

**WIFO**

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

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**DIW** Berlin



**Auswirkungen und Ausnutzung  
von Übergangsfristen für die  
Freizügigkeit der Arbeitskräfte  
nach der EU-Erweiterung**

**Peter Huber (WIFO), Herbert Brücker (DIW)**

**November 2003**

# **Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung**

**Peter Huber (WIFO), Herbert Brücker (DIW)**

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung  
und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im  
Auftrag des Bundeskanzleramtes

Begutachtung: Hedwig Lutz, Ewald Walterskirchen  
Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer,  
Andrea Hartmann, Maria Thalhammer

November 2003

# Stellungnahme zu den Auswirkungen und der Ausnutzung von Übergangsfristen im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung

Peter Huber (WIFO), Herbert Brücker (DIW)

## Inhaltsverzeichnis

<b>Verzeichnis der Übersichten:</b>	<b>3</b>
<b>Verzeichnis der Abbildungen:</b>	<b>4</b>
<b>Executive Summary – Hauptergebnisse</b>	<b>1</b>
<b>Executive Summary – Main Results</b>	<b>6</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>11</b>
<b>2. Die institutionelle Ausgestaltung der Übergangsfristen</b>	<b>14</b>
2.1 <i>Die Übergangsregeln</i>	14
2.2 <i>Nationale Politikentscheidungen</i>	21
<b>3. Migration</b>	<b>27</b>
3.1 <i>Bisherige Untersuchungen</i>	29
3.2 <i>Bisheriges Ausmaß und Struktur der Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern</i>	32
3.3 <i>Schätzung des Migrationspotentials</i>	35
3.4 <i>Simulation des Migrationspotentials</i>	41
3.5 <i>Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Handlungsoptionen</i>	46
<b>4. Pendeln</b>	<b>50</b>
4.1 <i>Bisherige Untersuchungen</i>	52
4.2 <i>Bisherige Pendlerzahlen</i>	56
4.3 <i>Quantitative Szenarien</i>	58
4.4 <i>Nutzung der Übergangsfristen</i>	64

<b>5. Regionale und sektorale Arbeitsmarktauswirkungen</b>	<b>66</b>
5.1 <i>Ergebnisse von empirischen Untersuchungen zu Österreich</i>	68
5.2 <i>Verteilungsrelevante Auswirkungen – Partialanalytische Untersuchungen zum Arbeitsmarkt</i>	73
5.3 <i>Regionale Auswirkungen</i>	75
5.4 <i>Sektorale Verteilungen</i>	79
5.5 <i>Zusammenfassung</i>	81
<b>6. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen – Ein Vorschlag zur Nutzung der Übergangsfristen</b>	<b>86</b>
6.1 <i>Vorschläge zur Nutzung des migrationspolitischen Handlungsspielraumes während der Übergangsfristen</i>	88
6.2 <i>Flankierende Maßnahmen</i>	93
6.3 <i>Vorbereitung auf die Zeit nach Erteilung der Freizügigkeit</i>	94
<b>Literaturhinweise</b>	<b>96</b>
<b>Anhang 1: Migrationspotentiale</b>	<b>99</b>
<b>Anhang 2: Definition der Regionstypen</b>	<b>101</b>

## Verzeichnis der Übersichten:

Übersicht 2.1:	Demographische Struktur der wohnhaften Staatsbürger in Österreich.....	18
Übersicht 2.2:	Zu- und Abwanderung von ausländischen Staatsbürgern nach Nationalität.	19
Übersicht 3.1:	Migrationspotentiale laut Brücker – Boeri (2000) – Basisszenario <sup>1)</sup> .....	30
Übersicht 3.2:	Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung aus den MOEL 10, 1995-2001 .....	33
Übersicht 3.3:	Erklärung der Wanderungsdeterminanten .....	40
Übersicht 3.4:	Erklärung der fixen Effekte aus der Ursprungsregression.....	41
Übersicht 4.1:	Bisherige Studien zum Thema Pendeln nach einer Erweiterung .....	52
Übersicht 4.2:	Koeffizienten einer Schätzung des Zusammenhangs zwischen Pendlerrate, Lohndifferenzialen, Beschäftigungsdifferenzialen und Distanzen für österreichische Bezirke 1991 .....	54
Übersicht 4.3:	Pendler und Grenzgänger in den österreichischen Bundesländern 1999 nach Sendeländern .....	57
Übersicht 4.4:	Prognostiziertes Pendlerpotential nach Sendeländern im Jahr 2006 .....	59
Übersicht 4.5:	Prognostiziertes Pendlerpotential nach Empfängerregionen im Jahr 2006 .....	60
Übersicht 4.6:	Prognostiziertes Pendlerpotential nach Sendeländern im Jahr 2009 .....	61
Übersicht 4.7:	Prognostiziertes Pendlerpotential nach Empfängerregionen im Jahr 2009 .....	62
Übersicht 4.8:	Prognostiziertes Pendlerpotential nach Sendeländern im Jahr 2011 .....	63
Übersicht 4.9:	Prognostiziertes Pendlerpotential nach Empfängerregionen im Jahr 2011 .....	63
Übersicht 5.1:	Simulationsergebnisse einer Zuwanderung von 81.000 Personen auf Österreich laut Oxford Economic Modell.....	72
Übersicht 5.2:	Studien über die Effekte der Migration auf den Arbeitsmarkt .....	75
Übersicht 5.3:	Anteil der wohnhaften Bevölkerung in Österreich nach Bundesländern .....	77
Übersicht 5.4:	Verteilung von ausländischen Beschäftigten nach Branchen 2002.....	80
Übersicht 5.5:	Hauptergebnisse der WIFO Konjunkturprognose(Sommer 2003) .....	82
Übersicht A1:	Simulation des Migrationspotentials.....	99
Übersicht A2:	Simulation unterschiedlicher Übergangsfristen .....	100
Übersicht A3:	Zuordnung der politischen Bezirke zu den Wirtschaftsregionen .....	102

## **Verzeichnis der Abbildungen:**

Abbildung 3.1:	Altersstruktur der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsländern 2001 .....	34
Abbildung 3.2:	Simulation der Zuwanderung aus den MOEL 8 bei einer Einführung der Freizügigkeit 2004.....	43
Abbildung 3.3:	Simulation von Übergangsfristen für die MOEL 8.....	44
Abbildung 3.4:	Simulation von Übergangsfristen für die MOEL 2.....	45
Abbildung 5.1:	Beschäftigungswachstum und Wachstum des Angebots an ausländischen Arbeitskräften .....	69
Abbildung 5.2:	Wachstum des Arbeitskräfteangebots sowie Veränderung der Arbeitslosenquote.....	70
Abbildung 5.3:	Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2020 (Hauptvariante) .....	84
Abbildung 5.4:	Prognostizierte Altersstruktur der Bevölkerung laut Bevölkerungsprognose (Hauptvariante) .....	85
Abbildung A1:	"Grenzregion" und "Wirtschaftsregionen" .....	101

# Stellungnahme zu den Auswirkungen und der Ausnutzung von Übergangsfristen im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung

## Executive Summary – Hauptergebnisse

Mit der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens mit den Mittel- und Osteuropäischen Beitrittskandidatenländern ist nunmehr der institutionelle Rahmen der nächsten Erweiterungsrunde festgelegt. Im Bereich der Freizügigkeit wurden dabei flexible Übergangsfristen ausverhandelt, die einerseits den neuen Mitgliedsländern Sicherheit darüber geben, wann die Freizügigkeit spätestens erreicht sein wird und andererseits den einzelnen Mitgliedsländern Entscheidungsfreiheiten hinsichtlich der Ausgestaltung und Dauer der Übergangsfristen erlauben.

Die Herausforderung sowohl in den alten als auch in den neuen Mitgliedsländern besteht somit nunmehr darin, Strategien zu entwickeln, wie diese Übergangsfristen genutzt werden können, um erstens für beide Seiten maximalen Vorteil aus den unbestrittenen positiven Wachstumsimpulsen der Erweiterung zu ziehen und andererseits hinreichend Informationen zu generieren, um den optimalen Zeitpunkt des Endes dieser Übergangsfristen festzustellen. Diese Herausforderung stellt sich nicht zuletzt deswegen, weil die Regierungen der gegenwärtigen EU-Mitgliedsstaaten in den Vertragsverhandlungen im Rahmen einer "Erklärung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer", ihrem Willen Ausdruck verliehen, den Staatsbürgern der neuen Mitgliedsländer "nach nationalem Recht verstärkt Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, um die Angleichung an den Besitzstand zu beschleunigen".

Ziel der vorliegenden Studie ist es, eine Zusammenfassung der Diskussion vor dem Beitrittsabkommen zu liefern, und einen Beitrag zu Diskussion über die Ausnutzung der Übergangsfristen in Österreich zu leisten. Die Hauptergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### *Hauptergebnisse zu den Auswirkungen der Übergangsfristen*

- Die im Beitrittsvertrag ausgehandelten Übergangsfristen belassen den Großteil des migrationspolitischen Handlungsspielraumes hinsichtlich der Zuwanderung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedsstaaten bei den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Dies gilt aber nur für den Geltungszeitraum der Übergangsfristen. Spätestens im Jahr 2011 wird die Zuwanderung für die Länder der ersten Erweiterungsrunde vollkommen liberalisiert.

- Die Bestimmungen der Übergangsfristen lassen ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot aus bereits in Österreich wohnhaften Familienangehörigen von Bürgern der neuen Mitgliedsländer von etwa 12.000 Personen erwarten. Weitere 35.000 Personen sollten einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang erhalten, weil sie schon länger als ein Jahr in Österreich arbeiten. Diese Personen arbeiten aber bereits jetzt in Österreich und stellen daher kein zusätzliches Arbeitskräfteangebot dar.
- Die Arbeiterkammer schätzt überdies, dass in den nächsten beiden Jahren zusätzlich 35.000 Personen aus den neuen Mitgliedsstaaten kommen werden. Diese Arbeitskräfteangebotserhöhung ist allerdings durch Österreich steuerbar und könnte dementsprechend geringer oder höher ausfallen.
- Nicht berücksichtigt sind in diesen Berechnungen der Nachzug von Familienangehörigen, die noch im Ausland wohnen und die potentielle Erhöhung der Schwarzarbeit, die entstehen könnte, weil die Übergangsfrist nur den Arbeitsmarktzugang, nicht aber die Wohnortverlagerung beschränkt. In den vergangenen Jahren wurden von Staatsbürgern der neuen Mitgliedsländer jeweils etwa 500 bis 700 Anträge auf Familienzusammenführung gestellt, allerdings wird durch die Übergangsfristen der Nachzug erleichtert, was im Bereich, jener Personen, die bisher einen Antrag verschoben haben (z.B. Pendler) ein zusätzliches Potential eröffnen könnte. Die mögliche Erhöhung der Schwarzarbeit wird vor allem von der Kontrollintensität am Arbeitsort abhängen. Dementsprechend könnte hier eine höhere Kontrollintensität angestrebt werden.
- Die Regelung der Übergangsfristen, wonach der Arbeitsmarktzugang für Staatsbürger im Zeitverlauf nicht mehr verschlechtert werden darf, schlagen ein zunächst eher vorsichtiges Vorgehen vor, welches graduelle Liberalisierungsschritte setzt.
- Allerdings birgt ein übervorsichtiges Vorgehen auch Gefahren in sich. Insbesondere könnte eine zu vorsichtige Vorgehensweise dazu führen, dass das bestehende Zuwanderungspotential nicht rasch genug abgebaut wird. Dies wäre kontraproduktiv, weil ein wichtiger Grund für die Übergangsfristen auch war, der Gefahr einer zu raschen Zuwanderung nach der Erweiterung und der daraus resultierenden Überforderung der Arbeitsmärkte entgegen zu wirken. Wird das Potential während der Übergangsfrist nicht abgebaut, wäre dieser Sinn der Übergangsfrist nicht gegeben.

#### *Hauptergebnisse zu den Migrations- und Pendlerpotentialen*

- Gegenüber früheren Prognosen sind die Migrations- und Pendlerpotentiale aus den neuen Mitgliedsländern etwas gesunken. Der Grund hierfür liegt in dem rascheren Wachstum in einigen neuen Mitgliedsländern und der etwas höheren Zuwanderung (insbesondere im Pendlerbereich über die Grenzgängerabkommen) in den letzten beiden Jahren. Allerdings erhöhte sich in den meisten neuen Mitgliedsländern auch die Arbeitslosenquote. Dies erhöht tendenziell die Zuwanderungspotentiale.



- Die Verringerung des geschätzten Potentials ist nicht besonders groß. Die Prognosen dieser Studie gehen im Hauptszenario von einem Zuwanderungspotential langfristig von etwa 230.000 Migranten und 70.000 Pendlern aus.
- Diese Zuwanderungszahlen verteilen sich allerdings über einen relativ langen Zeitraum, würde man die Freizügigkeit bereits im ersten Jahr nach dem Beitritt gewähren, wäre nach diesen Berechnungen mit etwa 22.000 bis 24.000 Migranten aus den neuen Mitgliedsländern zu rechnen, in den Folgejahren würde sich diese Zuwanderung verringern. Nicht berücksichtigt sind in diesen jährlichen Bewegungen Pendler.
- Eine Verschiebung der Gewährung der Freizügigkeit würde – bei unveränderter Zuwanderungspolitik – nur zu einer geringen Verringerung des langfristigen Zuwanderungspotentials führen. Dementsprechend schlägt diese Studie vor, die Übergangsfristen dazu zu nutzen, eine kontrollierte Liberalisierung vorzunehmen, in der die Zuwanderungskontingente aus den MOEL schrittweise und unter Bedachtnahme auf die österreichische Konjunkturlage, erhöht werden, um so einen zu raschen Sprung unmittelbar nach der Erlangung der Freizügigkeit zu vermeiden. Diese Liberalisierung sollte in den ersten Jahren unter Bedacht auf den bestehenden Familiennachzug und auf das nur langsam anspringende Wirtschaftswachstum verfolgt werden.
- Um das von uns berechnete Migrationspotential im Jahr 2011 gleichmäßig abzubauen, wäre eine Zuwanderung von etwa 15.000 Personen notwendig. Um das Potential im Jahr 2009 gleichmäßig abzubauen, wäre eine Zuwanderung von 20.000 Personen nötig. Unter Abzug der bisherigen Zuwanderung aus diesen Ländern und der Annahme einer Erwerbsquote von 66% entspräche dies einem erhöhten Zugang zum Arbeitsmarkt von etwa 9.000 bis 12.000 Arbeitskräften pro Jahr. Als Instrument zur Erreichung dieser Zuwanderungshöhe bieten sich einerseits bi- und multilaterale Abkommen an. Andererseits könnte versucht werden, einen Teil der Kontingente, insbesondere im kurzfristigen Bereich, die derzeit von anderen Drittstaaten besetzt werden, für die neuen Mitgliedsländer zu verwenden.
- Wichtig wäre es in einer solchen Strategie steuernd auf das Ausbildungsniveau der Zuwanderer einzuwirken, wobei ein Mix aus Fachkräften und Hochqualifizierten angestrebt werden könnte. Die notwendigen Abkommen sollten rasch abgeschlossen werden, um ein Instrument für diese Steuerung in der Hand zu haben. Die Ausgestaltung der Kontingente in diesen Abkommen sollte jedoch die Konjunkturlage und die Tatsache, dass nach dem Beitrittsvertrag einmal gewährte Vergünstigungen nicht mehr zurückgenommen werden können, berücksichtigen.
- Als Instrument für eine Gestaltung der Zuwanderungspolitik während der Übergangsfristen sind unsere Prognosen allerdings zu ungenau. Aufgrund der Ungenauigkeit der Prognosen schlägt die Studie vor, bereits jetzt anfallende administrative Daten (wie zum Beispiel Anträge bei Grenzgängerabkommen) verstärkt als Informationsgrundlage zu nutzen und das Zuwanderungsregime daraufhin zu untersuchen, ob migrati-

onspolitische Änderungen in Zukunft auch zur Informationsgewinnung über Potentiale genützt werden können. Diese Informationen könnten überdies durch zum Teil bereits bestehende grenzüberschreitende Arbeitsmarktmonitoring Systeme ergänzt werden.

- Besonders gut geeignet zur Schaffung solcher Informationsgrundlagen erscheinen bi- oder multilaterale Abkommen, in denen Wanderungswillige Anträge stellen. Anhand dieser Anträge kann man nicht nur Informationen über die Anzahl der Migrationswilligen erhalten, es können über die im Antrag erhobenen persönlichen Merkmale auch Informationen über die Struktur der Zuwanderung geschaffen werden.

### *Hauptergebnisse zu den Auswirkungen von Zuwanderung*

- Die Erweiterung hat insgesamt wachstumssteigernde Auswirkungen auf Österreich. Allerdings profitieren nicht alle Personen, Regionen und Sektoren im gleichen Masse. Gerade Zuwanderung hat wichtige regionale, persönliche und auch sektorale Verteilungswirkungen. Dementsprechend breit gefächert sind auch die Möglichkeiten durch begleitende Umverteilungsmaßnahmen seitens des Staates, die Auswirkungen auf die nachteilig betroffenen Gruppen zu mildern.
- Überdies wirkt Zuwanderung im Konjunkturzyklus unterschiedlich. In Zeiten der Hochkonjunktur ist eine Zuwanderung zumeist notwendig, um der Wirtschaft Ressourcen zur Verfügung zu stellen. In Zeiten schwachen Wirtschaftswachstums ist hingegen eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit zu befürchten. Der erwartete verhaltene Aufschwung im Jahr 2004 schlägt daher ebenfalls eine zunächst vorsichtige Liberalisierung der Zuwanderung vor.
- Auf mittlere Sicht wird es allerdings aufgrund der Demographie notwendig sein verstärkt Zuwanderung zu erlauben. Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung Österreichs bis ins Jahr 2020 um über 360.000 Personen sinken und die Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung würde sich dramatisch verschlechtern. Die neueste Bevölkerungsprognose von Statistik Austria zeigt, dass Zuwanderung aus den MOEL einen Beitrag zur Verringerung dieser Probleme leisten kann.
- Ein weiteres Steuerungsinstrument für die Wirkungen der Zuwanderung ist über die Qualifikationsstruktur der Zuwandernden. Je besser es gelingt hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben, desto geringer sind die zu erwartenden negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und desto höher sind die zu erwartenden positiven Auswirkungen auf die Wertschöpfung.

### *Zu den migrationspolitischen Handlungsoptionen und Herausforderungen während der Übergangsfristen*

- Abgesehen von den Auswirkungen auf die Zuwanderung werden die Übergangsfristen hohe Anforderungen an die Flexibilität des österreichischen Zuwanderungssystems

stellen. Dementsprechend könnten bestehende Instrumente der Erfassung der Zuwanderung auch dahingehend überprüft werden, wie weit sie sich für ein Monitoring und eine Evaluierung der Zuwanderungspolitik eignen.

- Da die Übergangsfristen nur den Zugang zum Arbeitsmarkt, nicht aber das Aufenthaltsrecht betreffen, könnten sie auch den Zugang der Zuwanderer auf den Schwarzmarkt erleichtern. Die Zuwanderung auf dem Markt für Schwarzarbeit wird dabei vom Willen der Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer und ihrer österreichischen Arbeitgeber bestimmt, eine solche Arbeit einzugehen, die in aller Regel mit Nachteilen (geringer Lohn, keine Sozialversicherung) und auch hohen Risiken (fehlende Unfallversicherung, Gefahr von Strafen) verbunden ist. Von diesen Einflussfaktoren ist vor allem die Gefahr der Bestrafungswahrscheinlichkeit von Arbeitnehmer und Arbeitgeber vom Staat beeinflussbar.
- Neben den innenpolitischen Herausforderungen bestehen auch außenpolitische. Während der Übergangsfristen wird es wiederholt notwendig sein die österreichische Position transparent und nachvollziehbar an die Kommission und einzelne Mitgliedsländer der EU zu kommunizieren. Dementsprechend schlägt die Studie auch vor, anfallende Informationen allen Beteiligten regelmäßig zur Verfügung zu stellen und einer gemeinsamen Diskussion zu unterziehen und einen intensiven Erfahrungsaustausch mit jenen Ländern zu pflegen, die die Übergangsfristen nicht anwenden bzw. deren Politik besonderen Einfluss auf die Zuwanderungspotentiale in Österreich haben.



## **Executive Summary – Main Results**

The conclusion of the accession treaty with the central and eastern European accession countries has clarified the institutional framework under which the next enlargement of the European Union will take place. In the area of the freedom of movement of labour flexible transition periods were negotiated, which give the old member states substantial autonomy over their immigration policy, but also give the new member states certainty on the time period within which the complete freedom of movement of labour will be reached. The challenge to both old and new states is now to develop strategies which use the transition periods in order to achieve maximum of benefits from the positive growth effects of enlargement, while at the same time generating sufficient information to determine the optimal end to transition periods.

This study aims at providing a starting point to a debate that will in all likelihood continue in the next years. Its major findings can be summarised as follows:

### *Results on the Consequences of the transition periods*

- The negotiated transition periods leave the largest part of the competencies of regulating labour migration vis a vis new member states in the hands of national governments of old member states. This, however, applies only for up to 7 years, at most. At the latest by 2011 migration will be liberalised completely.
- The stipulations of the accession treaty will allow access to the labour market for family members of persons from the new member states, who have been working in Austria for longer than 12 months. This may increase labour supply in Austria by around 12.000 persons. A further 35.000 persons may attain unlimited access to the Austrian labour market because they have worked in Austria for longer than 12 months. These persons are, however, already working in Austria and will thus not increase labour supply. All further labour migration from the new member states can be influenced directly by Austrian migration policy.
- These calculations do not include the potential increase in the labour supply of family members of new member states, who are still living abroad and who could potentially also attain access to the labour market. In previous years, however, only 500 to 700 family members of new member state citizen applied for a family reunion visa. This suggests a limited potential from such persons even though some current commuters and their family members may decide to become residents.
- These calculations also do not include the potential black market activities of migrants, which may become more attractive since the accession treaty only limits labour market

access to Austria. The primary determinant of the attractiveness of such black market activity will be the control intensity at the work place.

- The stipulations whereby migration policy towards the new member states may not be made less restrictive during the transition periods, suggests a gradual liberalisation at least for the first years.
- Excessive timidity in liberalising labour market access for citizens of the new member states, however, holds the risk that existing potentials will not be reduced with sufficient speed. This would be counterproductive, because uncertainty concerning the size of migration potentials and the possibility to hedge against risks through a controlled regime were among the most important reasons for negotiating transition periods. If migration potentials are not reduced during transition period, this would counter their original motivation.

### *Results on Migration and Commuting Potentials*

- Relative to earlier calculations by similar methods as ours, migration and commuter potentials have fallen slightly in the last two years. Aside from a slightly more liberal migration regime in the area of commuting the main reason for this is a reduction in wage differentials between new member states and Austria, while the unemployment situation has deteriorated relative to the EU in many new member states.
- These reductions are, however, not sufficient to reduce estimated potentials substantially. In our main scenario we estimate a migration potential of around 230.000 migrants and around 70.000 commuters to Austria in the long run (around 20 years).
- If the freedom of movement of labour were implemented immediately we estimate that around 22.000 to 24.000 migrants would come to Austria within the first year. This number would reduce in the following years and would lie at around 8.000 persons ten years later. Commuters are not included in these figures.
- Moving the freedom of movement of labour to later periods will not reduce migration and commuter potentials substantially. Thus this study suggests using the transition period for controlled and gradual liberalisation, which takes account of the labour market situation in Austria as well as the necessity of family reunion, and aims at avoiding a jump in migration figures at the end of the transition period.
- Reducing the migration potential estimated in this study smoothly until 2011, would require an annual migration of around 15.000 Persons from the new member states. Reducing the potential until 2009 would require an annual migration of around 20.000. Deducting from this the current migration from the new member states to Austria (of around 2.000 persons) and assuming a participation rate among migrants of around 66% this would imply an annual increase in labour supply of between 9.000 to 12.000 persons.

- The primary method, by which these migration flows may be achieved, could be bi- and multilateral treaties. A small number of migrants from the candidate countries could be accommodated through reducing third country migration in particular in the field of short term (seasonal) migration.
- Bilateral and multilateral treaties also seem to be capable of steering the qualification structure of the migrants. In general one should aim at obtaining a mix of skilled workers and highly qualified immigrants.
- Such treaties should be rapidly concluded, so as to provide policy makers with the appropriate instruments. The allocation of quota to the treaties, however, could take account of the labour market situation as well as the fact that migration cannot be made less liberal during the transition period.
- Furthermore our forecasts of migration seem to be too unreliable to present a valid instrument for control and evaluation of migration policy during transition periods. The study thus suggests using administrative data from the applications generated under the suggested treaties to gauge the existing migration potential as well as its structure during the transition period.

#### *Results on Effects of Migration on Natives*

- Enlargement will increase growth in Austria, but not all persons, regions and sectors will profit to the same extent. In particular migration will have important distributional consequences on the Austrian labour market. But migration also has positive growth and welfare impacts in the aggregate. Thus there is substantial room for policy to alleviate the effects of migration on the disadvantaged, through appropriately designed redistributive measures.
- Migration also seems to impact differently on the economy in different phases of the business cycle. In times of high growth migration is necessary, to provide resources to the economy. In times of slow growth, an increase of unemployment has to be expected. This suggests that migration policy should take account of the business cycle situation in Austria.
- In the medium term demographic developments will, however, necessitate increased migration to Austria. Without migration the Austrian working age population would be 360.000 persons below today's population in 2020 and the age structure of the population would worsen substantially.

*Results Concerning Policy Options and Challenges during Transition Periods*

- Transition periods will increase the demands on Austrian migration policy both in terms of flexibility and monitoring. Thus existing and new instruments of migration policy should also be developed with an eye to such monitoring and potentially evaluation.
- Aside from challenges for Austrian internal policy the transition periods create a necessity for repeated discussion and negotiation both with individual member states and the commission. In these discussions the Austrian position will have to be communicated in both a transparent and comprehensible manner. The study thus also suggests that any information generated by monitoring instruments to be implemented during the transition period should be provided to all parties affected.



## 1. Einleitung

Ein wesentliches Ziel der europäischen Integration besteht darin, vollständige Freizügigkeit der (im Prinzip) mobilen Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit herbeizuführen. Während die Freizügigkeit von Kapital von den derzeitigen Mitgliedsstaaten kaum als kritisch angesehen wird, bestanden während des Verhandlungsprozesses in der Öffentlichkeit Befürchtungen, dass Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu einer Massenwanderung aus den neuen Mitgliedsländern nach Westeuropa führen könnte und in den Aufnahmeländern massive wirtschaftliche und soziale Probleme auslösen würde. Demgegenüber stand allerdings die Hoffnung, durch eine Zuwanderung könnten die bestehenden Sozialversicherungssysteme finanziert und der demographischen Alterung der Bevölkerung in Westeuropa begegnet werden.

Auf Seiten der Beitrittskandidaten hingegen bestand die Hoffnung, durch die Integration in die Europäische Union könnten die westeuropäischen Arbeitsmärkte erschlossen, die heimischen Arbeitsmarktprobleme gemildert, sowie durch den Rückfluss von Arbeitseinkommen das verfügbare Einkommen und über die Rückwanderung von Migranten das Humankapital im Entsendeland verbessert werden. Demgegenüber standen aber auch Befürchtungen, die Abwanderung könnte vor allem hoch qualifizierte Arbeitskräfte betreffen, die zu einer Verschlechterung der Humankapitalbasis im Heimatland führen würden.

Diese wechselseitigen Hoffnungen und Befürchtungen waren Anlass zu einer Reihe von Studien, welche sich zur Aufgabe setzten, die Migrationspotentiale aus den Kandidatenländern nach einem Beitritt zur EU abzuschätzen. In einem Literaturüberblick erwähnt *Hönekopp* (1999) 17 Untersuchungen zu diesem Thema und in *Huber* (2001) werden insgesamt 23 Studien erwähnt. Dazukommen noch eine Reihe von Studien wie zum Beispiel jene von *Sinn* (2001), die erst nach Fertigstellung der oben zitierten Arbeiten erschienen. Diese Studien zeigen durchwegs, dass

1. das zu erwartende Niveau der Zuwanderung in die gesamte EU, relativ zur Größe des Arbeitsmarktes der EU, kaum zu erheblichen Problemen führen würde.
2. die Nachbarländer (Deutschland und Österreich) der Mittel- und Osteuropäischen Kandidatenländer etwa drei Viertel der Zuwanderung absorbieren werden.
3. ein regional und sektoral konzentriertes Auftreten der Migration, welches zu arbeitsmarktpolitischen Problemen in eben diesen Sektoren und Regionen führen könnte, nicht ausgeschlossen werden kann.

Allerdings ist auch festzuhalten, dass die Größenordnungen der in dieser Literatur geschätzten Migrationspotentiale stark schwanken. *Huber* (2001) ermittelt eine Streubreite der Schätzungen von zwischen 41.000 und 680.000 Migranten pro Jahr in die fünfzehn Mitgliedsstaaten der gegenwärtigen EU. In den jüngeren Studien entwickelt sich allerdings ein Konsens, dass das Migrationspotential aus den MOEL 10 in die EU 15 unmittelbar nach Einführung der Freizügig-

keit nicht mehr als 250.000 bis 350.000 Personen beträgt, und dass das langfristige Migrationspotential sich nach 15 bis 20 Jahren auf nicht mehr als 3 bis 4 Millionen Personen belaufen wird. Gleichwohl bleibt eine erhebliche Schätzunsicherheit bestehen.

Diese Schätzunsicherheit kann im Wesentlichen auf drei Ursachenkomplexe zurückgeführt werden:

1. theoretische Unsicherheiten – Migration ist ein vielschichtiges Phänomen, das von einer Vielzahl von ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Variablen abhängt, die in einem prognostischen Kontext nur schwer vollständig abgebildet werden können.
2. methodische Unterschiede – Diese ergeben sich aus den zugrunde gelegten Referenzszenarien für die Potentialschätzungen und der unterschiedlichen Berücksichtigung von länderspezifischen Faktoren, die Wanderungsbewegungen verursachen (wie zum Beispiel Unterschiede in den Sozialversicherungssystemen, der Bevölkerungs- und Familienstrukturen und so weiter). So wurde in einigen Studien unterstellt die Wanderungen aus den neuen Mitgliedsländern würden den Mustern aus Südeuropa entsprechen, in anderen wurden Muster in einzelne Einreiseländer als Referenzpunkt herangezogen und in wieder anderen wurden eine Vielzahl von Wanderungsströmen untersucht (Alecko *et al.*, 2000, für eine Diskussion der wesentlichen methodischen Unterschiede der Potentialschätzungen).
3. institutionelle Unsicherheiten – Zum Zeitpunkt des Erstellens der Studien war die institutionelle Ausgestaltung des Beitritts hinsichtlich des Zeitpunktes des Beitritts und der Anzahl der beitretenden Länder noch nicht klar. Dementsprechend ist ein Gutteil der Varianz auf Unterschiede in den unterstellten Beitrittsszenarien zurück zu führen.

Noch größer als im Bereich der Migration waren die Unsicherheiten bezüglich der Möglichkeit des grenzüberschreitenden Pendelns. Im Gegensatz zur Fülle der Studien zum Thema Migration wurden zum Pendeln bisher nur sehr wenige Untersuchungen veröffentlicht (für Ausnahmen Huber, 2001, Birner *et al.*, 1999, Untied *et al.*, 2000). Dies kann unter anderem dadurch erklärt werden, dass in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften kaum empirische gesicherte Erkenntnisse zu den Motivationen grenzüberschreitenden Pendelns bestehen und daher die Grundlagen für eine prognostische Tätigkeit fehlen. Dementsprechend legen alle Studien zum Thema Pendlerpotentiale nationale Pendlerzahlen auf einen internationalen Kontext um. Eine Vorgehensweise, die die methodischen Unsicherheiten bei diesen Prognosen erheblich erhöht.

Mit der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens mit den neuen Mitgliedsländern ist nunmehr der institutionelle Rahmen der nächsten Erweiterungsrunde festgelegt. Im Bereich der Freizügigkeit wurden dabei, nicht zuletzt wegen der erwähnten Unsicherheiten, flexible Übergangsfristen ausverhandelt, die einerseits den neuen Mitgliedsländern Sicherheit darüber geben, wann die Freizügigkeit spätestens erreicht sein wird und andererseits den einzelnen Mitglieds-

ändern Entscheidungsfreiheiten, hinsichtlich der Ausgestaltung und Dauer der Übergangsfristen, erlauben.

Die Herausforderung sowohl in den Mitglieds- als auch in den neuen Mitgliedsländern besteht somit nunmehr darin, Strategien zu entwickeln, wie diese Übergangsfristen genutzt werden können, um erstens für beide Seiten maximalen Vorteil aus den unbestrittenen positiven Wachstumsimpulsen der Erweiterung zu ziehen, und andererseits hinreichend Informationen zu generieren, um den optimalen Zeitpunkt des Endes dieser Übergangsfristen festzustellen. Diese Herausforderung stellt sich nicht zuletzt deswegen, weil die Regierungen der gegenwärtigen EU-Mitgliedsstaaten in den Vertragsverhandlungen erklärten, dass sie sich bemühen werden die Freizügigkeit der Arbeitskräfte während der Übergangsfristen so liberal wie möglich zu regeln.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen Beitrag zu dieser Diskussion zu leisten. Dazu werden zunächst im nächsten Abschnitt die institutionellen Regelungen der Übergangsfristen, im breiteren Kontext des gesamten Vertragswerkes dargestellt. Anschließend werden das erwartete Migrations- und Pendlerpotential für alternative Szenarien des Endes der Übergangsfristen abgeschätzt, um auf diese Weise einerseits die im Verhandlungsprozess entstandenen Informationen in die Schätzungen einfließen zu lassen und andererseits einen Ausgangspunkt für die bevorstehende Diskussion anzubieten. Dazu werden keine neuen Modelle verwendet, sondern die in der bisherigen Literatur verwendeten Modelle (insbesondere aus der EU-Studie von *Boeri – Bruecker (2001)* und dem Pendlermodell des WIFO, *Huber (2001)*) für die tatsächlich anvisierten Übergangsfristen berechnet.

Des Weiteren wird die zu erwartende Struktur und das Ausmaß der Zuwanderung in Abhängigkeit von der institutionellen Ausgestaltung der Übergangsfristen (z.B. Tempo der Öffnung schon während der Übergangsfristen, selektive Öffnung in einzelnen Bereichen) und den migrationspolitischen Handlungen der anderen EU Staaten (z.B. Verzicht auf Übergangsfristen einzelner EU-Länder) diskutiert. Letztlich werden im Schlussteil Vorschläge für eine optimale Nutzung der Übergangsfristen aus migrations- und arbeitsmarktpolitischer Sicht gemacht.

## 2. Die institutionelle Ausgestaltung der Übergangsfristen

Die Freizügigkeit, d.h. die Möglichkeit aller Bürger sich ohne Einschränkungen in jedem Mitgliedsstaat der Europäischen Union eine Arbeit zu suchen, war schon immer eines der wichtigsten Ziele der Europäischen Union. Sie wurde bereits in den Römer Verträgen als eine der vier fundamentalen Freiheiten des gemeinsamen Binnenmarktes festgelegt. Ihr heutiger Bedeutungsinhalt wird im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Vertrag von Maastricht) festgelegt. Dieser definiert die Freizügigkeit in Artikel 39 Z2 folgendermaßen: „Sie umfasst die Abschaffung jeder, auf Staatsangehörigkeit beruhenden, unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedsstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“. Insbesondere ist mit der Freizügigkeit das Recht der Arbeitnehmer verbunden, sich um angebotene offene Stellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten aufzuhalten und frei zu bewegen und sich nach der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses in einem Mitgliedsstaat zu den gleichen Bedingungen wie Einheimische aufzuhalten.

Um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer durchzusetzen, stehen dem Rat weitgehende Befugnisse zum Erlass von Verordnungen hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen im EU-Raum, die grenzüberschreitende Arbeitsvermittlung und der Transfer von Leistungsansprüchen in verschiedenen Sozialversicherungssystemen zur Verfügung. Von dieser Befugnis wurde seitens des Rates Gebrauch gemacht, was in einigen Verordnungen und Richtlinien resultierte, die gemeinsam mit den Paragraphen 39 bis 42 den *acquis communautaire* zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer darstellt.

Von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gesondert zu betrachten ist das Aufenthaltsrecht von EU-Bürgern, also das Recht der Staatsbürger eines EU-Staates in einem anderen EU-Staat einen Wohnsitz (ohne Zugang auf den Arbeitsmarkt) zu unterhalten. Das Aufenthaltsrecht wird in Artikel 18 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften geregelt, welcher unter das Kapitel der Unionsbürgerschaft fällt. Dieser Artikel besagt: "Jeder Unionsbürger hat das Recht sich im Hoheitsbereich der Mitgliedsstaaten vorbehaltlich der ... vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten."

### 2.1 Die Übergangsregeln

Die zwischen den derzeitigen und künftigen Mitgliedsstaaten vereinbarte Übergangsregelung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer betrifft ausschließlich Artikel 39 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.<sup>1)</sup> Sie bedeutet im Wesentlichen, dass Bürger der

---

<sup>1)</sup> Von den Übergangsregelungen nicht betroffen sind (mit einigen Ausnahmen für einzelne Länder z.B. Krankenschwestern aus Polen) die Bestimmungen hinsichtlich der Anerkennung von Ausbildungen, den Transfer von Leis-

künftigen Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme Maltas) auch nach dem Beitritt in den derzeitigen Mitgliedsstaaten eine Arbeitserlaubnis benötigen, die nach Maßgabe des nationalen Rechtes vergeben wird. Der Zugang zum Arbeitsmarkt der derzeitigen Mitgliedsstaaten bleibt daher auch nach dem Beitritt, wie bisher, im Hoheitsbereich der derzeitigen Mitgliedsstaaten.<sup>2)</sup>

Allerdings haben die derzeitigen Mitgliedsstaaten im Rahmen einer "Erklärung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer" zugesagt, dass sie sich bemühen werden, den Staatsbürgern der neuen Mitgliedsländer "nach nationalem Recht verstärkt Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, um die Angleichung an den Besitzstand zu beschleunigen", und einmal gewährte Rechte dürfen nach den Bestimmungen des Vertrages nicht wieder zurückgenommen werden. Dies bedeutet, dass sich im Geltungszeitraum der Übergangsregelungen der Zugang der Staatsbürger der neuen Mitgliedsstaaten zum Arbeitsmarkt – auch bei Änderungen in der nationalen Rechtslage – nicht verschlechtern darf (so genanntes Verschlechterungsverbot). Überdies müssen nach dem Beitrittsvertrag Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer eine Präferenz gegenüber anderen Staaten erhalten.

Auch der Umgehung der Freizügigkeit über die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, die vor allem bei Dienstleistungen in grenznahen Gebieten (also insbesondere in Österreich und Deutschland) möglich wäre, wird durch die Übergangsregelungen begegnet. Für Österreich und Deutschland wurden für einige der wichtigsten Bereiche der Dienstleistungsfreiheit, in denen Unternehmen Arbeitgeber in ein derzeitiges Mitgliedsland schicken wollen, um dort einen Auftrag zu erledigen, ebenfalls Übergangsbestimmungen ausgehandelt. In Österreich werden neben dem besonders wichtigen Baugewerbe (NACE Gruppen 451 bis 454) von dieser Regelung auch einige kleinere Branchen wie die Erbringung von gärtnerischen Dienstleistungen (NACE 0141), Be- und Verarbeitung von Natursteinen (0267), Herstellung von Stahl- und Leichtmetallkonstruktionen (2811), Schutzdienste (7460), Reinigung von Gebäuden (7470), Hauskrankenpflege (8514) und Sozialwesen (8532) erfasst.

