

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86



**ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN

Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989-2007

Kurzfassung

**Julia Bock-Schappelwein, Christoph Bremberger,
Robert Hierländer, Peter Huber, Käthe Knittler (WIFO),
Johannes Berger, Helmut Hofer, Michael Miess,
Ludwig Strohner (IHS)**

Wissenschaftliche Assistenz:
Stefan Fuchs, Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann,
Maria Thalhammer (WIFO)

Jänner 2009

Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989-2007

Kurzfassung

**Julia Bock-Schappelwein, Christoph Bremberger, Robert Hierländer,
Peter Huber, Käthe Knittler (WIFO), Johannes Berger, Helmut Hofer,
Michael Miess, Ludwig Strohner (IHS)**

Jänner 2009

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Höhere Studien

Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Begutachtung: Gudrun Biffi, Ewald Walterskirchen (WIFO) • Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs,
Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann, Maria Thalhammer (WIFO)

Inhalt

Die Folgen der Zuwanderung nach Österreich sind in den letzten Jahren wieder verstärkt in das Zentrum der öffentlichen und politischen Debatte gerückt. Dies hängt zum einen mit der starken Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes auf dem österreichischen Arbeitsmarkt zusammen, die trotz der guten Konjunkturlage im Jahr 2005 keinen Rückgang der Arbeitslosigkeit zuließ. Zum anderen wird diese Debatte auch von Diskussionen im Zusammenhang mit dem von Österreich gewählten Übergangsregime in Bezug auf die EU-Erweiterung getrieben. In der Literatur werden die verstärkte Zuwanderung der letzten Jahre und insbesondere ihre Auswirkungen allerdings nur wenig analysiert. Die Zuwanderung seit dem Jahr 2000 unterscheidet sich erheblich von jener der neunziger Jahre. So hat sich die Länderstruktur der Zuwandernden ebenso wie die Qualifikations- und Sektorstruktur verändert. Aufenthaltsdauer und Qualifikationsstruktur des ausländischen Arbeitskräfteangebotes werden insgesamt diverser. Vor diesem Hintergrund werden die ökonomischen Auswirkungen der zunehmend heterogenen Zuwanderung nach Österreich untersucht, und zwar die makroökonomische Aspekte, die mikroökonomischen Perspektiven, die Qualifikationsstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung sowie ein Prognoseabriss.

Rückfragen: Peter.Huber@wifo.ac.at

2009/026-1/S/WIFO-Projektnummer: 308

© 2009 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Höhere Studien

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> •
Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30,00 € • Kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34981&typeid=8&display_mode=2

Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989-2007

Kurzfassung

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Struktur der Zuwanderung	1
<i>Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung</i>	<i>1</i>
Einsatzmuster der ausländischen Arbeitskräfte in Österreich	5
<i>Die bewilligungspflichtige Zuwanderung</i>	<i>5</i>
<i>Über- und Unterqualifizierung der Zuwanderer</i>	<i>6</i>
Auswirkungen der Zuwanderung auf den österreichischen Arbeitsmarkt und die heimischen Arbeitskräfte	8
<i>Makroökonomische Untersuchungen</i>	<i>9</i>
<i>Mikroökonomische Schätzungen für 1999 bis 2005</i>	<i>12</i>
Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	15

Kurzfassung

Einleitung

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderung nach Österreich sind in den letzten Jahren wieder verstärkt in das Zentrum der öffentlichen und politischen Debatte gerückt. Dies hängt zum einen mit der in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Zuwanderung zusammen, aber auch mit der Frage nach der weiteren Vorgangsweise bezüglich des Übergangeregimes im Rahmen der Erweiterung der EU auf 25/27 Mitglieder. Anhaltspunkte für die weiteren Vorgangsweisen der Migrationspolitik sind allerdings gering, da sich die ökonomische Forschungsliteratur Österreichs mit den Effekten der verstärkten Zuwanderung in den Jahren seit der Jahrtausendwende vergleichsweise wenig auseinandergesetzt hat. Dies trifft insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt zu. Während zur Höhe der Wanderungen und ihrer Struktur einige (wenige) Studien bestehen (*Biffi – Bock-Schappelwein* 2004, 2005, 2006, 2007), gibt es zu den Auswirkungen der Migration auf den heimischen Arbeitsmarkt nur vereinzelt Untersuchungen. Hier muss man auf ältere Arbeiten zurückgreifen, die sich mit der Zuwanderung der neunziger Jahre beschäftigen.

Ziel dieser Studie ist es daher, aufbauend auf den Analysen aus den neunziger Jahren den Strukturwandel der Zuwanderung zu dokumentieren und – vor dem Hintergrund der geänderten Struktur – ihre Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft zu untersuchen. Hierbei werden vor allem die Unterschiede in den Effekten der Zuwanderung zwischen der Periode 1989 bis 1992 und jener der Jahre seit 2000 untersucht. Im Mittelpunkt des Interesses steht der Zeitraum vom Ende der achtziger Jahre bis 2007, in dem sich der AusländerInnenanteil an der Bevölkerung (nach Staatsbürgerschaft) von einem Ausgangsniveau von rund 4% auf über 10% erhöht hat. Insbesondere werden dabei drei zentrale Fragestellungen angesprochen: Erstens wird analysiert, wie sich die Struktur und das Niveau der Zuwanderung nach Österreich im letzten Jahrzehnt geändert hat, wobei hier vor allem die Qualifikationsstruktur der ZuwandererInnen im Mittelpunkt steht. Zweitens wird untersucht, wie die nach Österreich zugewanderten Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt eingesetzt werden und drittens werden die Auswirkungen dieser Zuwanderung auf die österreichische Wirtschaft, im Vergleich zu den Jahren 1989/1992, analysiert.

Struktur der Zuwanderung

Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung

Dabei zeigt sich zunächst ein deutlicher Wandel der Struktur der Zuwanderung im letzten Jahrzehnt. Dieser war vor allem durch Verschiebungen zwischen den Sendeländern geprägt.

Im Jahr 1981 entstammten (mit 63,8%) noch annähernd zwei Drittel der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich den beiden traditionellen Gastarbeiterländern Türkei und ehemaliges Jugoslawien. Im Jahr 2007 lag deren gemeinsamer Anteil – primär aufgrund von Einbürgerungen – bereits unter der Hälfte (47,9%). Deutsche Staatsangehörige lösten im Jahr 2007 TürkInnen als zweitstärkste ausländische Bevölkerungsgruppe in Österreich ab. Ihr Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich lag 2007 bei 14,5% (gegenüber 12,8% bei den TürkInnen). Neben Deutschen kamen in den letzten Jahren aber auch verstärkt Personen aus den alten und neuen EU-Ländern sowie hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten, Flüchtlinge und AsylwerberInnen nach Österreich. Im Jahr 2007 teilte sich die Nettozuwanderung von ausländischen Staatsangehörigen nach Österreich im Ausmaß von +38.200 bereits zu 65,8% auf Personen aus der EU 27 und zu 34,2% auf Drittstaaten auf, wobei der Großteil der Nettozuwanderung aus der EU 15 auf Deutschland und von der EU 27 auf Rumänien entfiel. Die beiden traditionellen Gastarbeiterregionen, ehemaliges Jugoslawien und Türkei, stellten 12,5% der Nettozuwanderung, Personen aus Asien 10,7%.

