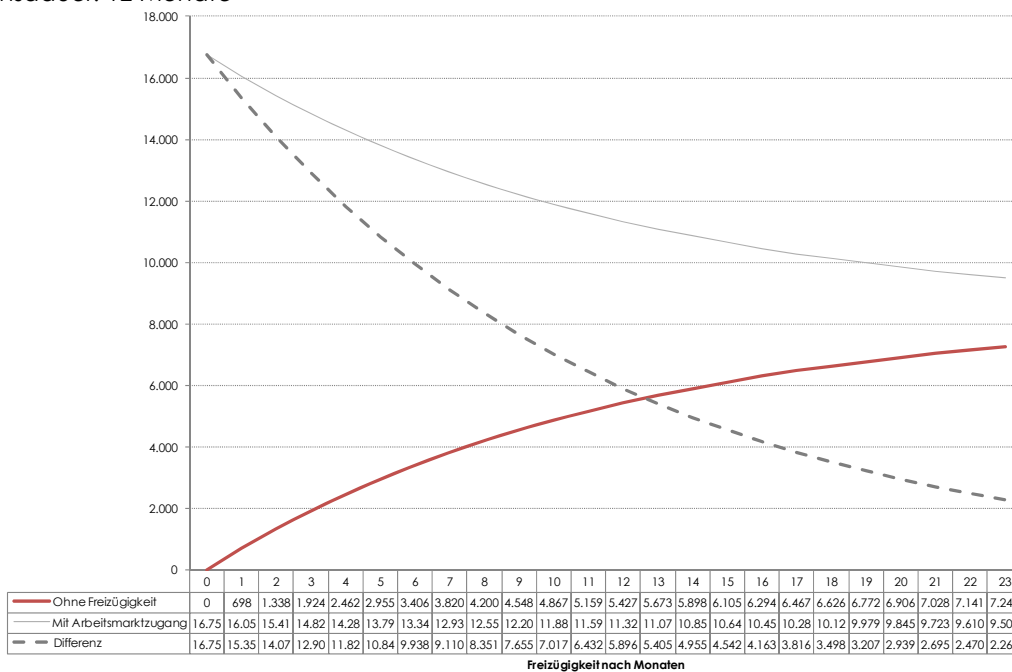
Wird hingegen, so wie gegenwärtig, der Arbeitsmarktzugang ohne Kontingentierung, Branchenbeschränkung und Arbeitsmarktprüfung erst nach einem positiv entschiedenen Verfahren erteilt, verlief die Angebotsausweitung genau spiegelverkehrt. Sie würde bei null starten und sich langsam an das langfristige Niveau anpassen. Die Geschwindigkeit, mit der sich die beiden Kurven annähern, hängt dabei von der durchschnittlichen Verfahrensdauer ab. So würde sich der Unterschied zwischen den beiden Kurven bei einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 12 Monaten nach 9 Monaten halbieren, bei einer Verfahrensdauer von durchschnittlich 6 Monaten aber schon nach 5 Monaten.

Betrachtet man daher das durch eine mögliche Lockerung des Arbeitsmarktzuganges hinsichtlich Branchenbeschäftigung und Kontingentierung verursachte zusätzliche Arbeitskräfteangebot aus den bereits jetzt bestehenden AsylwerberInnen in Österreich, so würde sich die

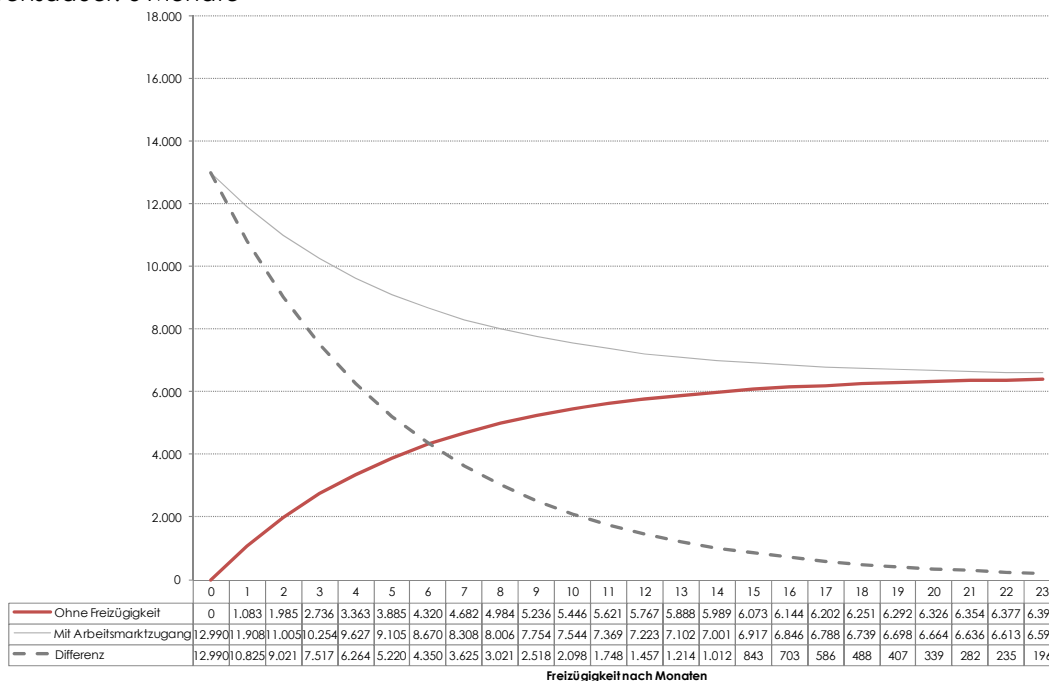
⁴⁶⁾ Von diesen wären allenfalls rund 300 Personen abziehen, da diese wie in Kapitel 2 gezeigt, schon jetzt einen Arbeitsmarktzugang haben. Diese werden aber in der Folge vernachlässigt.

Abbildung 4.5: Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Gewährung des Arbeitsmarktzuganges und der Verfahrensdauer

Verfahrensdauer: 12 Monate



Verfahrensdauer: 6 Monate



Q: WIFO-Berechnungen.

ses zum Zeitpunkt der Gewährung des Arbeitsmarktzuganges zunächst gegenüber dem Status-quo sprunghaft erhöhen. Die Größenordnung dieses Anstiegs wäre dabei vom Zeitpunkt, nachdem ein Arbeitsmarktzugang während eines laufenden Verfahrens gewährt wurde, und der unterstellten Verfahrensdauer abhängig. Der nach diesem unmittelbaren Liberalisierungseffekt anschließende Anstieg wäre aber geringer als unter den gegenwärtig geltenden Regelungen und langfristig würde, unabhängig von der Regelung des Arbeitsmarktzuganges, dasselbe zusätzliche Arbeitskräfteangebot von AsylwerberInnen erreicht, weil in beiden Fällen nur die positiv beschiedenen Asylanträge einen langfristigen Arbeitsmarktzugang erhalten würden.

Betrachtet man daher nur die bereits in Österreich gemeldeten AsylwerberInnen, würde eine Liberalisierung ihres Arbeitsmarktzuganges zunächst einen sprunghaften Anstieg des Angebots an AsylwerberInnen verursachen, danach aber zurückgehen statt wie bisher weiter zu steigen. Das durch eine Neuregelung des Arbeitsmarktzuganges zusätzlich geschaffene Arbeitskräfteangebot wird aber nicht nur von der Zahl der gegenwärtig anwesenden AsylwerberInnen bestimmt, sondern auch von ihrer zukünftigen Zahl. Diese hängt – wie in Kapitel 1 dargestellt – unter anderem auch von den politischen Entwicklungen in den potentiellen Sendeländern ab, die ihrerseits wiederum nicht prognostizierbar sind. Aus diesem Grund wird im Folgenden angenommen, dass mittelfristig der Abgang der AsylwerberInnen den Zugängen von neuen AsylwerberInnen entspricht, und somit der geschätzte gegenwärtige Bestand an AsylwerberInnen auch der langfristig vorherrschende ist. Unter dieser zusätzlichen Annahme würde eine Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges – hinsichtlich Branchenbeschäftigung und Kontingentierung – der AsylwerberInnen zu einer einmaligen Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes gegenüber dem Verlauf bei gegenwärtiger Regelung in der Höhe des erstmaligen Angebotssprunges führen. Danach würde der Anstieg wieder auf demselben Niveau liegen wie vor der Änderung.

4.5.2 Szenarien und Varianten

Da wir einerseits nur wenige Informationen über die gesamte Verfahrensdauer haben, und andererseits nicht geklärt ist, nach welchem Zeitraum nach Zulassung zum Asylverfahren in Österreich ein Arbeitsmarktzugang gewährt wird, bilden wir anhand verschiedener Annahmen drei Szenarien zum Zeitpunkt der Gewährung des Arbeitsmarktzugangs:

- Das erste dieser Szenarien geht von einer Gewährung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen nach drei Monaten nach Zulassung zum Asylverfahren aus. Dies entspricht einer Beibehaltung der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung hinsichtlich des Zeitrahmens, allerdings unter der Aufgabe der momentanen Einschränkung der kontingentierten Beschäftigung auf Saison- und Erntearbeit.
- Im zweiten Szenario wird hingegen von einer Gewährung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen sechs Monate nach Zulassung zum Asylverfahren in Österreich ausgegangen. Dies entspricht einer Regelung, die ähnlich großzügig ist, wie jene in sieben

anderen EU-Ländern und damit dem gegenwärtigen Modalwert in der EU entspricht (siehe Kapitel 2).

- Im dritten Szenario wird eine Gewährung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen nach neun Monaten nach Zulassung zum Asylverfahren in Österreich unterstellt. Dies entspricht dem Mindeststandard laut Asylaufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 2).

Überdies werden aufgrund der nicht verfügbaren Informationen zur Dauer von Asylverfahren für jedes dieser Szenarien zwei Varianten unterstellt:

- In der ersten Variante wird von einer Verfahrensdauer von sechs Monaten ausgegangen. Dies entspricht in etwa der gegenwärtigen durchschnittlichen Dauer eines erstinstanzlichen Verfahrens, das nach Angaben des Bundesministeriums für Inneres gegenwärtig bei 181 Tagen liegt. Diese Verfahrensdauer ist daher eine sehr optimistische Schätzung und unterstellt, dass die Bemühungen um eine weitere Verkürzung der Verfahrensdauer erfolgreich sind.
- In der zweiten Variante wird von einer Verfahrensdauer von 12 Monaten ausgegangen. Diese Annahme ist weitgehend arbiträr, da uns über die Gesamtdauer von Verfahren keine Informationen vorliegen, korrigiert aber für die Tatsache, dass die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer per Definition länger ist als die durchschnittliche Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens.

Ziel dieser beiden Varianten ist dabei nicht eine realistische Abschätzung der Verfahrensdauern im Asylverfahren zu liefern, sondern Anhaltspunkte über die Wichtigkeit dieser Variable für die Auswirkungen einer Gewährung eines Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen je nach Zeitpunkt der Gewährung des unkontingierten Arbeitsmarktzuganges zu illustrieren.

4.5.3 Angebotseffekte

Anhand dieser Annahmen lassen sich auch die möglichen Konsequenzen verschiedener Szenarien einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen, der sich nicht mehr auf zwei kontingentierte Branchen beschränkt, auf das Arbeitskräfteangebot berechnen. Würde zum Beispiel der Arbeitsmarktzugang nach 9 Monaten gestattet, läge die durch die Lockerung des Arbeitsmarktzuganges induzierte einmalige Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes gegenüber dem Basiszenario bei 2.519 Personen. Bei gegenwärtigem Arbeitskräfteangebot entspricht dies einer Erhöhung des Ausländeranteils um 0,07 PP. Von einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 12 Monaten ausgegangen würde dies hingegen einen einmaligen Anstieg des Arbeitskräfteangebotes um 6.963 Personen (oder des AusländerInnenanteils um 0,15 PP) bedeuten (Übersicht 4.5). Bei einer Gewährung des Arbeitsmarktzuganges nach 6 Monaten läge der Arbeitskräfteangebotsanstieg hingegen bei einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 6 Monaten bei 4.350 Personen (0,11 PP des AusländerInnenanteils), bei einer Verfahrensdauer von 12 Monaten bei 7.706 Personen (0,20 PP des AusländerInnenanteils). Bei einer Gewährung des Arbeitsmarktzuganges nach 3 Monaten schlussendlich wäre mit einem Anstieg des Arbeitskräfteangebotes um 7.517 Personen oder 0,19 PP des Ausländer-

rInnenanteils (bei einer Verfahrensdauer von 6 Monaten) beziehungsweise 10.006 Personen oder 0,26 PP (bei einer Verfahrensdauer von 12 Monaten) zu rechnen.

Übersicht 4.5: Annahmen über Angebotsausweitung in verschiedenen Szenarien

	Arbeitsmarktzugang					
	Nach 9 Monaten		Nach 6 Monaten		Nach 3 Monaten	
	Absolut	PP	Absolut	PP	Absolut	PP
Verfahrensdauer 6 Monate	2.519	0,07	4.350	0,11	7.517	0,19
Verfahrensdauer 12 Monate	6.963	0,15	7.706	0,20	10.006	0,26

Q: WIFO-Berechnungen. – PP = Prozentpunkte.