Schlussendlich kann der möglichen Umgehung der Übergangsregelungen der Freizügigkeit durch nationalstaatliche Regelungen begegnet werden. So ist zum Beispiel das österreichische Ausländerbeschäftigungsgesetz, welches während der Übergangsfristen weiterhin auf die Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer anzuwenden ist, auch auf selbständige Personen anzuwenden, deren Tätigkeiten vorwiegend mit denen unselbständig Beschäftigter übereinstimmen.

Eine gewisse Umgehungsmöglichkeit hinsichtlich der Übergangsfristen bei der Dienstleistungsfreiheit entsteht allerdings dadurch, dass die Beschränkungen für Selbständige in den neuen

---

tungsansprüchen aus dem Sozialversicherungssystem und der Verbesserung grenzüberschreitender Arbeitsmarktvermittlung.

<sup>2)</sup> Neue Mitgliedsstaaten, für die Übergangsregelungen bestehen, können überdies gegenüber den derzeitigen Mitgliedsstaaten, die diese Übergangsregelungen anwenden, gleichwertige Maßnahmen im Bereich der Freizügigkeit ergreifen.

Mitgliedsländern nicht gelten, sondern nur die Entsendung von Arbeitnehmern. Selbständige dürfen somit bereits ab dem Datum des Beitritts ihre Leistungen in Österreich anbieten. Die tatsächliche Relevanz dieser Umgehungsmöglichkeit ist allerdings als eher gering einzustufen. Da gerade in den oben genannten sensiblen Dienstleistungsbereichen, so wie zum Beispiel im besonders sensiblen Baugewerbe grenzüberschreitende Leistungserbringung, zumeist auch den Einsatz von unselbständig Beschäftigten erfordert und die Arbeitsprozesse wohl nur schwer so gestaltet werden können, dass sie ausschließlich von Selbständigen erbracht werden können.

### *Änderungen im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt*

Wie bereits dargestellt betreffen die Übergangsregeln hinsichtlich der Freizügigkeit ausschließlich das Recht auf freien Arbeitsmarktzugang, nicht aber das Aufenthaltsrecht für Personen ohne Arbeitsmarktzugang, welches nicht Bestandteil der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist. Überdies wird im Beitrittsvertrag auch normiert, dass (sofern nationale Bestimmungen nicht günstigere Regelungen beinhalten):

1. Staatsangehörige der neuen Mitgliedsländer, die zum Zeitpunkt des Beitritts bereits mehr als 12 Monate ununterbrochenen Zugang zum Arbeitsmarkt hatten, einen sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.
2. Familienangehörige eines Arbeitnehmers, der am Tag des Beitritts bereits mehr als 12 Monate einen rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat hatten, nach dem Beitritt sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.
3. Arbeitnehmer, die während der Übergangsfristen mindestens 12 Monate ununterbrochenen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, danach einen unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt haben.
4. Familienangehörige eines Arbeitnehmers, die während des Zeitraums der Anwendung der Übergangsregelungen bereits mehr als 18 Monate einen rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat haben, und Familienangehörige von Arbeitnehmern, die mindestens für 12 Monate ununterbrochen Zugang zum Arbeitsmarkt hatte, ab dem dritten Jahr nach dem Beitritt, sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.
5. Personen, deren ununterbrochener Zugang zum Arbeitsmarkt während der Übergangsfristen auf unter 12 Monate beschränkt bleibt, weder für sich noch für ihre Familienangehörigen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

Insbesondere die Möglichkeit des sofortigen Arbeitsmarktzugangs von Familienangehörigen, die zum Zeitpunkt des Beitritts schon 12 Monate oder mehr in einem Mitgliedsstaat leben, dürfte ein Potential an Familiennachzug eröffnen. Eine genaue Abschätzung dieses Nachzugspotentials für Österreich liegt außerhalb der Möglichkeiten dieser Studie, da es keine verlässlichen Daten zur Anzahl der Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern gibt, deren Familien nachziehen wollen.

Ausgehend vom Bestand der ausländischen Arbeitskräfte aus diesen Ländern in Österreich schätzt die Arbeiterkammer allerdings das Potential von bereits anwesenden Familienangehörigen von Arbeitnehmern, die mehr als 12 Monate in Österreich sind, auf rund 12.000 Personen. Diese 12.000 Personen stellen ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot dar. Überdies schätzt die Arbeiterkammer, dass in Österreich bereits jetzt etwa 35.000 Personen aus den neuen Mitgliedsländern arbeiten, die über ein Jahr lang einen ununterbrochenen Arbeitsmarktzugang hatten. Diese Personengruppe ist bereits jetzt am österreichischen Arbeitsmarkt tätig. Schließlich schätzt die Arbeiterkammer das Potential von Arbeitnehmern, die bis ins Jahr 2006 aufgrund der in den Punkten 3 bis 5 genannten Bestimmungen uneingeschränkten Zugang auf den Arbeitsmarkt erhalten könnten auf etwa 35.000 Arbeitnehmer.<sup>3)</sup> Sofern diese Personen noch nicht in Österreich arbeiten, sind auch diese Personen als zusätzliches Arbeitskräfteangebot zu rechnen. Ob sie allerdings nach Österreich kommen werden, hängt unter anderem von der Ausgestaltung der Übergangsfristen ab.<sup>4)</sup>

Aus den, in den Punkten 1 bis 5 genannten Bestimmungen könnten daher nach Schätzungen der Arbeiterkammer bis ins Jahr 2006 etwa 82.000 Personen aus den neuen Mitgliedsländern einen uneingeschränkten Zugang auf den österreichischen Arbeitsmarkt erhalten. Von diesen 82.000 Personen stellen allerdings höchstens 47.000 eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes in Österreich dar und nur 12.000 davon können durch die Migrationspolitik nicht beeinflusst werden.

Nicht berücksichtigt sind in dieser Schätzung im Ausland wohnhafte Familienangehörige von Arbeitskräften, die bereits mehr als ein Jahr in Österreich arbeiten. Einen Anhaltspunkt über das mögliche Zuwanderungspotential dieser Personen lässt sich anhand von demographischen Zahlen über die in Österreich wohnhaften Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer erhalten. Geht man davon aus, dass es sich bei nachziehenden Familienangehörigen zumeist um Kinder und Ehegatten handeln wird und unterstellt man eine Familienstruktur in den neuen Mitgliedsländern, die der österreichischen weitgehend ähnlich ist, kann man anhand des Anteils der Jugendlichen und des Frauenanteils einen groben Indikator über den potentiellen Familiennachzug erhalten.

Diese Zahlen deuten vor allem bei Kindern auf ein Potential an Zuwanderung hin. Der Frauenanteil (und dementsprechend auch der Anteil der Männer) an der Bevölkerung der neuen Mitgliedsländer weicht nur bei den Zuwanderern aus Slowenien und Polen erheblich von der österreichischen Struktur ab. Bei Tschechinnen und Slowakinnen hat der Anteil jenen der Österreicherinnen an der Bevölkerung überschritten, und bei Ungarinnen liegt er etwas darun-

---

<sup>3)</sup> Da nach den Bestimmungen des Beitrittsvertrages der Zugang zum Arbeitsmarkt für die neuen Mitgliedsländer gegenüber der gegenwärtigen Situation nicht mehr verschlechtert werden darf, kann der Bestand an sich bereits in Österreich aufhaltenden Personen nicht mehr rückgeführt werden.

<sup>4)</sup> Die Arbeiterkammer orientiert sich allerdings in dieser Schätzung offensichtlich an Potentialberechnung in der Literatur und geht von der Annahme aus, dass dieses Potential während der Übergangsfristen abgebaut werden soll (siehe dazu auch Kapitel 3 dieser Studie).

ter. Der Anteil der Jugendlichen liegt hingegen bei allen Nationalitäten deutlich unter jenem der österreichischen Bevölkerung und dem anderer ausländischer Staatsbürger. Da Jugendliche oftmals keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, sondern noch in Ausbildung stehen und eine Zuwanderung von diesen Jugendlichen auch nicht den Übergangsregelungen unterliegt, da sie keine Arbeitserlaubnis benötigen, dürfte der EU-Beitritt der Nachbarländer Österreichs neben der Zuwanderung von Arbeitskräften auch zu einer Ausweitung der in Ausbildung stehenden Jugendlichen führen, was entsprechende Anforderungen an das österreichische Schulsystem stellt.

*Übersicht 2.1: Demographische Struktur der wohnhaften Staatsbürger in Österreich*

	Anzahl der Personen	Anteil der Jugendlichen bis 24 Jahre an der Gesamtbevölkerung des Landes in Österreich in %	Frauenanteil in %	Anträge auf Familienzusammenführung Ehegattinnen (Juli 2003)	Anträge auf Familienzusammenführung Kinder (Juli 2003)
Österreich	7.322.000	28,3	52,0	–	–
Polen	21.841	23,4	45,2	219	82
Tschechien	7.313	21,4	55,2	5	1
Slowakei	7.739	25,9	53,1	79	36
Ungarn	12.729	21,9	47,7	33	10
Slowenien	6.893	20,4	40,9	46	22
Ausländer insgesamt	710.926	33,8	47,3	5.858	2.834

Q: Statistik Austria Volkszählung 2001, *Biffl – Schappelwein* (2003) S. 65.

Einschränkend ist allerdings festzustellen, dass der Anteil der Anträge auf Familienzusammenführungen aus den neuen Mitgliedsländern in den letzten Jahren sehr gering war. Von etwa jährlich 8.000 bis 11.000 Anträgen auf Familienzusammenführung in den Jahren 2000 bis 2003 wurden jährlich nur etwa 500 bis 700 von Staatsbürgern der neuen Mitgliedsländer gestellt (*Biffl - Bock-Schappelwein, 2003*). Der Familiennachzug, der im Ausland wohnhaften Familienangehörigen, welcher aufgrund der Bestimmungen der Übergangsfristen noch nachziehen könnte, sollte daher in den nächsten zwei Jahren selbst bei einer Verdreifachung dieses Potentials unter 3.000 Personen liegen.

Das Zuwanderungspotential aus dem Titel Familiennachzug wird überdies von den Rück- und Wanderungsbewegungen innerhalb der Zuwanderer beeinflusst. Nach dem Beitrittsvertrag verlieren Personen, die das Land einmal verlassen, ihre Ansprüche auf unmittelbaren Arbeitsmarktzugang. Dementsprechend kann es über diese Rückwanderungsprozesse zu einer leichten Verringerung der Personen kommen, die eine Berechtigung auf Familiennachzug erhalten.

Eine Abschätzung, wie viele Personen in den nächsten Jahren tatsächlich über eine solche Rückwanderung ihren Arbeitsmarktzugang verlieren könnten, ist allerdings seriöser Weise zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum möglich, weil die gegenwärtigen Rückwanderungsbewe-



gungen der Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer, aufgrund der bestehenden Regelungen im Saisonierbereich, gegenüber einem unregulierten Zugang überhöht sind und es durch die Regelungen in den Übergangsfristen zu einer Verhaltensänderung in Richtung eines längeren Verbleibens in Österreich kommen wird. Zuwanderer werden sich in Hinkunft wohl überlegen müssen, ob sie einen Verlust der Familiennachzugsrechte bei Rückwanderung in Kauf nehmen wollen. Dennoch scheint das Potential dieser Rückwanderung nicht vernachlässigbar (Übersicht 2.2). Zum Beispiel wanderten im Jahr 2001 etwa 15% des Bestandes der Staatsbürger aus den neuen Mitgliedsländern aus Österreich aus, während ca. 18% wieder zuwanderten. Unter den EU-Bürger liegt dieser Rückwanderungsstrom mit fast 40% noch höher.

Übersicht 2.2: Zu- und Abwanderung von ausländischen Staatsbürgern nach Nationalität

	Anzahl der Personen	Zuwanderung	Abwanderung	Zuwanderung In %	Abwanderung In %
Inländer	7.322.000	15.142	21.644	0,2	0,3
EU-Bürger	106.173	61.346	42.044	57,8	39,6
Polen	21.841	74	72	0,3	0,3
Tschechien	7.313	1.380	1.347	18,9	18,4
Slowakei	7.739	2.473	1.769	32,0	22,9
Ungarn	12.729	3.039	2.545	23,9	20,0
Slowenien	6.893	3.497	3.140	50,7	45,6
Estland	54	17	10	31,5	18,5
Lettland	152	57	34	37,5	22,4
Litauen	208	101	70	48,6	33,7
Neue Mitgliedsländer insgesamt	56.929	10.638	8.987	18,7	15,8

Q: Statistik Austria Wanderungsstatistik, Volkszählung 2001.

Ebenfalls nicht berücksichtigt sind in allen Berechnungen etwaige zusätzliche Schwarzarbeiter am österreichischen Arbeitsmarkt, die entstehen könnten, weil die Einschränkung der Übergangsfristen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt die Kontrollmöglichkeiten der Einhaltung auf den Arbeitsort verlagern. Die Zuwanderung auf dem Markt für Schwarzarbeit wird dabei vom Willen der Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer und ihrer österreichischen Arbeitgeber bestimmt, eine solche Arbeit einzugehen, die in aller Regel mit Nachteilen (geringer Lohn, keine Sozialversicherung) und auch hohen Risiken (fehlende Unfallversicherung, Gefahr von Strafen) verbunden ist. Von diesen Einflussfaktoren ist vor allem die Gefahr der Bestrafung von Arbeitnehmer und Arbeitgeber, vom Staat beeinflussbar. Sie hängt vor allem von der Kontrolldichte ab. Mitgliedsstaaten, die die Ausschöpfung der Übergangsfristen in Erwägung ziehen, müssen Sorge tragen eine effiziente Kontrolle gegenüber Schwarzarbeitern zu erhalten. Insgesamt ist dabei zu beachten, dass die Übergangsregelungen, wenn sie eingehalten werden sollen, auch administriert und kontrolliert werden müssen, was im Rahmen der geltenden Regelungen hauptsächlich über Kontrollen am Arbeitsort möglich ist.

### *Geltungsdauer*

Die Übergangregelungen gelten für mindestens zwei Jahre. Vor dem Ende dieser Zweijahresfrist wird die Kommission dem Rat einen Bericht über die Funktionsweise der Übergangsfristen vorlegen und die derzeitigen Mitgliedsstaaten müssen erklären, ob sie eine längere Übergangsfrist wünschen. Entscheidet sich ein Mitgliedsstaat für eine Verlängerung der Übergangsfristen, so besteht nach weiteren drei Jahren die Möglichkeit, die Übergangsfristen ein weiteres Mal um zwei Jahre (also auf insgesamt sieben Jahre) zu verlängern, sofern schwerwiegende Störungen eines Arbeitsmarktes oder eine Gefahr derartiger Störungen vorliegen.

Allerdings müssen bei dieser letzten Verlängerungsmöglichkeit von den derzeitigen Mitgliedsstaaten selbst Beweise vorgebracht werden, dass schwerwiegende Störungen des Arbeitsmarktes oder eine Gefahr von solchen Störungen vorliegen. Nach sieben Jahren endet die Übergangsfrist jedenfalls.

Mitgliedsstaaten, die entweder im Zusammenhang mit der Überprüfung nach zwei Jahren oder nach fünf Jahren die vollkommene Freizügigkeit einführen, haben überdies bis zum 30. April 2011 das Recht bei einer bestehenden oder vorhersehbaren Störung ihres Arbeitsmarktes mit der Konsequenz einer ernsthaften Gefahr für den Lebensstandard oder den Beschäftigtenstand in einem Gebiet oder einer Branche, die Kommission und die anderen Mitgliedsstaaten darüber zu informieren und die Arbeitnehmerfreizügigkeit bis zur Normalisierung der Verhältnisse gänzlich oder teilweise außer Kraft zu setzen. Des Weiteren können solche Mitgliedsstaaten weiterhin zu Kontrollzwecken eine Arbeitserlaubnis erteilen. Diese Regelungen tragen der Befürchtung Rechnung, dass die Lage auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft insgesamt sich nicht langfristig prognostizieren lasse und ermöglichen eine flexible Anpassung an die aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen.

Von großer Bedeutung für die Migrationspolitik während der Übergangsfristen ist schließlich die Bestimmung, dass einmal eingeführte Liberalisierungsschritte einen irreversiblen Charakter haben, d.h. nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Eine Politik der vollständigen oder graduellen Einführung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte und andere Personen muss dieser Irreversibilität Rechnung tragen.

Insgesamt hat die Europäische Union mit den Übergangsregelungen ein flexibles Instrumentarium geschaffen, das den nationalen Regierungen große Handlungsspielräume einräumt. Insbesondere erlaubt dieses Instrumentarium einzelnen Mitgliedsstaaten ihre Arbeitsmärkte früher zu öffnen als andere. Allerdings ist die Delegation der Entscheidung über die Öffnung der Arbeitsmärkte an die einzelnen Mitgliedsstaaten auch mit Nachteilen verbunden. Unterschiedliche Geschwindigkeiten der Öffnung der Arbeitsmärkte zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft kann zu einer Umlenkung von Migrationsströmen führen.

Aus Sicht einer Europäischen Union, die an der Gesamtwohlfahrt im europäischen Binnerraum interessiert ist, können aus ökonomischer Perspektive zwei Probleme auftreten:

1. kann eine effiziente Allokation der Migrationsströme verzerrt werden, in dem Migranten in weiter entfernte Länder oder Länder mit ungünstigeren ökonomischen Bedingungen verdrängt werden. Dies senkt die Wohlfahrtseffekte der Migration für die Region insgesamt. Obwohl dies zumindest kurzfristig einer regionalen Konzentration der Migration insbesondere in den grenznahen Räumen entgegenwirkt, werden dadurch Migranten gezwungen einen Siedlungsort zu wählen, der nicht ihre erste Wahl wäre. Dies führt zu Wohlfahrtsverlusten der Migranten, denen keine Wohlfahrtsgewinne in allen Empfängerländern gegenüber stehen.

Zu hinterfragen ist auch, ob eine Umlenkung der Migrationströme durch unterschiedliche nationale Einwanderungspolitiken langfristig möglich ist. Die regionale Verteilung der Migranten erweist sich häufig als über die Zeit sehr stabil, was unter anderem auf Netzwerkeffekte zurückgeführt werden kann. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass beispielsweise eine um zwei Jahre verzögerte Öffnung der Arbeitsmärkte eine massive Umlenkung der Migrationströme in andere Länder bewirkt. Überdies zeigen nationale Studien, dass eine durch gezielte Siedlungspolitik erreichte Umlenkung von Migranten nach der Beendigung dieser Politik oftmals wieder umgekehrt wird. Unterschiedliche nationale Politiken könnten demnach vor allem einen temporären Einfluss auf die regionale Struktur der Wanderung haben.

2. besteht die Gefahr, dass insgesamt eine sehr restriktive Einwanderungspolitik während der Übergangsfristen verfolgt wird, weil insbesondere kleine Länder befürchten, dass sie durch eine vorzeitige Öffnung ihrer Arbeitsmärkte Migrationsströme aus größeren Ländern mit restriktiveren Wanderungsbedingungen zumindest kurzfristig umlenken. Dies könnte zu einem ‚race to the bottom‘ führen – alle oder ein großer Teil der Mitgliedsstaaten der EU werden ihre Arbeitsmärkte erst nach Ablauf der Übergangsfristen öffnen (Boeri et al., 2003). Mit anderen Worten, im Vergleich zu einer EU-weiten Regelung könnte ein Niveau von Wanderungsbarrieren erreicht werden, das höher als das von den einzelnen Mitgliedsstaaten angestrebte ist.

Eine solche Entwicklung würde dem österreichischen Interesse widersprechen. Dementsprechend muss eine rationale Wanderungspolitik während der Übergangsfristen die Politik von Drittländern mit in ihr Kalkül einbeziehen. Aufgrund der geographischen Lage und der Wirtschaftskraft dürfte für Österreich vor allem die Migrationspolitik Deutschlands eine wichtige Rolle spielen.

## **2.2 Nationale Politikentscheidungen**

Grundsätzlich belässt der Beitrittsvertrag – innerhalb der oben erwähnten Grenzen – die Regelungen, Sanktionen und Kontrollen bezüglich des Arbeitsmarktzuganges der Staatsbürger aus den neuen Mitgliedsländern weitgehend in der Verantwortung der alten Mitgliedsstaaten der EU. Es ist daher prinzipiell denkbar, dass einzelne der derzeitigen Mitgliedsstaaten unilateral oder auf Grundlage bilateraler Abkommen mit allen oder einzelnen neuen Mit-

gliedsländern den gesamten Arbeitsmarkt oder gewisse Teile des Arbeitsmarktes (Regionen, Berufe oder auch Qualifikationen) öffnen.

Um rationale Kriterien für eine vollständige oder graduelle Öffnungsstrategie und eine zeitliche Sequenz der Schritte zu entwickeln, müssen zunächst die Ziele festgelegt werden. Aus ökonomischer Perspektive lassen sich folgende Ziele definieren: (i) Maximierung der Einkommensgewinne aus der Zuwanderung, (ii) Minimierung möglicher Friktionen für die Arbeitsmärkte, (iii) Minimierung möglicher negativer Folgen für die Einkommensverteilung. Diese Ziele können nur unter einer Reihe von Nebenbedingungen verfolgt werden: (i) die Öffnung erfolgt spätestens mit Ablauf der Übergangsfrist, (ii) die Aufhebung der Einwanderungsrestriktionen vor Ablauf der Übergangsfristen hat einen irreversiblen Charakter, (iii) die Politik von wichtigen Drittländern hat Einfluss auf die Wanderung nach Österreich, kann aber durch Österreich nicht oder nur unwesentlich beeinflusst werden, (iv) sowohl die Höhe des Migrationspotentials als auch die Effekte der Migration für Einkommensverteilung und Arbeitsmarkt sind ungewiss.<sup>5)</sup>

Für die Realisierung der oben genannten Ziele unter diesen Nebenbedingungen stehen folgende Politikoptionen zur Verfügung:

- *Aufhebung der Einwanderungsrestriktionen erst nach Ablauf der Übergangsfristen und Reduzierung der Zuwanderung auf Familiennachzug:* Bei der Wahl dieser Politikoption werden die ökonomischen Gewinne wie auch Risiken während der Übergangsfristen minimiert. Einerseits fallen die mit der Zuwanderung verbundenen Gewinne für Sozialprodukt und öffentliche Haushalte sehr gering aus, andererseits werden mögliche Risiken für den Arbeitsmarkt und die Verteilung der Einkommen minimiert. Allerdings führt die Beschränkung der Zuwanderung auf den Familiennachzug, wie zahlreiche Studien in Europa zeigen (vgl. Brücker et al. 2002), zu einer Reduzierung der durchschnittlichen Qualifikationsstruktur der Migranten und zu erhöhten Arbeitslosen- und Sozialhilferisiken von Migranten. Der wichtigste Nachteil dieser Strategie besteht jedoch in den Risiken die nach Ablauf der Übergangsfristen entstehen: Es kann dann zu einem sprunghaften, nicht gesteuerten Anstieg der Migration kommen, der mit Friktionen für die Arbeitsmärkte verbunden ist.
- *Flexible Aufhebung der Einwanderungsrestriktionen und Steuerung der Zuwanderung während der Übergangsfristen:* Bei der Wahl dieser Politikoptionen wird ein Teil der ökonomischen Wanderungsgewinne durch die gesteuerte Zuwanderung von Arbeitskräften

---

<sup>5)</sup> Zwar kann durch Studien wie diese, die Ungewissheit über die Höhe des Migrationspotentials reduziert und die Größenordnung wahrscheinlicher Entwicklungen eingegrenzt werden, aber es verbleibt aufgrund der spezifischen historischen Wanderungsbedingungen eine erhebliche Ungewissheit (siehe dazu Kapitel 3 und 4). Schließlich zeigen die meisten Studien, dass die Effekte der Migration für Löhne und Beschäftigung von einheimischen Arbeitskräften vermutlich gering sind, allerdings hängen die Effekte auch vom Umfang der Migration ab. So ist es zumindest theoretisch möglich, dass vergleichsweise kleine Migrationsströme neutral für Löhne und Beschäftigung sind, sich aber spürbare Effekte ergeben, sobald eine kritische Schwelle überschritten wird. Folglich unterliegen auch die Effekte der Migration einer gewissen Ungewissheit.

aus den MOEL realisiert, während die Risiken durch Quotenregelungen oder Sicherheitsklauseln ebenfalls reduziert werden. Im Vergleich zu dem restriktiven Politikmodell kann hier gezielt die Qualifikationsstruktur der Migranten im Hinblick auf Sprache, berufliche Ausbildung, Alter usw. beeinflusst werden. Empirische Studien zeigen, dass so die Arbeitslosigkeits- und Sozialhilferisiken von Migranten spürbar verringert werden können. Demgegenüber dürften Quoten nach Nationalität die Qualifikationsstruktur der Einwanderer senken. Darüber hinaus erfüllen Quoten oder Sicherheitsklauseln eine wichtige Informationsfunktion: Anhand der Ausschöpfung von Quoten und Sicherheitsklauseln kann auf die Höhe des bestehenden Wanderungspotentials geschlossen werden. Diese Informationen sind zwar nicht unverzerrt, weil nicht alle Antragsteller tatsächlich wandern werden, sie lassen gleichwohl wichtige Rückschlüsse auf die Höhe des Wanderungspotentials zu. Werden Quoten oder Sicherheitsklauseln nicht ausgeschöpft, so können die Übergangsfristen aufgehoben werden, ohne dass das Risiko einer Massenzuwanderung besteht. Schließlich können durch eine Politik der gesteuerten Zuwanderung während der Übergangsfristen mögliche Arbeitsmarktfriktionen verringert werden, weil – je nach Höhe der Quoten – ein größerer oder kleinerer Teil des Wanderungspotentials bereits vor Ablauf der Fristen abgebaut werden kann.

- *Unbeschränkte Freizügigkeit bereits zu Beginn der Übergangsfristen:* Unter wohlfahrtsökonomischen Kriterien verspricht diese Politikoption vermutlich die höchsten Wanderungsgewinne, sie wirft aber auch einige Risiken auf. Es dürfte zu einer schnellen Zuwanderung kommen, die im Vergleich zu den anderen beiden Politikoptionen mit dem höchsten Anstieg des Sozialproduktes aber auch mit höheren Arbeitsmarktrisiken und stärkeren negativen Verteilungseffekten verbunden ist.<sup>6</sup> Auch kann einer möglichen Umlenkung von Migrationströmen aus Drittländern nicht begegnet werden. Angesichts der Ungewissheit über die Höhe des Wanderungspotentials und die Folgen der Migration für Arbeitsmarkt- und Einkommensverteilung können deshalb auch aus ökonomischer Perspektive temporäre Wanderungsrestriktionen gerechtfertigt werden, auch wenn ein trade-off zwischen etwas geringeren Wanderungsgewinnen und niedrigeren Risiken besteht.

Aus österreichischer Sicht ist hier zu diskutieren, ob für einen möglichst friktionsfreien Übergang in das Regime einer uneingeschränkten Freizügigkeit, einzelne Bereiche des Arbeitsmarktes früher und andere später liberalisiert werden sollten, oder ob die Liberalisierung alle Bereiche gleichermaßen erfassen soll, und ob eine graduelle Liberalisierung der Arbeitsmärkte einen leichteren Übergang zwischen kontrolliertem und nicht kontrolliertem Zuwanderungsregime ermöglicht als eine plötzliche Freigabe der Zuwanderung und wie eine graduelle Liberalisierung ausschauen könnte.

---

<sup>6</sup>) Auch ist zu berücksichtigen, dass die Wanderung sich in der Regel endogen an den Arbeitsmarktbedingungen und anderen wirtschaftlichen Faktoren orientiert, so dass es nicht zwangsläufig zu einer starken Zuwanderung unter ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen kommen muss.

Bei der Diskussion dieser Frage ist auch die zeitliche Dimension zu berücksichtigen. Ausgehend von der Tatsache der uneingeschränkten Freizügigkeit der Arbeitskräfte im Jahr 2011 ist hier zu fragen, wann, welche Liberalisierungsschritte zu setzen sind, um eine zu rasche Anpassung der Wanderungsbewegungen am Ende der Periode zu gewähren. Gerade die Bestimmungen hinsichtlich der Zuwanderung von Familienangehörigen lassen zumindest in den ersten Jahren der Übergangsfristen automatisch ein gewisses Familiennachzugspotential erwarten. Dies und die Bestimmung, wonach einmal gewährte Erleichterungen des Arbeitsmarktzuganges nicht wieder zurückgenommen werden können, sind Argumente für ein – in der ersten Phase nach dem Beitritt – eher vorsichtiges Vorgehen in der Liberalisierung der Arbeitsmärkte.

Allerdings birgt ein übervorsichtiges Vorgehen auch Gefahren in sich. Insbesondere könnte eine zu vorsichtige Vorgehensweise dazu führen, dass das bestehende Zuwanderungspotential nicht rasch genug abgebaut wird. Dies wäre kontraproduktiv, weil ein wichtiger Grund für die Übergangsfristen auch war, der Gefahr einer zu raschen Zuwanderung nach der Erweiterung und der daraus resultierenden Überforderung der Arbeitsmärkte entgegen zu wirken. Wird das Potential während der Übergangsfrist nicht abgebaut, wäre dieser Sinn der Übergangsfrist nicht gegeben.

Um der doppelten Anforderung einer Liberalisierung des Arbeitsmarktzugangs bei gleichzeitigem vorsichtigem Vorgehen in den ersten Jahren der Übergangsfristen zu genügen, wird einiges an Flexibilität von der Zuwanderungspolitik notwendig sein. Dementsprechend werden während der Übergangsfristen Instrumente zur Evaluierung und Kontrolle der Zuwanderungspolitik von besonderer Bedeutung sein. Denkbar wäre überdies zumindest im ersten Jahr den Schwerpunkt der Zuwanderung auf den Familiennachzug zu konzentrieren und diesen Zuzug durch kurzfristige Aufenthaltstitel (unter dem Limit von 12 Monaten) zu ergänzen und sich nach einer Evaluierung des Erreichten, im zweiten Jahr ehrgeizigere Ziele zu stecken.

Diese Strategie ist allerdings bestenfalls für einen kurzen Zeitraum (maximal ein Jahr) und hier wohl nur bei schlechter Konjunkturlage und einem hohen Familiennachzugspotential aus diesen Ländern sinnvoll, weil sowohl im Rahmen der Familienzusammenführung und des kurzfristigen Aufenthalts keine Auswahl der Migration nach Qualifikation möglich ist. Eine lange Anwendung der oben skizzierten Strategie birgt daher die Gefahr, dass Österreich im internationalen Wettbewerb für gut ausgebildete Arbeitskräfte ins Hintertreffen gerät. Damit würden die Wachstumsgewinne, die aus der Migration entstehen, minimiert statt maximiert.

Es sollte daher bereits sehr frühzeitig daran gearbeitet werden im Bereich der langfristigen Zuwanderung Systeme zu etablieren, die eine Auswahl unter den Migranten erlauben. Die Möglichkeiten bestehen hier vor allem in bi- und multilateralen Abkommen, in deren Rahmen sich auswanderungswillige Bürger der neuen Mitgliedsländer für einen langfristigen Aufenthalt bewerben können.

Überdies ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Regelungen der Übergangsfristen die Entscheidungen Österreichs kaum unabhängig von jenen anderer Staaten zu treffen sind. Eine enge Zusammenarbeit und regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit Ländern, die die Über-

gangsfristen nicht anwenden und Ländern, die Erfahrungsgemäß besonders viel Zuwanderer aus den Beitrittsländern aufnehmen, wäre daher aus Sicht einer optimalen Steuerung der Migrationspolitik sicherlich wünschenswert.

Gemeinsam mit den neuen Mitgliedsländern wird hingegen zu untersuchen sein, welche Möglichkeiten der bilateralen Zusammenarbeit bestehen, um die immer wieder anstehenden Diskussionen über das Ende der Übergangsfristen sachlich führen zu können. Um aufwändige und teure Verhandlungen zu vermeiden, wäre ein nachvollziehbares Instrumentarium, welches nur aufgrund sachlicher Kriterien über die Zuwandernden ohne Ansicht ihrer Nationalität diskriminiert, sicherlich wünschenswert.

Die Analyse dieses Kapitels zeigt, dass gerade die in den Übergangsregelungen getroffenen institutionellen Rahmenbedingungen einen breiten Raum für pro-aktive Maßnahmen, mit dem Ziel einer Versachlichung der Diskussion seitens Österreichs eröffnen. Eine solche Politik könnte durch eine enge Zusammenarbeit außenpolitischer und innenpolitischer AkteureInnen darauf zielen, die Diskussion in eine sachliche Richtung zu lenken.

In Teilen bietet das bestehende migrationspolitische Instrumentarium durchaus Ansatzpunkte für eine solche Politik. So werden zum Beispiel im Rahmen der Grenzgängerabkommen Anträge seitens der Arbeitswilligen gestellt. Diese könnten ausgewertet werden und würden eine wesentliche Erleichterung für die Diskussion darstellen. Informationen über die Zahl der Anträge, die gestellt werden, und die Anzahl der angesprochenen Personen, die dann tatsächlich zum Pendeln bereit sind, könnten als Indikatoren über das bestehende Pendlerpotential herangezogen werden und über die in den Anträgen erhobenen persönlichen Merkmale der Antragsteller (Beruf, Geschlecht, Alter, Ausbildung etc.) könnten wertvolle Hinweise über die Struktur der Pendler erhalten werden. Bei entsprechender Aufbereitung und Erfassung könnte dieses Zahlenmaterial somit eine wichtige faktische Grundlage bei Diskussionen mit der Kommission und den neuen Mitgliedsländern darstellen, die wesentlich rascher verfügbar und überdies verlässlicher wäre als ökonometrische Studien.

In anderen Bereichen unterstützt die bestehende Zuwanderungspolitik das Anliegen einer solchen transparenten Diskussionsgrundlage hingegen nicht so gut. Insbesondere im Bereich des Aufenthalts ohne Arbeitsmarktzugang könnten durch eine Aufbereitung von Meldungen hinsichtlich persönlicher Charakteristika und Familiencharakteristika wichtige Aufschlüsse über das Zuwanderungspotential aus dem Familiennachzug generiert werden. Auch eine verstärkte Fokussierung auf bi- oder multilaterale Abkommen, in denen Anträge generiert und ausgewertet werden, könnten wichtige Aufschlüsse auf die Anzahl der Zuwanderungswilligen und ihre Struktur geben. Ein Instrument, welches über die Diskussionsgrundlage hinaus wichtige Steuerungsmöglichkeiten für die Zuwanderungspolitik erlauben würde.

Bei diesen Vorschlägen sind selbstverständlich immer auch die Kosten der Datenerfassung mit zu berücksichtigen, die in Einzelfällen einer detaillierten Datenerhebung im Wege stehen. Allerdings zeigen gerade die Erfahrungen mit der Debatte vor der Unterschrift des Beitrittsabkommens, dass in einer politischen Diskussion auf europäischer Ebene solche faktischen Infor-

mationen notwendig sind, um eine sachliche Diskussion zu ermöglichen. Wird in den Datenerfassungen zu einzelnen Politiken die Information nicht mitgesammelt, muss sie oftmals über teure und weniger verlässliche Studien und Befragungen, nachträglich erhoben werden.

Schlussendlich wird in Österreich zu diskutieren sein, wie die Übergangsfristen administriert werden. Dabei werden vor allem die Fragen zu beantworten sein, wie die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes während der Übergangsfristen gewährleistet wird, und welche vorbereitenden Maßnahmen von Seiten Österreichs während der Übergangsfristen getroffen werden können, damit der Übergang in die Freizügigkeit möglichst ohne Probleme bewältigt werden kann. Besonders wichtig ist es hier nationale Rechtsgrundlagen auf Umgehungsmöglichkeiten der Übergangsfristen zu überprüfen.



### 3. Migration

Im ökonomischen "Lehrbuchmodell" der Migration wandern Arbeitskräfte aus Ländern mit niedrigem in Länder mit relativ hohem Einkommensniveau. Dies führt zu einem Angleichen der Löhne und zu einer Erhöhung des Wohlfahrtsniveaus der beiden Länder. Dieses Modell geht allerdings davon aus, dass die Individuen vollständig über die Zukunft und die Charakteristika der Empfängerregion informiert sind, dass Arbeitsmärkte vollkommen flexibel sind, es keinen staatlichen Sektor gibt, und Transaktions- bzw. (Migrations-) kosten vernachlässigbar sind. Die Aufgabe dieser Annahmen führt sukzessive zu realitätsnäheren Theorien der Migration, die allerdings weniger eindeutige Aussagen hinsichtlich Wohlfahrtsauswirkungen und dem quantitativen Ausmaß der Migration zulassen.

Gibt man zum Beispiel die Annahme der Sicherheit auf, wird die individuelle Wanderungsentscheidung zu einem Investitionsproblem: Ein Wirtschaftssubjekt tätigt eine Investition in Form von Wanderungskosten, um zukünftige Erträge in Form höheren Nutzens zu realisieren. Ein risikoneutrales Individuum wird wandern, wenn die erwarteten Gewinne die erwarteten Wanderungskosten übersteigen, wobei jenes Zielland gewählt wird, welches den höchsten Nutzenzuwachs ermöglicht. Sind die Individuen risikoavers, müssen die erwarteten Gewinne einer Migration die erwarteten Wanderungskosten plus einen vom Ausmaß der Risikoaversion abhängigen Zuschlag übersteigen. Daher kann es bei risikoaversen Individuen aufgrund der geringeren Information über das Sendeland auch bei hohen Lohnunterschieden zu geringen Wanderungen kommen.

In ähnlicher Weise wie bei Anlageentscheidungen auf Finanzmärkten begründet diese Interpretation der Migrationsentscheidung überdies einen positiven Optionswert des Wartens bzw. der Verschiebung der Entscheidung (vgl. *Burda*, 1995). Vollzieht sich die Einkommenskonvergenz zwischen Herkunfts- und Zielland schneller als erwartet, profitieren diejenigen, die nicht gewandert sind, da sie die Wanderungskosten vermeiden konnten. Erweist sich die Einkommenskonvergenz als langsamer, so kann die Wanderung zu einem späteren Zeitpunkt immer noch erfolgen. Daher werden Individuen, sofern ihre Erwartungen an die Entwicklung des Heimatlandes intakt sind, sich eher abwartend gegenüber einer Emigration verhalten.

Auch die Aufgabe der Annahme vollkommen flexibler Arbeitsmärkte führt zu einer Erweiterung der Einflussfaktoren auf Migration. Neben bestehenden Reallohndifferenzen werden auch unterschiedliche Arbeitslosenquoten zwischen Regionen zu einem zusätzlichen Bestimmungsgrund von Arbeitskräftewanderungen. Arbeitnehmer orientieren sich in diesem Fall bei ihrer Wanderungsentscheidung nicht an den tatsächlichen Reallohndifferenzen, sondern am erwarteten Reallohn, der auch von der Wahrscheinlichkeit eine Beschäftigung zu finden abhängt. Hohe Arbeitslosigkeit im Zielland erhöht das Risiko arbeitslos zu sein und mindert damit den erwarteten Reallohn und somit die Migrationsanreize. Umgekehrt führen niedrige

Löhne und hohe Arbeitslosigkeit im Herkunftsland zu einem verstärkten Wanderungsdruck (Todaro, 1969).

Ein weiterer im Standardmodell vernachlässigter Aspekt ist die Existenz von lokalen (privaten wie öffentlichen) Gütern. Dies sind Güter, die international nicht handelbar sind, wie zum Beispiel Schulen, Infrastruktur und kulturelles Angebot sowie landschaftliche Schönheit. Sie begründen so genannte „Amenities“ (Annehmlichkeiten) einer Lokalität. Bestehen etwa an einem Ort besondere Infrastruktureinrichtungen (z.B. Schule, Kirche, Sportvereine) für gewisse ethnische Gruppen, so macht dies diesen Ort für Zuwanderer dieser Gruppe attraktiver. Aber auch die Preise und Qualitäten für nicht handelbare Güter können sich unterscheiden (z.B. für Schulen und Mieten). Dies begründet regionale Unterschiede etwa in den Lebenshaltungskosten oder der Qualität der öffentlichen Infrastruktur, die wiederum zu Migrationsanreizen bzw. –hemmnissen werden können.