Die Qualifikationsstruktur der Zuwandernden hat sich im letzten Jahrzehnt zwar verbessert, bleibt aber im Vergleich der entwickelten Länder schlecht

Die zunehmende Diversität innerhalb der Gruppe ausländischer Arbeitskräfte drückt sich in einer stärkeren Streuung nach Herkunftsländern und, damit verbunden, einer größeren Heterogenität in den Qualifikationen der MigrantInnen in Österreich aus. Laut Daten der Arbeitskräfteerhebung hatten rund 36% der in den späten achtziger Jahren zugewanderten Bevölkerung höchstens die Pflichtschule abgeschlossen, nur 10% der ausländischen Bevölkerung hatte einen Universitätsabschluss oder eine äquivalente Ausbildung. Im Zeitraum 2003 bis 2006 lag der Anteil der PflichtschulabsolventInnen zwar immer noch bei 32,3% (und damit deutlich höher als 21,6% in der einheimischen Bevölkerung), der Anteil der AkademikerInnen betrug allerdings bereits 18,1% und war damit ebenfalls höher als unter der in Österreich geborenen Bevölkerung (bei der der AkademikerInnenanteil bei 10% lag). Im Vergleich zur österreichischen Bevölkerung ist die im Ausland geborene Bevölkerung in Österreich somit zunehmend stark an den beiden Extremen der Bildungsverteilung angesiedelt. Überdurchschnittlich hohen Anteilen an gering und hoch qualifizierten MigrantInnen stehen unterdurchschnittlich hohe Anteile im mittleren Qualifikationssegment gegenüber.

Im internationalen Vergleich ist Österreich aber immer noch ein Land, in dem zwar viele AusländerInnen studieren, aber wenige nach dem Studium in Österreich bleiben; in der Folge lebt nur ein geringer Anteil an hoch qualifizierten MigrantInnen, insbesondere aus Drittstaaten, in Österreich; überdies besteht eine im internationalen Vergleich hohe Emigration hoch qualifizierter Einheimischer. Nach einer neueren Studie der OECD (2008) ist Österreich das Land mit dem geringsten Anteil an AkademikerInnen unter den im Ausland Geborenen. Der AkademikerInnenanteil unter den im Ausland Geborenen liegt mit 11,3% hinter Polen an letzter Stelle unter den OECD-Ländern. Dies spiegelt sich auch in der Berufsstruktur der im Ausland Geborenen wider. Nur in Deutschland und Griechenland ist der Anteil der so genannten ‚Professio-

nals' (diese umfassen WissenschaftlerInnen und Berufe auf Maturaniveau) unter den im Ausland geborenen Beschäftigten geringer als in Österreich.

Allerdings weisen diese Vergleiche Österreich auch als ein Land aus, in dem überdurchschnittlich viele AusländerInnen studieren. Der Anteil der ausländischen Studierenden liegt nach den Daten der *OECD* (2008) bei 11,5% und ist (hinter Luxemburg, der Schweiz und Australien) der viert höchste unter den 23 OECD-Ländern, für die Daten vorliegen. Allerdings zeigen diese OECD-Daten auch, dass in Österreich die Emigrationsrate der AkademikerInnen relativ hoch ist. Hinter Irland, Polen, Großbritannien und der Schweiz liegt Österreich hier mit 9,8% an 5. Stelle unter den 25 OECD-Ländern.

Die Sendelandstruktur, die Zuwanderungspolitik und das Alter, in dem zugewandert wird, sind die wesentlichsten Einflussgrößen auf die Bildungsstruktur der MigrantInnen

Die Bildungsstruktur der Zuwandernden hat sich im letzten Jahrzehnt zwar gebessert, allerdings waren die hier erzielten Fortschritte geringer als in anderen Ländern, sodass sich die Position Österreichs im internationalen Vergleich nicht verbessert hat. Somit entsteht die Frage, welche Faktoren die Bildungsstruktur der Zuwanderung beeinflussen und wie diese verbessert werden kann. Nach den Ergebnissen der in dieser Studie durchgeführten Analysen sind dabei (in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit) die Sendelandstruktur, die Zuwanderungspolitik und das Alter, bei dem zugewandert wird, die wesentlichsten Einflussgrößen auf die Bildungsstruktur der MigrantInnen.

So hängt die Bildungsstruktur der Zuwanderung auch nach Berücksichtigung anderer Faktoren ganz wesentlich vom Sendeland ab. Die Wahrscheinlichkeit, dass (bei sonst gleichen persönlichen Charakteristika) eine im ehemaligen Jugoslawien oder der Türkei geborene Person höchstens einen Pflichtschulabschluss besitzt, ist unseren Ergebnissen zufolge markant höher als unter Personen aus den alten EU-Staaten (ehemaliges Jugoslawien: +41 Prozentpunkte, Türkei: +59 Prozentpunkte) und die Wahrscheinlichkeit, dass Personen aus diesen Ländern einen tertiären Bildungsabschluss haben, ist deutlich niedriger. Staatsangehörige aus den 12 neuen EU-Staaten weisen im Vergleich zu den alten EU-Staaten dagegen lediglich eine um 8 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, höchstens die Pflichtschule abgeschlossen zu haben. Der Unterschied hinsichtlich der tertiären Ausbildung fällt mit 2 Prozentpunkten noch geringer aus.

Insgesamt sind somit unter den zahlenmäßig relevantesten Gruppen am österreichischen Arbeitsmarkt Personen aus den 14 alten EU-Staaten, gefolgt von Staatsangehörigen aus den 12 neuen EU-Staaten die am besten qualifizierten Arbeitskräfte. Die am schlechtesten qualifizierten Arbeitskräfte sind hingegen in der Türkei oder Jugoslawien geboren. Eine Verlagerung der Zuwanderung zu Zuwandernden aus den 12 neuen EU Mitgliedstaaten, etwa im Gefolge des Endes der Übergangsfristen der letzten beiden Erweiterungen, lässt infolge des höheren

Bildungsgrades der Bevölkerung dieser Länder erwarten, dass sich die Qualifikationsstruktur der Zuwandernden insgesamt verbessert.

Außerdem haben das Zuwanderungsjahr und das Alter bei der Zuwanderung einen signifikanten Einfluss auf die Qualifikation der zugewanderten Personen. Zuwandernde, die in der Phase der Gastarbeiterzuwanderung in den sechziger und siebziger Jahren nach Österreich gekommen sind, haben im Vergleich zu den Personen, die vor 1960 nach Österreich gekommen sind, eine rund 3 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, hoch gebildet zu sein, und eine um 8 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, höchstens die Pflichtschule abgeschlossen zu haben. Im Gegensatz dazu sind Personen, die seit der Einführung der Fremden-Gesetzesnovelle 2002 mit Jahresanfang 2003 nach Österreich gekommen sind, selbst nach Kontrolle für die geänderte Länderstruktur der Zuwanderung, signifikant besser qualifiziert. Sie haben eine rund 2 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, hoch qualifiziert zu sein, und eine um 6 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, höchstens die Pflichtschule abgeschlossen zu haben. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die Bemühungen der Migrationspolitik der letzten Jahre, verstärkt hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen, zu einer Verbesserung der Bildungsstruktur der Zuwandernden in Österreich geführt haben, die allerdings, wie bereits dargestellt nicht ausreichte, um die relativ schlechte Position Österreichs im internationalen Vergleich zu verbessern.

Schlussendlich sind auch Jugendliche, die im Alter zwischen 16 und 19 Jahren nach Österreich zugewandert sind, im Vergleich zu Jugendlichen, die bis zu einem Alter von 15 Jahren nach Österreich zugewandert sind, deutlich schlechter ausgebildet. Sie haben eine um 11 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, höchstens die Pflichtschule abgeschlossen zu haben und eine um 3 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit eines Tertiärabschlusses. Ähnlich gut ausgebildet wie Personen, die mit unter 15 Jahren nach Österreich gekommen sind, sind Personen, die im Alter zwischen 20 bis 29 Jahren nach Österreich migrierten. Anschließend wird die Qualifikationsstruktur der Zuwandernden wieder schlechter. Personen, die im Alter von mindestens 40 Jahren nach Österreich gekommen sind, haben eine um rund 3 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit gering qualifiziert zu sein.