4.6 Simulationsergebnisse

4.6.1 Ergebnisse der Szenarien

Die zu erwartenden Wirkungen dieser "Schocks" auf die Beschäftigung, das heimische Arbeitskräfteangebot, das Arbeitskräfteangebot insgesamt und die Arbeitslosigkeit können anhand des in Abschnitt 4.4 vorgestellten Modells aussimuliert werden. Hierbei werden die Auswirkungen von AsylwerberInnen am österreichischen Arbeitsmarkt jenen der Zuwanderung aus Drittstaaten gleichgesetzt. Die Simulationen berücksichtigen somit weder arbeitsmarktrelevante Spezifika von AsylwerberInnen noch unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen und Drittstaatsangehörigen. Überdies werden in diesen Simulationen auch potentielle begleitende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die zu einer Verringerung negativer bzw. Verstärkung positiver Effekte ergriffen werden könnten, nicht berücksichtigt, da davon ausgegangen wird, die Wirtschaftspolitik entwickle sich auch in Zukunft so wie in den Jahren 1994 bis 2014.

Abbildung 4.6 stellt die Ergebnisse dieser Simulationen bei einer angenommenen Verfahrensdauer von 6 Monaten dar, während Abbildung 4.7 die Ergebnisse der verschiedenen Szenarien bei einer angenommenen Verfahrensdauer von 12 Monaten präsentiert. Die Zahlen in diesen Abbildungen sind dabei (unter Berücksichtigung der oben angeführten Einschränkungen) als Abweichungen der Beschäftigung und des Arbeitskräfteangebots (in Prozent) und der Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten) von der Status-quo-Prognose zu interpretieren.

Die Verläufe aller Szenarien ähneln sich: unmittelbar nach der Lockerung des Arbeitsmarktzugangs hinsichtlich Branchenbeschäftigung und Kontingentierung sinkt das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen, während die unselbständige Beschäftigung in etwa im selben Ausmaß steigt. Diese Anpassungen sind allerdings nur sehr gering, sodass die Arbeitslosenquote unmittelbar nach der Angebotsausweitung die Hauptlast (rund 90%) der Anpassung an die Ausweitung des Angebots ausländischer Arbeitskräfte trägt und damit unmittelbar nach der Liberalisierung am stärksten steigt. Im weiteren Verlauf der Anpassung steigt hingegen die Beschäftigung, aber auch das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen, wobei Letzteres am Ende der Simulationsperiode (nach 16 Quartalen) nur mehr leicht unter dem Status-quo liegt.

Über den gesamten Simulationszeitraum geht daher die Arbeitslosenquote leicht zurück, liegt aber am Ende immer noch über dem Niveau der Status-quo-Prognose.

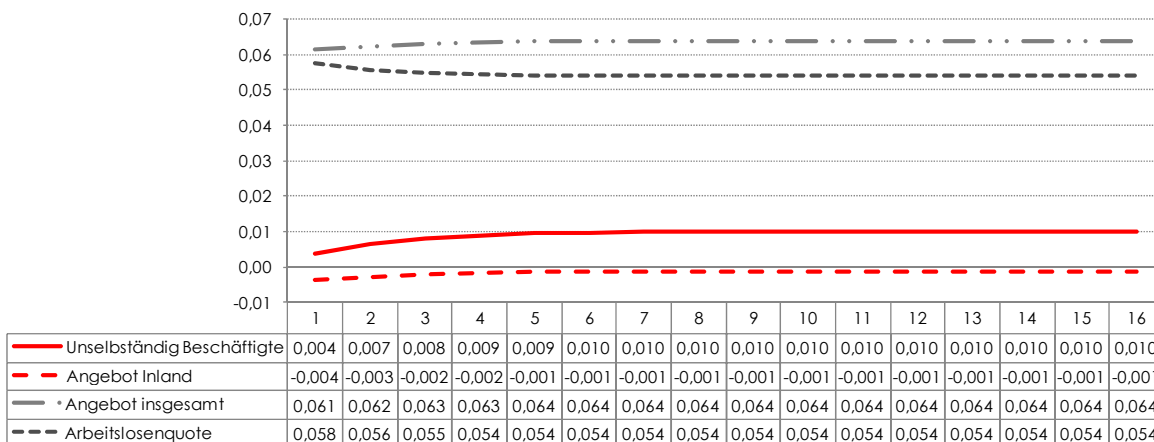
Die Szenarien unterscheiden sich allerdings – aufgrund der unterschiedlichen Schocks – hinsichtlich ihrer quantitativen Auswirkungen. So steigt zum Beispiel unter der Annahme einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 6 Monaten und einer Freigabe des Arbeitsmarktzugangs nach 9 oder 6 Monaten die Arbeitslosenquote unmittelbar nach der Liberalisierung um zwischen 0,06 beziehungsweise 0,10 PP an. Der Rückgang des Arbeitskräfteangebots der InländerInnen und MigrantInnen aus den EU-/EFTA-Ländern und der Anstieg der Beschäftigung sind mit jeweils 0,004% bzw. 0,007% sehr gering. Langfristig steigt die Beschäftigung in diesem Szenario ebenfalls nur sehr schwach um 0,01% bis 0,02% und die Arbeitslosenquote liegt langfristig um 0,05 bis 0,09 PP höher als in der Status-quo-Prognose. Das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen liegt am Ende des Simulationszeitraums nur mehr um 0,001% bis –0,002% unter dem Niveau des Status-quo (Abbildung 4.6).

Ähnlich gering, wenn auch etwas höher sind die simulierten Auswirkungen unter der Annahme einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 12 Monaten und einer Freigabe des Arbeitsmarktzugangs nach 9 oder 6 Monaten. In diesem Fall steigt die Arbeitslosenquote unmittelbar nach der Liberalisierung um 0,14 bis 0,18 PP an, um nach 16 Quartalen noch 0,13 bis 0,17 PP über dem Status-quo-Szenario zu liegen. Die Beschäftigung steigt hier hingegen mittelfristig um 0,02% bis 0,03% und das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen und MigrantInnen aus den EU-/EFTA-Ländern verändert sich über den 16-Quartalszeitraum ebenfalls kaum.

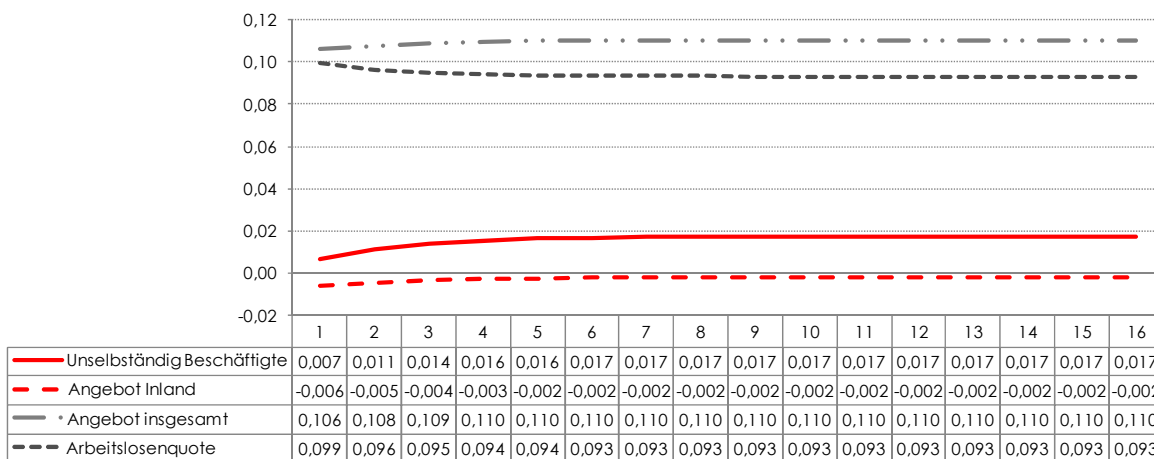
Etwas größer sind hingegen – der in diesem Fall stärkeren Angebotsausweitung der AsylwerberInnen entsprechend – die Auswirkungen bei einer Gewährung des Arbeitsmarktzuganges nach 3 Monaten. Hier würde die Arbeitslosenquote je nach durchschnittlicher Verfahrensdauer unmittelbar nach der Politikänderung um zwischen 0,17 (bei 6 Monaten durchschnittlicher Verfahrensdauer) und 0,23 PP (bei 12 Monaten durchschnittlicher Verfahrensdauer) und die Beschäftigung um rund 0,01% bis 0,02% steigen, während das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen um denselben Prozentsatz zurückgehen würde. Nach vier Jahren wäre in diesem Fall ebenfalls mit etwas größeren Auswirkungen zu rechnen. Die Beschäftigung würde in diesem Fall zwar um zwischen 0,03% bis 0,04% steigen und das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen und AusländerInnen aus den EU-/EFTA-Ländern läge am Ende der Periode nur unwesentlich unter dem Niveau des Status-quo, die Arbeitslosenquote würde aber je nach Verfahrensdauer um zwischen 0,16 und 0,21 PP höher liegen als ohne diese Änderungen.

Abbildung 4.6: Simulationsergebnisse (Verfahrensdauer 6 Monate)

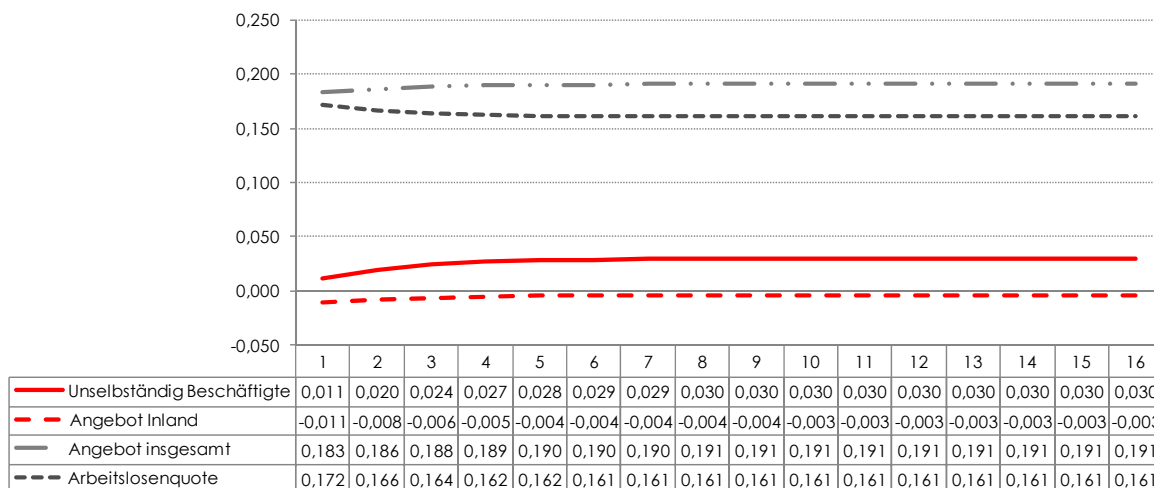
Freigabe nach 9 Monaten



Freigabe nach 6 Monaten



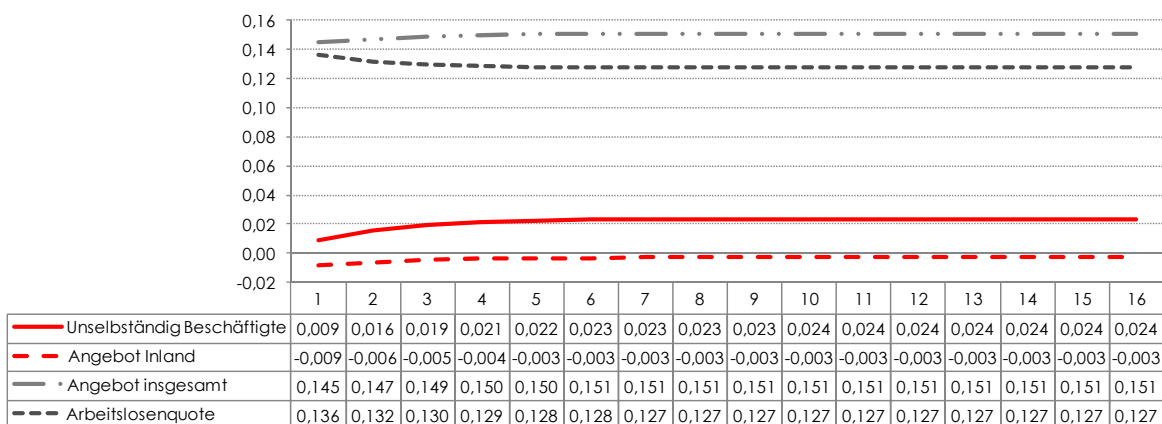
Freigabe nach 3 Monaten



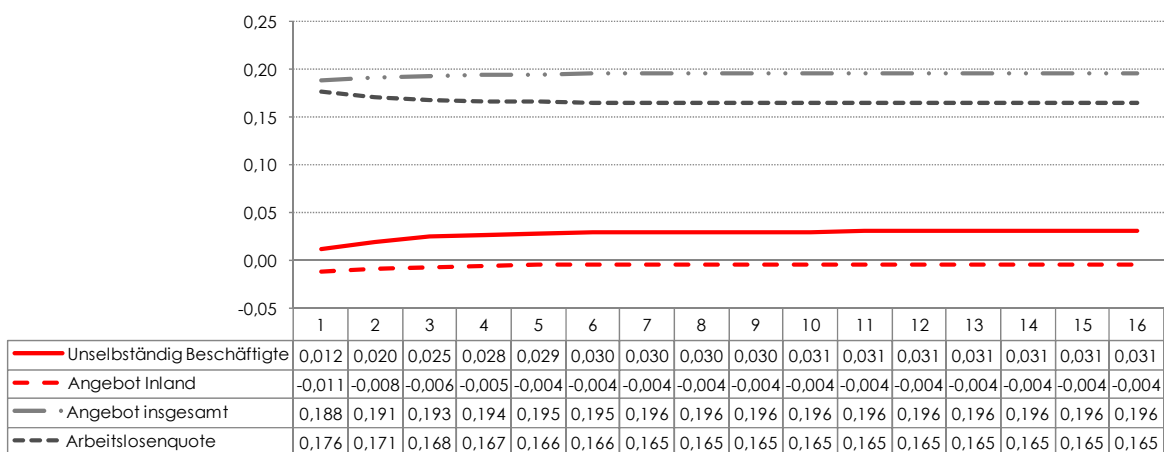
Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice Österreich, WIFO-Berechnungen. – Abbildung meldet Simulationsergebnisse auf Grundlage des Modells in Übersicht 4.2 (linker oberer Teil). Zahlen sind Abweichungen zu Status-quo in Prozent (Arbeitskräfteangebot, -nachfrage) beziehungsweise in Prozentpunkten (Arbeitslosenquote).