Auch das staatliche Sozialversicherungssystem stellt ein solches nicht handelbares Gut dar. Sind die Sozialleistungen in einem Land höher als in einem anderen, wirkt dies in Richtung einer Erhöhung des Migrationsanreizes. Maßgeblich für die Stärke dieses Anreizes sind allerdings nicht die durchschnittlichen Sozialleistungen für Inländer, sondern die Höhe der Sozialleistungen, die ein Zuwanderer erhalten kann, relativ zu den Sozialleistungsansprüchen im Heimatland. Bestehen für ausländische Arbeitskräfte keine Ansprüche wie zum Beispiel in der EU<sup>7)</sup>, entsteht auch bei relativ großzügigen Sozialtransfers an die heimische Bevölkerung kein zusätzlicher Migrationsanreiz. Aber auch der umgekehrte Fall ist denkbar. Sind die Sozialversicherungsansprüche (z.B. Pensionsansprüche) international nicht transferierbar, so führt dies zu einer zusätzlichen Migrationsbarriere.

Des Weiteren geht die neoklassische Theorie durchwegs von vollkommener Information und keinen Transaktionskosten aus. Dies ist ebenfalls eine unplausible Annahme. Die Transaktionskosten, die mit einer Wanderungsentscheidung einhergehen, bestehen zum einen aus den physischen Raumüberwindungskosten und zum anderen aus psychischen und sozialen Kosten (Diskriminierung am neuen Wohnort, Verlust des sozialen und familiären Umfelds). Netzwerktheorien betonen darüber hinaus die Rolle von Informations- oder Suchkosten. Diese entstehen durch den Verlust von ortsspezifischem Wissen. Dieses umfasst die Fülle von regionsspezifischen Informationen (Sprache, Kenntnis kultureller Gepflogenheiten oder gesetzlicher Grundlagen, firmenspezifisches Know-how), die es Einheimischen erlaubt, Vorteile bei der Einkommenserzielung oder –verwendung zu nutzen, welche bei einem Wechsel des Wohn- und Arbeitsortes verloren gehen. Schlussendlich sind in jüngster Zeit unter dem Begriff „New Economics of Labor Migration“ Erklärungsansätze entstanden, die im Gegensatz zur individu-

---

<sup>7)</sup> Zuwanderer aus anderen Mitgliedsstaaten haben in der EU für 6 Monate einen Anspruch auf die Sozialleistungen ihres Sendelands, alle Ansprüche auf das Sozialsystem des Empfängerlandes können nur durch eine Arbeitsaufnahme begründet werden. Überdies erhalten EU-Bürger ohne ausreichenden Unterhalt keinen Aufenthaltstitel in Österreich.

ellen Nutzenmaximierung des neoklassischen Modells die Familie oder den Haushalt als eigentlichen Träger der Migrationsentscheidung ansehen.

### 3.1 Bisherige Untersuchungen

#### *Ökonometrische Untersuchungen*

Trotz dieser vielfältigen Erklärungsansätze für Migration sehen die meisten ökonometrischen Studien zur potentiellen Wanderung aus den neuen Mitgliedsländern Einkommensdifferenziale als die primäre Triebfeder für Migration. Die ersten ökonometrischen Schätzungen des Migrationspotentials (*Brücker – Franzmeyer, 1997, Dietz – Walterskirchen, 1998*) gingen zumeist von einer Umlegung in der Literatur bestehender Koeffizienten aus. Besondere Bedeutung erlangte in diesem Zusammenhang eine Arbeit von *Barro – Sala-i-Martin (1991)*, in der geschätzt wurde, dass in den USA eine Differenz von 10% in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen zwei Regionen zu einer um 0,26% höheren Nettozuwanderung führt. In Japan beträgt dieser Wert 0,19% und in Europa 0,064%. Zu ähnlich hohen Ergebnissen kam die wirtschaftshistorische Studie von *Hatton – Williamson (1992)*, die für die internationale Migration zwischen Europa und den USA im 19. Jahrhundert ermittelten, dass ein Anstieg der Differenz der Pro-Kopf-Einkommen um 10% zu einem Anstieg der Nettowanderung um 0,08% führt. Die Ergebnisse dieser frühen Schätzungen deuten durchwegs auf hohe Migrationspotentiale zwischen der EU und den MOEL hin.

Aktuellere Analysen stellen eine klarere Anbindung an die neuere Migrationstheorie her und machen explizit, welche historischen Erfahrungen sie zur Schätzung des Migrationspotentials heranziehen. Allerdings können auch diese Studien gewisse methodenimmanente Schwächen nicht umgehen. So basieren auch sie auf Annahmen über die Lohn- bzw. Bruttoinlandsproduktentwicklung in den MOEL, die schon aufgrund des oftmals sehr langen Prognosezeitraums (von über 20 Jahren) als unsicher eingestuft werden müssen und können auch nicht alle von der Theorie als wichtig erkannten Variablen berücksichtigen.

In einem rezenten Literaturüberblick erwähnt *Hönekopp (1999)* 17 Untersuchungen zum Thema Wanderungspotentiale aus den Beitrittswerberländern. *Huber (2001)* identifiziert weitere sechs solcher Studien. Da zum Zeitpunkt des Erscheinens dieser Studien die Beitrittsszenarien noch nicht klar waren, unterscheiden sich diese Untersuchungen hinsichtlich, der unterstellten neuen Mitgliedsländer, der prognostizierten Größe und untersuchten Empfängerregion. Bereits diese Vielzahl der zugrunde liegenden Szenarien vermittelt den Eindruck einer großen Heterogenität der Ergebnisse. Aber selbst nach Bereinigung um Unterschiede in den Annahmen bleiben noch große Differenzen in dem prognostizierten Ausmaß der Migration. Studien, die die Zuwanderung der 5 großen Erstrundenkandidaten in die gesamte EU prognostizieren, liegen in der Bandbreite von zwischen 41.000 und 680.000 Migranten pro Jahr.

Die wohl einflussreichste und methodisch ausgefeiltste unter den Untersuchungen legten Brücker – Boeri (2000) vor. In dieser Untersuchung wird anhand der Zuwanderung in die BRD geschätzt. Anhand dieses "Referenzmusters" (der Zuwanderung in die BRD) wird dann das Migrationspotential aus den 10 MOEL Beitrittskandidatenländern (inklusive Rumänien und Bulgarien) berechnet<sup>8)</sup>. Methodisch ist diese Studie die einzige, der es gelingt einerseits die vielfältigen Unterschiede zwischen den Ländern (die durch unterschiedliche Risikoeinstellungen, Familienstrukturen und Kulturen bedingt sein können) abzubilden, die in den meisten anderen Untersuchungen zu wenig zuverlässigen Prognosen führen und überdies den Zeitverlauf der Zuwanderung aussimuliert. Technisch geschieht dies über ein dynamisches fixed effects Modell, in dem Determinanten der Migration abseits der Lohn- und Beschäftigungsunterschiede zwischen Sende- und Empfängerland als Zeitinvariant unterstellt werden und über eine länderspezifische Konstante abgefangen werden. Sofern sich andere Determinanten der Migration wesentlich langsamer ändern als Lohndifferentiale führt dies zu zuverlässigen Ergebnissen.

Übersicht 3.1: Migrationspotentiale laut Brücker – Boeri (2000) – Basisszenario<sup>1)</sup>

	2002	2005	2010	2015	2020
Österreich	40.547	30.020	17.739	9.972	5.107
Belgien	4.241	3.140	1.855	1.043	534
Dänemark	3.489	2.583	1.526	858	439
Deutschland	218.430	161.720	95.560	53.721	27.510
Finnland	4.718	3.493	2.064	1.160	594
Frankreich	8.661	6.412	3.789	2.130	1.091
Griechenland	7.925	5.867	3.467	1.949	998
Großbritannien	15.353	11.367	6.717	3.776	1.934
Irland	79	58	34	19	10
Italien	13.577	10.052	5.940	3.339	1.710
Luxemburg	276	204	121	68	35
Niederlande	3.782	2.800	1.654	930	476
Portugal	307	228	135	76	39
Schweden	10.310	7.634	4.511	2.536	1.299
Spanien	4.149	3.072	1.815	1.020	523
EU insgesamt	335.843	248.649	146.926	82.598	52.297

Q: Boeri – Brücker (2000) S. 124. – 1) Erwartete Zuwanderung (Bevölkerung) aus den 10 MOEL Beitrittskandidatenländern im Jahr unter Annahme eines Beitritts im Jahr 2002.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind in Übersicht 3.1 dargestellt. Danach sollte im ersten Jahr nach Gewährung der Freizügigkeit ein Migrationspotential von 335.000 Personen bestehen. Nach Österreich sollten im ersten Jahr nach der Erweiterung um die 10 Kandidatenländer (inklusive Bulgarien und Rumänien) etwa 40.000 Personen wandern. Diese Zahl

<sup>8)</sup> Der fixe Effekt wird dabei anhand von verschiedenen Variablen zur wirtschaftlichen und politischen Situation in den MOEL prognostiziert.

würde dann sukzessive abnehmen. 18 Jahre nach der Erweiterung wären nur mehr ca. 5.000 Migranten zu erwarten. Der Bestand an in Österreich wohnhaften Staatsbürgern aus den MOEL wäre im Jahr 2020 um etwa 350.000 Personen höher als vor der Erweiterung. Einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass diese Studie von dem unplausiblen Szenario einer Erweiterung um die MOEL 10 (inklusive Bulgarien und Rumänien) im Jahr 2002 ausgeht. Eine Annahme die durch die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen relativiert wurde.

Die Ergebnisse dieser Studie entsprechen damit den meisten Ergebnissen insofern, als

1. das zu erwartende Niveau der Zuwanderung in die gesamte EU, relativ zur Größe des Arbeitsmarktes der EU, kaum zu erheblichen Arbeitsmarkteffekten führen würde.
2. die Nachbarländer (Deutschland und Österreich) der Mittel- und Osteuropäischen Kandidatenländer etwa 70% bis 75% der Zuwanderung absorbieren sollte.
3. ein regional und sektoral konzentriertes Auftreten der Migration, welches zu arbeitsmarktpolitischen Problemen in eben diesen Sektoren und Regionen führen könnte, nicht ausgeschlossen werden kann.

### *Befragungen*

Neben ökonometrischen Schätzungen besteht eine zweite Forschungstradition zur Abschätzung von Migrationspotentialen in Befragungen. In einem ersten Beitrag zu dieser Literatur befragten *Fassman – Hintermann (1997)* 4.392 Personen aus der Tschechischen Republik, Slowakei, Polen und Ungarn. Sie unterschieden dabei zwischen einem „generellen Migrationspotential“ (jene, die überhaupt in Betracht zogen zu migrieren), einem „wahrscheinlichen Migrationspotential“ (jene, die schon Informationen über ihr Zielland eingeholt hatten) und einem „realen Migrationspotential“ (jene, die bereits um Beschäftigungsbewilligung ange-sucht hatten, eine Wohnung suchten oder sonstige Schritte in Richtung einer Migration unter-nommen hatten). Nach den Ergebnissen dieser Studie beträgt das generelle Migrationspo-tential 30% der Bevölkerung der MOEL, das wahrscheinliche Migrationspotential zwischen 6% und 18% der Bevölkerung und das reale Migrationspotential etwa 1% bis 2% der Bevölkerung.

Eine zweite Studie von *Sik (1998)* nutzt das ungarische Haushaltspanel, um potentielle Migrati-onsströme zu analysieren. Die Ergebnisse dieser Studie deuten nur in den unmittelbaren Grenzregionen und nur für relativ kurze Zeiten auf ein Migrationspotential hin. Dieses Ergebnis lässt den Autor feststellen, dass in den grenznahen Regionen zwar ein gewisses Potential an Wanderungswilligen besteht, dieses sich aber zumeist in Form von Pendeln realisieren wird und ansonsten das Migrationspotential aus Ungarn sehr gering ist.

Ein Vorteil von Befragungen ist ihre Fähigkeit Informationen über die Struktur der Wande-rungswilligen zu gewinnen, wie sie durch makro-ökonometrische Untersuchungen nicht mög-lich sind. Allerdings treten bei der Ableitung quantitativer Aussagen über die Höhe des Wan-derungspotentials aus Befragungen drei grundlegende methodische Probleme auf: Erstens kann die Ernsthaftigkeit der Wanderungsabsichten nicht präzise ermittelt werden. So ist davon

auszugehen, dass nur ein Teil derjenigen, die grundsätzlich eine Wanderungsabsicht äußern, bei einer Realisierung der Kosten der Wanderung und der detaillierten Wanderungsbedingungen von dem Migrationsvorhaben absehen. Zweitens kann über Befragungen nur die Angebotsseite erfasst werden. Die tatsächliche Migration wird aber auch durch die Nachfrageseite, d.h. die Nachfrage nach Arbeitskräften mit Migrationshintergrund in den jeweiligen Gastländern determiniert. Drittens haben heute erhebliche Teile der Migration einen temporären Charakter. Es sind deshalb präzise Aussagen über die Dauer und zeitliche Sequenz der Wanderung notwendig, um quantitative Aussagen über die Höhe des Migrationspotentials zu einem spezifischen Zeitpunkt zu treffen. Dies kann mit Hilfe von Befragungen nicht erreicht werden.

Schließlich treten Probleme der Repräsentativität und der Validität auf. Befragungen (vor allem internationale) sind teuer. Daher muss die Stichprobengröße der Befragungen immer eingeschränkt bleiben. Selbst mit effizienten Stichprobentechniken sind in Folge dessen die Aussagen mit einiger Vorsicht zu interpretieren. Ein zentraler Nachteil ist, dass keine Reihenuntersuchungen vorliegen, mit deren Hilfe überprüft werden kann, wie die Relation zwischen geäußerten Wanderungsabsichten und später tatsächlich realisierten Wanderungen ist. Diese Diskrepanz kann sehr hoch sein: So ermittelte das deutsche sozioökonomische Panel, dass 1991 rund 30% der ostdeutschen Bevölkerung nach Westdeutschland wandern wollten. Rund fünf Jahre später haben nur 5% derjenigen, die angaben in den Westen wandern zu wollen, diese Absicht auch realisiert.

### **3.2 Bisheriges Ausmaß und Struktur der Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern**

Nach den Zahlen der Volkszählung 2001, die die neueste verfügbare Gesamtzählung über den Bestand ausländischer Staatsbürger in Österreich darstellt, wohnten im Jahr 2001 genau 56.929 Staatsbürger aus den acht mittel- und osteuropäischen Beitrittländern der ersten Erweiterungsrunde in Österreich. Hinzu kommen zusätzlich 17.740 Personen aus Rumänien und 4.217 aus Bulgarien, die vermutlich in einer weiteren Erweiterungsrunde der EU beitreten werden. Im Vergleich zu den Zuwanderern aus den traditionellen "Gastarbeiterländern", aus denen über 440.000 Personen in Österreich wohnhaft sind, sind die Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsländern somit immer noch eine kleine Gruppe. Sie stellen weniger als 1% der gesamten in Österreich wohnhaften Bevölkerung dar.

Zwischen 1995 und 2001 ist die ausländische Wohnbevölkerung aus den neuen Mitgliedsländern in Österreich nur um knapp 20% gewachsen. Das entspricht einer jährlichen Rate von knapp 3%. Überproportional hat die ausländische Bevölkerung aus Bulgarien, der Slowakei, Rumänien und – allerdings ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau – den drei Baltischen Ländern zugenommen. Dagegen ist die ausländische Bevölkerung aus Slowenien gesunken (vgl. Übersicht 3.2). Bei einer Fortsetzung des bisherigen Wanderungstrends würde die Schwelle von 100.000 Ausländern aus den MOEL 10 in Österreich erst im Jahr 2010 über-

schritten werden. Natürlich spiegeln sich in diesen insgesamt sehr moderaten Migrationszahlen auch die rechtlichen und administrativen Restriktionen für Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern nach Österreich. Für unsere Migrationsprognosen bildet die Fortsetzung des bisherigen Wachstumstrends der ausländischen Wohnbevölkerung aus den MOEL 10 das ‚Konterfaktum‘, welches bei einer Beibehaltung der gegenwärtigen Wanderungsrestriktionen eintreten würde.

Übersicht 3.2: Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung aus den MOEL 10, 1995-2001  
Ausländische Wohnbevölkerung in Personen<sup>1)</sup>

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bulgarien	2.385	2.701	2.895	3.179	3.487	3.803	4.217
Tschechien	6.448	6.835	6.673	6.663	6.893	7.280	7.313
Estland	21	28	29	36	40	47	54
Ungarn	10.175	10.772	10.914	11.089	11.638	12.235	12.729
Lettland	13	45	58	69	77	129	152
Litauen	100	129	141	138	148	177	208
Polen	20.696	20.719	20.570	20.773	21.016	21.484	21.841
Rumänien	13.739	14.584	14.788	15.143	15.746	16.591	17.470
Slowakei	4.828	5.436	5.650	5.919	6.427	7.035	7.739
Slowenien	7.691	7.638	7.400	7.147	7.034	6.981	6.893
MOEL 10	66.096	68.887	69.118	70.156	72.506	75.762	78.616
MOEL 8	49.972	51.602	51.435	51.834	53.273	55.368	56.929
MOEL 2	16.124	17.285	17.683	18.322	19.233	20.394	21.687

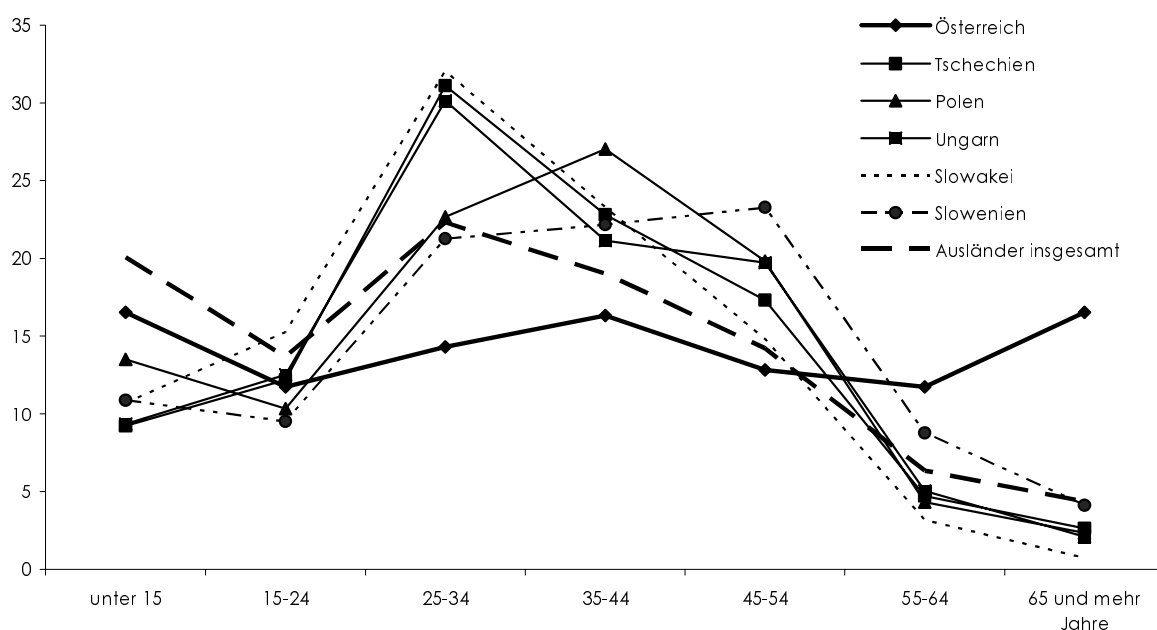
Q:Statistik Austria, DIW, eigene Berechnungen. – 1) Zahlen 2001: Volkszählung; Zahlen 1995-2000: wurden aufgrund der Wanderungsstatistik geschätzt.

Die Staatsbürger der Beitrittsländer unterscheiden sich auch in mancherlei anderer Hinsicht von den Staatsbürgern aus den traditionellen Sendeländern:

- Insbesondere sind sie im Durchschnitt jünger als österreichische Staatsbürger und Staatsbürger aus anderen Sendeländern (Abbildung 3.1). Vor allem die Staatsbürger aus Tschechien, der Slowakei und Ungarn sind zum größten Teil zwischen 25 und 34 Jahre alt. Dies ist vor allem dadurch zu erklären, dass es sich bei den Zuwanderern aus den neuen Mitgliedsländern oftmals um Personen handelt, die erst im letzten Jahrzehnt zugewandert sind. Da bei den meisten Migrationsbewegungen vor allem Junge wandern, sind neue Zuwanderergruppen zumeist auch im Durchschnitt jünger. Dementsprechend ist die in Österreich niedergelassene Bevölkerung aus Polen und Slowenien, die bereits früher die Möglichkeit der Zuwanderung hatten (im Fall der Polen in den frühen achtziger Jahren, in Slowenien wie für das gesamte ehemalige Jugoslawien bereits seit den 60er Jahren) im Durchschnitt älter als andere Volksgruppen der neuen Mitgliedsländer.

Aus österreichischer Sicht ist diese Altersstruktur der Zuwanderer vor allem aus dem Aspekt der demographischen Alterung der österreichischen Bevölkerung von Bedeutung. Diese demographische Alterung wird eine Reihe von unerwünschten Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft haben. Insbesondere würden dem österreichischen Arbeitsmarkt junge Arbeitskräfte fehlen, die zumeist auch jene sind, die eine neue Erstausbildung haben und die bestehenden sozialen Sicherungssysteme werden zunehmend unter Druck kommen. Die Zuwanderung kann hier zwar die grundlegenden Probleme der Alterung wohl kaum lösen aber zumindest einen Beitrag leisten. So zeigen internationale Simulationsstudien, dass Zuwanderung auch einen langfristigen Beitrag zur Sanierung von z.B. Pensionssystemen leisten kann, wenn sie erstens langfristiger Natur ist und zweitens die Zahl der Geburten der Zuwandernden höher ist als jene der Einheimischen.

Abbildung 3.1: Altersstruktur der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsländern 2001



Q: Statistik Austria Volkszählung 2001.

- Die in Österreich wohnhaften Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsländern sind zumeist besser ausgebildet als die Zuwanderer aus den traditionellen "Gastarbeiterländern". So haben laut einer Untersuchung von Huber (2001) etwa 37% der in Österreich wohnhaften Staatsbürger der Kandidatenländer eine abgeschlossene Lehrausbildung während nur 28% der Bevölkerung aus Jugoslawien und der Türkei eine solche Ausbildung haben. Immerhin noch 12% der Bevölkerung aus den neuen Mitgliedsländern haben eine AHS- bzw. BHS-Ausbildung und 4% eine Hochschulausbildung. Nur



47% der Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer (gegenüber fast 60% unter den traditionellen Gastarbeiterländern) haben eine Pflichtschulausbildung. Allerdings werden die in Österreich ansässigen Erwerbstätigen aus den neuen Mitgliedsländern zumeist in typischen Gastarbeiterberufen eingesetzt. Dies illustriert die Vorteile, die aus einer besseren Integration der Zuwanderer möglich wären.

- Schussendlich sind die Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsländern auch innerhalb des Landes mobiler als Staatsbürger aus traditionellen Sendeländern. So verlagerten im Jahr 2001 etwa 2% der in Österreich wohnhaften ausländischen Arbeitskräfte ihren Wohnort zwischen den Bundesländern, während es im Durchschnitt der ausländischen Staatsbürger 1,9% waren aber unter den EU-BürgerInnen 9,1%. Dies ist wichtig, weil durch diese hohe Mobilität Versuche, die regionale Struktur der Zuwanderung zu beeinflussen, relativiert werden

### **3.3 Schätzung des Migrationspotentials**

In diesem Abschnitt wird auf Grundlage eines ökonometrischen Modells und verschiedener Annahmen über die Entwicklung der Einkommen und der Arbeitsmarktbedingungen das Migrationspotential aus den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern (MOEL 10) nach Österreich simuliert. In unserem Basisszenario ergibt sich bei einer Einführung der Freizügigkeit für alle zehn neuen Mitgliedsländer ein langfristiger Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung von gegenwärtig 79.000 auf 310.000 Personen im Jahre 2030. In einem Szenario, das den unteren Rand der wahrscheinlichen Entwicklung der erklärenden Variablen skizziert, ergibt sich ein langfristiges Migrationspotential von 250.000 Personen und in einem Szenario, das den oberen Rand der wahrscheinlichen Entwicklungen skizziert, ein Wanderungspotential von 410.000 Personen. Kurzfristig belaufen sich die Nettomigrationszahlen auf zwischen 22.000 und 24.000 Personen pro Jahr, die aber bereits zwei bis drei Jahre nach Einführung der Freizügigkeit deutlich sinken. Übergangsfristen tragen nach den Ergebnissen unserer Untersuchung bestenfalls marginal zu einer Reduzierung des langfristigen Migrationspotentials bei. Sie verschieben lediglich die Migration aus den MOEL. Nur wenn die Übergangsfristen dazu genutzt werden das Wanderungspotential bereits vor Ablauf der Fristen abzubauen, kann der sprunghafte Anstieg der Nettomigration nach Ablauf der Übergangsfristen reduziert werden.

Alle diese Simulationen sind als Szenarien möglicher Entwicklungen, nicht als Prognose im engeren Sinne zu verstehen. Schätzungen des Migrationspotentials aus den MOEL sind einer besonders hohen Ungewissheit ausgesetzt, weil die aus anderen Ländergruppen gewonnenen Erkenntnisse über das Migrationsverhalten auf diese Ländergruppe übertragen werden müssen. Angesichts der großen Heterogenität im Migrationsverhalten zwischen einzelnen Ländern wirft dies eine Reihe methodischer Probleme auf. Im Falle Österreichs wird die Schätzung des Migrationspotentials zusätzlich dadurch erschwert, dass nur sehr kurze Zeitreihen für die Migration zur Verfügung stehen.

Allerdings stehen unsere Schätzergebnisse in Übereinstimmung mit Ergebnissen, die auf Grundlage anderer Länder gewonnen wurden: So schätzen *Boeri - Brücker* (2001) und *Brücker* (2001) auf Grundlage deutscher Daten das Migrationspotential aus den MOEL 10 in die EU-15 langfristig auf 3 bis 4 Millionen Personen. Wenn der gegenwärtige Anteil Österreichs an der Zuwanderung aus den MOEL mit rund 11% konstant bleibt, so ergäbe sich nach diesen Studien ein Migrationspotential für Österreich von 330 000 bis 440 000 Personen, was recht genau unseren Schätzergebnissen entspricht.

### *Diskussion der Schätzansätze*

Wie bereits dargestellt werden in der Literatur zahlreiche Ansätze zur Schätzung des Migrationspotentials verfolgt: Befragungen der Bevölkerung, Extrapolationen der Nord-Süd-Wanderung in Europa während der sechziger und siebziger Jahre, und ökonometrisch gestützte Schätzungen des Wanderungspotentials. Eine Diskussion der Vielzahl ökonometrischer Studien, die zur Schätzung des Migrationspotentials aus den MOEL vorgenommen wurden, überschreitet den Rahmen dieses Abschnitts. Tatsächlich kommen die Studien, je nach verwendetem Modell, teilweise zu recht unterschiedlichen Ergebnissen. Allerdings kommt die Mehrzahl insbesondere der jüngeren Studien zu dem Ergebnis, dass das Wanderungspotential aus den zehn neuen Mitgliedsländern in die EU-15 langfristig rund zwei bis vier Prozent der Bevölkerung beträgt, das entspricht zwei bis vier Millionen Personen. Auf Österreich entfallen gegenwärtig rund 11% der ausländischen Wohnbevölkerung aus den MOEL 10, die in Mitgliedsstaaten der EU-15 leben. Unter der Annahme, dass dieser Anteil konstant bleibt, ergäbe sich somit ein langfristiges Wanderungspotential zwischen 200 und 400 tausend Personen.

Die von uns verfolgte Methode zur Schätzung des Migrationspotentials nach Österreich folgt im Wesentlichen dem Ansatz von *Boeri und Brücker et al.* (2001), der im Rahmen einer Studie für die Europäische Kommission entwickelt wurde. Grundsätzlich steht der Ansatz in der Tradition der Humankapitaltheorien der Migration. Hervorzuheben sind jedoch insbesondere zwei Aspekte:

- Die meisten Studien nehmen an, dass eine ökonomische Gleichgewichtsbeziehung zwischen den Migrationsraten und erklärenden Variablen wie dem Einkommensdifferential besteht. Dies hat zur Folge, dass die Migration erst dann zum Stillstand kommt, wenn die (erwarteten) Einkommen in der Ziel- und Herkunftsregion gleich sind. Folglich ergeben sich gleichmäßige Migrationsströme mit einem stetigen Charakter (vgl. z.B. *Fertig 1999, Fertig - Schmidt 2000*). Demgegenüber geht der hier verfolgte Ansatz davon aus, dass eine ökonomische Gleichgewichtsbeziehung zwischen den Migrationsbeständen, d.h. dem Anteil der im Ausland lebenden Bevölkerung an der Bevölkerung des Heimatlandes und den erklärenden Variablen existiert. Diese Gleichgewichtsbeziehung ist darauf zurückzuführen, dass sich die Bevölkerung im Hinblick auf ihre Humankapitalcharakteristika und Präferenzen, die den Nutzen aus der Wanderung determinieren, unterscheidet. Die Migration kommt folglich bereits zum Stillstand,

wenn für den marginalen Migranten die Erträge aus der Wanderung gleich seinen Kosten sind. In diesem Modell kann also die Nettomigrationsrate auch dann bereits auf Null fallen, wenn noch erhebliche Einkommensunterschiede bestehen. Statistische Tests auf Kointegration der Variablen auf Grundlage deutscher Migrationsdaten haben die Hypothese bestätigt, dass eine langfristige Gleichgewichtsbeziehung zwischen Migrationsbeständen und den erklärenden Variablen existiert (Boeri - Brücker, 2001; Brücker - Siliverstovs, 2002).

- Mit Hilfe von Panel-Datensätzen (d.h. von Datensätzen mit einer Zeitdimension und einer Querschnittsdimension) können die Varianzen in verschiedenen Dimensionen der Daten genutzt werden und unterschiedliche Restriktionen verwendet werden, um die Parameter der entsprechenden Modelle zu schätzen. Je nach den zugrunde liegenden Annahmen können sich die Ergebnisse erheblich unterscheiden. Als quantitativ von zentraler Bedeutung hat sich herausgestellt, ob die Modelle mit gemeinsamer Konstante oder mit länderspezifischen fixen Effekten geschätzt werden. Im ersten Fall wird angenommen, dass alle konstanten Faktoren (wie Geographie, Sprache, Kultur) die Migration beeinflussen, von dem Schätzmodell aber nicht berücksichtigt werden, für alle Länder in der Stichprobe gleich sind. Dafür kann für die Schätzung der Parameter die Variation in den Daten zwischen den Ländern und innerhalb von Ländern genutzt werden. Im zweiten Fall wird angenommen, dass diese konstanten Faktoren zu länderspezifischen Unterschieden in der Migrationsneigung führen. Bei einer Schätzung mit fixen Effekten kann allerdings nur die Varianz innerhalb der Länder über die Zeit für die Identifikation der Parameter genutzt werden. Allerdings lehnen im Falle der bekannten Migrationsmodelle alle statistischen Tests die Annahme einer gemeinsamen Konstante für alle Länder ab. Bei einer Schätzung des Modells mit gemeinsamer Konstante sind deshalb verzerrte und inkonsistente Schätzergebnisse zu erwarten, die die Prognosefähigkeit beeinträchtigen können. Tatsächlich zeigt eine Überprüfung der Prognosefähigkeit unterschiedlicher Schätzmodelle, dass die Prognosefehler von Modellen, die fixe Effekte berücksichtigen, weit geringer sind als diejenigen von Modellen mit gemeinsamer Konstante (Brücker - Siliverstovs, 2003). Die Frage des geeigneten Schätzverfahrens ist nicht nur von technischem Interesse: so ermittelte das Ifo-Institut auf Grundlage einer Modell mit gemeinsamer Konstante für Deutschland ein langfristiges Migrationspotential von 8–11% der Bevölkerung aus den MOEL, während auf Grundlage von Modellen mit fixen Effekten das Migrationspotential aus den MOEL auf 2% bis 2,5% geschätzt wurde (Boeri - Brücker, 2001; Brücker, 2001).

### *Das Schätzmodell*

Das von uns verwendete Modell steht in der Tradition des so genannten ‚Humankapitalansatzes‘ (Sjaastad, 1962). Auf eine formale Ableitung des Modells wird hier verzichtet, stattdessen beschreiben wir kurz die zentralen Annahmen:

Individuen bilden Erwartungen über das Einkommen und andere Faktoren, die den individuellen Nutzen am jeweiligen Ort beeinflussen;

- Die Einkommenserwartungen hängen von Arbeitsmarktbedingungen, präziser den Beschäftigungsraten, an den jeweiligen Orten ab (vgl. *Harris - Todaro*, 1970);
- Individuen sind risikoavers, aber die Ungewissheit über die künftige Entwicklung ist auf die Entwicklung der Beschäftigung beschränkt (vgl. *Hatton*, 1995);
- die Wandermöglichkeiten werden aufgrund unvollkommener Kapitalmärkte durch die Liquidität der Migranten beschränkt;

die Individuen unterscheiden sich im Hinblick auf Humankapitalcharakteristika und Präferenzen, sodass sich bei einer Aggregation individueller Entscheidungen ein Gleichgewicht zwischen dem Migrationsbestand und den erklärenden Variablen ergibt (s.o.);

- der Migrationsbestand passt sich aufgrund der Kosten der Wanderung nur mit Verzögerungen an Veränderungen der ökonomischen Variablen an;
- länderspezifische Faktoren wie geographische Lage, Sprache, Kultur usw. beeinflussen die Erträge und Kosten der Wanderung (s.o.).
- Das Modell unterscheidet nicht zwischen permanenter und temporärer Migration. Es nimmt nur an, dass aufgrund der Kosten der Wanderung die Emigration wie auch die Rückkehrmigration als Investitionsentscheidung zu verstehen ist, die unter Ungewissheit erfolgt. Der Migrationsbestand passt sich folglich nur mit Verzögerungen an Veränderungen der ökonomischen Bedingungen an.

Die Schätzgleichung stützt sich auf ein einfaches Modell partieller Anpassung,

$$\ln(mst_{ht}) = \delta (\ln(mst_{ht}^*) - \ln(mst_{h,t-1})) \quad (1)$$

wobei  $mst_{ht}$  die Rate des Migrationsbestandes, d.h. den Anteil der im Ausland lebenden Wohnbevölkerung an der Bevölkerung des Heimatlandes ( $h$ ) und Zeitpunkt ( $t$ ). Der Suffix \* bezeichnet schließlich den Migrationsbestand im langfristigen Gleichgewicht, der durch

$$\ln(mst_t^*) = \alpha_h^* + \beta_1^* \ln(w_{ft}/w_{ht}) + \beta_2^* \ln(w_{ht}) + \beta_3^* \ln(e_{ft}) + \beta_4^* \ln(e_{ht}) \quad (2)$$

gegeben ist, wobei  $\alpha_h$  den länderspezifischen fixen Effekt,  $w_f$  und  $w_h$  die Löhne und  $e_f$  und  $e_h$  die Beschäftigungsraten im Ziel- und Herkunftsland bezeichnen. Die Beschäftigungsraten sind als 1–Arbeitslosenquote definiert. Der Index  $f$  bezeichnet das Gastland und der Suffix \* die Werte der Parameter im langfristigen Gleichgewicht.

Durch Einsetzen von Gleichung (2) in Gleichung (1) erhalten wir die Spezifikation des dynamischen Schätzmodells:

$$\ln(mst_t) = \alpha_h + (\delta - 1) \ln(mst_{h,t-1}) + \beta_1 \ln(w_{ft}/w_{ht}) + \beta_2 \ln(w_{ht}) + \beta_3 \ln(e_{ft}) + \beta_4 \ln(e_{ht}) + u_{ht} \quad (3)$$

Es wird folglich erwartet, dass der Parameter für die verzögerte abhängige Variable ein negatives Vorzeichen hat, andernfalls würde der Migrationsbestand bis ins Unendliche wachsen. Für die übrigen Variablen werden folgende Vorzeichen erwartet: für das Verhältnis der Pro-Kopfeinkommen ein positives, für das Einkommen im Herkunftsland ebenfalls ein positives, weil unter sonst gleichen Bedingungen mit steigendem Einkommen im Herkunftsland die Liquiditätsbeschränkungen gelockert werden, für die Beschäftigungsrate im Zielland ein positives und die Beschäftigungsrate im Herkunftsland ein negatives Vorzeichen. Schließlich haben wir in die Schätzgleichung noch eine Dummy-Variablen für den Bürgerkrieg in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens aufgenommen, für die ein positives Vorzeichen erwartet wird.<sup>9)</sup>

Die beobachtbaren und nichtbeobachtbaren konstanten Faktoren der Wanderung werden durch die länderspezifischen Parameter  $\alpha_h$  aufgefangen. Da wir die Schätzergebnisse auf eine andere Ländergruppe übertragen wollen, sind wir auf eine Erklärung dieser Faktoren angewiesen. Wir folgen deshalb dem Vorgehen von *Fertig (1999)* und *Boeri - Brücker et al. (2001)* und erklären die fixen Effekte in einer zweiten Regression durch zeitinvariante Variablen. In der Ursprungsregression können diese Variablen aufgrund perfekter Korrelation nicht berücksichtigt werden. Die Schätzgleichung lautet:

$$\alpha_i = Z'\gamma + v_i \quad (4)$$

wobei  $Z$  ein Vektor zeitinvarianter Variablen ist. In unserem Falle haben wir uns neben der Konstante auf die Distanz zwischen Wien und der Hauptstadt des Herkunftslandes, der Distanz zum Quadrat und einen Dummy für Gastarbeiterabkommen in der Vergangenheit beschränkt.

## Daten

Die Datengrundlage ist durch kurze Zeitreihen der Migrationstatistik in Österreich erheblich eingeschränkt. Die Wanderungsbewegungen werden im Rahmen der Wanderungsstatistik von Statistik Austria erst seit 1996 getrennt nach Herkunftsländern dokumentiert. Durch die

---

<sup>9)</sup> Aufgrund der Normierung der abhängigen Variablen sowie erheblicher Unterschiede in der Höhe der Migration zwischen den einzelnen Ländern ist zu erwarten, dass die Varianz der Standardfehler in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfällt. Wir haben das Modell deshalb mit der Methode der Feasible GLS geschätzt, die konsistente Schätzergebnisse bei Heteroskedastizität der Störterme erlaubt. Ein Schätzverfahren, das eine konsistente Schätzung bei kontemporärer Korrelation der Störterme ermöglicht, konnten wir aufgrund der kurzen Zeitreihen nicht einsetzen. Aufgrund der dynamischen Struktur des Modells ist eine verzerrte Schätzung des Modells anhand einer Korrelation zwischen den individuellen Effekten und der verzögerten endogenen Variablen zu erwarten (*Nickell, 1979*). Diese Verzerrung nimmt mit der Zeitdimension ab. Angesichts von sechs Beobachtungen ist jedoch in unserem Fall mit einer erheblichen Verzerrung zu rechnen. Wir haben das Modell deshalb zusätzlich mit verschiedenen GMM-Verfahren geschätzt, die durch Instrumentierung der Variablen diese Verzerrung zumindest theoretisch beseitigen können. Allerdings gehen diese Schätzer von einer weitaus größeren Anzahl von Querschnittsbeobachtungen aus als uns zur Verfügung stehen, sodass auch diese Ergebnisse beeinträchtigt sind. Insgesamt führten die GMM-Regressionen zu Koeffizienten die nur unwesentlich von den in den Standardregressionen ermittelten abweichen, allerdings waren die geschätzten Parameter in der Regel insignifikant. Wir haben uns deshalb dafür entschieden, die Schätzergebnisse der Standardregression für unsere Prognose zu verwenden.