Die Gruppe der Personen, die im Alter zwischen 16 bis 19 Jahren zuwandert, stellt somit eine besondere Zielgruppe für die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik dar. Bei ihnen dürfte die migrationsbedingte Diskontinuität in der Bildungskarriere dazu beitragen, die Schullaufbahn abzubrechen. Dementsprechend wichtig ist es, das Schulwesen in eine umfassende Strategie zur höheren Qualifizierung der im Ausland Geborenen einzubeziehen.

Einsatzmuster der ausländischen Arbeitskräfte in Österreich

Die bewilligungspflichtige Zuwanderung

Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung wird aber auch durch rechtliche Regelungen der Zugangs- und Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem österreichischen Arbeitsmarkt bestimmt. Vor diesem Hintergrund werden die Strukturmerkmale des Teilbereichs des administrativ steuerbaren Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt, der im Wesentlichen durch die Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) abgegrenzt wird, gesondert behandelt. Mit dem Beitritt Österreichs zum EWR 1994 reduzierte sich der Personenkreis bewilligungspflichtig beschäftigter AusländerInnen auf Drittstaatsangehörige bzw. Personen oder Tätigkeiten, die nicht vom Geltungsbereich des Ausländerbeschäftigungsgesetzes ausgenommen sind, und auf die Bundeshöchstzahl ausländischer Arbeitskräfte angerechnet werden. Die vergleichsweise gut qualifizierten Arbeitskräfte aus den alten EU-Staaten fallen seither ebenso wenig unter den administrativ steuerbaren Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt, wie hoch qualifizierte ausländische Arbeitskräfte, die zeitlich befristet als Medienbedienstete, besondere Führungskräfte oder ForscherInnen in Österreich tätig sind (*Biffli – Bock-Schappelwein, 2007, Bock-Schappelwein et al., 2008*). Andererseits spielen so genannte Schlüsselkräfte, obwohl der steuerbare Neuzuzug nach Österreich seit 2003 auf hoch qualifizierte Personen beschränkt wurde, für die bewilligungspflichtige Beschäftigung eine nur untergeordnete Rolle.

Administrativ steuerbarer Zugang zum Arbeitsmarkt ist schlechter qualifiziert, oft männlich, und arbeitet häufiger in Saisonbranchen als der Gesamtzuzug

Dafür finden sich unqualifizierte Arbeitskräfte, die nur noch zeitlich befristet in Österreich arbeiten dürfen, in der bewilligungspflichtigen Beschäftigung. Das administrativ steuerbare Teilsegment der AusländerInnenbeschäftigung konzentriert sich damit in viel stärkerem Maße als die gesamte AusländerInnenbeschäftigung in Österreich auf Personen mit niedrigen Qualifikationen, was auch durch die vorliegenden Daten bestätigt wurde. Außerdem zeigt sich, von dem geringen formalen Bildungsniveau ausgehend, in den letzten Jahren höchstens ein Höherqualifizierungstrend beim administrativ steuerbaren Teilbereich der AusländerInnenbeschäftigung, der hauptsächlich durch Arbeitskräfte aus den Beitrittsstaaten von 2004 getrieben wurde.

Weitere Unterscheidungsmerkmale im Vergleich zur gesamten AusländerInnenbeschäftigung ergeben sich durch einen geringeren Frauenanteil, insbesondere bei den Arbeitskräften aus den Beitrittsstaaten von 2004. In Bezug auf die Branchenstruktur konzentriert sich die bewilligungspflichtige Beschäftigung als Abbild der rechtlichen Regelungen in stärkerem Maße als die gesamte AusländerInnenbeschäftigung auf die saisonabhängigen Branchen Land- und Forstwirtschaft, Bauwesen und Tourismus. Personen aus den 2004 beigetretenen Staaten

arbeiteten im Jahr 2007 hauptsächlich im Tourismus (18,7%), in der Land- und Forstwirtschaft (14,8%), im Bauwesen (13,7%) und in der Metallindustrie (6,6%) und Personen aus den 2007 beigetretenen Staaten hauptsächlich in der Land- und Forstwirtschaft (24,1%), im Tourismus (10,9%) und im Handel (6%). Drittstaatsangehörige konzentrierten sich besonders auf den Tourismus (13,1%), das Bauwesen (9,9%) und die unternehmensnahen Dienstleistungen (8,3%).

Hinzu kommen große Altersunterschiede bei den bewilligungspflichtig beschäftigten Männern, insbesondere im Bauwesen sind 36,5% der Männer aus den Beitrittsstaaten von 2004 mindestens 50 Jahre alt. Insgesamt war das Durchschnittsalter mit 38 Jahren (Männer 38,4 Jahre, Frauen 37,4 Jahre) um gut 1 Jahr höher als unter der gesamten AusländerInnenbeschäftigung in Österreich. Bei den Männern reichte das Altersspektrum im Jahr 2007 von durchschnittlich 34,2 Jahren unter den Beitrittsstaaten von 2007, über 38 Jahren bei den Drittstaatsangehörigen bis hin zu 39,4 Jahren unter den Beitrittsstaaten von 2004 und bei den Frauen von 33,2 Jahren unter den Beitrittsstaaten von 2007, über 35,7 Jahren unter den Beitrittsstaaten von 2004 bis hin zu den Drittstaatsangehörigen mit 37,9 Jahren.

Die zunehmende Kurzfristigkeit der Beschäftigung bei Arbeitskräften aus den 2004 beigetretenen Staaten ist darüber hinaus Ausdruck des Stellenwertes der bewilligungspflichtigen Beschäftigung als Instrument zur Abfederung und Überbrückung von sehr kurzfristig auftretenden Arbeitskräfteknappheiten auf dem Arbeitsmarkt. Im Jahr 2007 waren 63,2% der Arbeitskräfte aus den Beitrittsstaaten von 2004 höchstens 6 Wochen in Österreich beschäftigt, bzw. 43,1% aus den beiden Beitrittsstaaten von 2007 und 25,2% der Drittstaatsangehörigen. Insgesamt arbeiteten Arbeitskräfte aus der EU 10 (ohne Malta, Zypern) durchschnittlich 4 Monate in Österreich, Arbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien 5,8 Monate.

Über- und Unterqualifizierung der Zuwanderer

Die Zuwanderer haben erhebliche Probleme bei der Verwertung ihres im Ausland erworbenen Humankapitals

Im Ausland geborene Arbeitskräfte in Österreich werden deutlich häufiger als in Österreich Geborene in Berufen eingesetzt, die unter ihrem Qualifikationsniveau liegen. Sie sind also oftmals für ihren Beruf überqualifiziert (*Gächter 2006, Biffl et al., 2008*). Insgesamt arbeiteten laut österreichischer Arbeitskräfteerhebung im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 rund die Hälfte (47,4%) der im Ausland geborenen AkademikerInnen in einem Beruf unter ihrem Qualifikationsniveau, bei den im Inland geborenen lag dieser Anteil bei 30,1%. Bei MaturantInnen sind 66,8% der im Ausland geborenen überqualifiziert, aber nur 47,3% der InländerInnen. Bei LehrabsolventInnen liegt dieses Verhältnis bei 21,5% (für im Ausland Geborene) zu 9% (für im Inland Geborene).

MigrantInnen können ihr im Ausland erworbenes Humankapital daher nur sehr bedingt auf dem österreichischen Arbeitsmarkt verwerten. Obwohl im Rahmen dieser Studie nichts darüber gesagt werden kann, ob die Ursache für diese Probleme in unterschiedlichen

Bildungssystemen, mangelnder Anrechenbarkeit von Abschlüssen, fehlenden Fremdsprachenkenntnissen, den institutionellen Bedingungen des österreichischen Arbeitsmarktes oder auch nur schlichtweg in einer Diskriminierung gegen im Ausland Geborene liegen, zeigt sich doch, dass dieser Befund für Zuwandernde aus fast allen Herkunftsländern gilt. Die einzige Ausnahme sind hier Personen, die in Deutschland oder einem anderen Land der (alten) EU 15 geboren sind. Bei ihnen ist das Ausmaß der Überqualifizierung in keinem der Ausbildungssegmente signifikant höher als bei in Österreich geborenen Arbeitskräften.