Abbildung 4.7: Simulationsergebnisse (Verfahrensdauer 12 Monate)

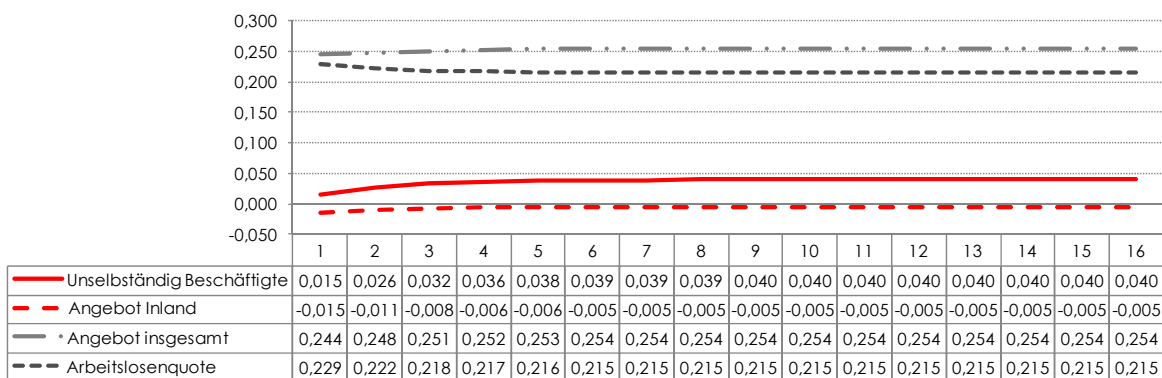
Freigabe nach 9 Monaten



Freigabe nach 6 Monaten



Freigabe nach 3 Monaten



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice Österreich, WIFO-Berechnungen. – Abbildung meldet Simulationsergebnisse auf Grundlage des Modells in Übersicht 4.2 (linkerer oberer Teil). Zahlen sind Abweichungen zu Status-quo in Prozent (Arbeitskräfteangebot, -nachfrage) beziehungsweise in Prozentpunkten (Arbeitslosenquote).

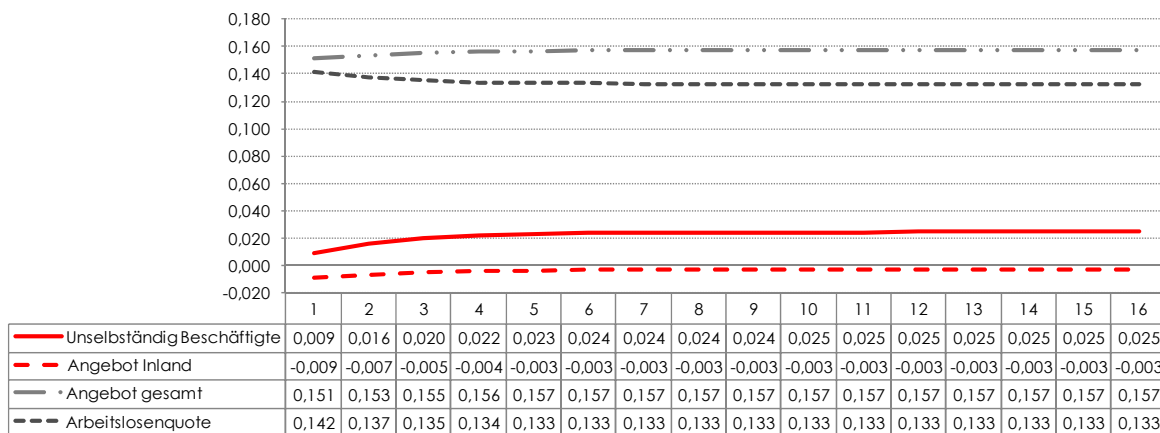
4.6.2 Sensitivitätsanalyse

Diese Ergebnisse beruhen allerdings auf einer Reihe von Annahmen über die Geschlechter- und Altersstruktur der AsylwerberInnen. Diese könnten sich durch die rezente Zuwanderung von AsylwerberInnen aus Syrien in Richtung eines höheren Männeranteils und andererseits in Richtung eines höheren Anteils der Personen im erwerbsfähigen Alter verschieben (siehe Kapitel 3). Dementsprechend wurden eine Reihe von Sensitivitätsanalysen vorgenommen, um die Auswirkungen dieser Annahmen auf die Ergebnisse zu untersuchen. Insbesondere wurde simuliert, wie sich eine Erhöhung des Anteils der Personen im erwerbsfähigen Alter unter den AsylwerberInnen um 5 Prozentpunkte und einer Erhöhung des Männeranteils auf drei Viertel auf die Ergebnisse auswirken würden.

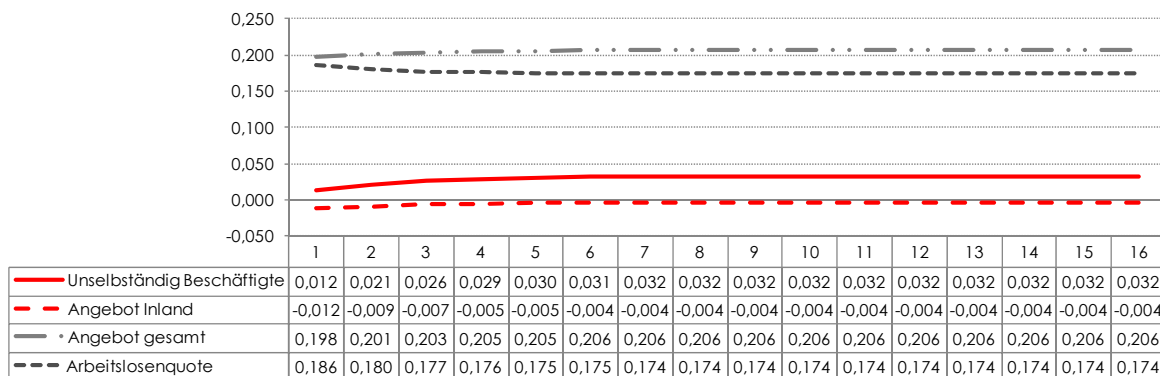
In diesem Fall würde sich (bei einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 12 Monaten – also in der Variante mit den größten Auswirkungen – bei einer Freigabe des Arbeitsmarktzugangs nach 9 Monaten eine einmalige Steigerung des AusländerInnenanteils unter der unselbständigen Beschäftigung um 0,16 PP (oder des Arbeitskräfteangebots um 6.352 Personen) ergeben. Bei einer Freigabe des Arbeitsmarktzugangs nach 6 Monaten betrüge die Steigerung des AusländerInnenanteils 0,21 PP (8.996 Personen) und bei einer Freigabe nach 3 Monaten 0,27 PP (10.706 Personen). Überdies unterscheiden sich die Arbeitsmarktwirkungen in diesen Sensitivitätsanalysen nur wenig von den Ergebnissen der bisher berücksichtigten Szenarien (siehe Abbildung 4.8). Auch in diesen Sensitivitätsanalysen steigt die Beschäftigung leicht, während das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen nur anfänglich zurückgeht. Die Arbeitslosenquote steigt hier im Fall einer Liberalisierung des Arbeitsmarktzugangs nach 6 oder 9 Monaten ebenfalls um zwischen rund 0,1 und 0,2 PP. Höhere Effekte mit einem Anstieg der Arbeitslosenquote von bis zu 0,25PP wären hingegen bei einer Liberalisierung nach dem dritten Monat zu erwarten.

Abbildung 4.8: Sensitivitätsanalyse (Durchschnittliche Verfahrensdauer 12 Monate)

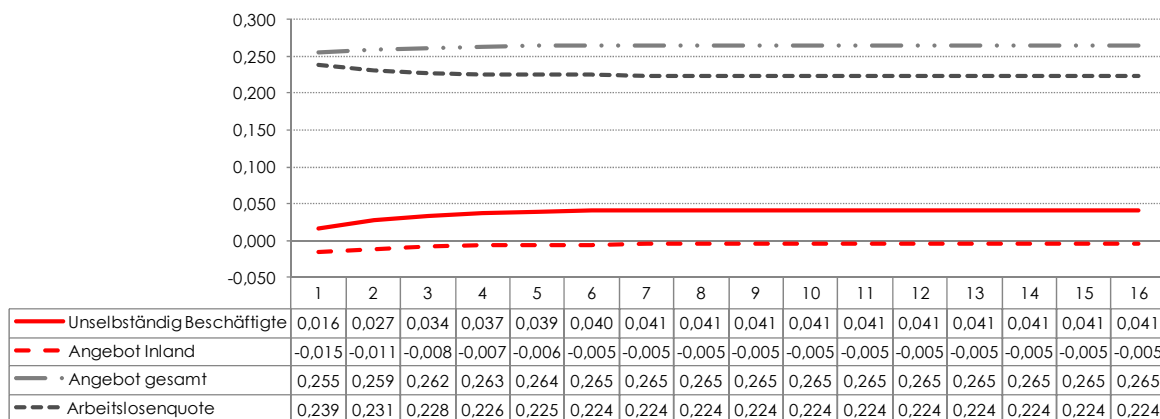
Freigabe nach 9 Monaten



Freigabe nach 6 Monaten



Freigabe nach 3 Monaten



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice Österreich, WIFO-Berechnungen. – Abbildung meldet Simulationsergebnisse auf Grundlage des Modells in Übersicht 4.2 (linker oberer Teil). Zahlen sind Abweichungen zu Status-quo in Prozent (Arbeitskräfteangebot, -nachfrage) beziehungsweise in Prozentpunkten (Arbeitslosenquote).

4.7 Potentielle Verteilungs- und Verdrängungswirkungen

Abgesehen von den möglichen gesamtwirtschaftlichen Effekten einer teilweisen Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen hinsichtlich Branchenbeschäftigung und Kontingentierung wäre es aber auch interessant, zumindest Anhaltspunkte über potentielle Verteilungs- und Verdrängungswirkungen zu erhalten. Eine Methode, um solche Anhaltspunkte – trotz der wenigen gesicherten Befunde über die Arbeitsmarktchancen von AsylwerberInnen in Österreich – zu erhalten, ist die in der Literatur gefundenen Koeffizienten auf die Größe des zu erwartenden zusätzlichen Arbeitskräfteangebots umzulegen. Solche Übungen führen allerdings – aufgrund der geringen Zahl an zusätzlichen Arbeitskräften – zu geringen Auswirkungen auf die Löhne und auch die Lohnungleichheit. Wenn man zum Beispiel die in den 1990er-Jahren gefundenen Ergebnisse und auch jene in der internationalen Literatur einer Lohnreduktion von $-0,2\%$ bis $-0,4\%$ bei einer Erhöhung des AusländerInnenanteils um einen Prozentpunkt unterstellt, so würden, je nach unterstelltem Szenario, aufgrund der daraus zu erwartenden Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes, die Löhne der heimischen Arbeitskräfte um zwischen $0,04\%$ und $0,08\%$ niedriger sein als ohne eine solche Maßnahme.⁴⁷⁾

Abgesehen von der Besorgnis um die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und möglicher Lohnwirkungen ist allerdings auch von Interesse, ob die teilweise Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen hinsichtlich Branchenbeschäftigung und Kontingentierung auch Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt bewirken könnte. Insbesondere wäre von Interesse, ob die dadurch verursachte verstärkte Beschäftigungsaufnahme ausländischer Arbeitskräfte zu häufigeren Beschäftigungsbeendigungen oder selteneren -aufnahmen von InländerInnen oder aber bereits in Österreich befindlichen ausländischen Arbeitskräften führt. Diese Untersuchung erfolgt anhand einer Regressionsanalyse. In dieser werden die Abgänge aus der Beschäftigung von InländerInnen sowie der bereits anwesenden AusländerInnen in den ÖNACE-1-Steller-Branchen (j) eines Bundeslandes (i) im Monat (t) (in Prozent der Beschäftigten dieser Branche), sowie die Zugänge in die Beschäftigung von InländerInnen sowie bereits anwesenden AusländerInnen auf die Zugänge von erstmals angemeldeten AusländerInnen in derselben Branche und demselben Bundesland ($neuzu_{ijt}$) regressiert⁴⁸⁾, wobei für andere Einflüsse (wie z. B. Saisoneinflüsse und vergangenes Beschäftigungswachstum) kontrolliert wird.