Volkszählung stehen für das Jahr 2001 darüber hinaus Bestandsgrößen für die ausländische Wohnbevölkerung zur Verfügung. Auf Grundlage der Nettomigrationszahlen haben wir diese Bestandsgrößen bis in das Jahr 1995 zurückgerechnet, um die Variable für den Migrationsbestand zu erhalten. Für die übrigen Variablen haben wir uns auf folgende Quellen gestützt:

- Bevölkerung in den Herkunftsländern: World Development Indicators 2002 und 2003 der Weltbank.
- Einkommensvariable: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zu laufenden Wechselkursen aus den World Development Indicators 2003.
- Beschäftigungsraten (1–Arbeitslosenquote): OECD (Historical Statistics und Main Economic Indicators), sowie nationale statistische Ämter. Es wurde die Definition der ILO für Arbeitslosigkeit zugrunde gelegt.

Die Stichprobe umfasst 25 Herkunftsländer der Migration nach Österreich. Zu den Ländern zählen die EU–15, die zwei weiteren Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraumes (Norwegen, Island), die 5 Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens, die Türkei, Zypern und Malta.

### Schätzergebnisse

#### Übersicht 3.3. Erklärung der Wanderungsdeterminanten

Stichprobe: 1996–2001, 150 Panel-Beobachtungen

Schätzmethode: Feasible GLS (gewichtete Querschnitte)

Abhängige Variable:  $\ln(mst_{ht})$

	Koeffizient		t-Statistik
$\ln(mst_{h,t-1})$	0,802	***	36,69
$\ln(w_{it}/w_{ht})$	0,233	***	2,75
$\ln(w_{ht})$	0,136	*	1,79
$\ln(e_{it})$	0,754	***	2,75
$\ln(e_{ht})$	0,206	***	4,27
$WAR_t$	0,018	***	4,42

adj.  $R^2$ : 0,99999

Standardfehler der Regression: 0,034

F-Statistik: 403947.

Obwohl die Stichprobe mit sechs Beobachtungen über die Zeit recht klein ist, haben die meisten Variablen die erwarteten Vorzeichen und sind signifikant (vgl. Übersicht 3.4). Nur für die Beschäftigungsvariable des Herkunftslandes wurde entgegen den Erwartungen ein positives Vorzeichen geschätzt. Insignifikante oder unterwartete Vorzeichen für die Beschäftigungsvariablen der Herkunftsregionen wurden allerdings auch bereits in einer Reihe anderer Studien gefunden. Dies könnte damit zusammenhängen, dass Migranten häufig ein höheres Humankapital aufweisen als verbleibende und unterproportional von Arbeitslosigkeit in den

Herkunftsregionen betroffen sind, so dass die Entwicklung der Arbeitslosenquote in den Herkunftsländern keine zentrale Rolle für die Wandlungsmotive spielt.

In der zweiten Regression werden die fixen Effekte aus der Ursprungsregression durch eine Konstante, die Distanz zwischen Wien und den Hauptstädten der Herkunftsländer, die Distanz zum Quadrat und einen Dummy für die Existenz eines Gastarbeiterabkommens in der Vergangenheit erklärt. Mit diesen wenigen Variablen kann mehr als 70% der Varianz der fixen Effekte erklärt werden. Insbesondere die geographischen Variablen haben die erwarteten Vorzeichen und erweisen sich als hochsignifikant (vgl. Übersicht 3.4).<sup>10)</sup>

#### Übersicht 3.4: Erklärung der fixen Effekte aus der Ursprungsregression

Stichprobe: 25

Schätzmethode: OLS

Abhängige Variable: Fixe Effekte der Ursprungsregression

	Koeffizient		t-Statistik
Konstante	-2,284	***	- 15,92
Distanz	-0,001	***	- 4,93
quadrierte Distanz	0,000	***	4,00
GUEST*	0,223	***	2,72

adj. R2: 0,72

Standardfehler der Regression: 0,17

F-Statistik: 21,63.

\* Dummy für Gastarbeiterabkommen

### 3.4 Simulation des Migrationspotentials

#### Annahmen

Die Simulation des Migrationspotentials muss sich auf Annahmen über die Entwicklung der erklärenden Variablen stützen. Erklärende Variablen wie Entwicklung des BIP pro Kopf und die Beschäftigungsraten lassen sich nicht sicher für die Zukunft prognostizieren. Wir haben deshalb versucht, die möglichen Entwicklungen mit drei Szenarien einzugrenzen: in einem Basis-szenario wird der wahrscheinlichste Entwicklungspfad, in einem hohen und niedrigen Migrati-onsszenario die Grenzen der wahrscheinlichen Entwicklungen der erklärenden Variablen skiz-ziert.

---

<sup>10)</sup> Es wurde auch mit weiteren Variablen wie Sprache, Freizügigkeit in der EU usw. experimentiert. Sie haben sich aber als nicht signifikant erwiesen und die Erklärungskraft des Modells verringert.

Dem Basisszenario liegen folgende Annahmen zugrunde: Die Pro-Kopf-Einkommen in den Kandidatenländern konvergieren mit einer Rate von 3% p.a. zu dem Niveau in der EU 15<sup>11)</sup>; das BIP pro Kopf in Österreich wächst mit einer jährlichen Rate von 2%; die Beschäftigungsraten in Österreich und den Herkunftsländern bleiben konstant. In dem hohen Migrationsszenario wurde unterstellt, dass die Pro-Kopf-Einkommen mit einer Rate von 0,2 % p.a. konvergieren, das Pro-Kopf-Einkommen Österreichs mit einer Rate von 2,5% p.a. wächst, die Arbeitslosenquote in Österreich (nach nationaler Messmethode) auf 5% sinkt und den Kandidatenländern um 2 Prozentpunkte steigt. In dem niedrigen Migrationsszenario schließlich wurde angenommen, dass die Pro-Kopf-Einkommen mit einer Rate von 4% konvergieren, die Wachstumsrate des Pro-Kopf Einkommens in Österreich auf 1,5% sinkt und die Arbeitslosenquote auf 8,5% steigt, während die Arbeitslosenquote in den Herkunftsländern um 2 Prozentpunkte sinkt.

In allen Simulationen liegt für die Entwicklung der Bevölkerung in den Herkunftsländern das Szenario der Weltbank zugrunde. Die in dem Basisszenario unterstellte Annahme über die Konvergenz des BIP pro Kopf entspricht der historischen Konvergenzrate in der EU 15 für das BIP zu laufenden Wechselkursen.<sup>12)</sup>

## *Ergebnisse*

Unter der hypothetischen Annahme, dass für alle zehn neuen Mitgliedsländer die Freizügigkeit bereits im Jahre 2004 eingeführt würde, ergibt sich auf Grundlage unserer Schätzungen der Migrationsdeterminanten und der Annahmen des Basisszenarios eine anfängliche Nettozuwanderung von rund 22.000 Personen, die im Jahre 2006 mit knapp 24.000 Personen ihren Höhepunkt erreichen wird. Die ausländische Wohnbevölkerung wird bis zum Jahr 2030 auf rund 310.000 Personen ansteigen und dann im Zuge der Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen wieder sinken. Unter den Annahmen des hohen Szenarios ergibt sich eine anfängliche Nettozuwanderung von knapp 23.000 Personen, die im Jahr 2006 auf 25.000 Personen ansteigt und danach wieder sinkt. Das langfristige Migrationspotential liegt bei rund 410.000 Personen, die im Jahre 2030 fast erreicht werden. Im Falle des niedrigen Migrationsszenarios ergibt sich eine anfängliche Nettozuwanderung von 22.000 Personen, die bereits im zweiten Jahr mit 23.000 Personen ihren Höhepunkt erreicht. Das langfristige Migrationspotential beläuft sich auf rund 250.000 Personen, das bereits im Jahr 2018 seinen Höhepunkt erreicht und dann im Zuge der Konvergenz der Einkommen kontinuierlich sinkt (vgl. Abbildung 3.2 und Übersicht A1).

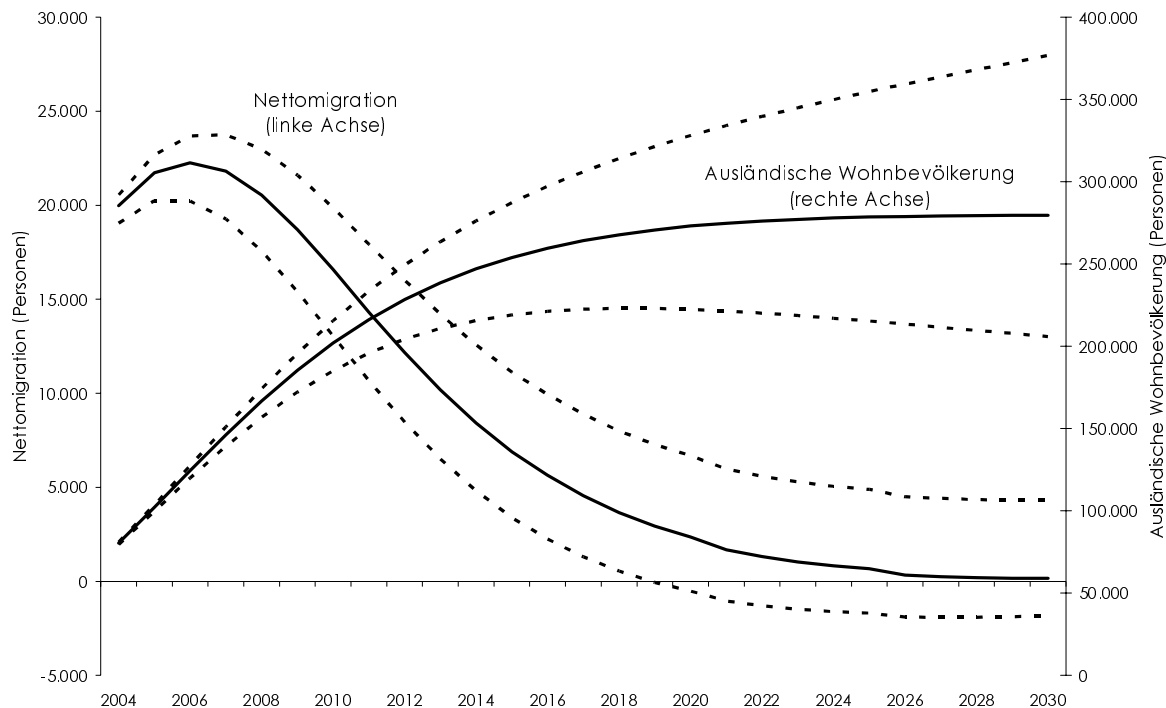
---

<sup>11)</sup> Präziser formuliert, wird der natürliche Logarithmus des Verhältnisses des BIP pro Kopf mit einer Rate von 2% p.a. abnehmen.

<sup>12)</sup> Für das BIP zu Kaufkraftparitäten beträgt die Konvergenzrate rund 2 Prozent.



Abbildung 3.2: Simulation der Zuwanderung aus den MOEL 8 bei einer Einführung der Freizügigkeit 2004



Vgl. Text zu den Annahmen der Simulationen. Durchgezogene Linien = Hauptvariante, Strichlierte Linien=optimistisches bzw. pessimistisches Szenario.

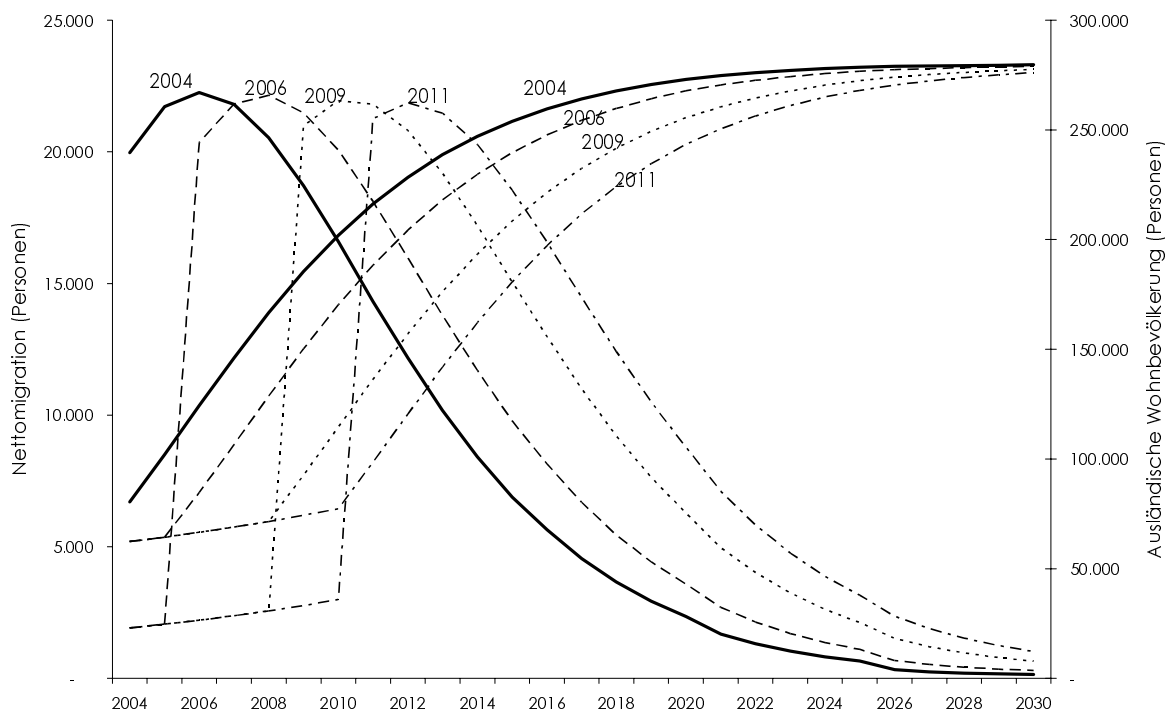
### Effekte unterschiedlicher Übergangsfristen

Auf Grundlage des Basisszenarios haben wir die Effekte unterschiedlicher Übergangsfristen simuliert. Diese Simulationen beruhen auf zwei zentralen Annahmen: Erstens wird unterstellt, dass bis zum Ende der Übergangsfrist die bisherige Einwanderungspolitik Österreichs weiter verfolgt wird und die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung aus den Kandidatenländern dem in Abschnitt 1 beschriebenen Wachstumstrend seit 1995 folgt. Zweitens wird angenommen, dass die Übergangsfristen anderer Länder keinen Einfluss auf die Wanderungsströme nach Österreich haben.

Die zweite Annahme ist sicher problematisch, weil beispielsweise Restriktionen für die Wanderung nach Deutschland das Migrationspotential in Österreich beeinflussen können. Gleiches gilt für ein vorzeitiges Öffnen der Arbeitsmärkte in anderen Ländern. Da die Wanderungspolitik anderer Länder jedoch ex ante nicht bekannt ist und wir durch unser Modell die Effekte der Wanderungspolitiken von Drittländern angesichts fehlender historischer Vorbilder auch nicht simulieren können, gibt es zu diesem Vorgehen keine Alternative.

Abbildung 3.3 zeigt die Effekte unterschiedlicher Übergangsfristen für die MOEL 8: Eine Verschiebung der Einführung der Freizügigkeit auf das Jahr 2006, 2009 oder gar das Jahr 2011 würde das Migrationspotential aus dieser Ländergruppe nicht oder nur unwesentlich verringern. Im Jahr nach Einführung der Freizügigkeit würde die Nettomigration rund 20.000 Personen betragen und zwei Jahre später um 1.000 bis 2.000 Personen steigen. Danach gehen die Nettomigrationszahlen in allen Szenarien deutlich zurück. Der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung aus den MOEL 8 würde sich je nach Länge der gewählten Übergangsfristen etwas später aufbauen. Im Jahre 2030 sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Übergangsfristen allerdings kaum noch sichtbar, es ergibt sich nur eine Differenz von reichlich 3.000 Personen zwischen den einzelnen Szenarien (vgl. neben Abbildung 3.3 auch Übersicht A2).

Abbildung 3.3: Simulation von Übergangsfristen für die MOEL 8



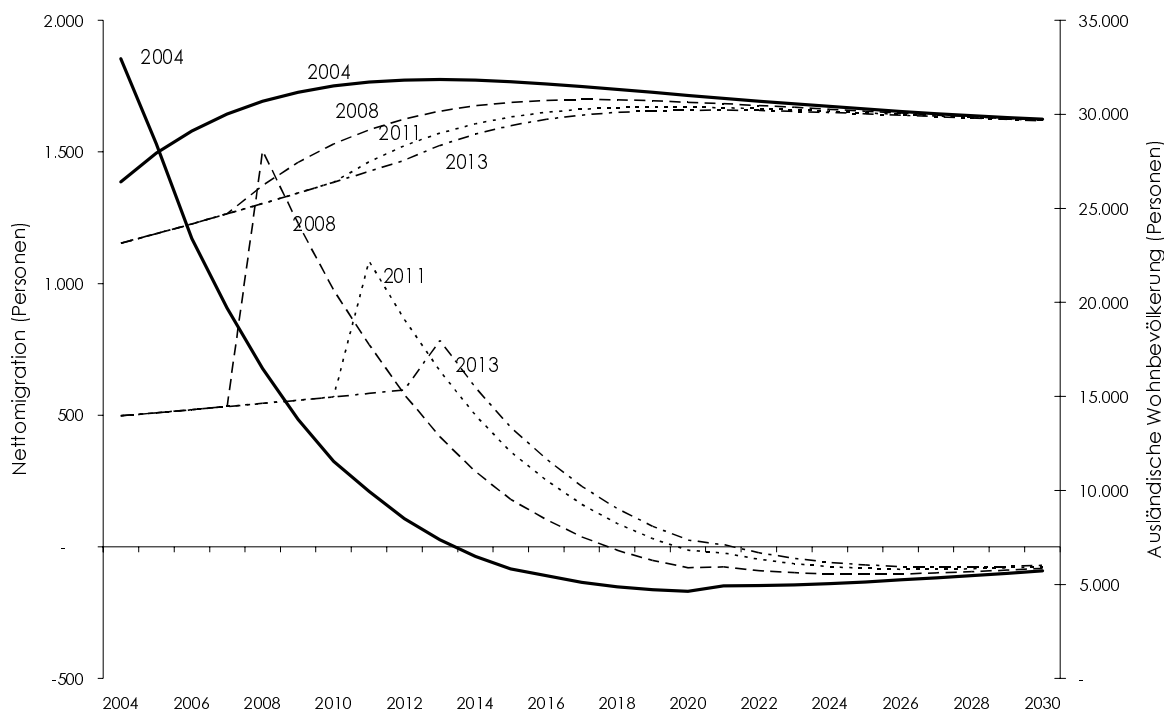
Vgl. Text zu den Annahmen der Szenarien. Durchgezogene Linien = Hauptvariante, Strichlierte Linien=optimistisches bzw. pessimistisches Szenario.

Für die beiden Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien (MOEL 2), die nicht zur ersten Runde der Osterweiterung gehören werden, ergibt sich ein ähnliches Bild wie für die übrigen MOEL: Wie Abbildung 3.3 zeigt, ergibt sich unabhängig von der Länge der Übergangsfristen in dieser Ländergruppe ein langfristiges Migrationspotential von rund 30.000 Personen. Allerdings sinkt hier die anfängliche Nettomigration stärker als im Falle der MOEL 8: würde die Arbeitnehmerfreizügigkeit bereits im Jahre 2004 eingeführt, ergäbe sich ein anfängliche Nettomig-

ration von rund 1.800 Personen. Wenn die Freizügigkeit im Jahre 2008, also zwei Jahre nach dem wahrscheinlichen Beitritt, eingeführt wird, sinkt die anfängliche Nettomigration auf 1.500 Personen, wenn sie im Jahre 2001 eingeführt wird, auf 1.100 Personen und im Jahre 2013 auf knapp 800 Personen (vgl. Abbildung 3.4). Dieser Rückgang der anfänglichen Nettomigrationsraten ist auf relativ hohe Migrationsraten während der Übergangsfristen zurückzuführen, die dazu beitragen, das Wanderungspotential bereits vor Ablauf der Fristen abzubauen.

Übergangsfristen für die Freizügigkeit können also nur eine Verzögerung der Zuwanderung aus den MOEL bewirken, das Wanderungspotential aber nicht verringern. Die Ursache für dieses zentrale Ergebnis unserer Untersuchung liegt in der relativ langsamen Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen: Der Einkommensabstand zwischen Österreich und den MOEL wird sich unter realistischen Konvergenzannahmen selbst bei einer Verzögerung der Einführung der Freizügigkeit um sieben Jahre nur unwesentlich verringern. Das langfristige Migrationspotential bleibt folglich das gleiche. Allerdings könnte durch eine Änderung der Migrationspolitik während der Übergangsfristen, die – etwa durch eine großzügige Festlegung von Einwanderungsquoten – auf den Abbau des Wanderungspotentials schon vor Ablauf der Übergangsfristen zielt, der sprunghafte Anstieg der Nettomigration nach Ablauf der Übergangsfristen reduziert werden.

Abbildung 3.4: Simulation von Übergangsfristen für die MOEL 2



Vgl. Text zu Annahmen der Simulationen. Durchgezogene Linien = Hauptvariante, Strichlierte Linien=optimistisches bzw. pessimistisches Szenario.

### 3.5 Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Handlungsoptionen

In diesem Abschnitt wird auf Grundlage eines ökonometrischen Modells und verschiedener Annahmen über die Entwicklung der Einkommen und der Arbeitsmarktbedingungen das Migrationspotential aus den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittländern (MOEL 10) nach Österreich simuliert. In unserem Basisszenario ergibt sich bei einer Einführung der Freizügigkeit für alle zehn neuen Mitgliedsländer ein langfristiger Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung von gegenwärtig 79.000 auf 310.000 Personen im Jahre 2030. Die Zuwanderung würde sich also 240.000 Personen belaufen. In einem Szenario, das den unteren Rand der wahrscheinlichen Entwicklung der erklärenden Variablen skizziert, ergibt sich ein langfristiges Migrationspotential von 170.000 Personen und in einem Szenario, das den oberen Rand der wahrscheinlichen Entwicklungen skizziert, ein Wanderungspotential von 330.000 Personen. Kurzfristig belaufen sich die Nettomigrationsraten auf zwischen 22.000 und 24.000 Personen pro Jahr, die aber bereits zwei bis drei Jahre nach Einführung der Freizügigkeit deutlich sinken. Übergangsfristen tragen nach den Ergebnissen unserer Untersuchung bestenfalls marginal zu einer Reduzierung des langfristigen Migrationspotentials bei. Sie verschieben lediglich die Migration aus den MOEL. Nur wenn die Übergangsfristen dazu genutzt werden das Wanderungspotential bereits vor Ablauf der Fristen abzubauen, kann der sprunghafte Anstieg der Nettomigrationsraten nach Ablauf der Übergangsfristen reduziert werden.

Alle diese Simulationen sind als Szenarien möglicher Entwicklungen, nicht als Prognose im engeren Sinne zu verstehen. Schätzungen des Migrationspotentials aus den MOEL sind einer besonders hohen Ungewissheit ausgesetzt, weil die aus anderen Ländergruppen gewonnenen Erkenntnisse über das Migrationsverhalten auf diese Ländergruppe übertragen werden müssen. Angesichts der großen Heterogenität im Migrationsverhalten zwischen einzelnen Ländern wirft dies eine Reihe methodischer Probleme auf. Im Falle Österreichs wird die Schätzung des Migrationspotentials zusätzlich durch die sehr kurze Zeitreihen für die Migration in Österreich erschwert. Es verbleibt also eine erhebliche Unsicherheit über die Höhe der Migration.

Allerdings stehen unsere Schätzergebnisse in Übereinstimmung mit Ergebnissen, die auf Grundlage anderer Länder gewonnen wurden: So schätzen *Boeri - Brücker* (2001) und *Brücker* (2001) auf Grundlage deutscher Daten das Migrationspotential aus den MOEL 10 in die EU 15 langfristig auf 3 bis 4 Millionen Personen. Wenn der gegenwärtige Anteil Österreichs an der Zuwanderung aus den MOEL mit rund 11% konstant bleibt, so ergäbe sich nach diesen Studien ein Migrationspotential für Österreich von 330.000 bis 440.000 Personen, was recht genau unseren Schätzergebnissen entspricht.

Unsere und andere Prognosen basieren allerdings auf der Annahme, dass die Migrationspolitik von Drittländern das Migrationspotential nach Österreich nicht beeinflusst. Die Migrationspolitik beispielsweise von Deutschland aber auch anderer EU-Länder, in die traditioneller Weise weniger Migranten aus den MOEL wandern, kann jedoch erhebliche Folgen für das Migrationspotential aus den MOEL 10 nach Österreich haben. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt

stehen zwar Informationen über Länder zur Verfügung, die möglicherweise keine Übergangsfristen in Anspruch nehmen werden (möglicherweise Großbritannien, Dänemark, Niederlande aber auch Spanien). In all diesen Ländern ist die Nutzung der Übergangsfristen aber noch keineswegs ausdiskutiert, sodass eine Analyse der quantitativen Effekte solcher Liberalisierung seriöser Weise nicht durchführbar ist.

Trotz der Vielzahl der Unsicherheiten zeigen unsere Prognosen und auch jene anderer Studien, dass der Sinn der Übergangsfristen, das Migrationspotential gleichmäßiger über die Zeit zu verteilen und Risiken der Erweiterung zu minimieren, nur über eine Ausweitung der Zuwanderung aus den MOEL erfüllt werden kann. Gegenwärtig wandern pro Jahr Netto laut Wanderungsstatistik ca. 1.500 bis 2.000 Personen aus den neuen Mitgliedsländern ein. Ein gleichmäßiger Abbau des von uns geschätzten Migrationspotentials bis in Jahr 2009 oder 2011 würde mittelfristig eine jährliche Zuwanderung in der Höhe von 15.000 (2011) bis 20.000 (2009) Personen aus diesen Ländern notwendig machen. Dies entspräche einer Erhöhung der Zuwanderung vom gegenwärtigen Stand um 13.000 bis 18.000 Personen. Bei einer unterstellten Erwerbsquote von ca. 66% der Zuwanderer aus den MOEL<sup>13)</sup> würde dies eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes durch Migration aus den neuen Mitgliedsländern von jährlich etwa 9.000 bis 12.000 Arbeitskräften entsprechen.

Eine geringere Zuwanderung würde primär in Richtung einer Verschiebung des Potentials in spätere Perioden wirken. Eine solche Verschiebung könnte zwar durch die Hoffnung, dass sich entweder die beitretenden MOEL besser entwickeln als von uns angenommen, oder aber andere EU-Mitgliedstaaten auf die Umsetzung der Übergangsfristen früher verzichten, gerechtfertigt werden, würde aber die Risiken an das Ende der Übergangsfristen verlagern.

Aus historischer Perspektive sind diese Zahlen nicht hoch. In Zeiten guten Wachstums wurde in Österreich schon oftmals eine Erhöhung der Zuwanderung in ähnlicher Größenordnung gemessen. Die Arbeitslosigkeitwirkungen einer Zuwanderung in dieser Höhe über einen Zeitraum von sieben Jahren wären in Jahren mit durchschnittlicher Konjunkturlage und unter der Annahme, dass keine begleitenden Maßnahmen ergriffen werden, etwa mit einer Erhöhung der Arbeitslosenquote um 0,1 bis 0,2 Prozentpunkte zu beziffern (siehe dazu Kapitel 5).

Im Lichte der Zuwanderungspolitik der letzten Jahre und der zumindest kurzfristig schlechteren Konjunkturlage, stellt sich die Frage, wie das Österreichische Zuwanderungsregime angepasst werden könnte, um aus der zu erwartenden Zuwanderung aus diesen Ländern den maximalen Nutzen zu ziehen.

Dabei könnte zunächst untersucht werden, welcher Spielraum durch eine Verschiebung der Empfängerländerstruktur in einzelnen Zuwanderungsschienen möglich wäre. Insbesondere die im Bereich der kurzfristigen Zuwanderung (z.B. Saisoniers) könnten hier Verlagerungen möglich sein, da es auch ökonomisch effizienter ist kurzfristig anwesende Arbeitskräfte in

---

<sup>13)</sup> Dies entspricht in etwa der Erwerbsquote der gegenwärtig in Österreich lebenden ausländischen Bevölkerung.

Österreich aus näher gelegenen Ländern zu rekrutieren, um dadurch Wanderungskosten zu minimieren.

Allerdings sollten diese Potentiale der Verlagerung realistisch eingeschätzt werden. Bei der gegenwärtigen jährlichen Zuwanderung aus Drittstaaten (laut Wanderungsstatistik, 2001), die nicht neue Mitgliedsländer sind, von etwa 15.000 Personen und dem bestehenden Familien-nachzug aus den traditionellen Sendeländern (Jugoslawien und der Türkei), könnte hier wohl nur ein Teil des Potentials aufgefangen werden.

Weitere Erhöhungen der Zuwanderung müssten durch eine Ausweitung der Kontingente ermöglicht werden. Hier bietet sich an diese Ausweitung graduell und unter Bedachtnahme auf die österreichische Konjunkturlage so zu gestalten, dass der Nutzen von Zuwanderung in Form höheren Wachstums maximiert wird. Aus diesem Grund sollte vor allem auf die Qualifikation der Zuwandernden geachtet werden. Angestrebt werden könnte ein Mix aus Facharbeiten und Absolventen höherer Ausbildungsstufen, in dem Personen mit Sprachkenntnissen bevorzugt werden könnten.

Ein Instrument, mit dem dies erreicht werden könnte, wären bilaterale Abkommen wie sie bereits in Form der Grenzgänger- und Praktikantenabkommen mit Ungarn bestehen. Diese Abkommen können so gestaltet werden, dass sie eine Selektion von Bewerbern ermöglichen, und über die generierten Anträge auch Informationen über das noch bestehende Potential liefern könnten. Überdies kann im Rahmen dieser Abkommen die Höhe der Kontingente von Jahr zu Jahr bestimmt werden.<sup>14)</sup>

Eine weitere Möglichkeit wäre für einen kleinen Teil der Zuwanderer zum Beispiel multilaterale Abkommen für Personen mit aus Sicht des österreichischen Arbeitsmarktes besonders vorteilhaften Eigenschaften (wie gute Sprachkenntnisse, hohe Ausbildung) abzuschließen. Im Rahmen solcher Abkommen könnten sich auswanderungswillige Bürger der neuen Mitgliedsländer für einen langfristigen Aufenthalt bewerben. Als Auswahlkriterium sollten dabei – sofern dieses Abkommen nur Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer betrifft – ausschließlich allgemeine Qualifikationen herangezogen werden, nicht aber die Nationalität.<sup>15)</sup> Die Antragsteller könnten dann danach gereiht werden, wie gut sie den Erfordernissen des österreichischen Arbeitsmarktes entsprechen und alle jene, die einen niedrigeren Rang haben als die maximal zulässige Zahl der Zuwanderer könnten einen unbegrenzten Aufenthaltstitel in Österreich erhalten. Da die Zahl der maximalen Zuwanderungen nicht rückführbar ist, bietet sich auch

---

<sup>14)</sup> In einer solchen Strategie wäre jedoch zu berücksichtigen, dass nach dem Beitrittsvertrag einmal gewährte Kontingente nicht mehr zurück genommen werden können. Eine Verringerung einmal gewährter Quoten ist daher nicht mehr möglich. Dies schlägt eine Vorgehensweise vor, die eine sukzessive Erhöhung anstrebt.

<sup>15)</sup> Dies lässt sich dadurch rechtfertigen, dass die kulturellen Unterschiede unter den neuen Mitgliedsländern deutlich geringer sind als in Situationen, in denen solche Abkommen für die gesamte Zuwanderung gelten, und löst überdies das Problem, dass in diesem Fall keine Konflikte über die Höhe der Kontingente nach Ländern entstehen könnten.

hier an, die Zahl der Plätze zunächst niedrig zu halten und sukzessive und nach Maßgabe der Arbeitsmarktlage zu erhöhen.<sup>16)</sup>

Aus Sicht einer Zuwanderungspolitik, die versucht möglichst hoch qualifizierte Arbeitskräfte nach Österreich zu bekommen eher weniger positiv zu bewerten wären Regelungen auf sektoraler und regionaler Ebene oder Regelungen, die sehr stark auf einzelne Berufsgruppen abstellen. Der Grund hierfür liegt darin, dass bestehende Methoden, die versuchen die Beschäftigungsbedarfe nach Branchen oder Berufen zu prognostizieren wenig zuverlässig sind und überdies solche Regelungen zu einer Strukturkonservierung im Empfängerland beitragen, weil nur Bedarfe über zum Beispiel Berufe gemeldet werden können, die bereits bestehen, sich aber gleichzeitig in einer Zeit des beschleunigten Strukturwandels Berufsbilder und damit der gemeldete Bedarf rasch ändert.

Wichtig in der Implementierung der hier skizzierten Strategie wäre es, die dafür notwendigen Abkommen rasch auf den Weg zu bringen, um dadurch die notwendigen Steuerungsinstrumente in die Hand zu bekommen. Schlussendlich sollten in der Gestaltung der wirtschaftspolitischen Strategie, während der Übergangsfristen, auf die vielfältigen Möglichkeiten des Staates Rücksicht genommen werden, den unerwünschten Arbeitsmarktwirkungen entgegenzuwirken. Auf die im Rahmen dieser Studie nur in Kürze (siehe Kapitel 6) eingegangen werden kann.

---

<sup>16)</sup> Dieses Verfahren kann auf vielfältige Weise verfeinert werden, indem man zum Beispiel eine Mindestpunktzahl fordert um einen Einreisefitel zu erhalten oder aber auch Indikatoren über "weichere" persönliche Eigenschaften wie Flexibilität oder Unternehmergeist erfragt. Im Rahmen dieser Studie können diese Verfeinerungen nicht im Einzelnen diskutiert werden. Es sei aber auf die Literatur zu Ländern (z.B. Australien, Neuseeland) verwiesen, in denen ähnliche Verfahren angewandt werden.

#### 4. Pendeln

Im Gegensatz zur Fülle der Studien zum Thema Migration bestehen zum Pendeln bisher nur sehr wenige Untersuchungen, die sich überdies zumeist mit der österreichischen Situation beschäftigen. Die Ursache hierfür dürfte wohl in dem geringen Erkenntnisstand der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zu den Motivationen grenzüberschreitenden Pendelns liegen, sodass die Grundlagen für eine prognostische Tätigkeit fehlen. Im Unterschied zu Arbeitsmigranten wohnen Pendler an einem Ort und arbeiten an einem anderen. Auf diese Weise können sie Vorteile aus geringeren Lebenshaltungskosten am Wohnort und höheren Löhnen am Arbeitsort lukrieren. Gerade im Fall der Erweiterung der europäischen Union um die Nachbarländer Österreichs tritt dieser Unterschied sehr deutlich zu Tage. Ein Migrant muss die höheren Lebenshaltungskosten in Österreich zahlen und wird daher einen Teil der nominellen Lohnunterschiede zwischen Österreich und den neuen Mitgliedsländern durch das höhere Preisniveau in Österreich verlieren. Ein Pendler hingegen kann seinen Lohn zu offiziellen Wechselkursen umtauschen und daher von den niedrigeren Preisen im Heimatland profitieren und das volle nominelle Lohngefälle ausnützen.

Die in der theoretischen Literatur am häufigsten erwähnten Vorteile des Pendelns gegenüber einer Arbeitsaufnahme am Wohnort sind a) ein höherer Lohn am Arbeitsort als am Wohnort und b) niedrigere Lebenshaltungskosten am Wohnort als am Arbeitsort und c) Nutzencharakteristika des Wohnortes (d. h. so genannte Amenities), die am Arbeitsort nicht gegeben sind. Gegen Pendeln spricht die tägliche Reise zum und vom Arbeitsplatz. Diese verursacht neben den finanziellen Reisekosten auch einen Zeitverlust. Allerdings ersparen sich Pendler auch Kosten der Migration. Insbesondere können die finanziellen und psychischen Kosten der Wohnortverlagerung (wie zum Beispiel der Verlust des Bekanntenkreises) vermieden werden.

Diese Überlegungen machen deutlich, welche Vielzahl von Faktoren bei der Pendlerentscheidung eine Rolle spielen. So hängen die Reisekosten pro Distanzeinheit zum einen von den Preisen der Verkehrsmittel ab, zum anderem aber werden sie stark von den alternativen Verwendungen der Zeit fürs Reisen abhängen. Die Pendeldistanzen der Frauen sind dementsprechend kürzer als jene der Männer, da Frauen aufgrund ihrer immer noch größeren Rolle in der Kinderbetreuung und im Haushalt höhere Opportunitätskosten für die Reisezeit haben (White, 1986). Des Weiteren hängt die Distanz zwischen zwei Orten auch von der Qualität der Infrastrukturnetzwerke ab. Generell werden die Pendlerverflechtungen mit einem Verkehrsknotenpunkt stärker ausgeprägt sein als mit anderen Regionen, da dieser schneller erreichbar ist.

Die tägliche Arbeitszeit am Empfängerort ist ein weiterer Einflussfaktor auf die Pendlerentscheidung. Da die Reisekosten beim Pendeln pro Reise zum Arbeitsort anfallen sind die Reisekosten pro Arbeitsstunde geringer, je höher die verbrachte Arbeitszeit pro Tag am Arbeitsort ist.



Teilzeitarbeitskräfte pendeln daher unter sonst gleichen Bedingungen seltener als Vollzeit-arbeitskräfte (*Rouwendal – Rietveld, 1994, Leigh, 1986*).

Arbeitslosigkeit und die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in der Empfängerregion sind ebenfalls Einflussfaktoren auf die Entscheidung zwischen Pendeln, Migration und Verbleib in einer Region. Dies ergibt sich schon aus definitorischen Überlegungen: Pendler werden nicht am Arbeitsort arbeitslos, sondern wie alle anderen Arbeitskräfte am Wohnort. Ein größeres Arbeitsplatzangebot bzw. eine niedrigere Arbeitslosenquote in der Empfängerregion macht aber Pendeln gegenüber dem Migrieren attraktiver (*Cameron – Muelbauer 1998*). Auch Unvollkommenheiten am Wohnungsmarkt können einen wichtigen Einfluss auf die Pendelentscheidung haben. Ist der rasche Verkauf einer Wohnung mit hohen Wertverlusten verbunden, wirkt dies tendenziell in Richtung einer höheren Attraktivität des Pendelns als einer Vorstufe der Migration. (*Punpiung, 1993, Cameron – Muelbauer, 1999*)

Staatliche Subventionen von Wohnungen können ein weiteres Motiv für das Pendeln darstellen. Ist der Zugang zu subventionierten Wohnungen am Arbeitsort des Pendlers beschränkt, werden die Bewohner größere Pendelzeiten in Kauf nehmen (*Hughes – McCormick, 1981*). Vor allem angesichts der EU-Erweiterung ist dieser Gesichtspunkt wichtig. Die Wohnungsmärkte sowohl der MOEL als auch Österreichs sind stark reguliert. Insbesondere in den urbanen Zentren spielen staatliche Sozialwohnungen eine wichtige Rolle. Da diese Wohnungen ausländischen Staatsbürgern nicht zugänglich sind, wirkt dies tendenziell in Richtung einer höheren Attraktivität des Pendelns relativ zur Migration.