Besondere Probleme beim Humankapitaltransfer haben Personen aus den traditionellen Gastarbeiterländern und AkademikerInnen sowie MaturantInnen

Besondere Probleme beim Humankapitaltransfer haben Personen, die im ehemaligen Jugoslawien oder in der Türkei geboren wurden, aber auch AkademikerInnen und MaturantInnen aus Rumänien und Polen. Nach unseren Schätzungen liegt die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person aus diesen Herkunftsregionen, die AkademikerIn oder MaturantIn ist, in einem Beruf arbeitet, der unter ihrem Qualifikationsniveau liegt, um 30 Prozentpunkte oder mehr höher als bei einer vergleichbaren Person, die in Österreich geboren wurde. Bei LehrabsolventInnen ist die Wahrscheinlichkeit für den Job überqualifiziert zu sein, bei Personen aus den traditionellen Gastarbeiterländern um etwa 14 Prozentpunkte höher als bei in Österreich Geborenen.

Überdies zeigen unsere Regressionsanalysen auch, dass vor allem MaturantInnen und AkademikerInnen Probleme haben, ihr erworbenes Humankapital auf dem österreichischen Arbeitsmarkt umsetzen zu können beziehungsweise ausbildungsadäquat eingesetzt zu werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine im Ausland geborene Person mit Maturabschluss einen Beruf ausübt, der unter ihrem Qualifikationsniveau liegt, ist um 21 Prozentpunkte höher als bei einer vergleichbaren im Inland geborenen Person. Bei einer im Ausland geborenen AkademikerIn beträgt der entsprechende Unterschied 12,4 Prozentpunkte, wobei auch hier die Unterschiede für Personen, die in einem anderen EU 15-Land geboren sind, sehr gering (bzw. nicht vorhanden) sind, und für MigrantInnen aus den traditionellen Gastarbeiterländern oder aus Polen und Rumänien besonders hoch sind. Die geringsten Probleme bei der Verwertung ihrer im Ausland erworbenen Fähigkeiten haben hingegen LehrabsolventInnen. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine im Ausland geborene Person mit Lehrabschluss einen Beruf ausübt, der unter ihrem Qualifikationsniveau liegt, ist nur rund 8 Prozentpunkte höher als bei einer vergleichbaren im Inland geborenen Person.

Neben diesen Unterschieden steigt das Risiko, überqualifiziert beschäftigt zu sein, auch mit dem Zuwanderungsalter der MigrantInnen. Insbesondere unterscheidet sich die Wahrscheinlichkeit, überqualifiziert beschäftigt zu sein, zwischen Personen, die im Alter von unter 15 Jahren zuwanderten und daher den Großteil ihrer Ausbildung in Österreich erhielten, kaum mehr von jener der in Österreich Geborenen.

Das Risiko, überqualifiziert beschäftigt zu sein, sinkt nur langsam mit der Aufenthaltsdauer

Insgesamt deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit eines überqualifizierten Einsatzes von im Ausland geborenen Arbeitskräften stark von der abgeschlossenen Ausbildung und dem Sendeland abhängen. Auffällig ist dabei, dass diese Probleme der ausländischen Bevölkerung in Österreich dort am geringsten sind, wo in den letzten Jahren besondere Bemühungen um eine bessere formale Anrechenbarkeit von Qualifikationen unternommen wurden (etwa bei MigrantInnen aus den anderen EU-Ländern und im universitären Bereich), oder wo Sprachprobleme nur eine untergeordnete Rolle spielen (z. B. bei MigrantInnen aus Deutschland). Sprachliche Integration und verstärkte Bemühungen um eine formale Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen gehören daher zu den wohl wirksamsten Maßnahmen zur Verhinderung von Überqualifikation. Neben solchen Maßnahmen scheinen aber auch einige institutionelle Besonderheiten des österreichischen Arbeitsmarktes (wie z. B. der hohe Insideranteil und die starke Betonung des Senioritätsprinzips) eine wichtige Barriere darzustellen, sodass auch hier Maßnahmen für eine bessere Integration überlegt werden könnten.

Einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass die Probleme des Humankapitaltransfers auch ein Integrationsproblem darstellen. Es wäre daher zu vermuten, dass diese Probleme vor allem in den ersten Jahren nach der Migration von großer Bedeutung sind. Dies wird zum Teil durch unsere Ergebnisse bestätigt. So unterscheidet sich nach unseren deskriptiven Auswertungen die Wahrscheinlichkeit einer überqualifizierten Beschäftigung zwischen im In- und Ausland Geborenen, vor allem für jene im Ausland Geborenen, die nach 1980 zuwanderten. Bei im Ausland geborenen AkademikerInnen und MaturantInnen, die in den sechziger oder siebziger Jahren nach Österreich wanderten, unterscheiden sich diese Wahrscheinlichkeiten nicht mehr von denen im Inland Geborenen. Dies scheint darauf hin zu deuten, dass es den im Ausland Geborenen mit der Zeit gelingt, einen ihren Qualifikationen entsprechenden Beruf zu finden. Der Zeitraum von über 20 Jahren, in welchem dies gelingt, erscheint allerdings – selbst wenn dieser Zeitraum durchaus dem in der internationalen Literatur gefundenen entspricht (*Chiswick – Miller, 1995, 2007*) – lange zu sein. Integrationspolitische Maßnahmen, wie die Sprachförderung, könnten hier zu einer Verkürzung des Zeitraums beitragen.

Auswirkungen der Zuwanderung auf den österreichischen Arbeitsmarkt und die heimischen Arbeitskräfte

Neben der Feststellung des Qualifikationsprofils und des Grades der Über- und Unterqualifizierung von ausländischen Arbeitskräften ist es auch Ziel der vorliegenden Studie die Auswirkungen der Zuwanderung auf den heimischen Arbeitsmarkt und einheimische Arbeitskräfte zu untersuchen, wobei hier angesichts der doch deutlich geänderten Struktur der Zuwanderung Anfang der 2000er Jahre die Frage im Mittelpunkt stand, ob diese strukturellen Änderungen

zu anderen gesamtwirtschaftlichen Effekten der Zuwanderung seit der Jahrtausendwende führten als in der Zuwanderungswelle der frühen neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts.

Makroökonomische Untersuchungen

Zuwanderung hat in den ersten Jahren spürbare Effekte auf die Arbeitslosigkeit und Löhne, langfristig sind die negativen Effekte auf Arbeitslosigkeit und Lohn allerdings gering und die Wertschöpfung steigt

Der Einfluss vergangener sowie zukünftiger Nettozuwanderungsveränderungen auf die österreichische Volkswirtschaft wurde mit Hilfe eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells untersucht. In diesem Modell wird die Arbeitslosenquote über ein Suchmodell der Arbeitslosigkeit bestimmt. Im Einklang mit empirischer Evidenz und ökonomischer Theorie findet das zusätzliche Arbeitskräfteangebot (Migration) als Folge der Kapitalstockanpassung in diesem Modell langfristig eine Beschäftigung und erhöht die Wertschöpfung. Kurzfristig führt Migration hingegen zu einem niedrigeren Lohnniveau und steigender Arbeitslosigkeit. Die Höhe dieser Effekte wird, ebenso wie der Zeitraum binnen dessen die Arbeitslosigkeit zu ihrem gleichgewichtigen Niveau zurückkehrt, endogen bestimmt. Die Simulation der Zuwanderungsschocks zu Beginn der 1990er und 2000er Jahre zeigt, dass die Effekte der Immigration insbesondere in den ersten Jahren nach einer Zuwanderung spürbar sein können, längerfristig jedoch nur gering sind. Die Erhöhung der Wertschöpfung hingegen ist dauerhaft. Die dynamische Entwicklung der Ökonomie infolge der kräftigeren Immigration ist mit den Ergebnissen von *Barrell et al.* (2006) vergleichbar.