Im Detail verwenden wir dazu monatliche Daten über die Abgänge von Beschäftigten in einzelnen (ÖNACE-1-Steller-) Branchen der österreichischen Bundesländer für die Jahre 2010 und 2011, in denen aufgrund der Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges aus den EU 10-Ländern

⁴⁷⁾ Im Detail geht diese Berechnung davon aus, dass je nach Szenario durch den Arbeitsmarktzugang der AusländerInnenanteil am Arbeitskräfteangebot um zwischen $0,1\%$ und $0,2\%$ steigen wird. Multipliziert man dies mit dem Koeffizienten von $-0,4$ (als eine Art worst-case-Szenario), erhält man diese Lohnwirkungen.

⁴⁸⁾ In dieser Untersuchung wird dabei auf die Gesamtzahl der neu zuwandernden Arbeitskräfte aus dem Ausland und nicht nur jenen aus den EU 8-Ländern abgestellt, um auf diese Weise eine Verzerrung durch das Weglassen anderer Zuwanderungsgruppen zu vermeiden.

im Mai 2011 besonders viele erstmalige Beschäftigungsaufnahmen von ausländischen Arbeitskräften registriert wurden, um folgende Gleichung zu schätzen:

$$(4.11) \quad ab^k_{ijt} = \alpha_1 neu_{ijt} + \gamma ab_{ijt} + \beta zu_{ijt} + i * j + t * j + i * t + \varepsilon_{ijt}$$

$$(4.12) \quad zu^k_{ijt} = \alpha_1 neu_{ijt} + \gamma ab_{ijt} + \beta zu_{ijt} + i * j + t * j + i * t + \varepsilon_{ijt}$$

In diesen Gleichungen sind ab^k_{ijt} und zu^k_{ijt} die Abgänge aus der Beschäftigung bzw. die Zugänge zu Beschäftigung der bereits seit einiger Zeit in Österreich arbeitenden Arbeitskräfte (InländerInnen und alteingesessene AusländerInnen). ab_{ijt} und zu_{ijt} sind hingegen alle Ab- und Zugänge aus und in die Beschäftigung (inklusive jener, die direkt von einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes übergehen). Diese kontrollieren für das Beschäftigungswachstum in der Branche und dem Bundesland zum Zeitpunkt t (da die Differenz zwischen Zugängen und Abgängen das Beschäftigungswachstum ergibt) und auch für den Beschäftigungsumschlag (da dieser durch die Summe aus Zu- und Abgängen gemessen werden kann). Die Interaktionsterme ($i*j$, $t*j$, $i*t$) sind hingegen eine Serie von branchen-bundesland-, zeit-bundesland- und zeit-branchenspezifischen Konstanten. Diese kontrollieren für zeitinvariante Spezifika einer Branche in einem Bundesland und bundesland- sowie branchenspezifische Saisonalität. Der Koeffizient α_1 gibt hingegen an, um wie viele Prozentpunkte der Beschäftigung sich der Abgang aus der Beschäftigung bzw. der Zugang in die Beschäftigung erhöht, wenn es zu einer Erhöhung der Neuzugänge von ausländischen Arbeitskräften, um einen Prozentpunkt der unselbständig Beschäftigten kommt.

Übersicht 4.6 zeigt die Ergebnisse dieser Schätzung, wobei in dieser Übersicht zwischen Zu- und Abgängen in und aus verschiedenen Arbeitsmarktzuständen unterschieden wird. In den Spalten 1 und 2 werden alle Zu- und Abgänge in und aus Beschäftigung betrachtet; in Spalten 3 und 4 hingegen nur Zu- und Abgänge aus der und in die Arbeitslosigkeit und in Spalten 5 und 6 Zu- und Abgänge aus der und in die Inaktivität.

Übersicht 4.6: Ergebnisse einer Regressionsanalyse zum Zusammenhang zwischen Ab- und Zugängen aus der und in die Beschäftigung in Österreich und Neuzugängen von beschäftigten AusländerInnen

	Abgänge Insgesamt	Zugänge Insgesamt	Abgänge In/aus Arbeitslosigkeit	Zugänge In/aus Arbeitslosigkeit	Abgänge In/aus Inaktivität	Zugänge In/aus Inaktivität
Abgänge insgesamt	0,580*** (-0,029)	0,054*** (-0,017)	0,060*** (-0,014)	0,035** (-0,017)	0,520*** (-0,029)	0,019 (-0,022)
Erstzugänge ausländischer Arbeitskräfte	-0,048 (-0,075)	0,007 (-0,210)	0,009 (-0,076)	-0,210*** (-0,078)	-0,056 (-0,130)	0,220 (-0,260)
Zugänge insgesamt	0,043*** (-0,014)	0,550*** (-0,068)	0,021*** (-0,006)	0,087*** (-0,021)	0,022 (-0,016)	0,460*** (-0,080)
N	2.484	2.484	2.484	2.484	2.484	2.484
R-sq	0,941	0,937	0,586	0,629	0,919	0,913

Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Arbeitsmarktdatenbank, Erwerbskarrierenmonitoring), WIFO-Berechnungen. – Werte in Klammer sind heteroskedastie-robuste Standardfehler der Schätzung. Die Koeffizienten der Branchen-Region-, Region-Zeit- und Branchen-Zeit-fixen Effekte werden nicht gemeldet. ***, (**), (*) signalisiert Signifikanz auf den 1% (5%) (10%) Niveau.

Nach den Ergebnissen besteht zwischen der Zuwanderung neuer ausländischer Arbeitskräfte auf den österreichischen Arbeitsmarkt und den Abgängen aus der Beschäftigung von in Österreich bereits aktiv Beschäftigten (egal ob dies Abgänge in die Arbeitslosigkeit oder in die Inaktivität betrifft) kein statistisch gesicherter Zusammenhang. Dies betrifft sowohl die Abgänge insgesamt als auch die Abgänge in die Arbeitslosigkeit und in die Inaktivität. Zwischen der Zuwanderung von neuen ausländischen Arbeitskräften und den Beschäftigungszugängen aus allen Nicht-Beschäftigungszuständen von InländerInnen und bereits anwesenden AusländerInnen insgesamt und aus der Inaktivität besteht ebenfalls kein statistisch gesicherter Zusammenhang. Einzig bei den Zugängen zur Beschäftigung aus der Arbeitslosigkeit besteht ein (statistisch signifikanter) negativer Zusammenhang. Nach diesem verringert eine Erhöhung der Zugänge von erstmalig am österreichischen Arbeitsmarkt auftretenden ausländischen Arbeitskräften um einen Prozentpunkt der Beschäftigten die Zugänge aus der Beschäftigung von bereits in Österreich arbeitenden Arbeitskräften um 0,21 PP. Legt man diese Zahl auf die durch eine teilweise Liberalisierung der Arbeitsaufnahme von AsylwerberInnen am österreichischen Arbeitsmarkt verursachten Zugänge um, würde dies im schlimmsten Fall eine Verringerung des Zugangs in die Beschäftigung um 0,04 PP der Beschäftigten (oder rund 1.400 Fälle) bedeuten.

Die Auswirkungen einer teilweisen Liberalisierung des Arbeitsmarktzugangs von AsylwerberInnen auf den Umschlag an Arbeitskräften sollten daher eher gering sein. Allerdings deuten die am Anfang dieses Kapitels diskutierten Ergebnisse von *Schweighofer* (2012) auf branchen- und bundesländer-spezifisch recht asynchrone Verdrängungsprozesse am österreichischen Arbeitsmarkt hin. Aus diesem Grund zeigt Übersicht 4.7 Schätzergebnisse für die Gleichungen (4.11) und (4.12) getrennt nach verschiedenen Branchen und Bundesländern, wobei hier nur die Koeffizienten für den Neuzugang ausländischer Arbeitskräfte gemeldet werden.

Nach diesen Ergebnissen verringern Neuzugänge von ausländischen Arbeitskräften vor allem in der Landwirtschaft, im Handel, in Information und Kommunikation, im Finanz- und im Gesundheitswesen sowie in den Bundesländern Wien, Steiermark, Salzburg und Tirol die Zugänge aus der Nicht-Beschäftigung statistisch signifikant. In allen diesen Branchen und Bundesländern mit Ausnahme des Finanz- und des Gesundheitswesens und der Bundesländer Steiermark und Tirol ist dies auf eine statistisch signifikant geringere Zahl sowohl der Zugänge aus der Arbeitslosigkeit als auch aus der Inaktivität zurückzuführen. Im Finanzwesen sowie in der Steiermark und in Tirol sinkt hingegen nur die Zahl der Zugänge aus der Inaktivität signifikant, während dies im Gesundheitswesen ausschließlich die Zahl der Zugänge aus der Arbeitslosigkeit betrifft. Diese Branchen und Bundesländer dürften auch jene sein, in denen Verdrängungseffekte am deutlichsten erkennbar sind, da in allen anderen Branchen und Bundesländern kein signifikanter Zusammenhang zwischen den Neuzugängen von ausländischen Arbeitskräften zur Beschäftigung und den Zugängen anderer Arbeitskräfte besteht.

Auf Seite der Zugänge der Arbeitskräfte zur Beschäftigung bestehen damit zumindest in einigen Bundesländern und Branchen Hinweise auf eine Verdrängung. Auf Seiten der Abgänge aus der Beschäftigung sind solche Hinweise hingegen deutlich seltener. In den meisten Bun-

desländern und Branchen sind die Koeffizienten hier statistisch insignifikant und im Beherbergungswesen, in der Steiermark und in Tirol aber auch bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen zeigen sich statistisch signifikante negative Koeffizienten, die entgegen unseren ursprünglichen Vermutungen eine geringere Zahl an Abgängen als Reaktion auf vermehrte ausländische Zugänge implizieren. Einzig in Tirol und im Finanzwesen bestehen Hinweise, dass eine verstärkte Arbeitsaufnahme von erstmalig arbeitssuchenden AusländerInnen zu einem verstärkten Abgang von InländerInnen und alteingesessenen AusländerInnen in die Inaktivität führt.

Übersicht 4.7: Ergebnisse einer Regressionsanalyse zum Zusammenhang zwischen Ab- und Zugängen aus der und in die Beschäftigung in Österreich und Neuzugängen von beschäftigten AusländerInnen nach Branchen und Bundesländern

	Abgänge In/aus Nicht-Beschäftigung	Zugänge	Abgänge In/aus Arbeitslosigkeit	Zugänge	Abgänge In/aus Inaktivität	Zugänge
Nach Branchen						
Landwirtschaft	-0,130	-0,650***	0,100	-0,410***	-0,240	-0,240**
Sachgütererzeugung	0,031	-0,069	0,170	-0,100	-0,140	0,035
Bau	-1,170	0,510	1,380	0,440	-2,550	0,064
Handel	-0,290**	-0,500*	-0,240	-0,360***	-0,055	-0,460**
Verkehr	0,180	0,340	0,130	0,330	0,057	0,015
Beherbergung, Gastronomie	-0,170*	0,270	-0,110	-0,092	-0,061	0,360*
Information, Kommunikation	-0,047	-1,050***	-0,180	-0,360*	0,130	-0,690*
Finanzwesen	0,240	-1,120***	-0,240	-0,085	0,480***	-1,040***
Sonstige Wirtschaftliche DL	-0,170	0,210	-0,210*	-0,230	0,045	0,440
Erziehung, Unterricht	0,310	-0,500	-0,530	-0,370	0,830	-0,130
Gesundheitswesen	-0,120	-0,440**	0,052**	-0,210***	-0,170	-0,230
Andere Dienstleistungen (DL)	0,390	0,110	0,061	-0,280	0,330	0,390
Nach Bundesländern						
Wien	-0,130	-0,650***	0,100	-0,410***	-0,240	-0,240**
Niederösterreich	0,031	-0,069	0,170	-0,100	-0,140	0,035
Burgenland	-1,170	0,510	1,380	0,440	-2,550	0,064
Steiermark	-0,290**	-0,500*	-0,240***	-0,036	-0,055	-0,460**
Kärnten	0,180	0,340	0,130	0,330	0,057	0,015
Oberösterreich	-0,170**	0,270	-0,110	-0,092	-0,061	0,360*
Salzburg	-0,047	-1,050***	-0,180	-0,360*	0,130	-0,690*
Tirol	0,240	-1,120***	-0,240	-0,085	0,480***	-1,040***
Vorarlberg	-0,170	0,210	-0,210*	-0,230	0,045	0,440

Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Arbeitsmarktdatenbank, Erwerbskarrierenmonitoring), WIFO-Berechnungen. – Werte in Klammer sind heteroskedastie-robuste Standardfehler der Schätzung. Die Koeffizienten der Branchen-Region-, Region-Zeit- und Branchen-Zeit-fixen Effekte und andere Kontrollvariablen werden nicht gemeldet. ***, (**), (*) signalisiert Signifikanz auf den 1% (5%) (10%) Niveau.