Schlussendlich wird in der so genannten „Neuen Theorie der Migration“ räumliche Mobilität von Arbeitskräften als eine Haushaltsentscheidung gesehen. In dieser Theorie kann Pendeln einen Kompromiss zwischen Haushaltsmitgliedern darstellen, die an verschiedenen Orten arbeiten und dennoch in einem Haushalt wohnen wollen. Diese Theorie lenkt das Augenmerk auf die Rolle der Haushaltsstruktur als Determinante des Pendelns. Mitglieder von Mehrpersonenhaushalten sollten häufiger pendeln als Einpersonenhaushalte. Verheiratete Männer und vor allem Männer in Doppelverdienerhaushalten pendeln über weitere Distanzen (*Punpiung, 1993*).

Das grenzüberschreitende Pendeln wird außerdem noch durch eine Reihe von zusätzlichen Faktoren beeinflusst. So stellen unterschiedliche Sprachen und Kulturen bei grenzüberschreitendem Pendeln eine Barriere dar. Unterschiede im Zugang zum Sozialsystem können ebenso zu einem Pendelmotiv werden. Allerdings sollten für Pendler in all jenen Fällen, in denen die Sozialleistung an den Wohnort gebunden ist, keine zusätzlichen Anreize zum Pendeln entstehen.

Bei Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung kann Pendeln überdies als eine Art Versicherung fungieren. Geht man davon aus, dass Personen, die vor einer Migrationsentscheidung stehen nur unvollkommen über die Gebräuche und Entwicklung in der Empfängerregion informiert sind, so kann Pendeln als eine Vorstufe zur Migration gesehen werden. Zunächst wird in einer Region ein Arbeitsplatz gesucht, ohne den Wohnort zu verlegen. Erst

nachdem ausreichend Informationen über den Arbeitsort gesammelt wurden, folgt eine Übersiedlung.

#### 4.1 Bisherige Untersuchungen

Bisherige Untersuchungen zum Thema Pendlerpotential fanden vor allem für Österreich statt. So versucht *Huber (1998)* sowohl anhand eines von *Maier (1994)* geschätzten Pendlermodells als auch auf Grundlage der Befragung von *Fassmann – Hintermann (1997)* eine erste Schätzung des Pendlerpotentials an der Grenze, dabei werden allerdings nur Regionen innerhalb von 30 Kilometer von der Grenze und die großen österreichischen Stadtregionen berücksichtigt. Der slowakische Grenzraum wird überdies nicht berücksichtigt, weil zum Zeitpunkt des Entstehens dieser Studie die Slowakei noch nicht als Beitrittskandidat galt. Überdies werden in der zugrunde liegenden Gravitätsschätzung nur Unterschiede im Arbeitsplatzangebot der Empfängerregion und den Arbeitskräften in der Senderegion berücksichtigt. Lohnunterschiede, welche ein wichtiges Pendelmotiv darstellen werden nicht berücksichtigt.

Übersicht 4.1: Bisherige Studien zum Thema Pendeln nach einer Erweiterung

Autor	Größenordnung <sup>1)</sup>	Einbezogene Empfängerregionen	Einbezogene Senderegionen	Methode
Huber (1998)	– Je nach Methode zwischen 47.000 und 105.000 Tagespendler	– Regionen innerhalb von 30km von der Grenze und Wien, Linz, Graz (ohne Slowakei)	– Regionen innerhalb von 30 km von der Grenze (ohne Slowakei)	– Umlegen eines Pendlermodells von Maier (1994) – Analyse der Interviewdaten von Fassmann – Hintermann (1997)
Walterskirchen – Dietz (1998)	– 150.000 Tagespendler	– Keine regionale Gliederung	– MOEL Grenzregion innerhalb von 90 Minuten Reisezeit von der Grenze	– Umlegen der Pendlerzahlen Österreichs ins EU-Ausland
Birner et al. (1999)	– Zwischen 61.000 und 41.000 Tagespendler – Zwischen 85.000 und 95.000 Nicht-Tagespendler	– Innerhalb von 90 Minuten Reisezeit von der Grenze	– Innerhalb von 90 Minuten Reisezeit von der Grenze	– Umlegen eines Erreichbarkeitsmodells
Alecko et al. (2000)	– Etwa 1% bis 2% der wohnhaften Bevölkerung in den Empfängerregionen	– Polnische und Tschechische Städte in der Grenzregion	– Deutsche Grenzregionen	– Umlegen eines Pendlermodells für die Deutsch-Deutsche Grenze nach 1990
Huber (2001)	– Etwa 85.000 Tagespendler	– Innerhalb von 90 Minuten Reisezeit von der Grenze	– Innerhalb von 90 Minuten Reisezeit von der Grenze	– Umlegen eines Pendlermodells für Österreich

<sup>1)</sup> Jeweils laut Hauptvariante im Szenario ohne Übergangsfristen.

Die Schätzung des Pendlerpotentials in der Studie von *Walterskirchen – Dietz (1998)* basiert auf der Grundannahme, das Einpendlerniveau in den angrenzenden MOEL Regionen passe sich langfristig an jenes der österreichischen Grenzregionen ins "westliche" Ausland an. Dabei errechnen *Walterskirchen – Dietz (1998)* für das Einpendlerpotential eine Größenordnung von etwa 150.000 Personen innerhalb von 10 Jahren ab Gewährung der Freizügigkeit. Weiters wird angenommen, in den ersten Jahren fände ein stärkerer Anstieg statt, danach ein flacher bis zum Erreichen des Sättigungsniveaus. *Birner et al. (1999)* bauen auf den Ergebnissen von *Walterskirchen – Dietz (1999)* auf und untersuchen die regionale Verteilung des Pendlerpotentials. Dabei wird ein zweistufiges Verfahren herangezogen. In der ersten Stufe wurde das Gesamtpotential an Einpendlern in Tages- und Nichttagespendler aufgeteilt. Anschließend wird für jede dieser Gruppen die räumliche Verteilung geschätzt. Die Grundlage zur Ermittlung des Tagespendlerpotentials stellt dabei das ÖIR-Erreichbarkeitsmodell dar.

Unter Einrechnung der Slowakei würden laut *Birner et al. (1999)* von den 156.000 Einpendlern rund 61.000 (zirka 40%) Tagespendler sein. Jeder dritte Tagespendler würde dabei aus der Slowakei kommen. Von den Nichttagespendlern würden 18.000 aus Tschechien kommen. Bedeutsam – vor allem für Südösterreich – ist das zu erwartende Einpendlerpotential aus Ungarn und Slowenien. Die Zahl der Tagespendler aus Ungarn ist im Verhältnis zu den anderen drei MOEL aufgrund der schlechten Erreichbarkeit von österreichischen Arbeitszentren am geringsten. In Slowenien bewirkt die Nähe zum Kärntner Zentralraum einen höheren Tagespendleranteil.

In der Studie von *Huber (2001)* wird das Gravitätsmodell (z.B. *Lowe – Sen (1996)*, *Thorsen – Gillezen (1998)*) als empirisches Grundmodell herangezogen. Nach diesem Modell hängt die Anzahl der Tagespendler aus dem Bezirk *i* in den Bezirk *j*<sup>17)</sup> in Prozent der Bevölkerung der Senderegion ( $p_{ij}$ ) positiv von den Lohnunterschieden zwischen diesen Regionen ( $w_{ij}$ ) und den Unterschieden in der Wahrscheinlichkeit, in diesen Regionen eine Arbeit zu finden ( $e_{ij}$ ) sowie negativ von einem Maß der Distanz ( $d_{ij}$ ) zwischen den Regionen ab. Der unterstellte empirische Zusammenhang zwischen Pendlerwahrscheinlichkeit und regionalwirtschaftlichen Entwicklungen nimmt daher die Form:

$$(1) \quad p_{ij} = \alpha_j + \alpha_1 \ln(w_{ij}) + \alpha_2 \ln(e_{ij}) + \alpha_3 d_{ij} + \alpha_4 Z_i + \alpha_5 Z_j + \xi_{ij}$$

an. Die Variablen  $Z_i$  und  $Z_j$  sind dabei weitere Charakteristika der Sendebzw. Empfängerregion, (z.B. Bevölkerungsdichte) die für die Erklärung des Pendelns wichtig sind. Solche Variable könnten zum Beispiel Maße für die Bevölkerungsstruktur (Frauenanteil, durchschnittliches Alter, etc.) oder die Wirtschaftsstruktur (z.B. Industrieanteil, Agraranteil) einer Region sein. Es können aber auch Variablen des Wohnungsmarktes verwendet werden. Auch könnten verschiedene strukturelle Regionstypen unterschiedliche Pendlerwahrscheinlichkeiten aufweisen.

---

<sup>17)</sup> Wien wurde als Bezirk ausgenommen.

Dieses Modell wurde für Pendlerbewegungen innerhalb Österreichs geschätzt. Dabei zeigten ökonometrische Testverfahren, dass eine invers quadrierte Distanzfunktion mit der Reisezeit als Distanzmaß die besten Eigenschaften aufweist und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit sowohl in der Sende- als auch in der Empfängerregion am besten durch die Beschäftigungsquote<sup>18)</sup> in einer Region gemessen werden kann.

Übersicht 4.2: Koeffizienten einer Schätzung des Zusammenhangs zwischen Pendlerrate, Lohndifferentialen, Beschäftigungsdifferentialen und Distanzen für österreichische Bezirke 1991

	Marginale Effekte
Inverse Reisezeit ( $1/t$ )	3,2907*** (0,1479)
Logarithmierte Lohnunterschiede ( $w_j/w_i$ )	0,0041*** (0,0020)
Logarithmierte Unterschiede der Beschäftigungsquote ( $e_j/e_i$ )	0,0175*** (0,0014)

Q: Statistik Austria, Volkszählung 1991, WIFO-Berechnungen. – Koeffizienten sind Ergebnisse eines Tobit-Schätzers unter Berücksichtigung unterschiedlicher Konstanten für jeden Empfängerbezirk. Marginale Effekte geben die erste Ableitung der Schätzfunktion am Durchschnittswert der Variablen an. \*\*\* signifikant auf dem 1% Niveau, \*\* signifikant auf dem 5% Niveau, \* signifikant auf dem 10% Niveau. – Werte in Klammern sind Standardabweichungen des Schätzers.

Ein besonderes Problem dieser Untersuchung ergibt sich aus der Verwendung österreichischer Pendlerdaten als Grundlage für die Schätzung, da die Barrieren, die beim Pendeln über Landesgrenzen aufgrund der unterschiedlichen Rechtssysteme und der Sprachunterschiede entstehen, nicht berücksichtigt werden. Diese zusätzlichen Barrieren können erheblich sein. So pendelten in den österreichischen Grenzbezirken mit Deutschland, der Schweiz und Italien im Jahr 1991 nur etwa ein Viertel so viele Personen über Landesgrenzen als über Bezirksgrenzen, obwohl die Lohnunterschiede ins Ausland zum Teil erheblich höher waren als ins Inland.

Die relative Attraktivität des grenzüberschreitenden Pendelns hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. So pendeln aus Vorarlberg aufgrund historisch gewachsener Beziehungen etwa drei Viertel so viele Personen ins Ausland wie ins Inland. In Kärnten, wo die Beziehungen deutlich weniger intensiv sind und überdies erhebliche natürliche Barrieren für Pendeln bestehen, liegt diese Quote hingegen nur bei 2%. Auch ein starker Zentralraum in der eigenen Grenzregion ist ein Grund, warum grenzüberschreitendes Pendeln weniger attraktiv wird. In den Salzburger Grenzregionen liegt daher das Verhältnis zwischen Auslands- und Inlandspendler nur bei 9%. Des Weiteren spielen die Regionsgröße und vor allem die Alternativen zu einem grenzüberschreitenden Pendeln eine wichtige Rolle. In Vorarlberg ist das grenzüberschreitende

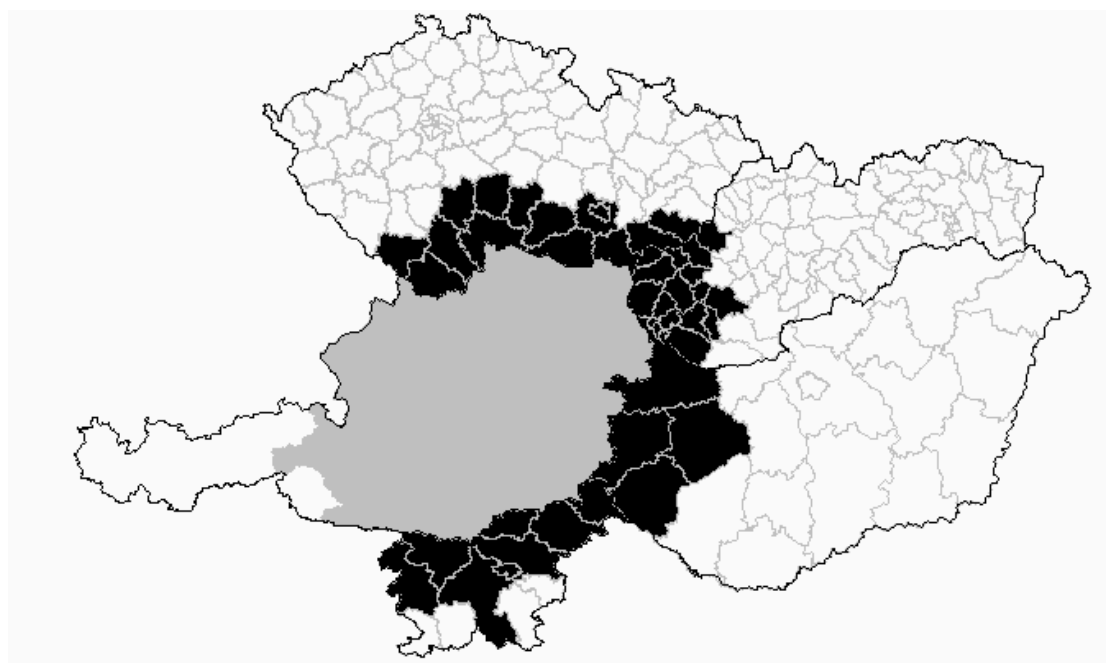
---

<sup>18)</sup> Dies ist die Anzahl der Beschäftigten in einem Bezirk in Prozent der Bevölkerung.

Pendeln wohl auch deswegen so beliebt, weil in die anderen Bundesländer nur sehr schwer gependelt werden kann.

Aus diesem Grund wurden in der Studie von *Huber* (2001) Abschläge für die prognostizierten Pendlerniveaus berechnet, deren Höhe im Hauptszenario bei einem Drittel des innerösterreichischen Pendlerniveaus liegen. Im Szenario eines hohen Integrationsniveaus wurde von einem Anteil des grenzüberschreitenden Pendelns ausgegangen, der bei 75% liegt (was in etwa dem Niveau in Vorarlberg entspricht) vom durchschnittlichen österreichischen Wert ausgegangen und das grenzüberschreitende Pendeln mit einem Viertel des Binnenpendelns festgelegt.

Abbildung 4.1: Der für die Pendlerprognose berücksichtigte Grenzraum



Q: WIFO.

Überdies wurde unterstellt, dass die maximale Pendlerzeit 90 Minuten im motorisierten Individualverkehr in eine Richtung beträgt und somit nur der in Abbildung 4.1 dargestellte Grenzraum als Senderaum berücksichtigt.

Schlussendlich wurden Änderungen in den Fahrzeiten zwischen den MOEL Regionen und den österreichischen Regionen anhand von prognostizierten Reisezeiten berücksichtigt und anhand von Konvergenzgleichungen festgestellt, dass das Lohnwachstum in den Grenzregionen etwa 2,2% schneller verläuft als in Österreich. Dies wurde zur Prognose des Lohndifferentials herangezogen.

Die Ergebnisse dieser Schätzungen des Tagespendlerpotentials ohne Übergangsfristen ergeben ein Potential von ca. 85.000 Tagespendlern. Allerdings sind auch diese Potential-schätzungen mit einiger Unsicherheit behaftet. Diese Unsicherheiten betreffen vor allem zwei kritische Annahmen der Berechnung:

1. Die relative Attraktivität des grenzüberschreitenden Pendelns gegenüber dem Binnenpendeln. In der Hauptvariante geht *Huber (2001)* davon aus, das grenzüberschreitende läge etwa bei 33% des bezirksüberschreitenden Pendelns. Allerdings gibt es in Österreich auch ein Beispiel (Vorarlberg), in dem das grenzüberschreitende Pendeln deutlich über diesem Wert liegt. Geht man von einem Abschlag von nur 25% gegenüber dem Binnenpendeln aus steigt das Pendlerpotential auf 190.000 Pendler. Vor allem im Umland und in den Randgebieten Österreichs könnte ein solches Niveau zu einem erheblichen Wettbewerb um bestehende Arbeitsplätze führen. In diesen Regionen liegt das Pendlerpotential in diesem Fall bei über 10% der bestehenden Arbeitsplätze.
2. Die maximale *Pendeldistanz* – *Huber (2001)* geht davon aus, Tagespendler können maximal eine Reisezeit von 90 Minuten in eine Richtung pendeln – also 3 Stunden hin und retour. Längere Pendeldistanzen erhöhen das Pendlerpotential ebenfalls deutlich: Bei einer maximal zulässigen Reisezeit von 120 Minuten in eine Richtung auf über 125.000 Personen. Obwohl es für Tagespendler kaum wahrscheinlich ist, eine solch lange Reisezeit einzugehen, könnte es bei den bestehenden hohen Lohndifferenzialen zwischen den MOEL und Österreich zu längeren Reisezeiten, als in Österreich beobachtet, kommen, was ein zusätzliches Element der Unsicherheit in die Schätzungen bringt.

Trotz dieser Unsicherheiten zeigen die Schätzungen, dass das Pendlerpotential vor allem die Bundesländer der Ostregion sowie die Umlandbezirke Wiens, die Randgebiete, Wien selbst sowie die mittelgroßen Städte betrifft. Eine Übergangsfrist bis ins Jahr 2012 verringert in diesen Schätzungen das Potential an Tagespendlern um 10.000 Personen (oder etwa 12%), überdies verringern Übergangsfristen die Bandbreite des geschätzten Potentials.

## **4.2 Bisherige Pendlerzahlen**

Im Vergleich zu den geschätzten Pendlerpotentialen sind die in Österreich bisher erreichten Zahlen der grenzüberschreitenden Pendlerbewegungen gering. 2002 gingen offiziell etwa 2.160 Pendler aus den neuen Mitgliedsländern einer Erwerbstätigkeit in Österreich nach. Dazu kamen noch etwa 6.300 Grenzgänger welche ähnlich den Pendlern ihren Wohnsitz im Sendeland beibehalten, aber laut Fremden-gesetz nur in den unmittelbar an der Grenze zu ihrem Heimatland liegenden Bezirken (sowie in Rust und Eisenstadt) arbeiten können und überdies in separaten Grenzgängerabkommen reguliert werden. Der Großteil der bisher in Österreich beschäftigten Pendler arbeitet in Niederösterreich, bei den Grenzgängern hält das Burgenland aufgrund des Grenzgängerabkommens mit Ungarn den höchsten Anteil. Zumeist kommen die Pendler und Grenzgänger aus Ungarn und Tschechien.

Die relativ zu den geschätzten Potentialen geringe Anzahl an Grenzgängern und Pendlern resultiert aus den erheblichen Beschränkungen, die für die Zuwanderung von Pendlern bestehen. Ein, wenn auch immer noch reguliertes Beispiel für die möglichen Effekte einer Liberalisierung des Pendlerwesens, stellt das Burgenland dar. Aufgrund des Grenzgängerabkommens zwischen Ungarn und Österreich konnten Grenzgänger in dieses Bundesland unter erleichterten Bedingungen zuwandern. Dementsprechend hoch sind im Burgenland die bereits erreichten Grenzgängerzahlen aus Ungarn. Insgesamt wurden überdies gerade in den letzten drei Jahren erhebliche Fortschritte in der graduellen Öffnung der Grenzen für Pendler und Grenzgänger erzielt. 1999 waren erst 662 Pendler und ca. 5.200 Grenzgänger offiziell einer Tätigkeit in Österreich nachgegangen.

Übersicht 4.3: Pendler und Grenzgänger in den österreichischen Bundesländern 1999 nach Sendeländern

	Tschechien	Slowakei	Ungarn	Slowenien	Sonstige	Summe
Grenzgänger						
Wien	0	0	0	0	0	0
Niederösterreich	758	376	226	0	4	1.364
Burgenland	4	153	3.691	102	6	3.956
Steiermark	0	2	1	760	1	764
Kärnten	0	0	0	73	0	73
Oberösterreich	137	0	0	0	0	137
Salzburg	0	0	0	0	4	4
Tirol	0	0	3	0	3	6
Vorarlberg	0	0	0	0	6	6
Österreich	899	531	3.921	935	24	6.310
Pendler						
Wien	81	288	60	0	2	431
Niederösterreich	290	363	135	1	21	810
Burgenland	1	59	269	7	2	338
Steiermark	4	4	50	212	4	274
Kärnten	0	0	0	73	0	73
Oberösterreich	137	56	31	3	0	227
Salzburg	0	0	3	0	0	3
Tirol	0	0	0	0	1	1
Vorarlberg	2	0	1	0	1	4
Österreich	515	770	549	296	31	2.161

Q: Biffl et al. (2003), WIFO-Berechnungen.

Trotz des positiven Beitrags, insbesondere der Grenzgängerabkommen zum Abbau des bestehenden Pendlerpotentials, hat die geringe geografische Reichweite der Grenzgängerabkommen (nur unmittelbare Grenzbezirke zu dem Sendeland oder Rust bzw. Eisenstadt)

auch Nachteile. Insbesondere ist zu befürchten, dass auf diese Weise Pendler, die eher ins Landesinnere pendeln würden, aufgrund des leichteren Zugangs in die Grenzregionen kommen. Es wäre daher an eine Ausweitung des Geltungsbereichs bilateraler Grenzgängerabkommen zu denken. Auch sollten in nächster Zeit mit anderen Ländern solche Grenzgängerabkommen abgeschlossen werden.

### 4.3 Quantitative Szenarien

In der vorliegenden Studie wird das WIFO-Pendlermodell wie in *Huber (2001)* auf grenzüberschreitendes Pendeln angewandt. Der Unterschied zu der Studie von *Huber (2001)* liegt dabei einerseits in der Verwendung rezenterer Daten und andererseits in der Untersuchung von Szenarien, die den geänderten institutionellen Rahmenbedingungen nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages entsprechen. Im Gegensatz zur Untersuchung von *Huber (2001)* stehen uns Daten über die Höhe der regionalen Löhne und Beschäftigungsquoten aus dem Jahr 2001 zur Verfügung.

Überdies wurden in Slowenien die besonderen Behinderungen, die für das Pendeln in Westslowenien bestehen, weil hier zumindest für einen Teil des Jahres mautpflichtige Straßenstrecken zu benützen sind, berücksichtigt, indem Transportkosten von etwa 100 € den Löhnen der Bürger aus den Regionen, die dies betrifft (Goriska, Gorenška, Osrednjeslovenska), zugeschlagen wurden.<sup>19)</sup>

Dies hat einige Auswirkungen auf die geschätzten Pendlerpotentiale. Diese resultieren zum einen aus der schlechten Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre in einigen neuen Mitgliedsländern. In allen Ländern lagen die Beschäftigungsquoten im Jahr 2001 unter jenen des Jahres 1999, welches das Ausgangsjahr für die Untersuchung in *Huber (2001)* war. Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der Pendlerpotentiale. Zum anderen kam es aber in einigen Ländern insbesondere in Ungarn, zu deutlichen Lohnerhöhungen.<sup>20)</sup> In den Komitaten der ungarischen Grenzregion stiegen die Nettolöhne im Jahr 2000 um zwischen 10% und 15%. Dies

---

<sup>19)</sup> Gegenwärtig kostet die Benutzung des Karawankentunnels für Inhaber eines 10 Tage Monatspasses 2,15 € pro Fahrt. Nach diesem Preis wären damit pro Jahr und Person etwas weniger als 50 Fahrten (= 25 Tage oder 5 Wochen) durch den Tunnel möglich. Da nur ein Teil der Auspendler in Regionen wandert, die eine Anreise über den Karawankentunnel notwendig machen, scheint dieser Betrag vertretbar. Überdies wären bei einer entsprechenden Nachfrage auch Angebotsänderungen seitens der Betreiber denkbar. So kostet an der Tauernautobahn eine Pendlerkarte etwa 30 €.

Insgesamt ändert die Berücksichtigung dieser zusätzlichen Transportkosten wenig an den Szenarien. Ohne die Berechnung der Maut wäre das Migrationspotential um nur 200 Personen höher. Der Grund hierfür liegt in dem niedrigen Ausgangsniveau des Pendelns aus Westslowenien, da die Infrastrukturvoraussetzung in dieser Region aufgrund der Gebirgslage schlecht sind.

<sup>20)</sup> Diese erheblichen Lohnerhöhungen können zum Teil auf Vorzieheffekte aus der Mindestloohnerhöhung in Ungarn zurückgeführt werden. Ab Jänner 2001 wurden die Mindestlöhne in Ungarn stark angehoben. Dies lässt auch für die nächsten Jahre starke Lohnsteigerungen erwarten.



fürte zu einer erheblichen Erhöhung der Durchschnittslöhne in den Grenzregionen und wirkt in Richtung einer Verringerung der Pendlerpotentiale.

Überdies werden in dieser Untersuchung die Szenarien an die bestehenden Regelungen angepasst. Insbesondere berechnen wir die Pendlerpotentiale in den Jahren 2006 (nach einer zweijährigen Übergangsfrist), 2009 (fünfjährige Übergangsfrist) und 2011 (siebenjährige Übergangsfrist). Ansonsten unterstellen wir dieselben Annahmen wie *Huber* (2001). Insbesondere gehen wir von einem um 2,2 Prozentpunkten rascheren Lohnwachstum in den Grenzregionen aus und berechnen die Pendlerpotentiale für verschiedene Annahmen über das grenzüberschreitende Pendeln (33%, 25% und 75%).

### Übergangsfristen bis 2006

Die Ergebnisse dieser Berechnungen unter der Annahme einer zweijährigen Übergangsfrist (bis ins Jahr 2006) sind in Übersichten 4.4. bis 4.5 dargestellt. Die Gesamtzahl der berechneten Pendler unterscheidet sich kaum von jener in *Huber* (2001). Liegt das prognostizierte Pendlerpotential im Jahr 2005 bei rund 85.000 Personen, so liegt es nach diesen Berechnungen bei etwa 80.000 Personen. Da es sich bei Pendlern um eine Bestandsgröße handelt, wären von diesen Berechnungen, die etwa 8.500 PendlerInnen und GrenzgängerInnen aus den neuen Mitgliedsländern abzuziehen, sodass das zusätzliche Arbeitskräfteangebotspotential in den Grenzregionen Österreichs durch das Pendlerpotential nach diesen Berechnungen bei einer Einführung der Freizügigkeit in der Hauptvariante der Berechnung bei etwa 72.000 Personen liegen dürfte.

Die Unterschiede zur Untersuchung von *Huber* (2001) sind einerseits auf den geänderten Prognosezeitpunkt zurückzuführen. Innerhalb eines Jahres nähern sich die Löhne der Kandidatenländer annahmegemäß den Österreichischen an. Andererseits liegt eine der wesentlichen Ursachen für das geringere Pendlerpotential im erheblich angestiegenen Lohnniveau in den ungarischen Grenzregionen. Dieses liegt nach den vorliegenden Berechnungen um fast 7.000 Personen unter jenem der Untersuchung von *Huber* (2001).

Übersicht 4.4: Prognostiziertes Pendlerpotential nach Sendeländern im Jahr 2006

	Haupt variante 33%	Obere Variante 75%	Untere Variante 25%	Haupt variante 33%	Obere Variante 75%	Untere Variante 25%
	Absolut			In % der Beschäftigten		
Tschechien	28.083	63.250	21.083	0,91	2,04	0,68
Slowakei	29.143	65.637	21.879	1,91	4,29	1,43
Ungarn	9.499	21.394	7.131	0,24	0,55	0,18
Slowenien	12.176	27.424	9.141	0,73	1,65	0,55
Insgesamt	78.901	177.704	59.235	0,77	1,74	0,58

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Überdies besteht gerade hinsichtlich des Einpendelns aus Westslowenien und auch aus Westböhmen insofern eine Unsicherheit, da in diesen Regionen auch andere westeuropäische Regionen (Italien bzw. Deutschland) außer Österreich als Ziel der Pendelbewegungen in Frage kämen. Die Schätzungen gehen davon aus, dass weder Italien noch Deutschland ihren Arbeitsmarkt gegenüber den Pendlern liberalisieren. Dementsprechend würde das Pendlerpotential aus Slowenien und Tschechien nach Österreich sinken, wenn entweder Italien oder auch Deutschland das grenzüberschreitende Pendeln liberalisieren würden. In diesem Fall wäre eine Umlenkung der Pendlerströme in diese Regionen zu erwarten.

Übersicht 4.5: Prognostiziertes Pendlerpotential nach Empfängerregionen im Jahr 2006

	Haupt- variante 33%	Obere Variante 75% Absolut	Untere Variante 25%	Haupt- variante 33%	Obere Variante 75% In % der Beschäftigten	Untere Variante 25%
<i>Bundesländer</i>						
Wien	28.136	63.370	21.123	3,8	8,6	2,9
Niederösterreich	27.509	61.958	20.653	5,5	12,3	4,1
Burgenland	4.487	10.106	3.369	5,6	12,6	4,2
Steiermark	7.670	17.274	5.758	1,8	4,1	1,4
Kärnten	5.199	11.709	3.903	2,8	6,3	2,1
Oberösterreich	5.899	13.286	4.429	1,1	2,5	0,8
Tirol	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Salzburg	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Vorarlberg	0	0	0	0,0	0,0	0,0
<i>Wirtschaftsregionen*</i>						
Metropole	28.136	63.370	21.123	3,6	8,1	2,7
Großstädte	14.202	31.987	10.662	2,5	5,7	1,9
Umland	15.700	35.361	11.787	8,5	19,1	6,4
Mittelstädte	7.860	17.702	5.901	3,5	7,9	2,6
Intensive Industrieregionen	1.176	2.650	883	0,6	1,3	0,4
Intensive Tourismusregionen	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Extensive Industrieregionen	3.565	8.029	2.676	1,9	4,2	1,4
Touristische Randgebiete	1.570	3.536	1.179	2,7	6,0	2,0
Industrialisierte Randgebiete	6.690	15.068	5.023	5,8	13,1	4,4
Insgesamt	78.901	177.704	59.235	2,6	5,8	1,9

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. \* Für eine Zuordnung der Bezirke auf Regionstypen siehe Anhang 2.

Ein großer Teil der Pendler aus den neuen Mitgliedsländern wird in die städtischen Gebiete pendeln. In absoluten Zahlen sollte der Großteil des Pendlerpotentials nach Wien und Niederösterreich gehen. Nach Regionstypen wird es hingegen – neben dem Zuzug in die Metropole Wien – vor allem in den Großstädten (dies sind Linz und Graz) und in den Umlandbezirken der großen Städte (insbesondere das Wiener Umland) zu stärkerem Einpendeln kommen. Im Ver-

gleich zur Untersuchung von *Huber* (2001) kommt es aufgrund des geringeren Einpendelns aus der ungarischen Grenzregion zu einigen Verschiebungen in der Struktur der Empfängerregionen. Insbesondere liegt aufgrund des geringeren Auspendlerniveaus aus Westungarn, das prognostizierte Einpendeln ins Burgenland (um fast 4.000 Personen) und in die touristischen Randgebiete deutlich niedriger als in der Untersuchung von *Huber* (2001).

Hinsichtlich potentieller Arbeitsmarktkonkurrenzierungen sind jedoch Zahlen, relativ zur Beschäftigung in einer Region, aussagekräftiger als Absolutzahlen. Relativ zur Anzahl der Beschäftigten zeigen sich vor allem im Burgenland und Niederösterreich (besonders in Umlandbezirken Niederösterreichs) hohe Potentiale, die über 5% der derzeit Beschäftigten liegen. Im Fall des Burgenlandes ist dies durch die Grenznähe zu erklären; im Fall Niederösterreichs und der Umlandregionen kann dies vor allem darauf zurückgeführt werden, dass in diesen Regionen aufgrund des hohen Auspendleranteils in die Städte, die Erwerbsquote an sich schon niedrig ist und überdies die unmittelbaren Umlandbezirke Wiens sich in der Erreichbarkeit und dem durchschnittlichen Lohnniveau von Wien kaum mehr unterscheiden.

Allerdings sind die Unsicherheiten, die mit der Prognose der Pendlertätigkeit verbunden sind, als ausgesprochen hoch zu bewerten. So hängt sehr viel von der Höhe des Abschlags für grenzüberschreitendes Pendeln ab. Je nach dem, ob dieser höher oder niedriger gewählt wird, können Szenarien mit sehr hohen oder sehr niedrigen Pendlerpotentialen generiert werden.

### Übergangsfristen bis 2009 und 2011

Eine Verlängerung der Übergangsfristen bis ins Jahr 2009 bzw. 2011 würde das Pendlerpotential im Hauptszenario um jeweils etwa 4.000 bzw. 8.000 Personen verringern. Das Pendlerpotential im Jahr 2009 betrüge in diesem Fall etwa 75.500 Personen, von denen die bereits pendelnden 8.500 Personen abzuziehen wären, um auf die potentielle Veränderung des Arbeitskräfteangebotes von etwa 67.000 Personen zu kommen. Im Jahr 2011 wäre mit einem Pendlerpotential von ca. 73.000 Personen und einer Arbeitskräfteangebotserhöhung von 64.500 Personen zu rechnen.

Übersicht 4.6: Prognostiziertes Pendlerpotential nach Sendeländern im Jahr 2009

	Hauptvariante 33%	Obere Variante 75%	Untere Variante 25%	Hauptvariante 33%	Obere Variante 75%	Untere Variante 25%
	Absolut			In % der Beschäftigten		
Tschechien	26.709	60.156	20.052	0,9	1,9	0,7
Slowakei	27.826	62.670	20.890	1,8	4,1	1,4
Ungarn	8.904	20.054	6.685	0,2	0,5	0,2
Slowenien	11.719	26.395	8.798	0,7	1,6	0,5
Insgesamt	75.158	169.275	56.425	0,7	1,7	0,6

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Wie in den Studien zum Pendlerpotential bereits oftmals festgestellt, trägt eine Verlängerung der Übergangsfristen daher nur wenig zur Verringerung des Pendlerpotentials bei. Gerade das Beispiel der ungarischen Lohnentwicklung zeigt allerdings, welchen Einfluss institutionelle Änderungen auf das prognostizierte Potential haben können. Diese institutionell bedingten Änderungen können in einer Prognose nicht mitberücksichtigt werden, weil sie Ergebnisse von politischen Entscheidungen sind, die auf einen Zeitraum von acht Jahren kaum vorhersehbar sind. Allerdings unterstreichen diese Ergebnisse die Wichtigkeit der Lohn- und Einkommenspolitik sowie der Arbeitsmarktpolitik für die neuen Mitgliedsländer. In dem Maße, in dem es diesen Ländern gelingt über institutionelle Änderungen Lohn- und Beschäftigungswachstum zu generieren fällt auch das Pendlerpotential. Eine gute Makropolitik ist daher für die Entwicklung des Pendlerpotentials in den neuen Mitgliedsländern entscheidend.

Übersicht 4.7: Prognostiziertes Pendlerpotential nach Empfängerregionen im Jahr 2009

	Haupt- variante 33%	Obere Variante 75% Absolut	Untere Variante 25%	Haupt- variante 33%	Obere Variante 75%	Untere Variante 25%
				In % der Beschäftigten		
<i>Bundesländer</i>						
Wien	27.694	62.374	20.791	3,7	8,4	2,8
Niederösterreich	25.429	57.272	19.091	5,0	11,4	3,8
Burgenland	4.036	9.091	3.030	5,0	11,3	3,8
Steiermark	7.389	16.643	5.548	1,8	4,0	1,3
Kärnten	4.951	11.152	3.717	2,6	6,0	2,0
Oberösterreich	5.658	12.742	4.247	1,1	2,4	0,8
Salzburg	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tirol	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Vorarlberg	0	0	0	0,0	0,0	0,0
<i>Wirtschaftsregionen*</i>						
Metropole	27.694	62.374	20.791	3,6	8,0	2,7
Großstädte	13.748	30.964	10.321	2,4	5,5	1,8
Umland	14.264	32.125	10.708	7,7	17,3	5,8
Mittelstädte	7.517	16.930	5.643	3,3	7,5	2,5
Intensive Industrieregionen	1.079	2.431	810	0,5	1,2	0,4
Intensive Tourismusregionen	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Extensive Industrieregionen	3.292	7.415	2.472	1,7	3,9	1,3
Touristische Randgebiete	1.372	3.090	1.030	2,3	5,2	1,8
Industrialisierte Randgebiete	6.192	13.945	4.648	5,4	12,1	4,1
Insgesamt	75.158	169.275	56.425	2,5	5,5	1,8

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. \* Für eine Zuordnung der Bezirke auf Regionstypen siehe Anhang 2.

Übersicht 4.8: Prognostiziertes Pendlerpotential nach Sendeländern im Jahr 2011

	Haupt- variante	Obere Variante	Untere Variante	Haupt- variante	Obere Variante	Untere Variante
	33%	75%	25%	33%	75%	25%
	Absolut			In % der Beschäftigten		
Tschechien	25.829	58.172	19.391	0,8	1,9	0,6
Slowakei	26.953	60.704	20.235	1,8	4,0	1,3
Ungarn	8.577	19.319	6.440	0,2	0,5	0,2
Slowenien	11.415	25.709	8.570	0,7	1,6	0,5
Insgesamt	72.773	163.904	54.635	0,7	1,6	0,5

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 4.9: Prognostiziertes Pendlerpotential nach Empfängerregionen im Jahr 2011

	Haupt- variante	Obere Variante	Untere Variante	Haupt- variante	Obere Variante	Untere Variante
	33%	75%	25%	33%	75%	25%
	Absolut			In % der Beschäftigten		
<i>Bundesländer</i>						
Wien	27.399	61.710	20.570	3,7	8,3	2,8
Niederösterreich	24.132	54.350	18.117	4,8	10,8	3,6
Burgenland	3.749	8.445	2.815	4,7	10,5	3,5
Steiermark	7.210	16.239	5.413	1,7	3,9	1,3
Kärnten	4.786	10.780	3.593	2,6	5,8	1,9
Oberösterreich	5.497	12.380	4.127	1,0	2,4	0,8
Salzburg	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Tirol	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Vorarlberg	0	0	0	0,0	0,0	0,0
<i>Wirtschaftsregionen*</i>						
Metropole	27.399	61.710	20.570	3,5	7,9	2,6
Großstädte	13.445	30.282	10.094	2,4	5,4	1,8
Umland	13.372	30.116	10.039	7,2	16,2	5,4
Mittelstädte	7.289	16.416	5.472	3,2	7,3	2,4
Intensive Industrieregionen	1.015	2.285	762	0,5	1,2	0,4
Intensive Tourismusregionen	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Extensive Industrieregionen	3.110	7.006	2.335	1,6	3,7	1,2
Touristische Randgebiete	1.253	2.822	941	2,1	4,8	1,6
Industrialisierte Randgebiete	5.891	13.267	4.422	5,1	11,6	3,9
Insgesamt	72.773	163.904	54.635	2,4	5,4	1,8

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. \* Für eine Zuordnung der Bezirke auf Regionstypen siehe Anhang 2.

Eine Verlängerung der Übergangsfristen verändert überdies auch wenig an der regionalen Struktur der Zuwanderung. Auch in den Szenarien mit Übergangsfristen bis ins Jahr 2009 und 2011 bleiben Niederösterreich, das Burgenland und die Umlandbezirke jene Regionen, mit dem relativ zur Anzahl der Beschäftigten größten Potential an Pendlern. In Absolutzahlen sind es ebenfalls die Städte, die den größten Teil des Pendlerpotentials auf sich ziehen.