Langfristig hat die zusätzlich zur Regelzuwanderung stattgefundene Zuwanderung in Höhe von 280.000 Personen zu Beginn der neunziger Jahre zu einem Anstieg der Wertschöpfung nach 15 Jahren von über 3,5% geführt. Die Beschäftigung liegt zu Ende der Betrachtungsperiode sogar um beinahe 4,5% höher als im Basisszenario (d.h. die durchschnittliche Produktivität je Arbeitskraft sank um 1%) und die Reduktion des Lohnniveaus beträgt nach 15 Jahren nur noch 0,5%. Für Personen mit mittlerer und hoher Qualifikation war die Veränderung noch deutlich geringer und verschwindet nach 15 Jahren fast gänzlich. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote zeigt ein ähnliches Bild, sie steigt zuerst und geht anschließend wieder zurück.

Mittelfristig hatte der Anstieg des Arbeitskräfteangebots spürbare Auswirkungen auf die Arbeitskosten bzw. Löhne und auch auf die Arbeitslosigkeit. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit erreicht in dieser Simulation im vierten Jahr ein Maximum von rund 0,8 Prozentpunkten und geht über die Zeit zurück. Im Durchschnitt über alle ArbeitnehmerInnen sind die Arbeitskosten mittelfristig (über 4 Jahre) um maximal 1,3% gegenüber dem Basisszenario gesunken. Die Simulation zeigt, dass vor allem Personen mit geringer Qualifikation von dieser "Zuwanderungswelle" betroffen waren. Dies ist auf die Qualifikationsstruktur der ZuwandererInnen Ende

der achtziger Jahre zurückzuführen, sodass die Konkurrenz am Arbeitsmarkt vor allem innerhalb dieser Gruppe deutlich stärker wurde.

Die Zuwanderung zu Beginn der 2000er Jahre wies eher ein bipolares Ausbildungsmuster auf. Gegenüber der bereits ansässigen Bevölkerung waren gering qualifizierte Personen weiterhin überproportional vertreten, jedoch auch Personen mit hoher Qualifikation. Damit kam es auch bei den Hochqualifizierten zu einem stärkeren Konkurrenzkampf am Arbeitsmarkt. Verglichen mit der Zuwanderung in den neunziger Jahren wanderten in diesem Zeitraum, mit rund 210.000 Personen über der Regelzuwanderung, deutlich weniger Personen nach Österreich ein.

In der Simulation dieser Zuwanderung legte die Beschäftigung im betrachteten Simulationszeitraum (15 Jahre) infolge der stärkeren Zuwanderung um über 3,5%, die Wertschöpfung um über 3% zu. Die durchschnittliche Produktivität je Beschäftigtem ging daher um 0,5% zurück. Verglichen mit der Zuwanderung der neunziger Jahre zeigen sich die Konsequenzen der besseren Ausbildungsstruktur der ZuwandererInnen. 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 in dieser Phase der Zuwanderung nach 15 Jahren aber bei über 85% (und die Beschäftigung bei 81%) des Effektes in den 1990er Jahren. Die unterschiedliche Struktur zeigt sich auch bei den Arbeitskosten bzw. Löhnen. Die langfristigen Effekte der Zuwanderung der 2000er Jahre waren damit durch höhere BIP- und geringere Lohn- und Arbeitslosigkeitseffekte geprägt.

Auch die Verteilungswirkungen unterscheiden sich zwischen beiden Zuwanderungsepisoden: Waren in der Zuwanderung der neunziger Jahre kurzfristig vor allem Geringqualifizierte von der Zuwanderung betroffen, so ist eine deutlich stärkere lohndämpfende Wirkung in der 2000er-Zuwanderung nach 15 Jahren auch bei Personen mit hoher Qualifikation feststellbar. Im Durchschnitt über alle ArbeitnehmerInnen steigen die Löhne gegenüber dem Basisszenario nach 15 Jahren um 0,4% schwächer. Der maximale Anstieg der Arbeitslosigkeit im betrachteten Zeitraum beträgt nach fünf Jahren 0,5 Prozentpunkte und ist nach 15 Jahren mit 0,1 Prozentpunkten fast gänzlich verschwunden.

In beiden Szenarien sinkt anfänglich, infolge des verzögerten Anpassungsprozesses des Kapitalstocks, das BIP pro Kopf. Während dieses über den gesamten betrachteten Zeitraum bei der 1990er-Zuwanderung unter dem Basisszenario bleibt, steigt es in der 2000er-Zuwanderung ab dem Jahr 2012 leicht an und liegt nach 15 Jahren um rund 0,2% höher als im Basisszenario. In der 1990er-Zuwanderung beträgt dieser Wert nach 15 Jahren -0,5%. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Wirkungen auf die Steigerung des BIP pro Kopf von der Struktur der Zuwanderung abhängen. Ähnlich sinkt in den Simulationen zu den 1990er Jahren die Produktivität je unselbständig Beschäftigtem um 1%, in den 2000er Jahren aber nur um 0,5%. Die bessere Qualifikationsstruktur der Zuwanderung führt auch zu geringeren durchschnittlichen Produktivitätsverlusten.

Eine Zuwanderung in der Höhe der hohen Wanderungsvariante der Bevölkerungsprognose ermöglicht eine um 2,8% höhere Wertschöpfung

Die Wirkungen der oberen und unteren Wanderungsvarianten von Statistik Austria unterscheiden sich deutlich voneinander. Steigt im ersten Fall das BIP nach 15 Jahren um 2,8% gegenüber dem Basisszenario mit der mittleren Wanderungsvariante an, sinkt es in der unteren Variante um 1,3%. Die Beschäftigung liegt in der oberen Variante um etwa 3,1% höher, in der unteren Variante um 1,3% niedriger. Die unterschiedlichen Annahmen über das Arbeitskräfteangebot in Relation zur Hauptwanderungsvariante haben auch Auswirkungen auf die Lohn- und Arbeitslosenentwicklung. In der oberen Wanderungsvariante ist die Lohndynamik etwas moderater und die Löhne sind um 0,4% niedriger als in der Basisvariante. Sollte die niedrige Wanderungsvariante greifen, dann weicht die Lohndynamik nur geringfügig vom Basisszenario ab. Die Löhne liegen um 0,1% höher als im Basisszenario.

Ebenso ist der Effekt auf die Arbeitslosenquote langfristig gering. Liegt sie in der oberen Variante nach 15 Jahren um rund 0,2 Prozentpunkte höher als im Basisszenario, so liegt sie in der unteren Variante um nur 0,05 Prozentpunkte niedriger. Die Simulation zeigt deutlich, dass eine Verteilung der Zuwanderung über mehrere Jahre zu geringeren Friktionen am Arbeitsmarkt und in der gesamten Ökonomie führt. Die Marktteilnehmer haben länger Zeit Anpassungen durchzuführen. Diese Ergebnisse würden für eine schrittweise Öffnung der Arbeitsmärkte für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten bereits während der Laufzeit der Übergangsfristen sprechen, um so eine sehr rasche Zuwanderung nach deren Ende zu vermeiden.