4.8 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass eine teilweise Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen unter den hier getroffenen Annahmen nach sechs oder neun Monaten nach Zulassung zum Asylverfahren in Österreich zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquote über einen 4-Jahres-Zeitraum um zwischen 0,1 PP bis maximal 0,2 PP führen würde, andererseits aber die unselbständige Beschäftigung zwischen 0,01% bis 0,03% erhöhen

würde, während das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen nur kurzfristig etwas zurückginge.

Etwas bedeutsamere Effekte ergäben sich nach diesen Simulationen bei längeren Verfahrensdauern und einer Liberalisierung des Arbeitsmarktzugangs drei Monate nach Zulassung zum Asylverfahren in Österreich. Hier wäre, bei ansonsten ebenfalls geringen Auswirkungen auf Arbeitskräftenachfrage und -angebot, mit einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosenquote um bis zu 0,23 PP und einer mittelfristigen Erhöhung um bis zu 0,21 PP zu rechnen.

Abgesehen von diesen möglichen gesamtwirtschaftlichen Effekten einer teilweisen Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen wäre es auch denkbar, dass eine solche Liberalisierung Lohn-, Verteilungs- und Verdrängungswirkungen verursacht. Diese Effekte scheinen eher gering zu sein. Auf Basis der Koeffizienten in der Literatur und der hier getroffenen Annahmen über das aus der Liberalisierung entstehende zusätzliche Angebot wären allenfalls um zwischen 0,04% und 0,08% niedrigere Löhne der heimischen Arbeitskräfte zu erwarten und auch die Verteilungs- und Verdrängungswirkungen sollten eher moderat bleiben. Allenfalls wäre hier mit einer Verringerung des Zugangs in die Beschäftigung um 0,04 PP der Beschäftigten zu rechnen, wobei sich diese Effekte insbesondere auf einzelne Branchen (Landwirtschaft, Handel, Information und Kommunikation, Finanz- und Gesundheitswesen) konzentrieren könnten.

Einschränkend ist bei diesen Ergebnissen allerdings zu erwähnen, dass sie zum einen – aufgrund der mangelhaften Datenlage zur Zahl der AsylwerberInnen in Österreich und der durchschnittlichen Verfahrensdauer von Asylverfahren – auf einer Reihe von Annahmen beruhen. Diese Datenunsicherheiten bedeuten auch, dass die hier vorliegenden Ergebnisse mit einiger Vorsicht zu interpretieren sind. Allerdings weisen unsere Sensitivitätsanalysen auch auf einige wichtige Parameter zur Beurteilung der Auswirkungen hin. Unter diesen ist vor allem die durchschnittliche Verfahrensdauer zu erwähnen. Diese ist in allen unseren Szenarien (unabhängig von dem Zeitpunkt des Arbeitsmarktzuganges) eine der wichtigsten Einflussgrößen auf die Arbeitsmarktwirkungen einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen. Dabei gilt: je kürzer die durchschnittliche Verfahrensdauer, desto geringer die Arbeitsmarktwirkungen.

Zum anderen werden unsere Simulationsergebnisse auch durch den geringen Wissensstand über den institutionellen Rahmen (wie z. B. einer möglichen Bedarfsprüfung vor dem Arbeitsmarkteintritt oder einer intensiveren Betreuung von AsylwerberInnen), in dem eine solche Liberalisierung stattfindet, eingeschränkt. In diesem Sinne sind unsere Schätzungen als maximale Auswirkungen zu interpretieren, da sie keinerlei wirtschaftspolitische Maßnahmen berücksichtigen, durch die negative Arbeitslosigkeitswirkungen einer solchen Liberalisierung verringert werden könnten.

5. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

In Österreich haben AsylwerberInnen laut § 4 Abs. 1 Z 1 AuslBG ab dem dritten Monat nach der Zulassung zum Asylverfahren einen bewilligungspflichtigen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Dieser wird allerdings gegenwärtig durch einen Erlass des ehemaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (vom 1.5.2004) auf die kontingentierte Saison- und Erntearbeit beschränkt. Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Auswirkungen eines bewilligungspflichtigen Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende auf den österreichischen Arbeitsmarkt ohne Einschränkung auf diese kontingentierten Bereiche zu untersuchen. Insbesondere wurden dabei vier Fragestellungen, die eng mit den verschiedenen Hoffnungen aber auch Befürchtungen hinsichtlich einer solchen Lockerung des Arbeitsmarktzuganges verbunden sind, in den Mittelpunkt gestellt. Diese waren:

1. Inwieweit lassen sich aus Änderungen im Arbeitsmarktzugang in anderen Ländern Rückschlüsse auf die dadurch verursachten Änderungen in den Migrationsbewegungen von AsylwerberInnen ziehen?
2. Welche Aussagen lassen sich über die Qualifikationen und den Integrationserfolg von Personen, die aus Asylgründen nach Österreich zugewandert sind, im Vergleich zu anderen Gruppen von MigrantInnen machen?
3. Wie gestaltet sich der Arbeitsmarktzugang hinsichtlich der Zahl und Struktur von AsylwerberInnen, die einen Arbeitsmarktzugang erhalten, gegenwärtig?
4. Mit welchen Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt (Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aber auch Löhne, Verteilung und Arbeitsmarktdynamik) wäre, in Abhängigkeit von verschiedenen Szenarien über den Zeitpunkt der Gewährung des Arbeitsmarktzuganges und der durchschnittlichen Verfahrensdauer eines Asylverfahrens, zu rechnen?

5.1 Ergebnisse im Überblick

Hinsichtlich aller vier Untersuchungsziele ist dabei einschränkend festzuhalten, dass die Datenlage und der Wissensstand zu Struktur und Zahl der von einer solchen Lockerung des Arbeitsmarktzuganges betroffenen Personen sehr mangelhaft ist. Aus Sicht der Zielsetzungen der vorliegenden Studie erwiesen sich dabei vor allem der geringe Erkenntnisstand hinsichtlich der Zahl der AsylwerberInnen in Österreich, ihrer Qualifikation und der Dauer ihrer Verfahren als die wichtigsten Einschränkungen. Diese bedingen, dass zur Abschätzung der Arbeitsmarktauswirkungen einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen, d. h. ein nicht auf spezifische Branchen beschränkter Arbeitsmarktzugang, eine Vielzahl von Annahmen und Schätzungen notwendig waren. Diese erhöhen die mit einer solchen Maßnahme verbundenen Unsicherheiten. Trotz dieser Einschränkungen konnten in dieser Studie auf Grundlage eines Screenings der internationalen Literatur, theoretischer Überlegungen und eigenständiger empirischer Untersuchungen einige relevante Ergebnisse erzielt werden.

5.1.1 Auswirkungen von Asylpolitik auf Asylanträge

So zeigt zum Beispiel der Literaturüberblick des ersten Kapitels, welches sich mit den Wirkungen der Asylpolitik auf die Zahl der gestellten Asylanträge in einem Land beschäftigt, dass eine restriktivere Asylpolitik den durch vermehrte Krisen bedingten Anstieg der AsylwerberInnenzahlen in der Vergangenheit zwar dämpfen, aber nicht verhindern konnte. Im Allgemeinen sind politische und wirtschaftliche Krisen im Sendeland, bestehende Netzwerke von AsylwerberInnen aber auch die wirtschaftliche Situation im Empfängerland wichtigere Determinanten von Flüchtlingsbewegungen als asylpolitische Entscheidungen im Empfängerland. Daher ist auch in den nächsten Jahren – unabhängig von asylpolitischen Entscheidungen – mit einer steigenden Anzahl an Asylanträgen in Europa und Österreich zu rechnen. Dementsprechend wichtig wird es auch sein, für die Betreuung und Steuerung dieser Gruppe von MigrantInnen entsprechende Konzepte und Kapazitäten aufzubauen.

Überdies wird in der einschlägigen Literatur den Aufenthaltsbedingungen im Empfängerland (zu denen auch der Arbeitsmarktzugang gehört) zumeist eine geringere Wirksamkeit bei der Steuerung von Asylanträgen beschieden als etwa den Aufnahmebedingungen (also z. B. Visa-Bestimmungen, Strafen für Menschen schmuggel oder Haftungsregeln für Beförderer) oder administrative Regeln zur Bearbeitung von Asylanträgen (z. B. Einengung des Flüchtlingsbegriffs, beschleunigte Verfahren und Beschränkungen des Einspruchsrechtes bei asylrechtlichen Verfahren). Auch unsere eigenen Untersuchungen zu den Änderungen der Regelungen des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen in Deutschland, Belgien und Lettland zeigen nur im Fall Deutschlands eine deutliche Erhöhung der Zahl der AsylwerberInnen nach den Reformen. Allerdings ist auch hier zu hinterfragen, ob dieses Ergebnis dem liberaleren Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen geschuldet ist, oder eher den liberalen Aufnahmebedingungen von syrischen AsylwerberInnen, da Deutschland im Zeitraum nach der Reform die Aufnahme von 25.500 syrischen Flüchtlingen zusicherte. Aber auch, wenn eine Wirkung unterstellt wird, sind durch eine Lockerung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen nur geringe Effekte auf die Zahl der zusätzlichen AsylwerberInnen zu erwarten. Umgelegt auf Österreich würden die für Deutschland gefundenen Effekte einen Anstieg der Zahl der AsylwerberInnen um 500 bis 550 Asylanträge pro Jahr nahelegen.

Gleichzeitig betont die internationale Literatur aber auch, dass die Wirkungen von Asylpolitiken unter anderem stark vom Informationsstand der Flüchtlinge abhängen. Dies ließe vermuten, dass die Wirkung von Asylpolitik, je nachdem ob die Information über Politikänderungen bei den Flüchtlingen ankommt oder nicht, durchaus unterschiedlich sein könnte. Insbesondere scheinen viele AsylwerberInnen ihre – überdies oft nur mangelhaften – Informationen über die Empfängerländer erst während der Flucht über Netzwerkbeziehungen und Schlepper zu erhalten. Dies deutet einerseits auf die Wichtigkeit der Bekämpfung des Schlepperwesens und andererseits auf die Notwendigkeit entsprechender Informationspolitiken bei der Steuerung von Flüchtlingsbewegungen hin.

5.1.2 *Ergebnisse zu den Qualifikationen und der Arbeitsmarktintegration von aus Asylgründen Zugewanderten*

Die Asylmigration nach Österreich besteht nach den vorhandenen Daten zu einem überwiegenden Teil aus männlichen Personen, die zwischen 20 und 40 Jahre alt sind und deren Qualifikationsstruktur herkunftsregionsspezifisch variieren dürfte. Die Ergebnisse zur Ausbildung und Integration von aus Asylgründen nach Österreich zugewanderten Personen laut Mikrozensus – Ad-hoc-Modul 2008 zur "Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten" zeigen überdies, dass diese Personen traditioneller Weise einen sehr hohen Anteil an mittleren Qualifikationen aufwiesen. Betrachtet man die gesamte aus Asylgründen nach Österreich zugewanderte Bevölkerung hatten 2008 63% dieser Gruppe eine mittlere Ausbildung als höchste abgeschlossene Ausbildung. Damit war diese Gruppe besser ausgebildet als die aus familiären Gründen zugewanderten Personen in Österreich, und hatte auch einen höheren Anteil an mittleren Qualifikationen (aber auch einen geringeren AkademikerInnenanteil) als die ArbeitsmigrantInnen.

Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass sich die Qualifikationsstruktur in den letzten Jahren unter anderem aufgrund der sich ändernden Sendelandstruktur verändert hat. Die rezentesten Zuwanderungskohorten dieser Gruppe, die im Zeitraum 1994 bis 2008 zuwanderten, hatten einen deutlich höheren Anteil an Personen mit maximal Pflichtschulausbildung (von 33,4%) als frühere Kohorten. Dennoch hatten auch in dieser Gruppe immer noch mehr als die Hälfte der aus Asylgründen zugewanderten Personen eine mittlere Ausbildung. Diese wurde bei rund einem Viertel der Personen noch nicht anerkannt und auch hinsichtlich der faktischen Anerkennung dieser Qualifikationen am österreichischen Arbeitsmarkt zeigt sich eine deutliche Benachteiligung der aus Asylgründen zugewanderten Personen gegenüber anderen Zuwanderungsgruppen. Dies deutet darauf hin, dass die formalen Bildungsabschlüsse der aus Asylgründen nach Österreich zugewanderten Personen, die oft die mittleren Qualifikationen betreffen, nicht immer den österreichischen Qualifikationsanforderungen entsprechen oder zumindest nicht immer als den österreichischen Qualifikationen entsprechend wahrgenommen werden. Dementsprechend groß dürfte der Bedarf an (Teil-)Qualifizierung in dieser Gruppe sein, wenn die Qualifikationen in Österreich anerkannt werden sollen.