#### **4.4 Nutzung der Übergangsfristen**

Gerade die Prognose des Pendlerpotentials ist mit einer Vielzahl von Unsicherheiten behaftet. Diese betreffen sowohl die Höhe des Potentials, welches von Annahmen über das Tempo des Konvergenzprozesses zwischen den neuen Mitgliedsländern und Österreich, über die maximale Pendeldistanz und die Attraktivität des grenzüberschreitenden Pendelns relativ zum Binnenpendeln ausgeht, als auch die zeitliche Frist, innerhalb derer sich das Pendlerpotential realisiert. Je nach Änderung der Annahmenkonstellation lassen sich dabei auch Szenarien entwickeln, in denen es bei Freizügigkeit zu erheblichen Erhöhungen des Arbeitskräfteangebotes in einzelnen Regionen kommen kann.

Gerade in einem Bereich in dem solche Unsicherheiten herrschen, wie im Fall des Pendelns können Übergangsfristen einen besonders wertvollen Beitrag leisten, um über eine Nutzung des durch sie entstehenden Handlungsspielraums:

1. die Erwartungen über das Niveau des Pendelns zu stabilisieren.
2. die zeitliche Verteilung zu beeinflussen und damit einer Überlastung des Arbeitsmarktes vorzubeugen.
3. bessere Informationen über das zu erwartende Potential zu generieren.

Mit dem Grenzgängerabkommen besteht ein Instrument, welches fähig ist allen drei Ansprüchen zu genügen. Durch dieses Abkommen wird es möglich, eine mengenmäßige Kontrolle über die Zuwanderung zu erhalten und trotzdem eine Öffnung der österreichischen Arbeitsmärkte zu ermöglichen. Überdies kann im Rahmen dieses Abkommens auch die Höhe des grenzüberschreitenden Pendelns schrittweise erhöht und dadurch einem Überschießen des Pendelns vorgebeugt werden.

Eine potentielle Funktion des Grenzgängerabkommens, die gegenwärtig nicht genutzt wird, an deren Nutzung aber im Rahmen der Übergangsfristen verstärkt gedacht werden könnte, ist ihre Fähigkeit Informationen über das bestehenden Pendlerpotential zu generieren. Da sich in diesen Abkommen Personen, die willig sind in Österreich zu arbeiten, anmelden müssen, könnten die auf diese Weise generierten Anmeldungen dazu genutzt werden, Informationen über die Höhe des Pendlerpotentials und seiner Struktur (hinsichtlich Beruf, Qualifikation, Arbeitsmarktstatus und anderen auf dem Antragsformular erhebbaren Charakteristika) zu erhalten. Diese Daten können überdies durch Interviews in den Grenzregionen und durch

grenzüberschreitende Arbeitsmarktmonitoringsysteme, wie sie bereits in Auftrag gegeben sind, ergänzt werden.

Diese Informationen könnten auch zu einer Objektivierung der gesamten Diskussion sowohl zwischen Österreich und den neuen Mitgliedsländern einerseits und Österreich und der Kommission andererseits beitragen, sofern die Daten für alle Seiten zugänglich wären. Dies wäre gerade im Zusammenhang mit der zeitlichen Ausgestaltung der Übergangsfristen von besonderer Bedeutung, da sie wertvolle Informationen über die Notwendigkeit von Übergangsfristen liefern können.

Die derzeitige institutionelle Ausgestaltung der Pendlerregelungen und Grenzgängerabkommen wird allerdings realistischerweise in der Laufzeit der Übergangsfristen wohl verändert werden müssen. Gegenwärtig gelten diese Abkommen nur für die unmittelbare Grenzregion (und die Städte Rust und Eisenstadt). Diese Beschränkung birgt auf Sicht einige Gefahren. Insbesondere sind die unmittelbaren Grenzregionen wohl zu klein, um das gesamte Pendlerpotential aufzunehmen und die Ergebnisse quantitativer Szenarien zeigen, dass ein großer Teil der Pendler in die Städte und das Umland der Städte Österreichs gehen sollten, die im Grenzgängerabkommen nicht erreichbar sind. Eine "Umlenkung" dieser Pendlerpotentiale in die Grenzregion während der Übergangsfrist würde für diese Regionen wohl zu stärkeren Arbeitsmarktproblemen führen und überdies nach der Regulierung zu einer Verschiebung des regionalen Arbeitskräfteangebotes innerhalb Österreichs beitragen. Die anstrebenswerte quantitative Ausweitung dieser Abkommen sollte daher Hand in Hand mit einer regionalen Ausweitung der Zuwanderung gehen, um auf diese Weise eine künstliche regionale Konzentration der Pendler zu vermeiden.

## 5. Regionale und sektorale Arbeitsmarktauswirkungen

Die Frage wie viel Zuwanderung während der Übergangsfristen erlaubt werden sollte, ist nicht unabhängig davon, welche Auswirkungen Zuwanderung auf die österreichische Wirtschaft hat. Volkswirtschaften können sich auf unterschiedliche Weise an eine exogene Erhöhung des Arbeitsangebotes – wie sie durch eine Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte entsteht – anpassen: im einfachsten Fall einer geschlossenen Volkswirtschaft bewirkt die Migration sinkende Reallöhne in Arbeitsmarktsegmenten, in denen es zu Zuwanderung kommt. Diese Lohnsenkung führt in weiterer Folge zu höherer Beschäftigung, höherem Output und steigenden Gewinnen. Insgesamt steigt somit die Wohlfahrt der Einheimischen. Allerdings führen die niedrigeren Löhne auch zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebotes der Inländer, sodass neben dem Lohn- und Beschäftigungseffekten auch ein Verdrängungseffekt besteht, der allerdings im Allgemeinen geringer als 1:1 ausfällt.

Genau gegengerichtet verlaufen die Auswirkungen im Sendeland. Ein sinkendes Arbeitskräfteangebot führt in diesen Ländern zu höheren Löhnen in den Arbeitsmarktsegmenten, aus denen abgewandert wird, sinkender Beschäftigung, geringerem Output und auch zu einer geringeren Wohlfahrt. In diesem Lehrbuchmodell profitieren die Einheimischen im Zuwanderungsland durch Migration, während die Einheimischen im Abwanderungsland Verluste erleiden. Die Hauptgewinner der Migration sind die Migranten selbst: ihre Einkommen steigen umso stärker, je höher die Einkommensdifferenzen sind. Da Migranten häufig einen Teil ihrer Einkommen an ihre Familien in die Heimatländer transferieren, kann es sein, dass die Gesamteinkommen der Einheimischen steigen, obwohl das im Heimatland erwirtschaftete Faktoreinkommen sinkt.

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- und dem Verdrängungseffekt auch noch ein Arbeitslosigkeitseffekt, dessen Stärke vor allem davon abhängt, wie stark die Lohnpolitik auf Änderungen in der Arbeitslosigkeit reagiert. Somit bescheinigt diese Erweiterung der Zuwanderung eine arbeitslosigkeitssteigernde sowie lohn- und partizipationssenkende Wirkung und einen nicht eindeutigen Effekt auf die Wohlfahrt. Die relative Größe dieser drei Effekte hängt von drei kritischen Parametern ab: der Reallohnflexibilität, der Elastizität der Arbeitskräftenachfrage und der Elastizität des Arbeitskräfteangebots.

Welcher dieser drei Anpassungsmechanismen (Arbeitslosigkeit, Löhne oder Partizipation) am wichtigsten ist, ist eine empirische Frage. So deuten einige Ergebnisse darauf hin, dass die Reallohnflexibilität in Österreich um einiges höher ist als in den meisten europäischen Ländern (Biffi et al., 1997). Dies würde eine starke Lohnanpassung erwarten lassen. Jedoch schwankt in Österreich auch das Arbeitskräfteangebot über den Konjunkturverlauf stärker als im europäischen Schnitt. Vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit verringert sich in Österreich das



Arbeitskräfteangebot um einen höheren Prozentsatz als in anderen Ländern (z.B. *Hofer - Pichelmann, 2001*). Obwohl diese hohe Angebotsreagibilität zum Teil durch wirtschaftspolitische Interventionen bedingt ist, die in Zukunft nicht mehr in diesem Ausmaß einsetzbar sein werden (insbesondere Frühpensionierungen), würde dieser "stilisierte Fakt" eher für eine wichtige Rolle von Änderungen des Arbeitskräfteangebotes sprechen.

Auch können diese drei Effekte zeitlich unterschiedlich verteilt sein. So wird oft argumentiert, die Reallöhne seien kurzfristig zwar starr, was den Arbeitslosigkeitseffekt erhöht, aber langfristig flexibel, was einen höheren Beschäftigungseffekt verursachen würde. Ist dies der Fall, würde man erwarten eine Zuwanderung erhöhe kurzfristig primär die Arbeitslosigkeit, diese höhere Arbeitslosigkeit führe aber langfristig zu einer Verlangsamung des Lohnwachstums und in weiterer Folge zur Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse.

In einer kleinen offenen Volkswirtschaft ist überdies auch die Frage nach den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Produktion von einiger Bedeutung. Denn je offener eine Volkswirtschaft, desto elastischer ist ihre Nachfrage nach Arbeit. Im Fall einer Volkswirtschaft, welche keine Preissetzungsmacht hat, sind Unternehmen bereit zu dem Lohn, der notwendig ist, um die Weltmarktpreise zu erreichen, jede beliebige Menge an Arbeitskräften einzustellen. Ist der Lohn höher, werden sie keine Arbeitskräfte einstellen, da sie sonst einen höheren als den Weltmarktpreis verlangen müssten. Ihr Angebot würde am Produktmarkt auf keine Nachfrage stoßen. In dieser Situation kommt es weder zu einem Verdrängungseffekt noch zu einem Lohneffekt, die einzige Konsequenz der Zuwanderung ist, dass mehr Personen beschäftigt wären und mehr produziert würde. Die empirisch überprüfbare Hypothese dieses so genannten „Heckscher-Ohlin-Modells“ bezüglich einer Zuwanderung ist, dass Zuwanderung überwiegend zu einem Strukturwandel in der Produktion, hin zu jenen Sektoren, in denen ausländische Arbeitskräfte besonders stark eingesetzt werden, fördert.

Überdies hat Zuwanderung stark differenzierte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Diese Differenzierung hat zumindest vier Dimensionen: eine zeitliche, eine verteilungspolitische, eine sektorale und eine regionale. In zeitlicher Hinsicht ist anzumerken, dass Zuwanderung in verschiedenen Konjunkturphasen durchaus unterschiedliche Auswirkungen haben kann. Zuwanderung wird nicht nur durch ein entsprechendes Angebot bedingt, sondern auch eine hohe Nachfrage im Inland kann zu einem Zuwanderungsmotiv werden. Dementsprechend kommt es in Hochkonjunkturphasen zu einer endogenen Zuwanderung, welche durch die hohe Nachfrage entsteht. Aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten hingegen hat Zuwanderung nicht die gleichen Auswirkungen auf alle Bevölkerungsschichten, während hinsichtlich regionaler Auswirkungen der regionale Kontext, in welchem Zuwanderung stattfindet eine wichtige Rolle spielt.

Das Ziel dieses Kapitels ist es Aussagen über die Auswirkungen einer Zuwanderung auf die heimische Volkswirtschaft zu treffen. Dabei geht es vor allem um eine Abschätzung der relativen Größe der verschiedenen Effekte von Zuwanderungen auf die österreichische Wirtschaft, insbesondere auf Löhne, Wertschöpfung und den Arbeitsmarkt.

## 5.1 Ergebnisse von empirischen Untersuchungen zu Österreich

Diese Zusammenhänge gehören aufgrund der raschen Zuwanderung am Anfang der neunziger Jahre zu den in der Literatur wohl am dichtesten erforschten für die österreichische Wirtschaft. Die Vielzahl der in diesem „Forschungsprogramm“ entstandenen Studien und Arbeiten kann dabei, grob in zwei Kategorien getrennt werden. In makro-ökonomische Simulationsstudien, welche versuchen mittels großer gesamtwirtschaftlicher Modelle wie zum Beispiel dem Modell des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, die Auswirkungen einer Zuwanderung auf hochaggregierte gesamtwirtschaftliche Kennzahlen auszusimulieren und in mikro-ökonomisch motivierte partialanalytische Untersuchungen.

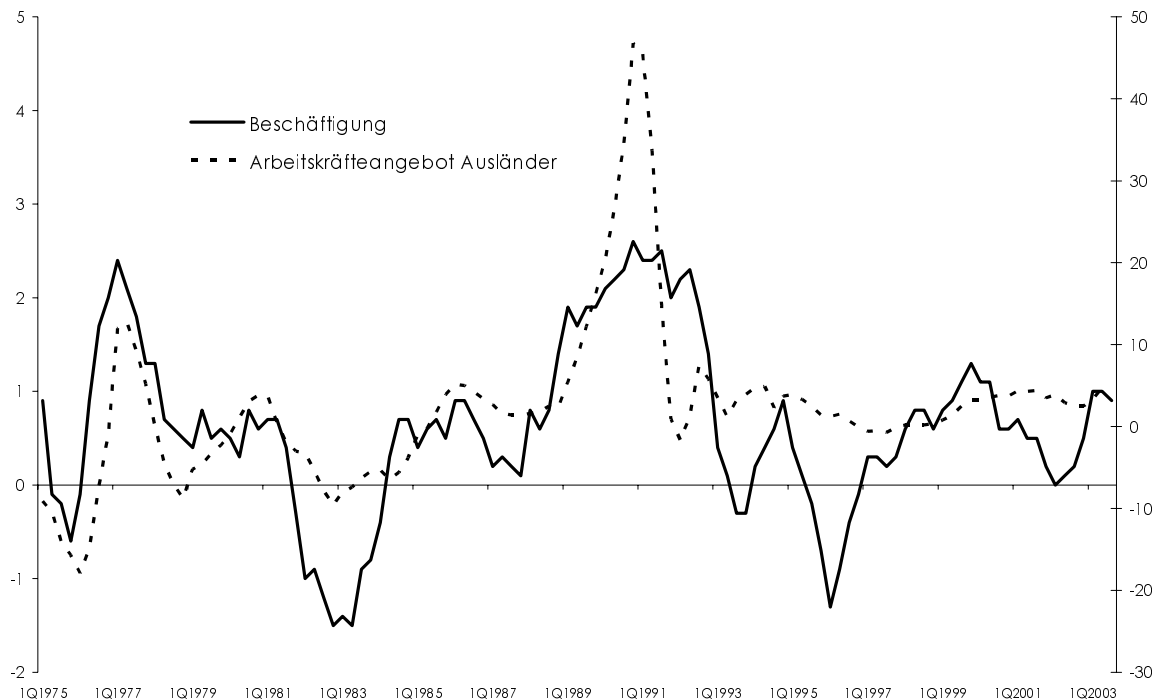
Diese beiden Forschungsansätze stehen dabei nicht in direkter Konkurrenz, sondern ergänzen sich durch eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung. In makro-ökonomischen Studien können im Gegensatz zu Partialanalysen alle für eine Wirtschaft relevanten Rückkoppelungseffekte berücksichtigt werden. Der „Preis“ für diese Berücksichtigung allgemeiner Gleichgewichtseffekte ist allerdings, dass zumeist nur Aussagen über den Durchschnitt getroffen werden können. Partialanalytische Untersuchungen können hingegen, durch Modellierung einer geringeren Anzahl von Variablen zusätzlich Aussagen über die Auswirkungen von Zuwanderung auf verschiedene Bevölkerungsschichten treffen. Dadurch wird es möglich verteilungsrelevante Fragen anzusprechen.

### *Makro-ökonomische Untersuchungen*

Makro-ökonomische Untersuchungen über die Auswirkungen von Zuwanderung auf die österreichischen Arbeitsmärkte fanden vor allem vor dem Hintergrund der Zuwanderung von 1989 bis 1992 und im Hinblick auf den zu erwartenden EU-Beitritt der Nachbarstaaten Österreich statt. Vor allem der Hintergrund der Erfahrungen der so genannten Ostöffnung (in der Zeit von 1989 bis 1992) eignet sich zu einer Analyse dieser Auswirkungen. Dieser Zeitraum war durch die Zuwanderung von 117.000 ausländischen Arbeitskräften gekennzeichnet. Betrachtet man diese Entwicklung allerdings etwas genauer, muss sie relativiert werden. Die Zuwanderung in Österreich war immer schon prozyklisch. In Phasen des hohen Beschäftigungswachstums wanderten deutlich mehr Personen nach Österreich ein. Diese Zuwachsraten lagen in den Aufschwungsphasen (vor allem der 60er und 70er Jahre) oft bei deutlich über 10% (Abbildung 4.1). In diesen Phasen verbessert sich die Beschäftigungslage gerade in den konjunkturabhängigen Branchen (z.B. Bauindustrie), in denen ausländische Arbeitskräfte besonders häufig eingesetzt werden. Diese zusätzliche Nachfrage kann zumeist nicht durch inländische Arbeitskräfte abgedeckt werden, was in weiterer Folge zu einem höheren Zuwanderungskontingent führt. Die ausländischen Arbeitskräfte stellen daher in Österreich – ebenso wie in anderen Ländern – einen Konjunkturpuffer am Arbeitsmarkt dar. Für den Zeitraum 1989 bis 1992 bedeutet dies, dass auch ohne „Ostöffnung“ aufgrund des hohen Beschäftigungswachstums mit einem Anstieg der ausländischen Arbeitskräfte zu rechnen gewesen wäre (Biffi et al., 1997).

Abbildung 5.1: Beschäftigungswachstum und Wachstum des Angebots an ausländischen Arbeitskräften

Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: HV, WIFO-Berechnungen. – Linke Skala: Beschäftigung, rechte Skala: Angebot an ausländischen Arbeitskräften.

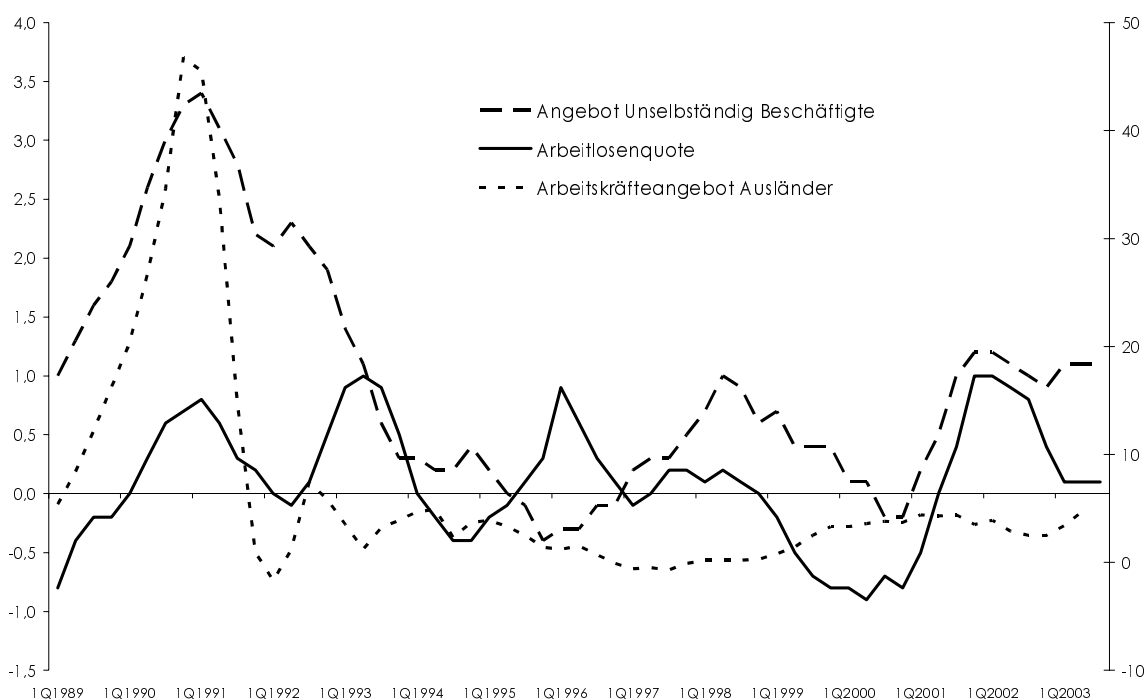
Die Zuwanderung 1989 bis 1992 war auch zu ihrem überwiegenden Teil keine Zuwanderung von Staatsbürgern aus den MOEL, sondern kam aus den klassischen „Gastarbeiter“ Ländern. Zwischen 1989 und 1995 kamen 65.000 zusätzliche Arbeitskräfte aus dem ehemaligen Jugoslawien und 20.000 aus der Türkei nach Österreich. Über 70% der Zuwanderung stammten aus diesen „Gastarbeiterländern“. Der Anteil der Türken und Jugoslawen an allen ausländischen Arbeitskräften blieb in diesem Zeitraum annähernd konstant. Auch lag der Anteil der Migranten aus den MOEL (Polen, Ungarn, Rumänien, Slowenien, CR, SR) in Österreich 1995 bei nur 15,3% aller ausländischen Arbeitskräfte.

Trotz dieser Relativierung eignet sich diese Phase der österreichischen Wirtschaftsgeschichte besonders, um die Auswirkungen von Migration auf die Arbeitsmärkte zu untersuchen. Auf makro-ökonomischer Ebene scheinen dabei vor allem die Wirkungen auf die Arbeitslosigkeit und das Arbeitskräfteangebot der inländischen Arbeitskräfte wichtig.

Gerade im Zeitraum 1990 bis 1992 kam es trotz guter Konjunkturlage zu keinem Rückgang der Arbeitslosenquote und zu einem deutlichen Rückgang im Arbeitskräfteangebot der inländischen Arbeitskräfte. Dies führt zu dem Verdacht, die Zuwanderung hätte die Arbeitslosigkeit und die Erwerbsbeteiligung erhöht.

Die Effekte der Zuwanderung auf die Gesamtbeschäftigung (der In- und Ausländer zusammen) und Löhne dürften hingegen eher gering gewesen sein. Löhne wie auch Beschäftigungswachstum reagieren zwar auf die Migration, der Zusammenhang ist aber nicht besonders stark (Abbildung 5.2). So bleibt im Zeitraum von 1989 bis 1990 das Wachstum des Arbeitskräfteangebotes, welches sich in Österreich bereits seit den achtziger Jahren rascher entwickelte als die Beschäftigung, deutlich hinter der Beschäftigungsdynamik zurück. Erst Anfang 1992, als die Zuwanderung wieder abebbte, kam es zu einem „Nachholen“ des Arbeitskräfteangebotes. Dies bestätigt die Vermutung eines Verdrängungseffekts. Allerdings zeigt das Angebotsverhalten der Frauen, bei denen man am ehesten eine Rücknahme des Arbeitskräfteangebotes erwarten würde, keinen solchen Einbruch. Auch die Löhne stiegen bis Anfang 1990 in Einklang mit dem Beschäftigungswachstum stark an. Erst 1991 brach die Entwicklung aufgrund der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit deutlich ab.

Abbildung 5.2: Wachstum des Arbeitskräfteangebots sowie Veränderung der Arbeitslosenquote



Q: HV, WIFO-Berechnungen. – Linke Skala: Beschäftigungswachstum in % und Veränderung der Arbeitslosenquote in Prozentpunkten, rechte Skala: Veränderung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften in %.

Allerdings war die Periode von 1989 bis 1992 eine besondere Phase der österreichischen Zuwanderungserfahrung. In diesen Jahren übertraf die Zuwanderung deutlich jenes Maß, das in Hochkonjunkturphasen üblich und auch notwendig ist. In "normaleren" Zeiten wie zum Beispiel dem Konjunkturaufschwung Ende 1998 bis Ende 2000, kommt es dagegen trotz Zuwanderung kaum zu sichtbaren Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

(Abbildung 5.2). In diesem Aufschwung kam es weder zu deutlichen Brüchen in der Abwärtsentwicklung der Arbeitslosigkeit noch sind deutliche Lohn- oder Verdrängungsprozesse feststellbar.

Es sind auch zyklische Asymmetrien in der Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte für ausländische Arbeitskräfte zu erwarten. In Aufschwüngen besteht ein Bedarf an Zuwanderern, da es insbesondere in reiferen Hochkonjunkturphasen – wenn die stille Reserve am Arbeitsmarkt bereits verbraucht ist – in einzelnen regionalen und sektoralen Teilsegmenten des Arbeitsmarktes zu Knappheitserscheinungen (so genannten Bottlenecks) am Arbeitsmarkt kommt. In diesen Phasen kann eine Zuwanderung ohne Lohndruck und negative Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit erfolgen. In der Tat kann es bei Bestehen solcher Engpässe aufgrund von Ressourcenknappheiten auch zu einem frühzeitigen Ende des Aufschwungs kommen, wenn nicht zusätzliche Arbeitskräfte zuwandern.

Im Rahmen der eingangs erwähnten makroökonomischen Studien können solche zyklischen Asymmetrien nicht berücksichtigt werden. Vielmehr geben diese Studien Auskunft über die Auswirkungen einer gegebenen Zuwanderung in einem durchschnittlichen "Konjunkturjahr". Solche – an dem konjunkturellen Durchschnitt orientierte Simulationsstudien – wurden vor kürzerem von *Breuss* (2001), *Keuschnigg - Kohler* (1998, 1999) und *Biffi et al.* (1997) vorgelegt. Diese Studien bestätigen, dass Mengenanpassungen zumindest kurzfristig eine wichtige Rolle in der Anpassung an die Zuwanderung der frühen neunziger Jahre spielten.

In *Biffi et al.* (1997) wird zum Beispiel der Arbeitskräfteangebotsseitige Effekt eines sprunghaften Anstiegs des Arbeitskräfteangebotes von ca. 100.000 Personen aussimuliert. Diese isolierte Betrachtung einer solchen Zuwanderung zeigt die theoretisch erwarteten Auswirkungen. So sinken laut *Biffi et al.* (1997) die Pro-Kopf-Einkommen der Privatwirtschaft binnen eines 5 Jahres Zeitraums um etwa 2% gegenüber dem Basisszenario. Das reale Bruttoeinkommen steigt in dieser Simulation nur mäßig (um etwa 0,2%) an. Auch die Arbeitslosenquote steigt durch Zuwanderung um +2¼ Prozentpunkte an. Dabei zeigt sich ein zunächst etwas rascherer Anstieg, welcher in weiterer Folge wieder zurückgeht.

Nur gering ist laut dieser Betrachtung der Effekt der Zuwanderung auf die Beschäftigung, durch die geringeren Löhne wächst die Beschäftigung über einen vier Jahreszeitraum um in etwa 0,6% rascher als ohne Zuwanderung.

*Breuss* (2001) verwendet das Oxford Economic Forecasting – OEF World Macroeconomic Modell um die Auswirkungen einer Zuwanderung von in etwa 81.000 Personen über einen Zeitraum von sechs Jahren – wie sie durch die EU Erweiterung entstehen könnten – auszusimulieren. Dieses Modell bietet im Gegensatz zum WIFO-Makromodell den Vorteil, dass es zum einen Rückwirkungen der Migration über den Außenhandel, wie sie etwa entstehen könnten, wenn in den Sendeländern aufgrund der gesunkenen Nachfrage die Importe sinken, besser abbildet und zum anderen (und wichtiger), dass es die Auswirkungen des zusätzlichen Arbeitskräfteangebots auf die Produktion durch eine detailliertere Modellierung der Angebotsseite am Gütermarkt, genauer abbilden kann. Die Annahmen, die diesem Szenario

zugrunde liegen, sind, dass es im ersten Jahr (2005) zu einer Zuwanderung von 17.600 Personen aus Ungarn, Polen und Tschechien kommt, welche sich bis ins Jahr 2010 auf 8.800 Personen verringert. Diese zusätzliche Bevölkerung geht annahmegemäß zu 2/3 in das Arbeitskräfteangebot ein.

Wiederum zeigen sich relativ geringe BIP Effekte von in etwa +0,15%. Entsprechend den Erwartungen führt die Zuwanderung zunächst zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquote. Sie steigt im ersten Jahr um in etwa 0,25 Prozentpunkte an. Allerdings ergibt sich durch die erhöhte Zuwanderung auch ein Lohndruck, welcher entsprechend den theoretischen Erwartungen in weiterer Folge zu einer höheren Arbeitskräftenachfrage führt. Durch diesen Anstieg in der Nachfrage verringert sich die Arbeitslosigkeit wiederum langfristig. Nach sechs Jahren liegt die Arbeitslosenquote nur mehr um 0,02 Prozentpunkte über dem Niveau des Basisszenarios ohne Zuwanderung.

*Übersicht 5.1: Simulationsergebnisse einer Zuwanderung von 81.000 Personen auf Österreich laut Oxford Economic Modell*

*Kumulierte Änderungen in %*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BIP, real	0,10	0,15	0,16	0,16	0,15	0,16
BIP pro Kopf, real	-0,12	-0,05	-0,02	0,01	0,02	0,06
Verfügbares Einkommen, real	0,16	0,18	0,16	0,13	0,10	0,08
Löhne und Gehälter	0,01	-0,01	-0,13	-0,27	-0,42	-0,55
Einnahmen des öffentlichen Sektors	0,07	0,02	-0,10	-0,25	-0,41	-0,55
Ausgaben des öffentlichen Sektors	0,15	0,03	-0,10	-0,25	-0,39	-0,52
Budgetsaldo (in % d. BIP)	-0,04	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01
Konsum, real	0,12	0,17	0,15	0,12	0,08	0,04
Investitionen des privaten Sektors, real	0,03	0,10	0,12	0,13	0,13	0,12
Investitionen insgesamt, real	0,04	0,09	0,10	0,11	0,09	0,08
Produktivität	0,06	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05
Konsumentenpreise	-0,03	-0,12	-0,24	-0,37	-0,51	-0,63
BIP Deflator	-0,04	-0,14	-0,27	-0,42	-0,56	-0,70
Exporte	0,07	0,12	0,13	0,14	0,12	0,12
Importe	0,06	0,09	0,06	0,03	-0,01	-0,06
Bevölkerung (1.000)	17,63	16,37	14,95	12,77	10,84	8,82
Arbeitskräfteangebot (1.000)	11,88	10,90	10,00	8,50	7,30	6,00
Beschäftigung (1.000: ES+EE)	1,53	2,95	3,69	4,19	4,45	4,85
Arbeitslosigkeit (in 1.000)	10,35	7,95	6,31	4,31	2,85	1,15
Arbeitslosenquote (%)	0,22	0,17	0,13	0,09	0,05	0,02
Lohnsumme (in % des BIP)	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	-0,01

Q: Breuss (2001).

## 5.2 Verteilungsrelevante Auswirkungen – Partialanalytische Untersuchungen zum Arbeitsmarkt

Neben den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen hat Zuwanderung auch wichtige verteilungspolitische Konsequenzen. Die Zuwanderung nach Österreich war zu großen Teilen durch die Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte gekennzeichnet. Dies hat wichtige Implikationen für die Konkurrenzierungsmuster, welche durch die Zuwanderung am Arbeitsmarkt entstehen. Tendenziell erfahren Arbeitskräfte, die in ihren arbeitsmarktrelevanten Charakteristiken den Zuwanderern am ähnlichsten sind einen erhöhten Konkurrenzdruck, während Arbeitskräfte, die sich von Zuwanderern unterscheiden, diesem Konkurrenzdruck nicht unterliegen. (Im Extremfall, in welchem die heimischen Arbeitskräfte im Produktionsprozess Komplemente zu den Zuwanderern sind, profitieren sie sogar von Zuwanderung.)

Studien, die versuchen die Arbeitsmarktwirkungen von Migration in Österreich mittels mikroökonomischer Methoden abzuschätzen, nutzen zumeist die regionale oder sektorale Varianz im Ausländeranteil an den Beschäftigten, um den Effekt eines Anstiegs der Ausländerquote auf die Löhne abzuschätzen. Sie finden oftmals nur geringe aber signifikante Effekte einer Zuwanderung für den Arbeitsmarkt und betonen vor allem die Verteilungswirkungen. In einer kurzen Zusammenfassung lassen sich dabei folgende Punkte als gemeinsamer Nenner herausarbeiten:

- Generell profitieren hochqualifizierte Arbeitskräfte von der Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte. Ihre Löhne steigen. Niedriger qualifizierte Arbeitskräfte hingegen kommen durch Zuwanderung weiterer niedrig qualifizierter Arbeitskräfte unter einen zunehmenden Konkurrenzdruck. Ihre Löhne fallen.
- Die Auswirkungen der Zuwanderung unterscheiden sich nach Zeitperioden Die Effekte (pro Zuwanderer) sind in Zeiten sehr hoher Zuwanderung wesentlich stärker als in Phasen langsamerer Zuwanderung. Eine langsame und kontinuierliche Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften ist daher einer sehr raschen aber kurzen Zuwanderung vorzuziehen.
- Immobile Arbeitskräfte, die auf erhöhten Konkurrenzdruck nicht durch eine Abwanderung aus ihrer Industrie und (oder) Region reagieren können, werden von Migration stärker betroffen als andere. Dementsprechend hat eine räumliche oder industrielle Konzentration der Zuwanderung auch räumlich oder industriell differenzierte Auswirkungen auf immobile Arbeitskräfte.

Zumeist untersuchen diese Studien die Periode 1989 bis 1991. *Winter-Ebmer - Zweimüller* (1994 und 1996a) beschäftigen sich mit den Auswirkungen der Migration auf junge österreichische Arbeitskräfte. Zunächst (*Winter-Ebmer - Zweimüller, 1994*) wird der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeitsrisiko dieser Arbeitnehmer und regionaler, industrieweiter und firmenspezifischer Zuwanderung untersucht. Die Resultate zeigen nur im Jahr 1988 einen signifikanten Einfluss der industrieweiten Zuwanderung auf das Arbeitslosigkeitsrisiko. Regionale und firmenspezifische Zuwanderung bleiben insignifikant. Für das Jahr 1991 bleiben auch Industrieein-

flüsse insignifikant. Die Auswirkungen unterscheiden sich allerdings zwischen Arbeitsmarktgruppen. Junge Arbeiter werden stärker betroffen als junge Angestellte, Arbeitnehmer in Saisonbranchen sind ebenfalls überproportional betroffen.

In weiterer Konsequenz untersuchen *Winter-Ebmer - Zweimüller (1996a)* die Lohnwirkungen auf junge Arbeiter. Sie finden einen signifikanten positiven Zusammenhang zwischen der Zuwanderung und dem Lohnniveau. Dies kann entstehen, wenn unter sonst gleichen Bedingungen zuwandernde ausländische Arbeitskräfte ebenso wie junge inländische in Branchen mit höheren Löhnen wandern. Der Zusammenhang zwischen Lohnwachstum und Zuwanderung ist hingegen negativ. Die Lohndynamik wird von Zuwanderern gebremst.

*Winter-Ebmer - Zweimüller (1996)* untersuchen alle österreichischen Arbeitskräfte. Eine Zuwanderung in einer Industrie erhöht die Arbeitslosigkeit der Männer. Für Frauen bleiben die Koeffizienten insignifikant. Bezüglich der Lohnanpassung unterscheiden sich die Effekte stark zwischen hoch und niedrig qualifizierten Arbeitskräften. Hochqualifizierte erhalten einen Lohnzuwachs, während bei niedrig Qualifizierten der Lohn sinkt. Für Arbeitskräfte in jungen und mittleren Altersgruppen sowie für hochqualifizierte Arbeiter sind die Auswirkungen am positivsten. Bei den älteren und mittleren Altersgruppen und niedrig qualifizierten Arbeitern sind die negativen Lohnwirkungen am deutlichsten zu sehen.

Die neueste Untersuchung von *Winter-Ebmer - Zweimüller (2000)* analysiert das Arbeitslosigkeitsrisiko, die Dauer der Arbeitslosigkeit und berücksichtigt sowohl Außenhandels- als auch Migrationsauswirkungen. Die Veränderung des Ausländeranteils einer spezifischen Industrie erhöht das Arbeitslosigkeitsrisiko nur, wenn keine Branchendummies in der Spezifikation eingeführt werden.

*Winter-Ebmer - Zimmermann (1999)* sowie *Brandel, Hofer - Pichelmann (1994)* folgen etwas anderen methodologischen Ansätzen. *Winter-Ebmer - Zimmermann (1999)* benützen Branchendatensätze um die Auswirkungen der Zuwanderung auf Beschäftigung und Löhne zu untersuchen. Sie finden keine signifikanten Auswirkungen auf den Lohnsatz aber signifikante Einflüsse auf die Beschäftigung in einer Branche.

Da die meisten dieser zitierten Studien die Zeitperiode 1989 bis 1991 untersuchen entsteht die Frage, ob ähnliche Auswirkungen auch in anderen Zeitperioden stattfanden. *Boeri - Brücker (2001)* finden mit einem Datensatz aus den Jahren 1991 bis 1994 signifikante Effekte der Zuwanderung auf die Löhne. Eine Erhöhung des Ausländeranteils in einer Branche verringert das Lohnwachstum um 0,25 Prozentpunkte. Dieser Effekt tritt allerdings vor allem bei Arbeitern auf. Überdies finden sie Anzeichen für einen Anstieg des Arbeitslosigkeitsrisikos durch Zuwanderung.

In *Hofer - Huber (2001, 2002 und 2003)* untersuchen wir diesen Datensatz weiter. Wir finden einen leichten Zusammenhang zwischen der Einkommensverteilung und der Zuwanderung. Männer wie auch Frauen im obersten Einkommensquartil erfahren zwar – im Einklang mit früheren Untersuchungen – bei einer höheren Zuwanderung ein rascheres Lohnwachstum,



während Männer und Frauen im unteren Einkommensquartil eine Verlangsamung ihres Lohnwachstums hinnehmen müssen. Diese Effekte sind jedoch statistisch nicht signifikant.

Auch das Arbeitslosigkeitsrisiko von Männern und Frauen wird durch Zuwanderung beeinflusst. Vor allem bei Arbeitern erhöhen Zuwanderung und höhere Importe das Arbeitslosigkeitsrisiko. Bei allen anderen Gruppen finden wir hingegen eine sehr große Heterogenität in den Übergängen zur Arbeitslosigkeit. Diese lässt keine statistisch gesicherten Aussagen zu.

Übersicht 5.2: Studien über die Effekte der Migration auf den Arbeitsmarkt

Autor(s)	Resultat
Winter-Ebmer, Zweimüller (1996)	Migration erhöht die Löhne der Hochqualifizierten und verringert jene der Niedrigqualifizierten Erhöht Beschäftigungslosigkeit und verringert Eintrittswahrscheinlichkeit vor allem bei Männern
Winter-Ebmer, Zweimüller (1994)	Migration auf Industrieebene hat nur im Zeitraum 1988 – 1989 signifikante Auswirkungen
Winter-Ebmer, Zweimüller (1996a)	Veränderungen im Anteil ausländischer Arbeitskräfte hat negative Auswirkungen auf Lohnwachstum junger Arbeitskräfte aber positiven Effekt auf das Niveau
Winter-Ebmer,-Zweimüller (1996b)	Migration erhöht das Arbeitslosigkeitsrisiko nur bei Industriekontrollen, aber erhöht die Arbeitslosigkeitsdauer in Regionen stark
Winter-Ebmer, Zimmermann (1998)	Migration verringert Beschäftigungswachstum
Boeri - Brücker (2000)	Migration verringert das Lohnwachstum, dieser Effekt tritt vor allem bei Arbeitern auf, Angestellte erleiden keine Lohnverluste
Hofer - Huber (2001)	Zuwanderung erhöht das Arbeitslosigkeitsrisiko von Arbeitern, nicht aber von Angestellten
Huber - Hofer (2001a)	Sowohl die Löhne der Männer als auch der Frauen im obersten Einkommensquartil steigen bei Zuwanderung, jene der Männer und Frauen im untersten Einkommensquartil fallen.