Eine Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung kann deutliche Wachstumseffekte mit sich bringen, und verändert auch die Verteilungswirkungen der Zuwanderung deutlich

Wie bereits oben angesprochen, spielt die Zusammensetzung der Ausbildung der MigrantInnen eine wichtige Rolle für die makroökonomischen Effekte der Zuwanderung. Um diesen Effekt zu isolieren, werden verschiedene Szenarien unterstellt. Es wird analysiert, mit welchen Effekten zu rechnen ist, falls die Nettozuwanderung gänzlich aus dem EU 27- und dem EU 15-Raum kommen würde. Die Mischform EU 15/EU 12 unterstellt, dass die Immigration aus den EU 15-Ländern in der bisherigen Form erhalten bleibt und die Ausbildungsstruktur aus den Drittstaaten jener der EU 12 entspricht. Prinzipiell kann man festhalten, dass die ZuwandererInnen aus den Ländern der EU 15 einen sehr hohen Anteil an Personen mit hoher Qualifikation haben, während der Anteil der Geringqualifizierten gering ausfällt. Die Zuwanderung aus den EU 27-Ländern weist zwar ebenfalls einen hohen, aber etwas niedrigeren, Anteil an hoch qualifizierten Personen auf, es findet eine Verschiebung zur mittleren Qualifikation statt. Die EU 15/EU 12-Simulation ist vor allem von einer Verschiebung von der Gruppe der Geringqualifizierten zu Personen mit mittlerer Qualifikation geprägt.

Die Simulationen über die ersten 15 Jahre zeigen deutliche makroökonomische Effekte. Wie zu erwarten, sind die Effekte bei völliger Zuwanderung aus den EU 15-Ländern am stärksten.

Nach 15 Jahren liegt das BIP um 1,1% höher als bei Beibehaltung der derzeitigen Ausbildungsstruktur. Auch die Beschäftigung steigt mit rund 0,6% deutlich an. Die Nettolöhne der Geringqualifizierten steigen um rund 2,1%, während jene der Hochqualifizierten um 1,9% sinken. Die Arbeitslosenquote würde um rund 0,3 Prozentpunkte sinken, wobei wiederum der stärkste Rückgang bei den Geringqualifizierten gegeben wäre. Da sich die Bevölkerungsgröße infolge der Strukturverschiebung nicht verändert, steigt das BIP pro Kopf im selben Ausmaß wie das BIP, also um 1,1%. Die Wirkungen in den anderen beiden Simulationen sind etwas geringer. In der EU 15/EU 12-Simulation liegen nach 15 Jahren das BIP immer noch um über 0,4% und die Beschäftigung um 0,3% über jenen des Basisszenarios, die Arbeitslosenquote sinkt um 0,2 Prozentpunkte. Ebenso sind die Effekte auf die Nettolöhne, mit +1,6% für Geringqualifizierte, beträchtlich.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen der Simulationsergebnisse

Die Simulationen lassen den Schluss zu, dass Zuwanderung zwar in den ersten Jahren spürbare Effekte auf den Arbeitsmarkt hat, langfristig sind diese negativen Effekte auf Arbeitslosigkeit und Lohn allerdings gering, sodass hier vor allem der Anstieg der Wertschöpfung erwähnenswert ist. Überdies zeigen die Simulationen, dass sowohl aus kurz- bis mittelfristiger als auch aus langfristiger Perspektive eine besser qualifizierte Zuwanderung und eine über die Zeit gleichmäßig verteilte Zuwanderung bei qualifikationsadäquater Beschäftigung der MigrantInnen zu makroökonomisch besseren Ergebnissen führt als eine gering qualifizierte oder aber auch sehr sprunghafte Zuwanderung. Wenn es daher im Rahmen der Zuwanderungspolitik gelingt die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung zu heben und (zum Beispiel durch aktives Nutzen der Übergangsfristen für eine teilweise Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes) Zuwanderung gleichmäßiger über die Zeit zu verteilen, dann sollte dies sowohl aus lang- als auch aus kurzfristiger Perspektive zu besseren gesamtwirtschaftlichen als auch verteilungspolitischen Wirkungen der Zuwanderung beitragen.

Mikroökonomische Schätzungen für 1999 bis 2005

Neben den makroökonomischen Simulationen wurden in dieser Studie aber auch mikroökonomische Untersuchungen zu den Auswirkungen der Zuwanderung vorgenommen. Hierbei werden auch Verteilungsaspekte in Betracht gezogen.

Die Zuwanderung der Jahre 1999 bis 2005 hatte zumeist statistisch insignifikante Auswirkungen auf das Lohnniveau und die mittelfristige Beschäftigungswahrscheinlichkeit

Insgesamt deuten die Ergebnisse dabei auf nur wenige statistisch signifikante Auswirkungen der Zuwanderung der Jahre 1999 bis 2005 auf den österreichischen Arbeitsmarkt hin. Die Mehrheit der Ergebnisse der in dieser Studie vorgenommenen mikroökonomischen Schätzungen zeigt, dass in diesem Zeitraum Zuwanderung keinen statistisch signifikanten Einfluss auf

die Lohnhöhe und die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit hatte. Die geschätzten Koeffizienten stehen allerdings im Einklang mit jenen in der Makrosimulation. Sie deuten darauf hin, dass eine Erhöhung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung um einen Prozentpunkt – was bei gegenwärtigem Beschäftigtenstand einer Zuwanderung von rund 35.000 Arbeitskräften entspricht – das Lohnwachstum über einen Dreijahreszeitraum um 0,3 (bei den Frauen) bis 0,4 (bei den Männern) Prozentpunkte verringern würde. Diese Elastizität entspricht genau jener aus den Makrosimulationen.

Die Auswirkungen konzentrieren sich auf Arbeitskräfte, die nicht die Branche wechseln können und Arbeitskräfte in Branchen mit hohem Anteil an ZuwandererInnen

Diese Auswirkungen sind dabei vor allem bei immobilen Arbeitskräften, die dem steigenden Konkurrenzdruck durch ausländische Arbeitskräfte nicht durch Branchenwechsel entgehen konnten, und Arbeitskräften in Branchen mit einem hohen MigrantInnenanteil zu beobachten.

- Für mobile Arbeitskräfte, die im Beobachtungszeitraum die Branche wechselten und damit durch ihre Mobilität dem Konkurrenzdruck durch ausländische Arbeitskräfte entgehen konnten, führte die Zuwanderung zu keinen Lohnverlusten. Bei immobilen Arbeitskräften dämpft die Migration das Lohnwachstum, die Koeffizienten sind allerdings auch hier statistisch insignifikant. Eine Erhöhung des AusländerInnenanteils um 1 Prozentpunkt führt bei immobilen Arbeitskräften zu einer Verringerung des Lohnwachstums um 0,4 (Frauen) beziehungsweise 0,6 (Männer) Prozentpunkte.
- Eine Erhöhung des MigrantInnenanteils um einen Prozentpunkt in einer Branche mit einem überdurchschnittlichen MigrantInnenanteil senkt das Lohnwachstum dieser Branche um 0,1 Prozentpunkte (Frauen) bzw. 0,6 Prozentpunkte (Männer). Bei den Männern ist dieser Effekt überdies zumindest auf dem 10%-Niveau signifikant. In Branchen mit niedrigem MigrantInnenanteil hat die Zuwanderung hingegen durchwegs insignifikante Effekte, die auch in ihrer Größenordnung deutlich geringer sind.