Allerdings zeigt sich – im Einklang mit internationalen Studien – auch eine, selbst nach Kontrolle für andere für die Arbeitsmarktintegration wichtige Faktoren, besondere Benachteiligung von aus Asylgründen zugewanderten Personen, die erst kurz in Österreich anwesend sind und – österreichspezifisch – eine besondere Benachteiligung von aus Asylgründen zugewanderten Frauen. Insbesondere die Benachteiligung von erst kurz im Land befindlichen anerkannten Flüchtlingen wird dabei in der internationalen Literatur – abhängig von den institutionellen Gegebenheiten des jeweiligen Empfängerlandes – mit einer Kombination aus besonders unvorteilhaften Migrationsbedingungen von AsylwerberInnen, die ihr Heimatland oft sehr rasch und unter traumatischen Umständen verlassen müssen, mit – unter anderem aufgrund oftmals fehlender Unterlagen – besonderen Problemen bei der Anerkennung der formalen Ausbildung von AsylwerberInnen, langen Stehzeiten außerhalb des Arbeitsmarktes

während des Asylverfahrens und der Ansiedlung in Regionen, in denen die spezifischen Qualifikationen der AsylwerberInnen am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden, begründet. Insofern bieten sich eine Reihe von wirtschaftspolitischen Ansatzpunkten an, mit denen zu einer Verbesserung die Integration von erst kurz in Österreich befindlichen Personen, die aus Asylgründen zugewandert sind, beigetragen werden könnte.

Obwohl es bei der gegenwärtigen Datenlage nicht möglich ist, die wesentlichsten dieser Gründe für Österreich zu bestimmen, würde eine Politik, die das Ziel eines verbesserten Arbeitsmarktzugangs von AsylwerberInnen verfolgt daher ihr Augenmerk auf die institutionellen Umstände ihrer Ansiedlung, die Anerkennung ihrer Qualifikationen und ihre Asylverfahrensdauern legen. Die zentralen Fragen wären hier, ob AsylwerberInnen auch in Regionen angesiedelt werden, wo eine entsprechende Nachfrage nach ihrer Arbeitskraft besteht, wie die Anerkennung von (formalen) Qualifikationen in dieser Gruppe verbessert werden kann, zu welchen De-qualifikationseffekten längere Verfahrensdauern führen und wie die AsylwerberInnen während der Dauer ihrer Asylverfahren besser betreut werden können.

Allerdings beziehen sich die Benachteiligungen der aus Asylgründen zugewanderten Personen gegenüber anderen Zuwanderungsgruppen auch nur auf die ersten Jahre ihrer Ansiedlung, bei älteren Kohorten lassen sich nur bei den Frauen eindeutige Hinweise auf eine Benachteiligung bei der Arbeitsmarktintegration feststellen. Dies unterstreicht die Wichtigkeit, aus Asylgründen zugewanderte Frauen als eine eigene Zielgruppe der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik zu betrachten.

5.1.3 Ergebnisse zum gegenwärtigen Arbeitsmarktzugang

Hinsichtlich des gegenwärtigen Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen nach § 4 AuslBG (Ausländerbeschäftigungsgesetz), zeigt eine Sonderauswertung der AMS-Daten zur bewilligungspflichtigen kontingentierten Beschäftigung für die Jahre 2006 bis 2014, dass es insgesamt nur wenigen AsylwerberInnen gelang, in diesen Kontingenten einen Arbeitsmarktzugang zu erwerben. In den Jahren 2006 bis 2014 erhielten insgesamt nur 2.840 Personen 5.340 Kontingentbewilligung als Erntehelfer, in der Land- und Forstwirtschaft bzw. im Sommer-/Wintertourismus. Spitzenjahr war 2008, als 904 AsylwerberInnen 1.084 Kontingentbewilligungen zuerteilt bekamen.

Der Arbeitsmarktzugang in diesen Kontingenten ist auch nicht sehr nachhaltig. Zumeist erhält ein Asylwerber oder eine Asylwerberin (sofern er/sie überhaupt einen Arbeitsmarktzugang erhält) nur eine Bewilligung. Rund die Hälfte der 2.840 Asylsuchenden, die einen Arbeitsmarktzugang erlangten, erhielt über den gesamten Zeitraum nur eine Kontingentbewilligung, weitere 40% zwei oder drei. Letztere, die zwei- bis dreimal eine Kontingentbewilligung bezogen, arbeiteten entweder (fast) ausschließlich in der Land- und Forstwirtschaft oder (fast) ausschließlich im Tourismus. Überdies betrug die durchschnittliche Dauer des Beschäftigungsverhältnisses in einer solchen Bewilligung nur etwa 120 Tage oder knapp 4 Monate.

Der Zugang war auch sowohl nach Geschlechtern als auch nach Nationalitäten konzentriert, wobei insbesondere die Nationalitätenverteilung nur teilweise mit der Nationalitätenvertei-

lung der AsylwerberInnen korrespondiert. Gut 80% der erteilten Kontingentbewilligungen erhielten dabei Männer, die durchschnittlich 35 Jahre alt waren, was der Zusammensetzung der Asylsuchenden in Österreich nach Alter und Geschlecht entspricht. In den Jahren 2006 bis 2011 erhielten Personen aus Serbien Montenegro und Kosovo die meisten Bewilligungen (rund 28% 2006-2011), gefolgt von Personen aus der Türkei (rund 14% 2006-2011) und aus China (rund 9% 2006-2011). 2012 kam Afghanistan als zweitstärkste Nation hinzu. 2013 und 2014 war dann Afghanistan die mit Abstand antragsstärkste Nation mit 25,3% bzw. 33,7% aller Bewilligungen gefolgt von Serbien, Montenegro und Kosovo, Türkei, China und Bangladesch. Damit zeigt sich eine auffällig starke Konzentration der Kontingentverteilung auf Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, der Türkei und China, die nicht den Asylzahlen in den letzten Jahren entspricht. Eine Erklärung hierfür wäre, dass die bestehenden ethnischen Netzwerke (z. B. Empfehlungen von gleichsprachigen alteingesessenen AusländerInnen, vorhandene Arbeitgeber gleicher Nationalität) den Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen aus diesen Ländern erleichtern.

5.1.4 Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt

Im letzten Teil der Studie werden anhand eines Zeitreihenmodells und einer Reihe von realistischen Annahmen über die Zahl der Personen im Asylverfahren, die durchschnittliche Dauer des Asylverfahrens und der zu erwartenden Alters- und Erwerbsstruktur der zuwandernden AsylwerberInnen verschiedene Szenarien darüber entwickelt, wie sich eine Lockerung des Arbeitsmarktzuganges ohne Einschränkung der Beschäftigungsmöglichkeiten auf spezifische kontingentierte Wirtschaftsbereiche für AsylwerberInnen auf Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich auswirken könnte beziehungsweise mit welchen Verteilungs- und Verdrängungswirkungen zu rechnen wäre.

Einschränkend ist bei diesen Ergebnissen zu erwähnen, dass sie zum einen – aufgrund der mangelhaften Datenlage zur Bestandszahl der AsylwerberInnen in Österreich und auch zur durchschnittlichen Verfahrensdauer von Asylverfahren – auf einer Reihe von Annahmen beruhen, die zwar plausibel erscheinen, aber empirisch nicht überprüfbar sind. Zum anderen berücksichtigen diese Simulationsergebnisse auch den institutionellen Rahmen (wie z. B. eine mögliche Bedarfsprüfung vor dem Arbeitsmarkteintritt oder eine intensivere Betreuung von AsylwerberInnen), in dem eine solche Lockerung des Arbeitsmarktzuganges stattfindet, nicht, sondern gehen davon aus, dass die Arbeitsmarktwirkungen in etwa einem gleich hohen Anstieg des Arbeitskräfteangebotes von Drittstaatsangehörigen entspricht. Sie berücksichtigen auch keinerlei wirtschaftspolitische Maßnahmen, durch die negative Effekte einer solchen Lockerung verringert, oder aber positive Effekte gesteigert, werden könnten. Diese Unsicherheiten bedeuten, dass die hier vorliegenden Ergebnisse mit einiger Vorsicht zu interpretieren sind.

Die in diesem Kapitel berechneten möglichen Lohn-, Verteilungs- und Verdrängungswirkungen sind dabei relativ gering. Auf Basis der Koeffizienten in der Literatur und der Annahmen über das zusätzliche Arbeitskräfteangebot wären allenfalls zwischen 0,04% und 0,08% niedri-

gere Löhne der heimischen Arbeitskräfte zu erwarten und auch die Verteilungs- und Verdrängungswirkungen sollten eher moderat bleiben. Allenfalls wäre hier mit einer Verringerung des Zugangs in die Beschäftigung um 0,04 Prozentpunkte der Beschäftigten zu rechnen, wobei sich diese Effekte insbesondere auf einzelne Branchen (Landwirtschaft, Handel, Information und Kommunikation, Finanz- und Gesundheitswesen) konzentrieren könnten. Ähnliches gilt auch für die Auswirkungen auf die unselbständige Beschäftigung, welche in Abhängigkeit von den berechneten Szenarien um 0,01% bis 0,03% steigen würde, und das Arbeitskräfteangebot der InländerInnen, welches nur kurzfristig leicht zurückgehen würde.

Als einzige nennenswerte Auswirkung zeigt sich somit eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit. Diese würde sich unter den getroffenen Annahmen bei einer Lockerung nach sechs oder neun Monaten kurzfristig um 0,1 bis maximal 0,2 Prozentpunkte erhöhen und im Anschluss (allerdings nur sehr langsam) wieder zurückgehen. Etwas bedeutsamere Effekte ergäben sich hingegen bei einer Lockerung des Arbeitsmarktzugangs 3 Monate nach Zulassung zum Asylverfahren in Österreich. Hier wäre unter den getroffenen Annahmen mit einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosenquote von 0,17 bis zu 0,23 Prozentpunkten und einer mittelfristigen Erhöhung um bis zu 0,22 Prozentpunkte zu rechnen.

Allerdings weisen unsere Sensitivitätsanalysen auch auf einige wichtige wirtschaftspolitisch beeinflussbare Parameter hin, die die Auswirkungen einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen mit beeinflussen. Unter diesen ist die durchschnittliche Verfahrensdauer in allen Szenarien (unabhängig von dem Zeitpunkt der partiellen Lockerung des Arbeitsmarktzugangs) eine der wichtigsten. Da Personen, die in der letztmöglichen Instanz eine negative Asylentscheid erhalten, in der Regel auch keinen Arbeitsmarktzugang erhalten, gilt: je kürzer die durchschnittliche Verfahrensdauer, desto geringer die Arbeitsmarktwirkungen einer Liberalisierung. Dementsprechend wichtig ist es für die Wirtschaftspolitik, bei einer solchen Liberalisierung auf möglichst kurze Verfahrensdauern bei AsylwerberInnen hinzuwirken.

5.2 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Ausgehend von diesen Ergebnissen ist somit die Entscheidung, unter welchen Bedingungen ein liberalerer Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen, der insbesondere einen branchenmäßig breiteren, nicht kontingentierten Arbeitsmarktzugang zulässt als bisher, in Österreich eingeführt wird, eine Abwägung von verschiedenen Vor- und Nachteilen einer solchen Neuregelung. Diese Abwägung kann dabei aus verschiedenen Perspektiven erfolgen. Eine wären die Auswirkungen dieses erleichterten Arbeitsmarktzugangs für AsylwerberInnen auf ihre eigenen langfristigen Integrationschancen. Eine andere Perspektive wären die Vor- und Nachteile vor dem Hintergrund der Bestimmungen der neuen Asylaufnahmerichtlinie der Europäischen Kommission. Diese legt unter anderem auch Mindeststandards für den Arbeitsmarktzugang von AsylwerberInnen während ihres Verfahrens fest und garantiert AsylwerberInnen spätestens neun Monate nach der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz einen (nach einer Arbeitsmarktprüfung) effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt. Schlussendlich könnten die

Vor- und Nachteile einer Reform auch aus wirtschaftlicher Perspektive diskutiert werden. Bei all diesen Abwägungen werden allerdings auch die humanitären und (völker-)rechtlichen Aspekte der Asylwanderungen eine Rolle spielen, die bei sonst gleichen Bedingungen, tendenziell für eine Bevorzugung liberalerer Zuwanderungsbedingungen für AsylwerberInnen als zum Beispiel für ArbeitsmigrantInnen sprechen.

5.2.1 Zielrichtung möglicher Änderungen im Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen

Aus Sicht der Bestimmungen der Asylaufnahmerichtlinie der Europäischen Kommission zeigen unsere Ergebnisse, dass es mit der gegenwärtig bestehenden Regelung einschließlich des BMWA-Erlasses und der damit verbundenen kontingentierten bewilligungspflichtigen Beschäftigung in Saisonbranchen, nur gelingt, einem relativ kleinen Teil der AsylwerberInnen einen Arbeitsmarktzugang zu gewähren. Dies lässt zumindest Zweifel darüber zu, ob es mit der gegenwärtigen Regelung und den damit verbundenen Einschränkungen gelingen kann, tatsächlich einen effektiven Arbeitsmarktzugang zu erreichen. Dies erscheint aus Arbeitsmarktgesichtspunkten auch wenig wünschenswert, da eine Arbeitsaufnahme aller AsylwerberInnen in nur zwei Wirtschaftsbereichen eine sehr hohe Gefahr einer Überlastung dieser sektoralen Arbeitsmärkte mit sich bringen würde. Um AsylwerberInnen einen effektiven Arbeitsmarktzugang zu gewähren, wäre es daher (auch aus Sicht der Arbeitsmarktpolitik) notwendig, diesen nicht nur auf einige wenige Sektoren zu beschränken und zu kontingentieren, sondern ihn auf alle Sektoren zu verbreitern.