### 5.3 Regionale Auswirkungen

Auch die regionale Betroffenheit durch Zuwanderung kann sich nach Bundesländern differenzieren. Die Siedlungsmuster der in Österreich wohnhaften Bevölkerung aus den neuen Mitgliedsländern unterscheidet sich von jener der sonstigen ausländischen Bevölkerung (Übersicht 5.3). Diese Unterschiede werden zum Großteil durch Grenznähe und Netzwerkeffekte erklärt. So siedeln mehr als 13% der Ungarn im Burgenland und über 30% der Tschechen in Niederösterreich, während bei den Polen über 60% der Bevölkerung in Wien siedelt, wo es gut funktionierende Netzwerke gibt<sup>21)</sup>, die erhebliche Vorteile bei der Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche bieten. Die Distanz zum Heimatland spielt dabei vor allem bei den an Österreich angrenzenden Kandidatenländern eine große Rolle.

<sup>21)</sup> Siehe dazu Beispiel Kohlbacher – Reeger (1999).

Entsprechend den länderweise unterschiedlichen Siedlungsmustern unterscheidet sich auch die Siedlungsstruktur der Zuwanderer aus den MOEL nach strukturellen Regionen. Vor allem Tschechen und Slowenen siedeln wesentlich häufiger in den Randgebieten. Bei slowenischen Staatsbürgern spielen überdies Großstädte mit einem Anteil von etwa einem Viertel eine wichtige Rolle. Slowakische Staatsbürger bevorzugen das Umland der Großstädte und vor allem Wien.

Allerdings zeigen die in Übersicht 5.3 dargestellten Daten auch, dass Staatsbürger aus den neuen Mitgliedsländern in allen Bundesländern eine sehr kleine Gruppe unter den ausländischen Staatsbürgern sind. Selbst in Wien, welches den höchsten Anteil an Zuwanderern aus diesen Ländern erhielt, haben die Staatsbürger nur einen Bevölkerungsanteil von weniger als 1,5% an der Gesamtbevölkerung in den westlichen Bundesländern erreicht ihr Anteil nur 0,3%.

Auch für die zukünftigen Zuwanderer ist aus der Sicht vergangener Entwicklungen zu erwarten, dass sie sich primär in der Näher ihrer Landsleute ansiedeln werden. Huber (2002) zeigt, dass für neu zuwandernde Migranten die Größe der nationalen Netzwerke – gemessen an dem Anteil der ausländischen Bevölkerung der selben Nationalität in einer Region ein wichtiger Grund für die Wahl des Zielortes ist als die relative Lohnhöhe in der Region oder aber auch die relative Arbeitslosenquote.

Diese Ergebnisse, lassen sich auch für eine Abschätzung der zu erwartenden Ansiedlungsregionen der MOEL Staatsbürger nutzen. Geht man von der bisherigen Verteilung der MOEL Staatsbürger auf die sterreichischen Bundesländer aus sollte sich die überwiegende Mehrheit der Migranten aus den MOEL in Wien ansiedeln und ein weiterer wesentlicher Teil im Umland der Großstädte. Auch die extensiven Industrieregionen und die industrialisierten Randgebiete stellen ein wichtiges Zielgebiet für die Migranten aus den MOEL dar. Nach Bundesländern wird vor allem der Osten (Wien, Niederösterreich und das Burgenland) hohe Anteile der Migration erhalten. Etwa drei Viertel der Migranten aus den MOEL wohnten 2001 in diesen Bundesländern, ansonsten spielt nur noch die Zuwanderung nach Oberösterreich eine größere Rolle. Aufgrund des geringen Anteils an slowenischen Migranten dürfte hingegen die Zuwanderung in die südliche Region (Kärnten und Steiermark) gering sein und auch in den westlichen Bundesländern werden nur wenige MOEL Migranten wohnen. Einen höheren Anteil an den Migranten als an der gegenwärtigen Bevölkerung sollten vor allem Wien und der Rest der Ostregion erhalten.

Übersicht 5.3: Anteil der wohnhaften Bevölkerung in Österreich nach Bundesländern

	Wien	Nieder- öster- reich	Burgen- land	Steier- mark	Kärnten	Ober- öster- reich	Salzburg	Tirol	Vorarl- berg	Öster- reich
	Personen									
Österreich	1.301.859	1.451.770	265.005	1.129.791	527.333	1.277.180	454.807	609.860	304.395	7.322.000
EU Rest	24.716	11.938	1.754	8.750	7.339	13.067	11.919	18.799	7.891	106.173
Polen	13.648	3.843	441	703	283	1.849	412	431	231	21.841
Tschechien	2.113	2.396	86	374	91	1.485	369	329	70	7.313
Slowakei	3.312	2.314	335	470	87	541	265	344	71	7.739
Ungarn	4.135	2.848	1.731	1.236	287	1.235	548	462	247	12.729
Slowenien	824	624	100	2.184	1.547	329	302	268	715	6.893
Rest ehem. Jugoslawien	112.634	36.689	4.396	23.125	17.461	52.449	31.378	22.241	14.995	315.368
Baltikum	157	72	10	26	9	26	81	22	11	414
Türkei	39.119	19.911	1.280	4.793	1.192	17.276	8.800	16.017	18.838	127.226
Rest ausländ. Bevölkerung	47.606	13.399	2.431	11.851	3.775	11.360	6.446	4.731	3.631	105.230
Insgesamt	1.550.123	1.545.804	277.569	1.183.303	559.404	1.376.797	515.327	673.504	351.095	8.032.926
	Anteile an insgesamt in %									
Österreich	84,0	93,9	95,5	95,5	94,3	92,8	88,3	90,6	86,7	91,1
EU Rest	1,6	0,8	0,6	0,7	1,3	0,9	2,3	2,8	2,2	1,3
Polen	0,9	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Tschechien	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Slowakei	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Ungarn	0,3	0,2	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Slowenien	0,1	0,0	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1	0,0	0,2	0,1
Rest ehem. Jugoslawien	7,3	2,4	1,6	2,0	3,1	3,8	6,1	3,3	4,3	3,9
Baltikum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Türkei	2,5	1,3	0,5	0,4	0,2	1,3	1,7	2,4	5,4	1,6
Rest ausländ. Bevölkerung	3,1	0,9	0,9	1,0	0,7	0,8	1,3	0,7	1,0	1,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Anteile am Bundesland in %									
Österreich	17,8	19,8	3,6	15,4	7,2	17,4	6,2	8,3	4,2	100,0
EU Rest	23,3	11,2	1,7	8,2	6,9	12,3	11,2	17,7	7,4	100,0
Polen	62,5	17,6	2,0	3,2	1,3	8,5	1,9	2,0	1,1	100,0
Tschechien	28,9	32,8	1,2	5,1	1,2	20,3	5,0	4,5	1,0	100,0
Slowakei	42,8	29,9	4,3	6,1	1,1	7,0	3,4	4,4	0,9	100,0
Ungarn	32,5	22,4	13,6	9,7	2,3	9,7	4,3	3,6	1,9	100,0
Slowenien	12,0	9,1	1,5	31,7	22,4	4,8	4,4	3,9	10,4	100,0
Rest ehem. Jugoslawien	35,7	11,6	1,4	7,3	5,5	16,6	9,9	7,1	4,8	100,0
Baltikum	37,9	17,4	2,4	6,3	2,2	6,3	19,6	5,3	2,7	100,0
Türkei	30,7	15,7	1,0	3,8	0,9	13,6	6,9	12,6	14,8	100,0
Rest ausländ. Bevölkerung	45,2	12,7	2,3	11,3	3,6	10,8	6,1	4,5	3,5	100,0
Insgesamt	19,3	19,2	3,5	14,7	7,0	17,1	6,4	8,4	4,4	100,0

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen,

Unterschiedliche regionale Betroffenheiten durch Migration können aber auch entstehen, wenn sich die regionalen Arbeitsmarktanpassungsmechanismen zwischen Bundesländern unterscheiden. Ein für Österreich relevantes Spezifikum ist zum Beispiel die ausgesprochen starke Reaktion des Arbeitskräfteangebotes auf Änderungen in der Nachfrage. Dieses führt dazu, dass in Österreich im Durchschnitt mehr Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, um einen Arbeitslosen aus der Arbeitslosigkeit zu bringen als in den meisten OECD Ländern (Vgl. *Hofer - Pichelmann - Schuh, 1998*).

Im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1998 mussten in Österreich nach Kontrolle für die demographische Entwicklung fast vier (3,7) neue Arbeitsplätze geschaffen werden, um einen Arbeitslosen zusätzlich zu beschäftigen. In Wien verursachen die intensiven Pendelbeziehungen zwischen dem Umland und der Stadt sowie mit dem Burgenland eine sehr starke Reaktion des Arbeitskräfteangebots auf die Beschäftigungslage. Im Gegensatz dazu ist die Arbeitskräfteangebotsreaktion im Burgenland, Salzburg und Kärnten relative schwach. Hier müssen nur in etwa 2,5 Arbeitsplätze geschaffen werden, um einen Arbeitslosen aus der Arbeitslosigkeit zu bringen. In den Industriebundesländern (Oberösterreich und Steiermark) reagiert das Arbeitskräfteangebot hingegen in etwa mit dem österreichischen Durchschnitt entsprechenden Werten auf Schwankungen der Beschäftigung (*Huber, 2003*).

Diese unterschiedlichen Reaktionen des Arbeitskräfteangebotes, lassen auch unterschiedliche Reaktionen auf eine Zuwanderung erwarten. In Wien sollte eine Zuwanderung eher zu einer Verringerung des Arbeitskräfteangebotes führen, während im Burgenland die Anpassung über die Arbeitslosigkeit eine wichtigere Rolle spielen sollte.

*Huber - Hofer (2001a)* verwenden ein multivariates Zeitreihenmodell um mögliche regionale Unterschiede in der Anpassung der Arbeitsmärkte an eine Zuwanderung zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Auswirkungen. So ist vor allem in Wien und in Oberösterreich die Reaktion des Beschäftigungswachstums auf eine Zuwanderung gering. Zum Teil ist dies auf die Struktur dieser Bundesländer zurückzuführen, zum Teil aber auch auf Rigiditäten bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen. In diesen Regionen erfolgt die Anpassung an eine Zuwanderung primär über ein geringeres Arbeitskräfteangebot und eine höhere Arbeitslosigkeit.

In anderen Bundesländern, wie zum Beispiel dem Burgenland, der Steiermark oder Kärnten, werden als Reaktion auf eine Zuwanderung vor allem Jobs geschaffen – die zuwandernden ausländischen Arbeitskräfte waren bisher gut geeignet für die neu geschaffenen Arbeitsplätze in diesen Regionen und konnten somit positiv zum Wirtschaftswachstum beitragen.

Schlussendlich gibt es noch einige Bundesländer (NÖ und Salzburg), die zwischen diesen Extremen liegen hier erfolgt die Anpassung in geringerem Ausmaß als im Burgenland, der Steiermark oder Kärnten über beschäftigungsschaffende Effekte und es ist auch mit einer Verringerung der Erwerbsquote sowie einer höheren Arbeitslosigkeit zu rechnen.

## 5.4 Sektorale Verteilungen

Sektoral verteilen sich die ausländischen Arbeitskräfte in Österreich recht uneinheitlich. Branchen mit einem Anteil der ausländischen Beschäftigten von zwischen 25% und 30% wie der Landwirtschaft, Herstellung von Textilien und dem Beherbergungs- und Gaststättenwesen, stehen Branchen mit einem Anteil der ausländischen Beschäftigten von unter zwei Prozent (z.B. Mineralölverarbeitung und Energieversorgung) gegenüber. Über ein Viertel aller ausländischen Beschäftigten arbeitet in den Branchen Bauwesen und Beherbergungs- und Gaststättenwesen. Über die Hälfte der ausländischen Arbeitskräfte arbeitet in nur sechs der 59 ÖNACE-2steller-Branchen (Übersicht 5.4).

Diese sektorale Konzentration ist einerseits durch die Arbeitsbedingungen und Humankapitalanforderungen verschiedener Branchen zu erklären. So sind die meisten Branchen mit hohem Ausländeranteil Branchen mit geringen Löhnen, schlechteren Arbeitsbedingungen und geringeren Qualifikationsanforderungen. Andererseits spielen in dieser Struktur auch Regulierungsmuster der Zuwanderungspolitik und geschichtliche Faktoren eine Rolle. So unterstützt zum Beispiel die Saisoniersregelung sicherlich den hohen Anteil ausländischer Beschäftigter in Saisonbranchen und der geringe Anteil ausländischer Beschäftigter in einigen Branchen, die ehemals dem geschützten bzw. verstaatlichten Sektor zuzurechnen sind, ist auch auf personalpolitische Entscheidungen in diesen Sektoren zurückzuführen.

Aus Sicht der Zuwanderungspolitik während der Übergangsfristen könnte diese sektorale Konzentration der ausländischen Beschäftigten von Bedeutung sein, wenn ausländische Arbeitskräfte aus den MOEL in denselben Sektoren Beschäftigung suchen wie bisherige Zuwanderer. In diesem Fall könnten Konkurrenzierungen verschiedener ausländischer Gruppen mit anderen ausländischen Arbeitskräften auftreten und auch auf verschiedenen regionalen Märkten könnte die Konkurrenz zwischen Gruppen sehr unterschiedlich sein.

Huber (2001) untersucht den sektoralen Wettbewerb zwischen einzelnen Gruppen von in- und ausländischen Arbeitskräften anhand eines von *Altonji – Card* (1991) entwickelten Index des Wettbewerbs. Der Index ist vor allem für heimische Arbeiter überdurchschnittlich hoch. Für Angestellte ist er hingegen eher gering. Erheblich höher als bei inländischen Arbeitnehmern ist der Index der Arbeitsmarktkonkurrenz für ausländische Arbeitnehmer. Wiederum sind es vor allem ausländische Arbeiter die betroffen sind, aber im Gegensatz zu den inländischen Arbeitskräften ist bei ausländischen auch die Konkurrenzsituation mit ausländischen Männern und Frauen stark ausgeprägt. Überdies zeigen sich:

- Die stärksten Konkurrenzsituationen (die höchsten Indizes) zwischen in- und ausländischen Arbeiterinnen, gefolgt von der Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Arbeitern (und den in- und ausländischen weiblichen Angestellten. Die Zuwanderung von männlichen Angestellten aus den MOEL berührt männliche österreichische Angestellte hingegen deutlich weniger.

Übersicht 5.4: Verteilung von ausländischen Beschäftigten nach Branchen 2002

		Unselbständig Beschäftigte				
		Ausländer	Inländer	Insgesamt	Ausländer Önce=100	Ausländer Insgesamt =100
Alle Wirtschaftsklassen		334.432	2.820.729	3.155.161	10,6	100,0
1	Landwirtschaft, Jagd	5.686	13.009	18.695	30,4	1,7
2	Forstwirtschaft	942	6.138	7.080	13,3	0,3
5	Fischerei und Fischzucht	21	64	85	24,7	0,0
10	Kohlenbergbau, Torfgewinnung	5	317	322	1,6	0,0
11	Erdöl und Erdgasabbau	52	1.632	1.684	3,1	0,0
12	Bergbau auf Uran- und T. erze	–	13	13	–	–
13	Erzbergbau	21	1.305	1.326	1,6	0,0
14	Gewinnung v. Steinen und Erden	626	9.307	9.933	6,3	0,2
15	Nahrungs- und Genussmittel	12.344	60.385	72.729	17,0	3,7
16	Tabakverarbeitung	–	1.128	1.128	–	–
17	Herst. von Textilien	5.335	12.228	17.563	30,4	1,6
18	Herst. von Bekleidung	2.387	9.072	11.459	20,8	0,7
19	Ledererzeugung und -verarbeitung	1.362	5.036	6.398	21,3	0,4
20	Be- und Verarb. von Holz (o. Möbel)	4.073	30.547	34.620	11,8	1,2
21	Papier u. Pappe	1.543	15.848	17.391	8,9	0,5
22	Verlagsw., Druck., Vervielf.	2.039	25.066	27.105	7,5	0,6
23	Kokerei, Mineralölverarbeitung	40	2.078	2.118	1,9	0,0
24	Herst.v. Chemikal. und Ch.Erz.	2.765	28.406	31.171	8,9	0,8
25	Herst.v. Gummi- und Kunststoffw.	4.895	20.960	25.855	18,9	1,5
26	Glas, Waren aus Steinen u. Erden	3.576	25.536	29.112	12,3	1,1
27	Metallerzeugung und -bearbeitung	3.364	29.708	33.072	10,2	1,0
28	Herst. von Metallerz.	11.320	60.785	72.105	15,7	3,4
29	Maschinenbau	6.060	60.438	66.498	9,1	1,8
30	Herst. Büromasch, Datenv.geräte	110	1.168	1.278	8,6	0,0
31	Geräte Elektr.erz.verteilung	1.760	17.916	19.676	8,9	0,5
32	Rundfunk-, Fernseh- und Nachr.	2.605	27.285	29.890	8,7	0,8
33	Med.-Mess-St.-u. Regelungstech.	1.501	14.169	15.670	9,6	0,4
34	Herst.v. Kraftwagen und -teilen	2.669	23.367	26.036	10,3	0,8
35	Sonstiger Fahrzeugbau	797	15.294	16.091	5,0	0,2
36	Herst. v. Möbeln, Schmuck, Musikinstr.	4.115	36.307	40.422	10,2	1,2
37	Rückgewinnung (Recycling)	289	923	1.212	23,8	0,1
40	Energieversorgung	238	26.534	26.772	0,9	0,1
41	Wasserversorgung	15	817	832	1,8	0,0
45	Bauwesen	43.929	196.380	240.309	18,3	13,1
50	Kfzhandel, Instandh. u. Rep. v. Kfz	7.216	67.480	74.696	9,7	2,2
51	Handelsvermittlung u. Großhandel	18.124	168.238	186.362	9,7	5,4
52	Einzelhandel (ohne Kfz)	22.767	211.688	234.455	9,7	6,8
55	Beherbergungs- und Gaststättenw.	44.619	108.545	153.164	29,1	13,3
60	Landverkehr, Transport in Rohrl.	15.262	106.652	121.914	12,5	4,6
61	Schifffahrt	72	339	411	17,5	0,0
62	Flugverkehr	626	8.855	9.481	6,6	0,2
63	Hilfs-, t.f.Verkehr, Reisebüros	4.500	26.374	30.874	14,6	1,3
64	Nachrichtenübermittlung	1.008	56.363	57.371	1,8	0,3
65	Kreditwesen	1.899	74.576	76.475	2,5	0,6
66	Versicherungswesen	719	27.445	28.164	2,6	0,2
67	Mit Kredit- u. Vers.wesen verb.T.	284	5.433	5.717	5,0	0,1
70	Realitätenwesen	9.227	32.052	41.279	22,4	2,8
71	Vermietung bew. Sachen (ohne.Bed.)	569	3.988	4.557	12,5	0,2
72	Datenverarbeitung und Datenbanken	2.617	26.298	28.915	9,1	0,8
73	Forschung und Entwicklung	1.599	8.849	10.448	15,3	0,5
74	Erbringung von unternehmensbez. DL	32.796	159.558	192.354	17,0	9,8
75	Öff.Verw., Landesverteid., S.Vers.	12.109	452.715	464.824	2,6	3,6
80	Unterrichtswesen	3.233	123.177	126.410	2,6	1,0
85	Gesundheits-, Veterinär-, u. Sozialwesen	11.820	147.878	159.698	7,4	3,5
90	Abwasser- u. Abfallbes. Entsorg.	805	5.311	6.116	13,2	0,2
91	Interessenv. kirchl. u. s.rel. Ver.	4.999	61.902	66.901	7,5	1,5
92	Kultur, Sport und Unterhaltung	4.108	30.735	34.843	11,8	1,2
93	Erbr.v. sonst. Dienstleistungen	5.365	30.630	35.995	14,9	1,6
95	Private Haushalte	657	3.019	3.676	17,9	0,2
99	Exterit. Organis. u. Körperschaften	270	2.494	2.764	9,8	0,1

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

- Bei weiblichen Arbeitskräften (Arbeiterinnen und Angestellte) überdies auch Konkurrenz von anderen Zuwanderern. Für weibliche Angestellte stellen männliche Angestellte aus den MOEL eine stärkere Konkurrenz dar. Männliche Arbeitskräfte konkurrenzieren sich hingegen hauptsächlich mit inländischen Arbeitskräften ihrer eigenen Gruppe (Arbeiter mit männlichen Arbeitern und Angestellte mit männlichen Angestellten).
- Vor allem ausländische Arbeiter und Arbeiterinnen in Konkurrenz mit den zuwandernden Arbeiterinnen und Arbeitern aus den MOEL geraten. Auch bei den ausländischen Frauen (Arbeiterinnen oder Angestellte) ist die Konkurrenz mit Frauen aus den MOEL ausgeprägter als bei ihren männlichen Kollegen.
- Nur geringe Unterschiede bestehen zwischen verschiedenen zuwandernden Nationalitäten aus den MOEL (Polen, Tschechoslowaken und Ungarn). Sie unterscheiden sich in ihren Konkurrenzierungsmustern weder bei den inländischen noch bei den ausländischen Arbeitnehmern.
- Auch zwischen den Zuwanderern aus den verschiedenen MOEL Konkurrenzbeziehungen. Sie sind wesentlich stärker als mit anderen ausländischen Arbeitskräften. Vor allem die weiblichen Arbeitskräfte aus den MOEL (Arbeiterinnen und Angestellte) konkurrieren sehr stark untereinander.

## 5.5 Zusammenfassung

Dieses Kapitel analysiert das Thema Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die österreichische Bevölkerung. Als Hauptergebnis zeigen sich durchwegs relativ geringe Effekte der Zuwanderung auf die einheimische Bevölkerung. Die Anpassung der Arbeitsmärkte an eine Zuwanderung erfolgt langfristig primär über die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Überdies bringt die EU-Erweiterung für Österreich gesamtwirtschaftlich positive Wachstumsimpulse. Nach Ergebnissen vorliegender Studien, die Zuwanderungen ähnlicher Größenordnungen simulieren, wäre dieser Wachstumseffekt mit etwa 0,1% bis 0,2% des BIP zu beziffern. Dieser generell positive Befund soll aber einige Problembereiche nicht überdecken:

1. Neben der Schaffung neuer Arbeitsplätze ist die Verringerung der Erwerbsquote der zweitwichtigste Anpassungsmechanismus, um eine Zuwanderung am Arbeitsmarkt zu akkomodieren. Es ist daher bei einer Zuwanderung nicht so sehr mit einem Steigen der Arbeitslosigkeit als vielmehr mit einer Verringerung der Erwerbsquote zu rechnen. Es liegt der Verdacht nahe, dies hätte stärkere Auswirkungen auf Frauen und ältere Arbeitskräfte.
2. Es gibt einige Anzeichen, dass Zuwanderung in Hochkonjunkturphasen zu einem geringeren Anstieg der Arbeitslosigkeit führt als in Phasen schlechter Konjunkturlage.
3. Die Erweiterung der EU wirkt, so wie der gesamte Globalisierungsprozess tendenziell in Richtung einer Vergrößerung der Einkommensschere zwischen besser verdienenden und höher qualifizierten Arbeitskräften und weniger gut qualifizierten mit geringerem Einkommen. Da Frauen häufiger in Niedriglohnbranchen arbeiten, betrifft dies Frauen stärker als

Männer. Auch die Wahrscheinlichkeit, in Arbeitsmarktzustände ohne Beschäftigung überzugehen, erhöht sich für diese Gruppen.

4. Noch deutlicher als die inländische Bevölkerung dürften aber alteingesessene ausländische Arbeitskräfte betroffen sein, da sie häufiger in denselben Sektoren arbeiten wie Zuwanderer aus den MOEL und sich ihre Beschäftigung noch stärker als jene der Frauen in den Niedriglohnbranchen konzentriert.

#### Übersicht 5.5: Hauptergebnisse der WIFO Konjunkturprognose (Sommer 2003)

Veränderung gegen das Vorjahr in %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Bruttoinlandsprodukt							
Real	+ 2,7	+ 3,5	+0,7	+ 1,1	+ 0,7	+ 1,4	
Nominell	+ 3,4	+ 5,0	+2,3	+ 2,3	+ 2,6	+ 2,7	
Sachgütererzeugung <sup>1)</sup> , real	+ 3,0	+ 6,5	+1,3	+ 1,0	± 0,0	+ 2,0	
Private Konsumausgaben, real	+ 2,3	+ 3,3	+1,5	+ 0,9	+ 1,3	+ 1,6	
Bruttoanlageinvestitionen, real	+ 2,1	+ 5,9	-2,2	- 4,6	+ 1,7	+ 1,8	
Ausrüstungen <sup>2)</sup>	+ 4,9	+11,8	-2,9	- 9,3	+ 2,0	+ 2,0	
Bauten	+ 0,0	+ 1,2	-1,5	- 0,5	+ 1,4	+ 1,7	
Warenexporte lt. Statistik Austria							
Real	+ 7,7	+13,1	+7,5	+ 4,2	+ 2,0	+ 3,8	
Nominell	+ 7,0	+15,6	+6,5	+ 4,2	+ 2,0	+ 3,3	
Warenimporte lt. Statistik Austria							
Real	+ 6,9	+10,9	+5,7	- 1,2	+ 2,3	+ 3,8	
Nominell	+ 6,7	+14,7	+5,0	- 2,0	+ 2,0	+ 3,3	
Leistungsbilanzsaldo							
Mrd. €	- 6,33	- 5,36	-4,11	+ 0,95	- 0,03	- 0,39	
in % des BIP	- 3,2	- 2,6	-1,9	+ 0,4	- 0,0	- 0,2	
Sekundärmarktrendite <sup>3)</sup>	in %	4,7	5,6	5,1	5,0	4,1	4,3
Verbraucherpreise	+ 0,6	+ 2,3	+2,7	+ 1,8	+ 1,3	+1,2	
Arbeitslosenquote							
In % der Erwerbspersonen <sup>4)</sup>	4,0	3,7	3,6	4,3	4,3	4,4	
In % der unselbst. Erwerbspersonen <sup>5)</sup>	6,7	5,8	6,1	6,9	7,0	7,1	
Unselbständig aktiv Beschäftigte <sup>6)</sup>	+ 1,2	+ 1,0	+0,4	- 0,5	+ 0,2	+ 0,5	
Finanzierungssaldo des Staates lt. Maastricht-Definition	- 2,3	- 1,5	+0,3	- 0,2	- 1,0	- 1,2	

Q: WIFO. – 1) Nettoproduktionswert, einschl. Bergbau. 2) Einschließlich sonstiger Anlagen. 3) Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren (Benchmark). 4) Laut Eurostat (Mikrozensus). 5) Laut Arbeitsmarktservice. 6) Unselbständig Beschäftigte ohne Bezug von Karenz/Kindergeldbetreuungsgeld, ohne Präsenzdienst.

Die insgesamt unbestrittenen positiven Effekte der Erweiterung und die von ihr verursachten Verteilungsprobleme für wohldefinierte Gruppen des Arbeitsmarkts würde daher eine Vorgehensweise nahe legen, die versucht, die Chancen der kommenden Erweiterungsrunde der EU bestmöglich zu nutzen, andererseits aber den unerwünschten Verteilungseffekten durch selektive und maßgeschneiderte Umverteilungsmaßnahmen im Lande entgegenwirkt. Dabei ist zu beachten, dass Zuwanderung vor allem Arbeitskräfte betrifft, die bereits jetzt am Arbeits-



markt Probleme haben. Diese Arbeitskräfte kommen nicht nur durch Migration unter Druck, sie werden auch von Änderungen im Außenhandel und Produktionsverlagerungen übermäßig stark betroffen. Da Zuwanderung, Produktionsverlagerungen und Außenhandel nicht voneinander unabhängig sind, kann eine Migrationsbeschränkung langfristig wohl keinen wirksamen Schutz für diese Arbeitskräfte bieten. Ihre Funktion liegt vielmehr darin, dem Erweiterungsprozess zusätzliche Sicherheit zu verleihen, und kurzfristig vorbereitende Maßnahmen – für die Phase nach der Freizügigkeit – zu ermöglichen.

Auch ist die Osterweiterung der EU für diese Arbeitskräfte nur eine von vielen – überdies relativ zu anderen eher unwichtige – Ursachen für ihre Probleme. Der technologische Wandel und der allgemeine Globalisierungsprozess verursachen gerade für niedrig Qualifizierte wesentlich stärkere Probleme als die Erweiterung der europäischen Union. Langfristig ist daher unabhängig von der Erweiterung mit einer Verschlechterung der Chancen für gering qualifizierte Arbeitskräfte zu rechnen. Maßgeschneiderte offensive Maßnahmen zur Verbesserung der relativen Position dieser Gruppen scheinen daher notwendig.

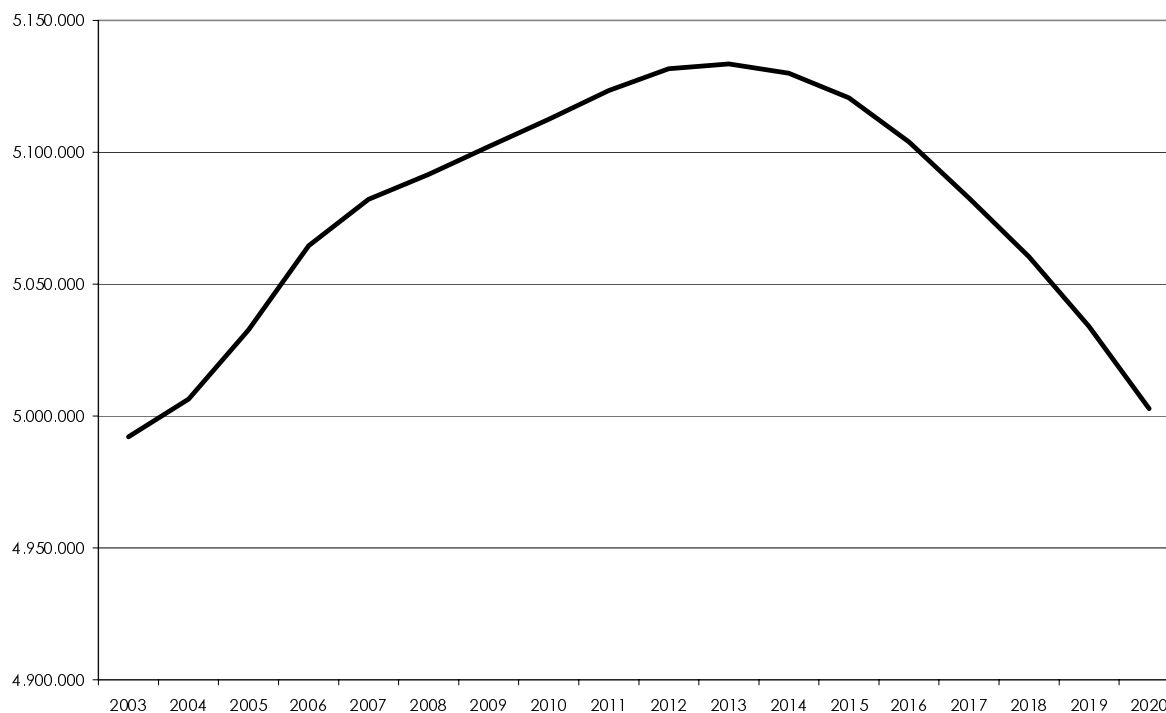
Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse dieses Kapitels aber auch, dass die Höhe der möglichen Zuwanderung nicht unabhängig von der Konjunkturlage gesehen werden kann. Während Zuwanderung in schwachen Konjunkturphasen zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit beitragen kann, kann sie in Aufschwungphasen das Wachstum unterstützen, indem sie der Wirtschaft knappe Ressourcen zur Verfügung stellt. Dementsprechend sollte die konjunkturelle Lage bei der Gestaltung der Zuwanderung in den Übergangsfristen berücksichtigt werden.

Dies würde im nächsten Jahr ein eher vorsichtiges Vorgehen bei der Zuwanderung vorschlagen. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung prognostiziert nämlich im nächsten Jahr nur eine langsame Erholung des österreichischen Wirtschaftswachstums auf real +1,4%, welches sich aufgrund der bereits seit längerem bestehenden Nachfrageschwäche am Arbeitsmarkt – die die Stille Arbeitsmarktreserve in den vergangenen Jahren erhöhte – in keinem Rückgang, sondern einem leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit äußern würde. Für das Jahr 2004 rechnet das WIFO mit einer Erhöhung der Arbeitslosenquote um 0,1 Prozentpunkte (von 7,0 auf 7,1 laut Arbeitsmarktservice). Die unselbständige Beschäftigung exklusive Karenz- und KindergeldbezieherInnen wird hingegen im Jahr 2004 nach einem Rückgang im letzten Jahr und einer annähernden Stagnation im Jahr 2003 um +0,5% wachsen (Übersicht 5.5).

Für die mittlere Frist wäre jedoch unabhängig von der konjunkturellen Lage – aufgrund der demographischen Entwicklung – mit einem höheren Zuwanderungsbedarf nach Österreich zu rechnen. Nach der neuesten Bevölkerungsprognose von Statistik Austria wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Österreich trotz der in dieser Prognose berücksichtigten Erhöhung der Zuwanderungszahlen aufgrund der Erweiterung, in den Jahren ab 2013 rückläufig sein. Im Jahr 2020 werden etwa 130.000 Personen weniger im erwerbsfähigen Alter sein als noch 2013. Noch dramatischer als die Bevölkerungszahl wird sich die Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung verschieben. Im Jahr 2015 sollten bereits mehr als ein Viertel der in Österreich

wohnhaften Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter älter als 50 Jahre sein. Heute ist nur etwas weniger als ein Fünftel der Erwerbsfähigen in dieser Altersgruppe (Abbildung 5.4).

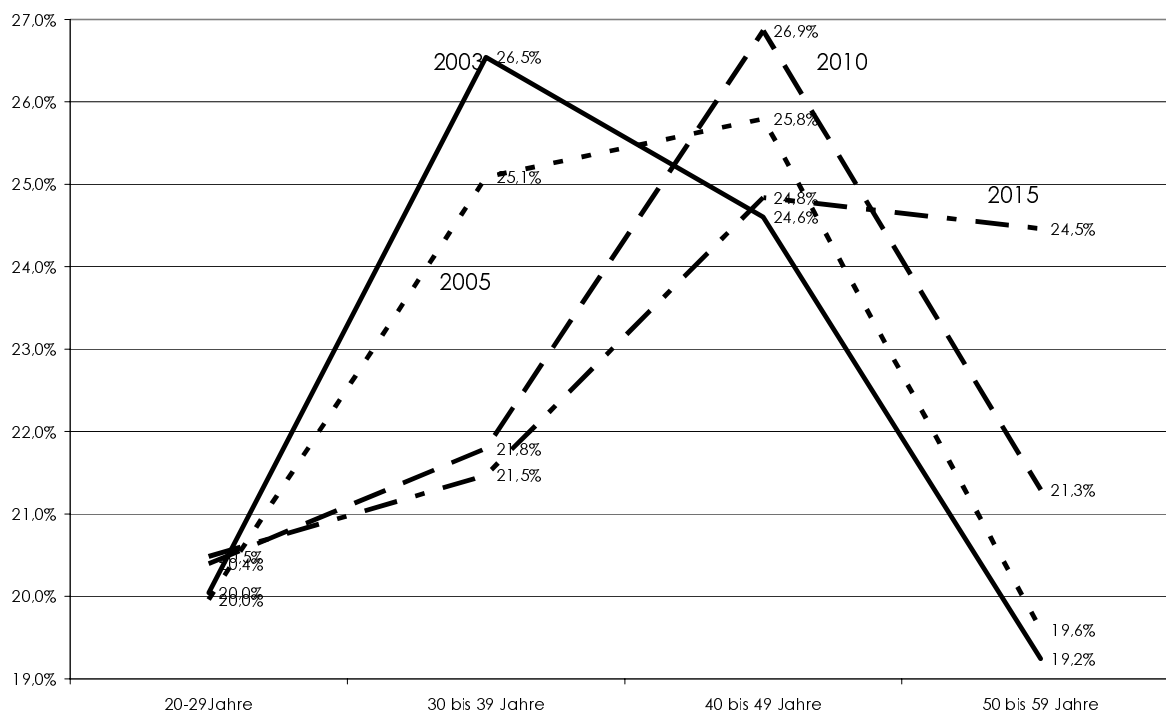
Abbildung 5.3: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2020 (Hauptvariante)



Q: Statistik Austria.

Diese Bevölkerungsentwicklung stellt eine Reihe von Herausforderungen an die österreichische Wirtschaft. Insbesondere stellt sie die Finanzierung des gegenwärtigen Sozialversicherungssystems in Frage, den österreichischen Unternehmen würden zunehmend junge Arbeitskräfte, die oftmals auch jene mit der neuesten Ausbildung sind, fehlen, was zumindest mittelfristig einen Nachteil bedeuten würde. Neben der Notwendigkeit auf diese demographische Entwicklung durch verstärkte Anstrengungen in der Weiterbildung von Personen im erwerbsfähigen Alter zu begegnen, unterstreicht diese Prognose die langfristige Notwendigkeit von dauerhafter Zuwanderung und entsprechender Integration der zuwandernden ausländischen Arbeitskräfte.

Abbildung 5.4: Prognostizierte Altersstruktur der Bevölkerung laut Bevölkerungsprognose (Hauptvariante)



Q: Statistik Austria.

Die Möglichkeiten durch Zuwanderung aus den MOEL negativen Bevölkerungsentwicklungen entgegen zu steuern wird durch die so genannte "Nullvariante" der Bevölkerungsprognose bestätigt, in der unterstellt wird es käme zu keiner Zuwanderung aus anderen Ländern. Nach dieser Variante der Bevölkerungsprognose käme es ohne Zuwanderung bereits im Zeitraum 2005 bis 2010 zu einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um etwa 61.000 Personen. In den Jahren 2010 bis 2020 würde sich dieser Trend noch verschärfen. In diesem Zeitraum würde die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um weitere 370.000 Personen zurückgehen, sodass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2020 um etwa 440.000 Personen unter der heutigen liegen würde.

## **6. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen – Ein Vorschlag zur Nutzung der Übergangsfristen**

Mit der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens mit den Mittel- und Osteuropäischen Beitrittsländern ist nunmehr der institutionelle Rahmen der nächsten Erweiterungsrunde festgelegt. Im Bereich der Freizügigkeit wurden dabei flexible Übergangsfristen ausverhandelt, die einerseits den neuen Mitgliedsländern Sicherheit darüber geben, wann die Freizügigkeit spätestens erreicht sein wird und andererseits den einzelnen Mitgliedsländern Entscheidungsfreiheiten, hinsichtlich der Ausgestaltung und Dauer der Übergangsfristen erlauben.

Die Herausforderung sowohl in den Mitglieds- als auch in den neuen Mitgliedsländern besteht somit nunmehr darin, Strategien zu entwickeln, wie diese Übergangsfristen genutzt werden können, um erstens für beide Seiten maximalen Vorteil aus den unbestrittenen positiven Wachstumsimpulsen der Erweiterung zu ziehen und andererseits hinreichend Informationen zu generieren, um den optimalen Zeitpunkt des Endes dieser Übergangsfristen festzustellen. Diese Herausforderung stellt sich nicht zuletzt deswegen, weil die Regierungen der gegenwärtigen EU-Mitgliedsstaaten in den Vertragsverhandlungen erklärten, dass sie sich bemühen werden, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte während der Übergangsfristen so liberal wie möglich zu regeln.