Moderat sind die mittelfristigen Auswirkungen (über 3 Jahre) auf die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Ein Anstieg des AusländerInnenanteils senkt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, allerdings nur bei den Frauen. Hier sinkt die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei einem Anstieg des AusländerInnenanteils um 1 Prozentpunkt um 0,6 Prozentpunkte. Überdurchschnittlich hohe Effekte ergeben sich bei weiblichen Arbeitskräften mit einem hohen Lohn, Frauen in Branchen mit einem hohen AusländerInnenanteil und bei alteingesessenen Ausländerinnen. Die in den Makrosimulationen festgestellten Effekte von Zuwanderung auf die Arbeitslosigkeit in den ersten Jahren nach der Zuwanderung dürften daher – aufgrund der in Österreich nach wie vor stabilen Beschäftigungsverhältnisse und auch der immer noch bestehenden Senioritätsregeln – weniger dadurch entstehen, dass ArbeitgeberInnen bei einer Zuwanderung bestehende Inländische Arbeitskräfte kündigen,

sondern weil in Phasen einer solchen Zuwanderung arbeitslose in- und ausländische Arbeitskräfte bei der Arbeitsplatzsuche verstärkt in Konkurrenz zueinander treten.

Während diese Ergebnisse in ihrer Grundtendenz den Ergebnissen von früheren mikroökonomischen Untersuchungen entsprechen, die sich vor allem auf die Periode der frühen neunziger Jahre beziehen, unterliegen sie doch einigen methodischen Einschränkungen, insbesondere sind die Erklärungswerte der von uns geschätzten Regressionen eher gering, sodass hier Zweifel an der Validität der Schätzung verbleiben. Überdies fehlen in unserer Datengrundlage Angaben zu Arbeitszeit. Dies macht eine getrennte Analyse der Effekte von Zuwanderung auf die geleistete Arbeitszeit unmöglich. Insbesondere kann anhand der vorliegenden Daten nicht ausgeschlossen werden, dass heimische Arbeitskräfte durch Zuwanderung zum Beispiel verstärkt in Teilzeitjobs gedrängt werden. Allerdings gleichen die hier geschätzten Elastizitäten weitgehend jenen, die sich in der makroökonomischen Simulation ergeben und stehen auch im Einklang mit den Ergebnissen groß angelegter internationaler Metastudien (Longhi et al., 2006). Diese Robustheit der Ergebnisse über verschiedene methodische Ansätze bietet somit eine zusätzliche externe Validierung der vorliegenden Ergebnisse.

Im Vergleich zur Zuwanderung der neunziger Jahre hatte die Zuwanderung seit dem Jahr 2000 geringere lohnsenkende Effekte auf Personen mit niedrigem Einkommen

Überdies finden wir für den hier untersuchten Zeitraum – im Gegensatz zu den Untersuchungen der neunziger Jahre – auch weniger deutliche Hinweise auf ausgeprägte Verteilungswirkungen von Zuwanderung auf verschiedene Arbeitsmarktgruppen. Bei Frauen mit einem überdurchschnittlichen Lohnniveau im Ausgangsjahr zeigen sich signifikant negative Effekte der Zuwanderung auf das Lohnniveau, während die Effekte bei Frauen mit unterdurchschnittlichen Löhnen insignifikant und auch geringer sind. Eine Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte im Ausmaß von 1 Prozentpunkt verringert bei Frauen mit einer überdurchschnittlichen Bemessungsgrundlage das Lohnwachstum um 0,7 Prozentpunkte, während der Effekt bei den Frauen mit einer unterdurchschnittlichen Bemessungsgrundlage bei -0,3 Prozentpunkten liegt. Ähnlich ist auch bei den Männern der Effekt der Zuwanderung auf das Lohnwachstum über dem Medianlohn etwas höher als unter dem Medianlohn, allerdings bleiben hier beide Koeffizienten insignifikant, sodass keine statistisch gesicherten Aussagen getroffen werden können. Insgesamt bedeuten diese Ergebnisse, dass die Zuwanderung der Jahre 1999 bis 2005 nicht eindeutig zu einer Verschlechterung der Verteilungssituation in Österreich beigetragen hat.

Damit stehen unsere Ergebnisse im Widerspruch zu den Ergebnissen der Literatur der neunziger Jahre, in der eine Vielzahl von Untersuchungen zeigen, dass die Zuwanderung dieses Zeitraums eindeutig zu einer Verschlechterung der Verteilungslage beitrug. Dieses Resultat dürfte allerdings vor allem durch die bereits dokumentierten Änderungen in der Struktur der Zuwanderung, welche die Auswirkungen der Migration auf heimische Arbeitskräfte verringert hat, bedingt sein. Insbesondere dürfte die bessere Qualifikationsstruktur der neu zuwandernden

den Arbeitskräfte – wie auch in den makroökonomischen Simulationen gezeigt – zu einer Milderung des Konkurrenzdruckes unter gering qualifizierten Arbeitskräften geführt haben.

Für alteingesessene ausländische Arbeitskräfte lassen sich kaum signifikante Auswirkungen feststellen

Neben diesen Ergebnissen, die zumindest indirekt die bereits in der Literatur der neunziger Jahre aufgestellte Vermutung bestätigen, dass ein besseres Qualifikationsniveau der Zuwanderung und ein geringeres Tempo der Zuwanderung zu geringeren negativen Auswirkungen von Migration auf Beschäftigungschancen und Löhne heimischer Arbeitskräfte beitragen, werden in der vorliegenden Untersuchung auch die Auswirkungen von Migration auf alteingesessene ausländische Arbeitskräfte für Österreich analysiert. Hier finden wir, dass die Auswirkungen der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte auch auf diese Gruppe durchwegs statistisch nicht signifikant sind. Dies bedeutet, dass – möglicherweise auch aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Zuwanderung im letzten Jahrzehnt – die Auswirkungen auf alteingesessene Arbeitskräfte ebenfalls eher gering sind. Allerdings sind hier die Koeffizienten durchwegs insignifikant und weisen auch eine sehr hohe Standardabweichung auf, sodass kaum statistisch gesicherte Aussagen möglich sind. Am ehesten wäre zu erwarten, dass eine Erhöhung des AusländerInnenanteils um 1 Prozentpunkt das Lohnwachstum alteingesessener ausländischer Frauen um 0,2 Prozentpunkte senkt. Ein Grund für die geringen Effekte könnte dabei auch die starke Senioritätsentlohnung der lang ansässigen MigrantInnen und die niedrigen Löhne von MigrantInnen sein, die eine Verringerung des Lohnwachstums unter das kollektivvertragliche Niveau kaum mehr zulässt.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Zwei Ergebnisse dieser Studie sind besonders hervorzuheben. Zum einen sind die ausländischen Arbeitskräfte in Österreich – trotz spürbarer Verbesserungen in den letzten Jahren – im internationalen Vergleich immer noch schlecht qualifiziert und, sofern sie höher qualifiziert sind, oft unter ihren Qualifikationen eingesetzt. Zum anderen zeigt die Studie aber auch, dass sowohl aus gesamtwirtschaftlicher als auch aus verteilungspolitischer Sicht eine höher qualifizierte Zuwanderung einer gering qualifizierten vorzuziehen ist, da sie zu höherem Wachstum und geringeren Verteilungswirkungen führt. Ziel der Migrationspolitik sollte es daher bleiben, erstens verstärkt hoch qualifizierte Arbeitskräfte nach Österreich zu bringen und Überqualifizierung in ihrem Einsatz zu vermeiden. Überdies zeigt eine Reihe von Ergebnissen dieser Studie, dass in Zeiten einer moderateren aber stetigen Zuwanderung die negativen Effekte auf die Arbeitslosigkeit (auch pro ZuwandererIn) geringer sind als in Zeiten einer sehr raschen Zuwanderung. Der Grund hierfür liegt dabei darin, dass bei einer langsameren Zuwanderung alternative Anpassungsmechanismen der Volkswirtschaft (z.B. über steigende Investitionen) mehr von der Anpassungslast übernehmen.