Überdies zeigen unsere Ergebnisse auch, dass die gegenwärtige Regelung asymmetrisch wirkt. Insbesondere scheinen hier AsylwerberInnen aus Ländergruppen mit guten Netzwerken in Österreich (etwa AsylwerberInnen aus Serbien, Montenegro und dem Kosovo oder der Türkei) bevorzugt. Dadurch verteilt sich der kurzfristige Arbeitsmarktzugang relativ uneinheitlich auf einzelne Zuwanderungsgruppen unter den AsylwerberInnen. Eine Regelung, die eine größere Chancengleichheit garantiert, wäre hier sicherlich wünschenswert.

Schlussendlich scheint die gegenwärtige Regelung auch aus informationstechnischen Gesichtspunkten diskussionswürdig, da sie AsylwerberInnen tendenziell einen sehr großzügigen Arbeitsmarktzugang in Österreich suggeriert, der allerdings in der Praxis nicht eingehalten wird. Dies wirkt zumindest nicht in Richtung einer Verringerung der Zahl der AsylwerberInnen nach Österreich.

Eine Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten von AsylwerberInnen auf eine größere Zahl an Branchen und ein Wegfall der Kontingentierung dieser Beschäftigung in Österreich sollte daher darauf abzielen, AsylwerberInnen einen effektiveren Arbeitsmarktzugang in allen Branchen zu gewähren, und die Chancen, diesen zu erlangen, gleichmäßiger unter den AsylwerberInnen zu verteilen. Darüber hinaus könnte international an einer Informationsstrategie gearbeitet werden, die versucht, potentiellen AsylwerberInnen bereits in den Sendeländern sachliche und objektive Informationen über das Aufnahmeland zur Verfügung zu stellen, um

dem Entstehen übermäßig optimistischer Erwartungen an die Aufnahmebedingungen im Empfängerland vorzubeugen.

5.2.2 Möglichkeiten der Ausgestaltung eines breiteren Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen

Hinsichtlich einer solchen Reform bestehen aber erhebliche Befürchtungen aufgrund ihrer potentiellen wirtschaftlichen Auswirkungen. Diesen galt daher das Hauptaugenmerk der vorliegenden Studie. Hier sprechen die Hoffnung auf einen besseren Integrationserfolg der AsylwerberInnen bei einem früheren Arbeitsmarktzugang, die in weiterer Folge zu einer – nach Anerkennung des Asylstatus oder Anerkennung als subsidiär schutzberechtigte Person – Ersparnis bei diversen Sozialleistungen führen sollte, ebenso wie die potentiell positiven Auswirkungen von Migration auf Exporte, Innovationskraft und Beschäftigung für eine großzügigere Handhabung der gegenwärtigen Regelung (mit einem möglichst frühen Arbeitsmarktzugang nach z. B. 3 oder 6 Monaten nach Zulassung zum Asylverfahren in Österreich).

Demgegenüber stehen aber auch Befürchtungen hinsichtlich der möglichen Konsequenzen einer solchen großzügigeren Regelung auf die Löhne, Arbeitslosigkeit und auch auf die Verteilung der Einkommen der heimischen und "alteingesessenen" ausländischen Arbeitskräfte. Unsere Simulationen zeigen allerdings, dass diese Auswirkungen aller Erwartung nach – insbesondere bei einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges auf alle Branchen ohne Kontingentierung nach 6 oder 9 Monaten Verfahrensdauer – eher gering sein dürften. Als nennenswertester Effekt verbleibt hier allenfalls eine Erhöhung der Arbeitslosenquote von in etwa 0,1 bis 0,2 PP. Bei einer Liberalisierung 3 Monate nach Zulassung zum Asylverfahren in Österreich wäre hingegen unter den getroffenen Annahmen mit einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosenquote von 0,17 bis zu 0,23 PP und einer mittelfristigen Erhöhung um bis zu 0,22 PP zu rechnen.

Diese Schätzungen sind allerdings mit einigen Unsicherheiten verbunden und berücksichtigen auch keine weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für inländische und alteingesessene ausländische Arbeitskräfte. Die Unsicherheit der gegenwärtigen Schätzungen ergibt sich dabei aus der mangelnden Datenlage zu der Dauer von Asylverfahren, der mangelnden Prognostizierbarkeit der zukünftigen Zahl von AsylwerberInnen und der mangelnden historischen Erfahrung mit einer solchen Lockerung des Arbeitsmarktzugangs. Sie spricht dafür, zumindest für die erste Phase nach der Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten von AsylwerberInnen auf alle Branchen, rudimentäre Steuerungsinstrumente, wie sie etwa durch eine Arbeitsmarktprüfung bestehen könnten, aufrecht zu erhalten, und diese erst aufzugeben, wenn Erfahrungen mit der neuen Regelung vorliegen, die eine solche Regelung nicht notwendig erscheinen lassen, oder aber diese Arbeitsmarktprüfung – ähnlich wie in Deutschland – nur für AsylwerberInnen mit sehr langen Verfahrensdauern entfallen zu lassen.

Allerdings werden Arbeitsmarktprüfungen von einigen ArbeitgeberInnen als bürokratisch und zeitaufwändig angesehen. Ziel sollte es daher sein, das Steuerungselement der Arbeitsmarktprüfung als Regulativ des Arbeitsmarktzuganges möglichst effizient zu handhaben.

Die fehlende Berücksichtigung von weiteren arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für inländische und alteingesessene ausländische Arbeitskräfte in unseren Szenarien bedeutet hingegen, dass einige der unerwünschten Auswirkungen eines breiteren, nicht auf spezifische Branchen beschränkten, Arbeitsmarktzuganges auf die heimische Arbeitslosigkeit durch eine entsprechende Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik abgefedert werden könnten.

Zu bedenken ist auch, dass nach unseren Simulationen eine kurze Verfahrensdauer eines der zentralen Instrumente ist, um die Arbeitsmarktwirkungen einer Lockerung des Arbeitsmarktzuganges zu verringern. Je schneller die Asylverfahren abgewickelt werden, desto geringer ist das durch eine Liberalisierung temporär zusätzlich auf den österreichischen Arbeitsmarkt kommende Arbeitskräfteangebot. Dementsprechend wichtig wird es bei einem breiteren Arbeitsmarktzugang sein, die bestehenden Bemühungen zur Verkürzung der Verfahrensdauer für alle AsylwerberInnen fortzusetzen, und auch weiter zu intensivieren.

Außerdem muss bei einer Ausweitung des Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen über die gegenwärtige Kontingentierung und Branchenfokussierung hinweg auch an einer besseren Koordination der sozialen Absicherung von AsylwerberInnen gearbeitet werden. Ein solcher Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen wird realistischerweise dazu führen, dass viele AsylwerberInnen zunächst in relativ instabilen und möglicherweise prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten werden, aus denen kein Zugang zu Arbeitslosengeld folgt. Daher wird es notwendig sein, verstärkt Vorkehrungen für den Übergang zwischen Beschäftigung und Grundversorgung von AsylwerberInnen zu schaffen, bei denen auch sichergestellt sein muss, dass sich die Arbeitsaufnahme für AsylwerberInnen bezahlt macht, da ansonsten zu befürchten wäre, dass ein effektiver Arbeitsmarktzugang für AsylwerberInnen mangels Arbeitsanreizen verhindert würde.

5.2.3 Begleitende Maßnahmen zur Betreuung, Integration, Qualifikation und Motivation von AsylwerberInnen

Betrachtet man die Vor- und Nachteile eines Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen, ist insbesondere die stärkere Benachteiligung hinsichtlich Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit aber auch hinsichtlich der faktischen Anerkennung der Qualifikationen der erst kürzlich aus Asylgründen nach Österreich zugewanderten Personen ein Argument dafür, den Arbeitsmarktzugang früher zu ermöglichen.

Zumindest ebenso wichtig, wenn nicht in vielen Fällen sogar wichtiger, wäre aber eine entsprechende, zielgruppenspezifische Betreuung für AsylwerberInnen oder (insbesondere für junge AsylwerberInnen) ein breiter Zugang zur Erstausbildung. Eine auf verbesserten Arbeitsmarktzugang konzentrierte Asylbetreuung könnte dabei unter anderem auch darauf abzielen, bereits im Rahmen des Asylverfahrens die Qualifikationen und Sprachkompetenzen der AsylwerberInnen zu erheben. Eine solche intensivere Betreuung würde dabei sicherlich höhere Betreuungskosten verursachen (und müsste daher dementsprechend finanziert werden). Sie hätte aber zum einen auch (über die verstärkte Beschäftigung von BetreuerInnen)

direkte Beschäftigungseffekte und würde auch Folgekosten einer späten oder mangelhaften arbeitsmarktintegrationsgerichteten Asylbetreuung verhindern.

Eine Zielgruppe sollten dabei AsylwerberInnen sein, die in ihrem Heimatland eine mittlere Ausbildung abgeschlossen haben und die für eine Anerkennung dieser Qualifizierung eine modulare Teilqualifizierung benötigen. Weitere sehr wichtige Zielgruppen wären auch Jugendliche und jüngere AsylwerberInnen, für die der Zugang sowohl zu Lehrstellen als auch zu anderen Bildungsangeboten besonders wichtig ist. Insbesondere sollte der gegenwärtig auf Mangelberufe eingeschränkte Zugang zu Lehrstellen im Gleichklang mit der Bestimmung für alle anderen AsylwerberInnen auf alle Lehrberufe ausgeweitet werden.

Ein weiterer möglicher Zugang wäre, den Arbeitsmarktzugang für einzelne AsylwerberInnen mit entsprechenden Integrationsleistungen (z. B. Absolvierung von Sprachkursen) zu verbinden. Bei diesem Zugang müsste allerdings sichergestellt werden, dass die geforderten Kurse kostenlos und in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung gestellt werden, und auch keine überzogenen Forderungen an die zu erwartenden Lernerfolge gestellt werden.

5.2.4 Begleitendes Monitoring und internationale Koordination

Überdies wird es gerade in den ersten Phasen nach der Einführung eines breiteren Arbeitsmarktzuganges für AsylwerberInnen notwendig sein, die Entwicklungen hinsichtlich der Zahl an arbeitssuchenden und beschäftigten AsylwerberInnen zu beobachten und die gewählten Steuerungselemente auf ihre Wirksamkeit hin zu untersuchen. Um dies zu ermöglichen, wird es auch notwendig sein, bewusst in die Datensammlung zu investieren, da die gegenwärtige Datenlage zur Zahl der AsylwerberInnen, der Dauer ihrer Verfahren, ihrer Qualifikationen und ihres Arbeitsmarktverhaltens mehr als nur unzureichend ist und eine zielgerichtete Arbeitsmarktsteuerung von AsylwerberInnen, oder die Evaluierung der verschiedenen Integrationsangebote an Datenproblemen scheitern würde.

Abgesehen von diesen für Österreich spezifischen Politikschlussfolgerungen für eine teilweise Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges von AsylwerberInnen sollte aber aus langfristiger Sicht auch weiterhin berücksichtigt werden, dass die Steuerung und Betreuung von AsylwerberInnen in ein internationales Migrationssystem eingebettet ist. Dementsprechend muss auch für österreichische politische Entscheidungsträger die Weiterentwicklung dieses Systems ein zentrales Anliegen bleiben. Hier besteht zum einen ein verstärkter Koordinationsbedarf der verschiedenen Empfängerländer (insbesondere innerhalb der EU), um die Aufnahmekapazitäten für AsylwerberInnen in Europa zu erhöhen. Zum anderen muss aber hier auch auf eine engere Koordination mit den Bemühungen der Entwicklungszusammenarbeit gedrängt werden, da im Endeffekt Asylströme wohl nur vermieden werden können, wenn die bedeutsamsten Faktoren für ihr Entstehen – nämlich politische, wirtschaftliche und humanitäre Krisen in den Sendeländern – verhindert werden.

Literaturhinweise

- Anderson, St., Platzer, M., American Made: The Impact of Immigrant Entrepreneurs and Professionals on US Competitiveness, National Venture Capital Association, 2006.
- Aydemir, A., "Immigrant selection and short-term labor market outcomes by visa category", *Journal of Population Economics*, 2011, 24(2), S. 451–475.
- Barski, R.F., *Arguing and Justifying: Assessing the Convention Refugees Choice of Moment, Motive and host country*, Ashgate, Aldershot, 2000.
- Bean, Ch. R., "European Unemployment: A Survey", *Journal-of-Economic-Literature*; 1994, 32(2), S. 573-619.
- Bentolila, S., Juan D. J., Juan, J. F., "Does immigration affect the Phillips curve? Some evidence for Spain", *European Economic Review*, 2008, 52(8), S. 1398-1423.
- Bevelander, P., "The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden", *Refugee Survey Quarterly*, 2011, 30 (1), S. 22-43.
- Bevelander, P., Lundh, C., *Employment integration of Refugees. The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden*, IZA Discussion Paper No 2551, Bonn, 2007.
- Bevelander, P., Pendakur, R., "The employment attachment of resettled refugees, refugees and family reunion migrants in Sweden", in Bevelander, P., Hagström, M., Rönqvist, S., *Resettled and Included? The employment integration of resettled refugees in Sweden*, Malmö: Malmö University, 2009, S. 227-245.
- Bevelander, P., Pendakur, R., *The Labour Market Integration of Refugee and Family Reunion Immigrants: A Comparison of Outcomes in Canada and Sweden*, IZA Discussion Paper Series, No. 6924, Bonn, 2012.
- Blanchard, O., Katz, L. F., "Regional evolutions, *Brookings Papers on Economic Activity*", 1, 1992, S. 1-75.
- Bloch, A., 2007, "Refugees in the UK Labour Market: The Conflict between Economic Integration and Policy-led Labour Market Restriction", *Journal of Social Policy* 37(1), S. 21-36.
- Böcker, A., Havinga, T., *Asylum Migration to the European Union: Patterns of origin and destination*, Institute for the Sociology of Law Nijmegen, Niederlande, 1997.
- Bock-Schappelwein, J., Bremberger, C., Hierländer, R., Huber, R., Knittler, K., Berger, J., Hofer, H., Miess, M., Strohner, L., *Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989–2007*, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung WIFO und des Instituts für höhere Studien (IHS) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2009.
- Bock-Schappelwein, J., Bremberger, C., Huber, P., *Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Österreich*, Studie des WIFO im Rahmen des Österreichischen Forschungsdialogs für das BMWF, Wien, 2008.
- Borjas, G. J., "Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2001, 32(1), S. 69-134.
- Brekke, J. P., *The struggle for control, The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999-2004*, ISF, Institute for Social Research, Report 2004:13, Oslo, 2004.
- Brekke, J. P., Aarset, M. F., *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*, ISF, Institute for Social Research, Report 2009:12, Oslo, 2009.
- Campbell, A., *Operation sovereign borders: initial reflections and future outlook*; ASPI - 15 May 2014, https://www.aspi.org.au/__data/assets/pdf_file/0016/21634/SovereignBorders_Reflections.pdf
- Campbell, St., *Does it matter why immigrants came here? Original motives, the labour market, and national identity in the UK*, Leading education and social research, Department of Quantitative Social Science, Working Paper 14, London, 2014.
- Chatelard, G., *Jordan as a transit country: semi-protectionist immigration policies and their effects on Iraqi forced migrants*, Third Mediterranean Social and Political Research Meeting, Florenz, 2002.
- Combes, P.-P., Lafourcade M., Mayer, T., "The Trade-Creating Effects of Business and Social Networks: Evidence from France", *Journal of International Economics*, 66(1), 2005, pp. 1-29.
- Crawley, H., *Change or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK*, London, 2010, <http://www.refugeecouncil.org.uk>.

- Damm, A., Rosholm, M., "Employment effects of spatial dispersal of refugees, *Review of Economics of the Household*", 2010, 8(1), S. 105-146.
- De Haas, H., The determinants of international migration. Conceptualising policy, origin and destination effects, DEMIG project paper 2, IMI Working Paper Series No. 32, 2011.
- DeVoretz, D., Pivnenko, S., Beiser, M., The Economic Experiences of Refugees in Canada, IZA Discussion Paper No. 1088, Bonn, 2004.
- DeVroome, T., van Tubergen, F., "The Employment Experience of Refugees in the Netherlands, *International Migration Review*", 2010, 44(2), S. 376-403.
- Edin, P. A., Fredriksson, P., Aslund, O., "Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants", *Journal of Population Economics*, 2004, 17, S. 133-155.
- Girma, S., Yu, Z., "The Link between Immigration and Trade: Evidence from the United Kingdom", *Weltwirtschaftliches Archiv/Review of World Economics*, 138(1), 2002, S. 115-30.
- Groot, W., Maassen Van Den Brink, H., Overeducation in the labor market: a meta-analysis, *Economics of education review*, 19(2), 2000, S. 149-158.
- Hartog, J., Zorlu, A., How Important Is Homeland Education for Refugees' Economic Position in The Netherlands?, IZA Discussion Papers No 1753, Bonn, 2005.
- Hatton, T. J., "Seeking asylum in Europe, *Economic Policy*", April 2004, S. 5-62.
- Hatton, T. J., The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?, Discussion Paper Series No. 6752, London, 2008, <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP6752.asp>.
- Hofer, H., Huber, P., Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt, WIFO Preparty Teilprojekt 9, Wien 2001.
- Hofer, H., Huber, P., Wage and Mobility Effects of Trade and Migration on the Austrian Labour Market," *Empirica*, 30(2), 2003, S. 107-125.
- Hofer, H., Pichelmann, K., Schuh, A. U., "Price and quantity adjustments in the Austrian labour market", *Applied Economics*, 33(5), 2001, S. 581-592.
- Holzer, Th., Scheider, G., Casey, S., "Hirschmann auf dem Prüfstein: Voice und Exit als widerstreitende Fluchtursachen. In Asylpolitik auf Abwegen", in Holzer, Th., Scheider, G., Leske, O., Budrich, (Hrsg.) 2002, S. 114-139.
- Horvath, Th., "Immigration and the Distribution of Wages in Austria", *DANUBE: Law and Economics Review*, 3, 2012, S. 55-69.
- Huber, P., Böhs, G., Monitoring der Arbeitsmarktauswirkungen der Zuwanderung aus den neuen EU-Ländern im Regime der Freizügigkeit, WIFO und BMASK, Wien, 2011.
- Hunt, J., Gauthier-Loiselle, M., How much does immigration boost innovation?, NBER Working Paper, Cambridge, (14312), Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2008.
- ILO, International Standard Classification of Occupations. Structure, group definitions and correspondence tables. Geneva, 2012.
- Kate, M-A., The provision of protection to asylum-seekers in destination countries, The UN Refugee Agency, Working Paper 144, Genf, 2005.
- Koser, K., "Social Networks and the Asylum Cycle: the Case of Iranians in the Netherlands", *International Migration Review*, 1997, 31(3), S. 591-611.
- Langthaler, H., Trauner, H., Zivilgesellschaftliche und politische Partizipation von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in Österreich, Fallstudie im Rahmen des >node<-Projekts "Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU", Wien, 2009.
- Liebig, Th., The Labour Market Integration of Immigrants to Australia, OECD, Paris, 2006.
- Longhi, S., Nijkamp, P., Poot, J., "A Meta-Analytic Assessment of the Effects of Immigration on Wages," *Journal of Economic Surveys* 19(3), 2005, S. 451-477.
- Longhi, S., Nijkamp, P., Poot, J., "The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labor Markets: A Meta-Analysis", IZA Discussion Paper 2044, Bonn, 2006.
- Longhi, S., Nijkamp, P., Poot, J., Meta- Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration, Tinbergen Institute Discussion Paper, 2008, TI2004-134/3.

- McDowell, C., *A Tamil Asylum Diaspora: Sri Lankan Migration, Settlement and Politics in Switzerland*, Berghahn, Providence, 1996.
- Melander, E., Öberg, M., "Forced Migration: The Effects of the Magnitude and Scope of Fighting, Uppsala Peace Research Papers No. 8, Uppsala University, Sweden, 2003.
- Middleton, D., *Why asylum seekers seek refuge in particular destination countries: an exploration of key determinants*, *Global Migration Perspectives* (34), Genf, 2005.
- Mitze, T., Stephan, A., *Simultaneous-equations Analysis in Regional Science and Economic Geography*, Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation 309, Royal Institute of Technology, CESIS – Centre of Excellence for Science and Innovation Studies, 2013.
- Moore, W. H., Shellman, St. M., "Fear of Persecution, Forced Migration, 1952-1995", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 40/5, 2004, S. 723-745.
- Moore, W. H., Shellman, St. M., "Refugee or Internally Displaced Person? To Where Should One Flee?", *Comparative Political Studies*, 39/5, Sage Publications, 2006, S. 599-622.
- Moore, W. H., Shellman, St. M., *Whither Will They Go? A Global Study of Refugees' Destinations, 1965-1995*, *International Studies Quarterly*, 2007.
- Neumayer, E., *Asylum destination choice. What makes some West European countries more attractive than others?*, LSE Research Online, London, 2004, <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000610>.
- Neumayer, E., *Bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe*, LSE Research Online, London, 2005, <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000580>.
- Neumayer, E., (2005A), *Asylum recognition rates in Western Europe: their determinants, variation, and lack of convergence*, LSE Research Online, London, 2005, <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000613>.
- Nordlund, V. Pelling, L., *The New Way in a Migrant Perspective*, Stockholm, 2012.
- Per-Anders, E., Fredriksson, P., Aslund, O., "Ethnic Enclaves And The Economic Success Of Immigrants - Evidence From A Natural Experiment", *The Quarterly Journal of Economics* 118(1), 2003, S. 329-357,
- Prettner, K., Stiglbauer, A., "Auswirkungen der vollständigen Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den EU 8-Staaten", *Geldpolitik und Wirtschaft*, 4/07, 2007, S. 53-71.
- Rashid, S., "Internal Migration and Income of Immigrant Families", *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 2009, 7, S. 180-200.
- Refugee Council of Australia, *Australia's Refugee and Humanitarian Program: Community views on current challenges and future directions*, RCOA, Sydney, 2010, www.refugeecouncil.org.au/publications/intake-submission/
- Refugee Council of Australia, *Economic, civic and social contributions of refugees and humanitarian entrants – A literature review*, Refugee Council of Australia, Canberra, 2010.
- Richardson, S., Healy, J., Stack, S., Ilsley, D., Lester, L., Horrocks, J., *The Changing Labour Force Experience of New Migrants: Inter-Wave comparisons for Cohort 1 and 2 of LISA*, Report to the Department of Immigration and Multicultural and Indiginuous Affairs, Canberra, 2004.
- Robinson, V., Segrott, J., *Understanding the decision-making of asylum seekers*, Home Office Research Study 243, London, 2002, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/index.html>.
- Rotte, R., Vogler, M., "The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence", *Journal of Population Economics*, 2000, 13(3), S. 485-508.
- Scholz, A., *Warum Deutschland?, Einflussfaktoren bei der Zielstaatsuche von Asylwerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Forschungsbericht 19, Nürnberg, 2013.
- Schweighofer, J., *Gab es auf regionalsektoraler Ebene Verdrängungseffekte im Gefolge der Arbeitsmarktöffnung*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Jg.37, 2012, S. 601-614.
- Stevens, C., *Migration Category and Labour Force Status, Policy Implications in the Australian Labour Market*, Monash University, 1998.
- Stevenson, R., *Hopes Fulfilled or Dreams Shattered? From resettlement to settlement*, Conference Paper, Refugees and Economic Contributions, 2005.

- Thielemann, E. R., The effectiveness of governments' attempts to control unwanted migration. In: Parsons, Craig A., Smeeding, Timothy A., (eds.) *Immigration and the Transformation of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2006.
- UNHCR, *Asylum Trends 2013, Levels and Trends in Industrialized Countries*, Geneva, 2014.
- UNHCR, *Asylum Trends, Levels and Trends in Industrialized Countries, First half 2014*, Genf, 2014.
- UNHCR, *Flucht und Asyl in Österreich – die häufigsten Fragen und Antworten*, Wien, 2013.
- UNHCR, *Statistical Yearbook, "Sources, Methods, and Data Considerations"*, Genf, 2013, S. 14-23.
- Wadhwa, V., Saxenian, A., Rissing, B., Gary, G., *America's new immigrant entrepreneurs*, Duke University and University of California, Berkeley, 2007.
- Wilkinson, L., "Labor Market Transitions of Immigrant-Born, Refugee-Born, and Canadian-Born Youth", *Canadian Review of Sociology* 45(2), 2008, S. 151-176.
- Williams, L. S., *Understanding the Economics of Immigration*, Bureau of Immigration and Population Research, Department of Immigration and Ethnic Affairs, Canberra, 1995.
- Winkelmann, R., *Immigration Policies and their Impact: The Case of New Zealand and Australia*, IZA Discussion Paper No. 169, Bonn, 2000.
- Winter-Ebmer, R., Zimmermann, K. F., *East-West Trade and Migration: The Austro German Case*, IZA DP No. 2, Bonn, 1998.
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., "Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991", in Holzmann, R., Neck, R., (Hrsg.) *Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich*, Manz, Wien, 1996, S. 55-102.
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., (1996A), "Immigration and the Earnings of Young Native Workers", *Oxford Economic Papers*, Vol. 48, 1996, S. 473-491.
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., "Do Immigrants Displace Native Workers? The Austrian Experience", *Journal of Population Economics*, 1999.
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., "Do Immigrants Displace Native Workers? The Austrian Experience", *Journal of Population Economics*, 1999.
- Zetter, R., Griffiths, D., Ferretti, S., Pearl, M., *An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000*, Home Office Research Study 259, London, 2003, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/index.html>.