Insgesamt ergibt sich somit ein Bild von kurz- bis mittelfristig etwas steigender Arbeitslosigkeit sowie sinkender Löhne. Diese Effekte sind vor allem in jenen Gruppen besonders ausgeprägt, die durch die Zuwanderung unter verstärkten Konkurrenzdruck geraten. In ihrer Größenordnung sind sie allerdings bei moderater Zuwanderung so gering, dass sie durch entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen (z.B. im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik) durchaus vermieden werden können.

Diese Ergebnisse sind vor allem vor dem Hintergrund der migrationspolitischen Herausforderungen Österreichs interessant, die sich aus dem Ende der Übergangsfristen gegenüber den 12 neuen EU-Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren ergeben werden. Insbesondere würden diese Ergebnisse auch während des Geltungszeitraumes der Übergangsfristen für eine schrittweise qualifikationsorientierte Öffnung der Arbeitsmärkte für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten sprechen, um so eine schockartige Zuwanderung nach deren Ende zu vermeiden. Besonders wichtig erscheint dies aus Sicht der Ergebnisse dieser Studie bei ZuwandererInnen des hohen und mittleren Qualifikationssegmentes, da nach dem Ende der Übergangsfristen die Qualifikation der Zuwanderung schwerer steuerbar ist. Hier könnte durch eine selektive Zuwanderungspolitik während der Übergangsfristen über Kettenmigrationsprozesse zu einem guten Teil auch die Zuwanderungsstruktur der künftigen Wanderungswilligen festgelegt werden. Überdies sollte eine solche Öffnung auch auf die Arbeitsmarktlage in Österreichs Rücksicht nehmen, da in Phasen einer schlechten gesamtwirtschaftlichen Auslastung die Erstrundeneffekte der Zuwanderung auf die Arbeitslosigkeit eher höher sind als in Zeiten hoher Auslastung. Allerdings werden die Übergangsfristen nicht mehr lange gelten. Spätestens im Jahr 2011 (für die NMS 10) beziehungsweise im Jahr 2013 (für die NMS 2) werden sie auslaufen. Für substantielle Änderungen im Migrationsregime scheint dieser Zeitraum realistischweise zu kurz.

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach dem Auslaufen der Übergangsfristen mit den 12 neuen EU-Mitgliedstaaten wird allerdings nach den Ergebnissen dieser Studie tendenziell zu einer Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderung in Österreich führen, weil die Zuwanderer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU überdurchschnittlich gut qualifiziert sind und auch die Bevölkerung in diesen Ländern im Durchschnitt höher qualifiziert ist als jene der traditionellen Gastarbeiterländer. Wenn es gelingt über eine teilweise Öffnung der Arbeitsmärkte, während der Übergangsfristen, eine schockartige Zuwanderung zu vermeiden und durch eine Selektion nach Qualifikation während der Übergangsfristen die "Schienen" in Richtung einer höher qualifizierten Zuwanderung zu legen, würde dies auch geringere Effekte der Zuwanderung nach dem Ende der Übergangsfristen bedingen.

Ein zweiter Effekt des Auslaufens der Übergangsfristen ist aber, dass nach dieser Liberalisierung quantitativ bedeutsame Teile der Migration nicht mehr durch die bestehenden Zugangsbeschränkungen reguliert werden können. (In den letzten Jahren stammten ca. 70% der Nettozuwanderung nach Österreich aus Ländern der EU 27). Instrumente der direkten Steuerung der Zuwanderung über verschiedene Aufenthalts- und Arbeitstitel können daher spätestens

ab diesem Zeitpunkt auf den größten Teil der Zuwandernden nicht mehr angewandt werden. Als verbleibende Instrumente zur Steuerung werden somit für diesen nicht mehr regulierbaren Teil der Zuwanderung nur mehr indirekte Steuerungselemente in Frage kommen. Neben eher allgemeinen wirtschaftspolitischen Handlungsspielräumen, die vor allem in Maßnahmen bestehen, die Österreich als Arbeitsort für hoch qualifizierte Arbeitskräfte attraktiver machen, bestehen hier vor allem Möglichkeiten im Bereich der Integrationspolitik, wobei hier sicherlich eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung der gesellschaftlichen, sprachlichen, schulischen, wirtschaftlichen und politischen Integration in Rahmen einer Gesamtstrategie umgesetzt werden können, für die überdies bereits einige Ansatzpunkte bestehen (*Biffi et al.*, 2008).

Die Ergebnisse dieser Studie deuten darauf hin, dass einer der Zielbereiche im Rahmen einer solchen Strategie, die Verbesserung des Transfers von im Ausland erworbenen Qualifikationen in Österreich darstellen könnte. Abgesehen von der sprachlichen Integration und verstärkten Bemühungen bei der Anerkennung formaler Qualifikationen und von Erfahrungswissen scheinen dabei auch einige institutionelle Besonderheiten des österreichischen Arbeitsmarktes (wie z. B. der hohe Insideranteil und die starke Betonung des Senioritätsprinzips) eine wichtige Barriere darzustellen. Unsere Ergebnisse zeigen überdies, dass sich die Probleme der Überqualifikation von ausländischen Arbeitskräften in Österreich stark auf im Ausland geborene AkademikerInnen und (noch stärker) MaturantInnen und auf ZuwanderInnen aus den traditionellen Gastarbeiterländern sowie auf die großen Zuwanderergruppen aus den neuen Mitgliedstaaten (PolInnen, RumänInnen) konzentrieren. Insbesondere bei AkademikerInnen und MaturantInnen könnte dabei eine verbesserte Anerkennung formaler Bildungsabschlüsse zu einer Verbesserung der Situation beitragen, während bei den ZuwanderInnen aus den hier genannten Ländern auch diskriminatorische Effekte eine Rolle spielen dürften.

Überdies ergänzt diese Studie bisherige Ergebnisse indem sie zeigt, dass die Gruppe der Personen, die im Alter zwischen 15 und 19 Jahren zuwandert, eine besondere arbeitsmarkt- und bildungspolitische Zielgruppe darstellt, da sie eine deutlich schlechtere Ausbildungsstruktur aufweist als vergleichbare Personen, die in jüngeren oder älteren Jahren zuwandern. Bei dieser Gruppe dürfte die migrationsbedingte Diskontinuität in der Bildungskarriere oftmals zu einem Abbruch der Schullaufbahn führen. Dementsprechend wichtig ist es auch, das Schulwesen in eine umfassende Strategie zur höheren Qualifizierung der im Ausland Geborenen einzubeziehen. Maßnahmen zur Vermeidung eines überqualifizierten Einsatzes von ausländischen Arbeitskräften und zur verbesserten Qualifikation insbesondere der in Österreich wohnhaften ausländischen Jugendlichen, könnten auch dazu beitragen etwaige kurzfristige Lohn- und Arbeitslosigkeitseffekte der Zuwanderung zu mindern.

Neben dem nicht mehr direkt regulierbaren Zuzug aus den EU-Ländern wird es allerdings auch in Zukunft einen Bedarf an Regulierung im Bereich des Zuzuges aus Drittstaaten geben. Dieser Bereich ist nach den Ergebnissen dieser Studie – unter anderem auch aufgrund der Unterschiede in der Sendelandstruktur – durch eine (auch im Vergleich zum Durchschnitt aller Zuwandernden in Österreich) unterdurchschnittliche Ausbildung gekennzeichnet. Auch hier

wäre es sicherlich wünschenswert in Zukunft mehr höher qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen, wobei insbesondere zu diskutieren wäre, ob die relativ starre Einkommensgrenze bei Schlüssel-arbeitskräften (die gegenwärtig bei 120% der durchschnittlichen Bemessungsgrundlage liegt) nicht durch zusätzliche Kriterien (wie z. B. der höchsten abgeschlossenen Ausbildung) aufge-weicht werden könnte, um auf diese Weise auch verstärkt jüngere Hochqualifizierte nach Österreich holen zu können.