Die Hauptergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die im Beitrittsvertrag ausgehandelten Übergangsfristen belassen den Großteil des migrationspolitischen Handlungsspielraumes hinsichtlich der Zuwanderung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedsstaaten bei den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Dies gilt aber nur für den Geltungszeitraum der Übergangsfristen. Spätestens im Jahr 2011 wird die Zuwanderung vollkommen liberalisiert.
- Die Bestimmungen der Übergangsfristen lassen ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot aus bereits in Österreich wohnhaften Familienangehörigen von Bürgern der neuen Mitgliedsländer von etwa 12.000 Personen erwarten. Weitere 35.000 Personen sollten einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang erhalten, weil sie schon länger als ein Jahr in Österreich wohnen. Diese Personen arbeiten aber bereits jetzt in Österreich und stellen daher kein zusätzliches Arbeitskräfteangebot dar.
- Die Arbeiterkammer schätzt überdies, dass in den nächsten beiden Jahren zusätzlich 35.000 Personen aus den neuen Mitgliedsstaaten kommen werden. Diese Arbeitskräfteangebotserhöhung ist allerdings durch Österreich steuerbar und könnte dementsprechend geringer oder höher ausfallen.
- Nicht berücksichtigt sind in diesen Berechnungen der Nachzug von Familienangehörigen, die noch im Ausland wohnen und die potentielle Erhöhung der Schwarzarbeit, die entstehen könnte, weil die Übergangsfrist nur den Arbeitsmarktzugang, nicht aber

die Wohnortverlagerung beschränkt. In den vergangenen Jahren wurden von Staatsbürgern der neuen Mitgliedsländer jeweils etwa 500 bis 700 Anträge auf Familienzusammenführung gestellt, allerdings wird durch die Übergangfristen der Nachzug erleichtert, was im Bereich, jener Personen, die bisher einen Antrag verschoben (z.B. Pendler) ein zusätzliches Potential eröffnen könnte. Die mögliche Erhöhung der Schwarzarbeit wird vor allem von der Kontrollintensität am Arbeitsort abhängen. Dementsprechend könnte hier eine höhere Kontrollintensität angestrebt werden.

- Gegenüber früheren Prognosen sind die Migrations- und Pendlerpotentiale aus den neuen Mitgliedsländern etwas gesunken. Der Grund hierfür liegt in dem rascheren Wachstum in einigen neuen Mitgliedsländern und der etwas höheren Zuwanderung (insbesondere im Pendlerbereich über die Grenzgängerabkommen) in den letzten beiden Jahren. Allerdings erhöhte sich in den meisten Ländern auch die Arbeitslosenquote. Dies erhöht tendenziell die Zuwanderungspotentiale.
- Diese Verringerung des geschätzten Potentials ist allerdings nicht besonders groß. Die Prognosen dieser Studie gehen im Hauptszenario von einem Zuwanderungspotential langfristig von etwa 230.000 Migranten und 70.000 Pendlern aus.
- Diese Zuwanderungszahlen verteilen sich allerdings über einen relativ langen Zeitraum. Würde man die Freizügigkeit bereits im ersten Jahr nach dem Beitritt gewähren, wäre nach unseren Szenarien mit einer Zuwanderung von 22.000 bis 24.000 Personen aus den MOEL 10 zu rechnen. Diese Wanderungszahlen würden sich in den Folgejahren verringern. Nicht einberechnet sind in dieser Zahl die Pendler.
- Um das von uns berechnete Migrationspotential im Jahr 2011 gleichmäßig abzubauen, wäre eine Zuwanderung von etwa 15.000 Personen notwendig. Um das Potential im Jahr 2009 gleichmäßig abzubauen eine Zuwanderung von 20.000 Personen. Unter Abzug der bisherigen Zuwanderung aus diesen Ländern und der Annahme einer Erwerbsquote von 66% entspräche dies einem erhöhten Zugang zum Arbeitsmarkt von etwa 9.000 bis 12.000 Arbeitskräften pro Jahr. Als Instrument zur Erreichung dieser Zuwanderungshöhe bieten sich einerseits bi- und multilaterale Abkommen an. Andererseits könnte versucht werden einen Teil der Kontingente insbesondere im kurzfristigen Bereich, die derzeit von anderen Drittstaaten besetzt werden, für die neuen Mitgliedsländer zu verwenden.
- Eine Verschiebung der Gewährung der Freizügigkeit würde – bei unveränderter Zuwanderungspolitik – nur zu einer geringen Verringerung des langfristigen Zuwanderungspotentials führen.
- Allerdings ist die Ungewissheit der Prognosen aus methodischen Gründen sowie im Falle Österreichs aufgrund von Datenproblemen recht hoch. Auch haben die Prognosen für die EU 15 eine erhebliche Schwankungsbreite. Zwar lassen sich die Ursachen dieser Schwankungen inzwischen recht gut erklären. Es verbleibt jedoch das grund-

gende methodische Problem, das Erkenntnisse, die aus einem geographischen und historischen Kontext gewonnen wurden, auf die Ländergruppe der MOEL übertragen werden müssen. Dies lässt nur eine grobe Einschätzung der Größenordnung der Zuwanderung, nicht aber eine exakte Prognose des Wanderungspotentials zu.

- Die Erweiterung hat insgesamt wachstumsteigernde Auswirkungen auf Österreich. Allerdings profitieren nicht alle Personen, Regionen und Sektoren im gleichen Maße. Zuwanderung hat vor allem wichtige regionale, persönliche und auch sektorale Verteilungswirkungen. Dementsprechend breit gefächert sind auch die Möglichkeiten durch begleitende Maßnahmen seitens des Staates die Auswirkungen auf die nachteilig betroffenen Gruppen zu mildern.
- Überdies wirkt Zuwanderung im Konjunkturzyklus unterschiedlich. In Zeiten der Hochkonjunktur ist eine Zuwanderung zumeist notwendig, um der Wirtschaft Ressourcen zur Verfügung zu stellen. In Zeiten schwachen Wirtschaftswachstums ist hingegen eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit zu befürchten. Der erwartete verhaltene Aufschwung im Jahr 2004 schlägt daher ebenfalls eine zunächst vorsichtige Liberalisierung der Zuwanderung vor.
- Auf mittlere Sicht wird es allerdings aufgrund der Demographie notwendig sein, verstärkt Zuwanderung zu erlauben. Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung Österreichs bis ins Jahr 2020 um über 360.000 Personen sinken und die Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung würde sich dramatisch verschlechtern. Die neueste Bevölkerungsprognose von Statistik Austria zeigt, dass Zuwanderung einen Beitrag zur Verringerung dieser Probleme leisten kann. Sie geht in den Jahren nach der Erweiterung von einer deutlich höheren Zuwanderung nach Österreich aus als in der Vergangenheit.
- Migranten aus den MOEL zeichnen sich im Vergleich zu anderen Ausländergruppen durch ein geringes Alter und recht hohe Qualifikationen aus. Auch wenn das durchschnittliche Alter im Zeitverlauf steigen dürfte, werden sich voraussichtlich höhere Wohlfahrtsgewinne für Österreich ergeben als bei der Zuwanderung aus den traditionellen Sendeländern.

## **6.1 Vorschläge zur Nutzung des migrationspolitischen Handlungsspielraumes während der Übergangsfristen**

*Graduelle Liberalisierung (insbesondere bei langfristigen Aufenthaltstiteln) unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage*

Der Beitrittsvertrag lässt die Regelungen, Sanktionen und Kontrollen bezüglich des Arbeitsmarktzuganges der Staatsbürger aus den neuen Mitgliedsländern weitgehend in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Es ist daher prinzipiell denkbar, dass einzelne der derzeitigen

Mitgliedsstaaten mit einzelnen neuen Mitgliedsländern bilaterale Abkommen schließen, in denen der gesamte Arbeitsmarktzugang oder gewisse Teile des Arbeitsmarktes (Regionen, Berufe oder auch Qualifikationen) einen erleichterten Arbeitsmarktzugang erlauben.

Aus österreichischer Sicht ist hier zu diskutieren:

- ob eine graduelle Liberalisierung der Arbeitsmärkte einen leichteren Übergang zwischen kontrolliertem und nicht kontrolliertem Zuwanderungsregime ermöglicht als eine plötzliche Freigabe der Zuwanderung
- ob für einen möglichst friktionsfreien Übergang in das Regime einer uneingeschränkten Freizügigkeit, einzelne Bereiche des Arbeitsmarktes früher und andere später liberalisiert werden sollten oder ob die Liberalisierung alle Bereiche gleichermaßen erfassen soll,

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie deuten auf Vorteile einer graduellen Liberalisierung hin. Einer der Hauptgründe für die Übergangsfristen ist es Verwerfungen am Arbeitsmarkt, die durch eine zu rasche Zuwanderung erfolgen können, zu vermeiden. Die Erfahrungen Österreichs mit der Zuwanderung Anfang der frühen neunziger Jahre zeigen, dass eine sehr rasche Zuwanderung zu stärkeren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt führt, als langsamere gleicher Höhe, die sich über einen längeren Zeitraum verteilt.

Bei der Diskussion dieser Frage ist allerdings auch die zeitliche Dimension zu berücksichtigen. Ausgehend von der Tatsache der uneingeschränkten Freizügigkeit der Arbeitskräfte im Jahr 2011 ist hier zu fragen, wann, welche Liberalisierungsschritte zu setzen sind, um eine zu rasche Anpassung der Wanderungsbewegungen am Ende der Periode zu gewähren. Gerade die Bestimmungen hinsichtlich der Zuwanderung von Familienangehörigen, die nach den neuesten WIFO-Prognosen auch für die nächsten beiden Jahre zu erwartenden höheren Arbeitslosenquoten und die Bestimmung, wonach einmal gewährte Erleichterungen des Arbeitsmarktzuganges nicht wieder zurückgenommen werden können, sind Argumente für ein – in der ersten Phase nach dem Beitritt – eher vorsichtiges Vorgehen in der Liberalisierung der Arbeitsmärkte.

Um der doppelten Anforderung einer Liberalisierung des Arbeitsmarktzugangs bei gleichzeitig vorsichtigem Vorgehen in den ersten Jahren der Übergangsfristen zu genügen, wird einiges an Flexibilität von der Zuwanderungspolitik, insbesondere in den ersten Jahren nach dem Beitritt – die überdies noch von einem nicht allzu hohen Wirtschaftswachstum geprägt sein werden – notwendig sein. Das Monitoring und Controlling der Zuwanderungspolitik wird dementsprechend in der Zukunft besonders wichtig sein. Auch hinsichtlich der Bereiche, die einer teilweisen Liberalisierung unterliegen könnten, lassen sich aus der vorliegenden Studie einige Aussagen treffen. Wichtig ist vor allem, dass die Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, weniger negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat als jene niedrig qualifizierter Arbeitskräfte. Dementsprechend könnte dieser Bereich einer rascheren Öffnung unterliegen als die Zuwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte. Wichtig wäre es daher während der

Übergangsfristen steuernd auf das Ausbildungsniveau der Zuwanderer einzuwirken, wobei ein Mix aus Fachkräften und Hochqualifizierten angestrebt werden könnte.

Ein Instrument mit dem die Zuwanderung während der Übergangsfristen gesteuert werden könnte wären bilaterale Abkommen, wie sie zum Beispiel mit Ungarn bereits bestehen. Die notwendigen Abkommen müssten allerdings rasch abgeschlossen werden, um ein Instrument für diese Steuerung in der Hand zu haben. Die Ausgestaltung der Kontingente in diesen Abkommen sollte überdies jedenfalls die Konjunkturlage und die Tatsache, dass nach dem Beitrittsvertrag, einmal gewährte Vergünstigungen nicht mehr zurückgenommen werden können, berücksichtigen.

Eine weitere Möglichkeit wäre dabei einen kleinen Teil der Zuwanderung über multilaterale Abkommen für Personen, die am österreichischen Arbeitsmarkt besonders gute Erfolgchancen haben, zu bewältigen. Im Rahmen dieser Abkommen könnten sich auswanderungswillige Bürger der neuen Mitgliedsländer für einen langfristigen Aufenthalt bewerben. Als Auswahlkriterium sollten dabei – sofern dieses Abkommen nur Staatsbürger der neuen Mitgliedsländer betrifft – ausschließlich allgemeine Qualifikationen (wie Sprachkenntnisse, Ausbildung) herangezogen werden, nicht aber die Nationalität.<sup>22)</sup> In einem solchen Verfahren könnten die Antragsteller danach gereiht werden, wie gut sie den Erfordernissen des österreichischen Arbeitsmarktes entsprechen, und alle jene, die einen niedrigeren Rang haben als die maximal zulässige Zahl der langfristigen Zuwanderer könnten einen unbegrenzten Aufenthaltstitel in Österreich erhalten. Eine Strategie, die sich überwiegend auf Vereinfachungen im Bereich der kurzfristigen Zuwanderung und Familiennachzug beschränkt, sollte bestenfalls als kurzfristiges Instrument in Betracht gezogen werden, weil diese Zuwanderung nicht steuernd auf die Qualifikation der Zuwanderer einwirken kann. Auch Regelungen für einzelne Berufe, Sektoren und Regionen sollten insbesondere im langfristigen Bereich eher nicht angewandt werden, weil einerseits bisherige Erfahrungen mit strukturellen Arbeitskräftenachfrageprognosen, eine nur geringe Prognosegüte vorschlagen und andererseits nur dort ein Bedarf signalisiert werden kann, wo es in Österreich bereits Aktivitäten gibt, damit würde tendenziell der strukturkonservierenden Wirkung der Zuwanderung Vorschub geleistet.

Ein weiterer Bereich, der sich für eine graduelle Liberalisierung anbietet ist der Bereich des grenzüberschreitenden Pendelns. Die vorliegende Studie zeigt, dass es gerade in diesem Bereich erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich des zu erwartenden Pendlerpotentials gibt: Umso wichtiger ist es sich in den nächsten Jahren über eine graduelle Liberalisierung, die auf die Aufnahmefähigkeit der Grenzregionen Rücksicht nimmt, an dieses Potential heranzutasten.

---

<sup>22)</sup> Dies lässt sich dadurch rechtfertigen, dass die kulturellen Unterschiede unter den neuen Mitgliedsländern deutlich geringer sind als in Situationen, in denen solche Abkommen für die gesamte Zuwanderung gelten und löst überdies das Problem, dass in diesem Fall keine Konflikte über die Höhe der Kontingente nach Ländern entstehen könnten.



Die derzeitige institutionelle Ausgestaltung der Pendlerregelungen und Grenzgängerabkommen könnten dabei in der Laufzeit der Übergangsfristen verändert werden. Gegenwärtig gelten diese Abkommen nur für die unmittelbare Grenzregion (und die Städte Rust und Eisenstadt). Diese Beschränkung birgt auf Sicht einige Gefahren. Insbesondere sind die unmittelbaren Grenzregionen wohl zu klein, um das gesamte Pendlerpotential aufzunehmen und die Ergebnisse quantitativer Szenarien zeigen, dass ein großer Teil der Pendler in die Städte und das Umland der Städte Österreichs gehen sollten, die im Grenzgängerabkommen nicht erreichbar sind.

Eine "Umlenkung" dieser Pendlerpotentiale in die Grenzregion während der Übergangsfrist würde für diese Regionen wohl zu stärkeren Arbeitsmarktproblemen führen und überdies nach der Regulierung zu einer Verschiebung des regionalen Arbeitskräfteangebotes innerhalb Österreichs beitragen. Die anstrebenswerte quantitative Ausweitung dieser Abkommen könnte daher Hand in Hand mit einer regionalen Ausweitung der Zuwanderung gehen, um auf diese Weise eine künstliche regionale Konzentration der Pendler zu vermeiden.

#### *Schaffung von Informationsgrundlagen und außenpolitische Herausforderungen*

Aufgrund der Regelung der Übergangsfristen können überdies die Entscheidungen Österreichs kaum unabhängig von der Politik anderer Staaten gesehen werden. So könnten Liberalisierungen in anderen EU-Ländern den gewünschten Effekt haben, dass wanderungswillige Staatsbürger der neuen Mitgliedsstaaten in weiter entfernte Länder wandern und somit den Migrationsdruck an der Grenze verringern. Sie könnten aber auch den negativen Effekt haben, dass dadurch vor allem die höher Qualifizierten in andere Länder wandern und Österreich nur spätere, weniger hoch qualifizierte Migrantenkohorten erhält. Auch dies erhöht die Flexibilitätsanforderungen an die Zuwanderungspolitik. Eine Zusammenarbeit und regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit Ländern, die die Übergangsfristen nicht mehr anwenden und mit Ländern, die erfahrungsgemäß einen großen Anteil der Migranten aus diesen Ländern erhalten, wird daher von besonderer Bedeutung sein.

Noch wichtiger als die Rückwirkungen der Zuwanderungspolitik anderer Länder wird die Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedsländern in der Übergangsphase sein. Um die Chancen der Erweiterung möglichst effizient zu nutzen, könnte versucht werden die bestehenden Möglichkeiten der bilateralen Zusammenarbeit zu nutzen, um die immer wieder anstehenden Diskussionen über das Ende der Übergangsfristen sachlich zu führen. Um aufwändige und teure Verhandlungen zu vermeiden, wäre vor allem ein nachvollziehbares Instrumentarium, welches nur aufgrund sachlicher Kriterien über die Zuwandernden ohne Ansicht ihrer Nationalität diskriminiert, sicherlich wünschenswert.

In Teilen bietet das bestehende migrationspolitische Instrumentarium durchaus Ansatzpunkte für eine solche Politik. So werden zum Beispiel im Rahmen der Grenzgängerabkommen Anträge seitens der Arbeitswilligen gestellt. Diese könnten durchaus ausgewertet werden und würden eine wesentliche Erleichterung für die Diskussion darstellen. Informationen über die

Zahl der Anträge, die gestellt werden und die Anzahl der angesprochenen Personen, die dann tatsächlich zum Pendeln bereit sind, könnten als Indikatoren über das bestehende Pendlerpotential herangezogen werden und über die in den Anträgen erhobenen persönlichen Merkmale der AntragstellerInnen (Beruf, Geschlecht, Alter, Ausbildung usw.) könnten wertvolle Hinweise über die Struktur der PendlerInnen erhalten werden.

Bei entsprechender Aufbereitung und Erfassung könnte dieses Zahlenmaterial somit eine wichtige faktische Grundlage bei Diskussionen mit der Kommission und den neuen Mitgliedsländern darstellen, die wesentlich rascher verfügbar und überdies verlässlicher wäre als ökonomische Studien.

In anderen Bereichen unterstützt die bestehende Zuwanderungspolitik das Anliegen einer solchen transparenten Diskussionsgrundlage hingegen nicht so gut. Insbesondere im Bereich des Aufenthalts ohne Arbeitsmarktzugang könnten durch eine Aufbereitung, Meldungen hinsichtlich persönlicher Charakteristika und Familiencharakteristika wichtige Aufschlüsse über das Zuwanderungspotential aus dem Familiennachzug generiert werden. Auch eine verstärkte Fokussierung auf bi- oder multilaterale Abkommen (z.B. die oben skizzierten Hochqualifizierten-Abkommen), in denen Anträge generiert und ausgewertet werden, könnten wichtige Aufschlüsse auf die Anzahl der Zuwanderungswilligen und ihre Struktur geben. Ein Instrument, welches über die Diskussionsgrundlage hinaus wichtige Steuerungsmöglichkeiten für die Wanderungspolitik erlauben würde.

Bei diesen Vorschlägen sind immer auch die Kosten der Datenerfassung mit zu berücksichtigen. Allerdings zeigen gerade die Erfahrungen mit der Debatte vor der Unterschrift des Beitrittsabkommens, dass in einer politischen Diskussion auf europäischer Ebene solche faktischen Informationen notwendig sind, um eine sachliche Diskussion zu ermöglichen. Wird in den Datenerfassungen zu einzelnen Politiken die Information nicht mitgesammelt, muss sie oftmals über teure und weniger verlässliche Studien und Befragungen nachträglich erhoben werden.

### *Anpassungen in der Umsetzung und Kontrolle der Übergangsregelungen*

Schlussendlich wird in Österreich zu diskutieren sein, wie die Übergangsfristen administriert werden. Dabei werden vor allem die Fragen zu beantworten sein, wie die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes während der Übergangsfristen gewährleistet wird und welche vorbereitenden Maßnahmen von Seiten Österreichs während der Übergangsfristen getroffen werden können, damit der Übergang in die Freizügigkeit möglichst ohne Probleme bewältigt werden kann. Besonders wichtig ist es hier nationale Rechtsgrundlagen auf Umgehungsmöglichkeiten der Übergangsfristen zu überprüfen.

## 6.2 Flankierende Maßnahmen

Neben den direkten migrationspolitischen Handlungsmöglichkeiten ergibt sich ein breites Spektrum an potentiellen flankierenden Maßnahmen. Beispiele für solche Maßnahmen können in folgenden Bereichen genannt werden.

Maßnahmen zur Verringerung des Migrationspotentials – Da die Unterschiede im Lebensniveau zu den Hauptbestimmungsfaktoren der (Arbeits-) Migration gehören, verringert jeglicher zusätzlicher Wachstumsimpuls in den Ländern die Anreize zur Migration. Aus Sicht der Verringerung des Migrationanreizes ist es daher für Österreich besonders wichtig, dass Gelder der EU-Regionalförderungen in den MOEL effizient für offensive Wachstumsstrategien eingesetzt werden. Österreich könnte dazu durch verstärkten Austausch von Experten auf Ebene der für Regionalentwicklung zuständigen Ämter aber auch über Hilfestellungen bei der für die Programmplanungsdokumente notwendigen Expertise beitragen. Bei den grenznahen MOEL Regionen könnte überdies die bestehende Institution der EURREGIO's bereits heute dazu verwendet werden, regionale Entwicklungsimpulse zu setzen.

Schlussendlich können, durch einen höheren Informationsstand über die in der österreichischen Wirtschaft benötigten Arbeitskräfte, unrealistische Vorstellungen potentieller Migranten korrigiert und somit das Migrationspotential verringert werden. Dies trifft insbesondere im Bereich der organisierten illegalen Migration zu.

Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage nach Migranten – Neben den Maßnahmen zur Verringerung des Migrationspotentials, gilt es auch Maßnahmen zur Reduktion der Nachfrage nach Zuwanderung zu ergreifen. Eine besonders hohe Nachfrage nach Zuwanderern besteht in Situationen, in denen es Arbeitgebern gelingt, von Zuwanderern eine ähnliche Arbeitsleistung wie von einheimischen Arbeitskräften zu einem günstigeren Lohn oder aber eine größere Arbeitsleistung zum gleichen Lohn zu erhalten. Am deutlichsten tritt dies bei illegalen Zuwanderern auf, hier erspart sich der Arbeitgeber selbst bei gleichen Nettolöhnen wie bei legalen Arbeitskräften, Steuern und Sozialabgaben. Allerdings kann auch die Umgehung des Kollektivvertrages (etwa durch eine falsche Einstufung der legalen ausländischen Arbeitskraft) und des Arbeitsrechtes (durch schlechtere Arbeitsbedingungen oder längere Arbeitszeiten) zusätzliche Anreize zur Anstellung von Migranten liefern.

Wird diese Umgehung nicht ebenso sanktioniert wie die Beschäftigung von Schwarzarbeitern entsteht dadurch ein zusätzlicher Anreiz zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften, bei denen solche Umgehungen aufgrund eines geringeren Informationsstandes über ihre Rechte leichter fallen. Eine Kontrolle am Arbeitsort ist daher, neben einer Aufklärung der Zuwanderer über ihre Rechte, ein wichtiges Element, um die Nachfrage nach Migranten zu beschränken.

Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern – Die derzeitige Struktur der ausländischen Beschäftigten konzentriert sich nur auf wenige Branchen. Der österreichische Arbeitsmarkt ist zwischen inländischen und ausländischen Arbeitskräften stark segmentiert. Dies verringert die Integrati-

onkapazitäten Österreichs. Aufgrund der Segmentierung können zusätzliche Arbeitskräfte nur dann aufgenommen werden, wenn in den typischen „Gastarbeiterbranchen“ keine heimischen Arbeitskräfte mehr gewünscht werden. Es wird bei einer höheren Zuwanderung darauf ankommen, die bestehende Integrationskapazität in Österreich deutlich zu erhöhen. Dies erfordert vor allem Anstrengungen im Bereich der sprachlichen und gesellschaftlichen Integration.

Verteilungspolitische Maßnahmen – Schlussendlich können die in dieser Studie dargestellten Verteilungseffekte von Zuwanderung durch Maßnahmen, die geeignet sind, im Segment niedrig Qualifizierten und geringen Einkommen den Lohndruck zu verringern und die Beschäftigung zu erhöhen, zumindest gemildert werden. Neben einer Vielzahl an steuerpolitischen Maßnahmen (wie zum Beispiel eine Senkung der Lohnnebenkosten im Bereich der geringen Einkommen) bieten sich hier auch verstärkte Schulungsmaßnahmen und insbesondere Umsetzung von Maßnahmen zum lebensbegleitenden Lernen, um auf diese Weise in dem besonders gefährdeten Segment der niedrig qualifizierteren Arbeitskräfte zu einem Rückgang des Angebots beizutragen.

Insgesamt verlangt – neben den allgemein-beschäftigungspolitischen Herausforderungen – auch die EU-Osterweiterung nach einer aktiven Rolle der Arbeitsmarkt-Betreuungseinrichtungen (AMS in Österreich). In Österreich wird weiters arbeitsmarktpolitisch auf jene Gruppen besonders Bedacht zu nehmen sein, die vom Verdrängungsprozess am stärksten betroffen sein werden. Trotz dieser Maßnahmen ist zu erwarten, dass die Arbeitsmarktanpassung langfristig einen Lohndruck (insbesondere bei den weniger qualifizierten Arbeitskräften) und damit geringere Lohnzuwachsrate verursachen wird.

### **6.3 Vorbereitung auf die Zeit nach Erteilung der Freizügigkeit**

Schlussendlich ist im Design aller Maßnahmen während der Übergangsfristen zu berücksichtigen, dass diese spätestens im Jahr 2011 enden werden. Aber auch nach Auslaufen der Übergangsfristen wird es notwendig sein, die grenzüberschreitenden Arbeitsmarktverflechtungen zu beobachten und EU-konforme Eingriffsmöglichkeiten zu entwickeln, wie im Falle von unerwünschten Entwicklungen (für Österreich und die beteiligten MOEL) gegengesteuert werden kann. Im Rahmen einer Vorbereitung auf die Zeit nach den Übergangsfristen müssen institutionelle Voraussetzungen geschaffen werden, um auch in der Phase nach der Freizügigkeit der Arbeitskräfte Lenkungsmöglichkeiten zu erhalten:

Ein Ansatzpunkt ist dabei das System der staatlichen Arbeitsmarktvermittlung. Durch den Aufbau effizienter grenzüberschreitender Arbeitsmarkt-Informationen- und -vermittlungssysteme, kann die Lenkungsfunction der Arbeitsmarktvermittlung auch nach der Freizügigkeit zur Lenkung einzelner Arbeitskräfte benützt werden. Schon alleine die Information, dass für eine gewisse Qualifikation keine Arbeitsplätze in Österreich vorhanden sind, für andere aber schon, kann migrationslenkend wirken.

Auch könnte ein Gremium – besetzt mit Vertretern Österreichs und der angrenzenden MOEL – gebildet werden, das basierend auf einer gemeinsamen Informationsgrundlage Problemlagen, vor allem regionaler Arbeitsmärkte bearbeiten und geeignete Strategien zur Bewältigung von Problemen erarbeiten soll.

Wichtig für das reibungslose und weitgehend konfliktfreie Funktionieren einer solchen Arbeitsmarktpolitik ist das Vertrauen aller Beteiligten in die gemeinsame Informationsbasis. Mit der Einrichtung sollte daher möglichst rasch begonnen werden, um dessen Einsatz noch während der Übergangsfristen optimieren zu können. Ein Beispiel für die, für die Umsetzung dieses Vorhabens notwendigen Vorbereitungsschritte sind grenzüberschreitende Arbeitsmarkt-Monitoringsysteme, beziehungsweise grenzüberschreitende Studien, deren Ziel es ist, eine detaillierte grenzüberschreitend zugängliche Informationsbasis zu erstellen. Dadurch werden sowohl die Kenntnisse der jeweiligen Arbeitsmarktsituation verbessert und damit die informatorische Voraussetzung für Kooperation zwischen arbeitsmarktpolitischen Akteuren geschaffen, als auch die Möglichkeit geboten, politische Vorhaben an die Rahmenbedingungen anzupassen und gemeinsame Vorhaben zu diskutieren, formulieren und umzusetzen.

Für die weitere Ausnutzung dieser Systeme wäre es allerdings wichtig zu überlegen, wie diese von einer reinen Beobachtungs- und Informationsaustauschbasis auf konkrete Handlungsebenen erweitert werden können. Auch hierzu bietet sich an, auf bestehende Initiativen (wie zum Beispiel Kooperationen zwischen AMS-Geschäftsstellen mit Partnern aus den neuen Mitgliedsländern und grenzüberschreitende Beschäftigungspakte) zurückzugreifen und diese verstärkt auf eine operative Ebene zu konzentrieren.

## Literaturhinweise

- Alecke, B., Untied, G., Migration aus den EU-Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union, Manuskript, GEFRA, Münster, 1999.
- Altonji, J. G., Card, D., The effects of Immigration on Labor Market Outcomes of Less Skilled Natives, in Abowd, John M. und Richard B. Freeman (Hrsg.), 1991.
- Barro, R. J., Sala-i-Martin, X., Economic Growth, McGraw-Hill, New York, 1995.
- Beer, E. et al., Die Erweiterung der Europäischen Union mit 1. Mai 2004: Was wird sich für uns ändern, Kommentar zu Beitrittsvertrag Aus Sicht der österreichischen ArbeitnehmerInnen, Arbeiterkammer Österreich, Wien, 2003.
- Biffi, G., "Migration und the Labor market in Austria", in OECD Migration und Development, Paris, 1994, S. 49–53.
- Biffi, G., et al., Ökonomische und strukturelle Aspekte der Ausländerbeschäftigung in Österreich, Studie im Auftrag des AMS, WIFO, Wien, 1997.
- Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., Zur Niederlassung von Ausländern in Österreich, Studie des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres, Wien, 2003.
- Birner, A., Huber, P., Winkler, P., Schätzung des Potentials an Einpendlern und Arbeitsmigranten aus den MOEL und regionale Arbeitsmarktwirkungen, in Palme et al., 1999.
- Boeri, T., Brücker, H., (Hrsg.) The Impact of Eastern Enlargement on Employment und Wages in the EU Member States, Manuskript, European Integration Consortium, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW, 2001.
- Breuss, F., Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Member states, WIFO-Working Papers No. 43, Austrian Institute for Economic Research, Vienna, 2001.
- Breuss, F., Schebeck, F., Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung für Österreich, WIFO-Monatsberichte, 11/1998, 1998, S. 741-750.
- Brücker, H., Boeri, T., The Impact of Eastern Enlargement on Employment und Wages in the EU Member States, Manuskript, European Integration Consortium, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW, 1999.
- Brücker, H., Franzmeyer, F., "Europäische Union Osterweiterung und Arbeitskräftemigration", DIW Wochenbericht 5, S. 89–96, 1997.
- Brücker, H., Will EU Labor Markets be Swamped By Migrants From the East? – Some Lessons from Post-war Migration to Germany, Paper Presented at the Workshop Eastern Enlargement and Migration, NOBE/CEPS, Bussels, 17. November 2001.
- Burda, M.C., Migration and the Option Value of Waiting, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper: 1229, August 1995.
- Cameron, G., Muelbauer, J., "The housing Market and regional Commuting and Migration Choices", scottish Journal of political economy, 1998, S. 420–446.
- Cameron, G., Muelbauer, J., The housing Market and regional Commuting and Migration Choices, CEPR Discussion Paper No. 1945, London, 1999.
- Fassmann, H., Hintermann, C., Migrationspotential Ostmitteleuropa, ISR-Forschungsberichte 15, Institut für Stadt- und Regionalforschung, Wien, 1997.
- Fertig, M., Potential Migration from the East to Germany: Time Series Analysis und Scenario, unveröffentlichtes Manuskript, Heidelberg, 1999.
- Fertig M.; Schmidt C.M. Aggregate – Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future migration Streams, IZA Working Paper No 183, Bonn, 2000.

- Harris, J.R., Todaro, M.P., "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis," *American Economic Review* 60 (1), 1970, 120-142.
- Hatton, T. J., "A model of U.K. Emigration 1870 – 1913, the *Review of Economics und Statistics*", 1995, S. 407–415.
- Hofer, H., Huber, P., (2001a) Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Union auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Preparity Teilprojekt 9, WIFO, Wien, 2001.
- Hofer, H., Huber, P., The Wage and Mobility Effects of Trade and Migration on the Austrian Labour Market, *Empirica*, 2003.
- Hofer, H., Huber, P., Wage and Mobility Effects of Trade on the Austrian Labor Market, Institut für höhere Studien und Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1999.
- Hofer, H., Pichelmann, K., Schuh, A.U., Price and Quantity Adjustments in the Austrian Labor Market, Institute for Advanced Studies, Economic Series 57, Vienna, 1998.
- Hofer, H., The Impact of Emigration on Host Country's Wages und Unemployment, in Pichelmann, Karl (Hrsg.) *The Economic Consequences of Eastern Enlargement of the European Union – The Austrian View*, IHS, März, 1998.
- Hönekopp, E., "EU–Osterweiterung: Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedsländer der Europäischen Union", *EZFF Occasional Papers* Nr. 22, 1999, S. 116–142.
- Huber, P., Regional Impact of EU – Enlargement on Austria, in Karl Pichelmann (Hrsg.) *The Economic Consequences of Eastern Enlargement of the European Union – The Austrian View*, IHS, März, 1998.
- Huber, P., Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Union auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Preparity Teilprojekt 9, WIFO, Wien, 2001.
- Huber, P., (2001a), Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Union auf das Arbeitskräfteangebot, Preparity Teilprojekt 10, WIFO, Wien, 2001.
- Huber, P., Pichelmann, K., "Osterweiterung, struktureller Wandel und Arbeitsmärkte", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1998, (4), S. 339–349.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., "Eastern Enlargement of the EU: How Much Is It Worth For Austria?", *CEPR Working Paper* (1786), London, 1998.
- Keuschnigg, Ch., Kohler, W., Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States Final Report, The Case of Austria, Study XIX/B1/9801, Manuscript, Brüssel, 1999.
- Leigh, P. J., "Are Compensating Wages Paid for Time Spent Commuting", *Applied Economics*, 1986, S. 1.203–1.213.
- Lowe, J.M; Sen, A., Gravity Model Applications in Health Planning: Analysis of an Urban Hospital Market, *Journal of Regional Science*, August 1996; 36(3): S. 437-461.
- Nickell, S.J., Biases in dynamic models with fixed effects. *Econometrica*, Jg. 42, 1979, S. 1.417-1.426.
- Pichelmann, K., (Hrsg.) *The Economic Consequences of Eastern Enlargement of the European Union – The Austrian View*, IHS, März, 1998.
- Punpuing, S., "Correlates of Commuting Patterns: A Case Study of Bangkok, Thailand, *Urban Studies*", 1993, S. 527-546.
- Rowendahl, J., Rietveld, P., "Changes in Commuting distances of Dutch Households", *Urban Studies*, 1994, S. 1.545–1.557.
- Rowendahl, J., "Spatial Job Search and Commuting Distances, *Regional Science and Urban Economics*", 29, 1999, S. 491–517.
- Salt, J. UA. Assessment of possible Migration pressure and its labour market impact following EU Enlargement to central and eastern Europe, Part 1, Department of Education and Employment, London Sinn, H. W., EU-Enlargement, Migration und Lessons from German Unification, *CEPR Working Paper* No. 2.174, Centre for Economic Policy Research, London, 1999.
- Sjaastad, L.A., The Costs and Returns of Human Migration, *Journal of Political Economy*, Jg. 70, 1962, S. 80-83.

- Sik, E., The social, economic und Legal Aspects of Migration in contemporary Hungary in Relation to the accession to the European Union, Centre for Migration und Refugee Studies, Hungarian Academie of Sciences, Budapest, 1998.
- Thorsen, I., Gitlesen, J. P., "Empirical Evaluation of Alternative Model Specifications to Predict Commuting Flows", *Journal-of-Regional-Science*; 38(2), May 1998, S. 273–92.
- Wales, T. J., "Labour supply and Commuting Time", *Journal of Econometrics*, 1978, S. 215–226.
- Wallace, C., Migration Potential in central und Eastern Europe, IOM – International Organization for Migration, Geneva, 1998.
- Walterskirchen, E., Dietz, R., Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt, Studie des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien, 1998.
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., Do Immigrants Displace Native Workers? The Austrian Experience, CEPR Working Paper 991 forthcoming in *Journal of Population Economics*, 1994.
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991, in Holzmann, Robert und Reinhard Neck (Eds.) *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, pp. 473-491.
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., (1996b), Immigration, Trade and Austrian Unemployment, CEPR Discussion Paper No 1346, 1996.
- Winter-Ebmer, R., Zimmermann, K. F., (2000) East west Trade and Migration: The Austro – German Case, , in Faini, Ricardo; De Melo, Jaime; Zimmermann, Klaus F. (Eds.) *Migration – The Controversies and the Evidence*, Cambridge University Press, 2000, pp. 296–326.



## Anhang 1: Migrationspotentiale

### Übersicht A1: Simulation des Migrationspotentials

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2025	2030
	<b>Nettomigration (Personen)</b>													
	Mittleres Szenario													
MOEL 10	22.054	23.481	23.647	22.920	21.395	19.348	17.039	14.635	12.364	10.282	8.438	6.845	529	64
MOEL 8	19.973	21.720	22.254	21.812	20.540	18.711	16.586	14.317	12.168	10.184	8.415	6.881	658	154
MOEL 2	2.081	1.761	1.393	1.108	855	637	453	318	196	99	22	-36	-128	-90
	Hohes Szenario													
MOEL 10	22.608	24.438	25.075	24.850	23.820	22.229	20.314	18.230	16.210	14.314	12.600	11.092	4.754	4.227
MOEL 8	20.179	22.265	23.220	23.241	22.435	21.042	19.298	17.342	15.442	13.647	12.013	10.571	4.380	3.822
MOEL 2	2.429	2.173	1.855	1.609	1.385	1.187	1.016	888	767	668	586	521	374	405
	Niedriges Szenario													
MOEL 10	22.019	23.099	22.812	21.544	19.499	17.003	14.340	11.680	9.250	7.087	5.223	3.657	-1.787	-1.927
MOEL 8	19.301	20.568	20.594	19.667	17.978	15.825	13.473	11.073	8.870	6.892	5.177	3.727	-1.476	-1.667
MOEL 2	2.718	2.531	2.218	1.877	1.521	1.178	867	607	380	194	46	-70	-311	-259
	<b>Ausländische Wohnbevölkerung (Personen)</b>													
	Mittleres Szenario													
MOEL 10	105.089	128.569	152.217	175.136	196.531	215.879	232.918	247.553	259.917	270.199	278.637	285.482	308.849	309.398
MOEL 8	80.358	102.078	124.332	146.144	166.684	185.395	201.981	216.299	228.467	238.650	247.066	253.947	278.586	279.668
MOEL 2	24.730	26.491	27.885	28.992	29.847	30.483	30.937	31.255	31.450	31.549	31.571	31.535	30.263	29.730
	Hohes Szenario													
MOEL 10	105.643	130.081	155.156	180.006	203.826	226.055	246.369	264.599	280.809	295.123	307.722	318.814	385.112	406.470
MOEL 8	80.564	102.829	126.050	149.291	171.725	192.767	212.065	229.407	244.850	258.496	270.509	281.080	343.420	362.827
MOEL 2	25.079	27.251	29.106	30.716	32.101	33.288	34.304	35.192	35.959	36.627	37.213	37.734	41.692	43.643
	Niedriges Szenario													
MOEL 10	94.127	117.226	140.038	161.583	181.082	198.085	212.425	224.105	233.354	240.441	245.664	249.321	245.494	235.590
MOEL 8	79.687	100.255	120.848	140.515	158.493	174.318	187.792	198.865	207.735	214.627	219.804	223.530	222.532	214.037
MOEL 2	14.441	16.972	19.190	21.068	22.588	23.766	24.633	25.240	25.620	25.814	25.860	25.791	22.962	21.553

Vgl. Text zu den Annahmen der Szenarien.

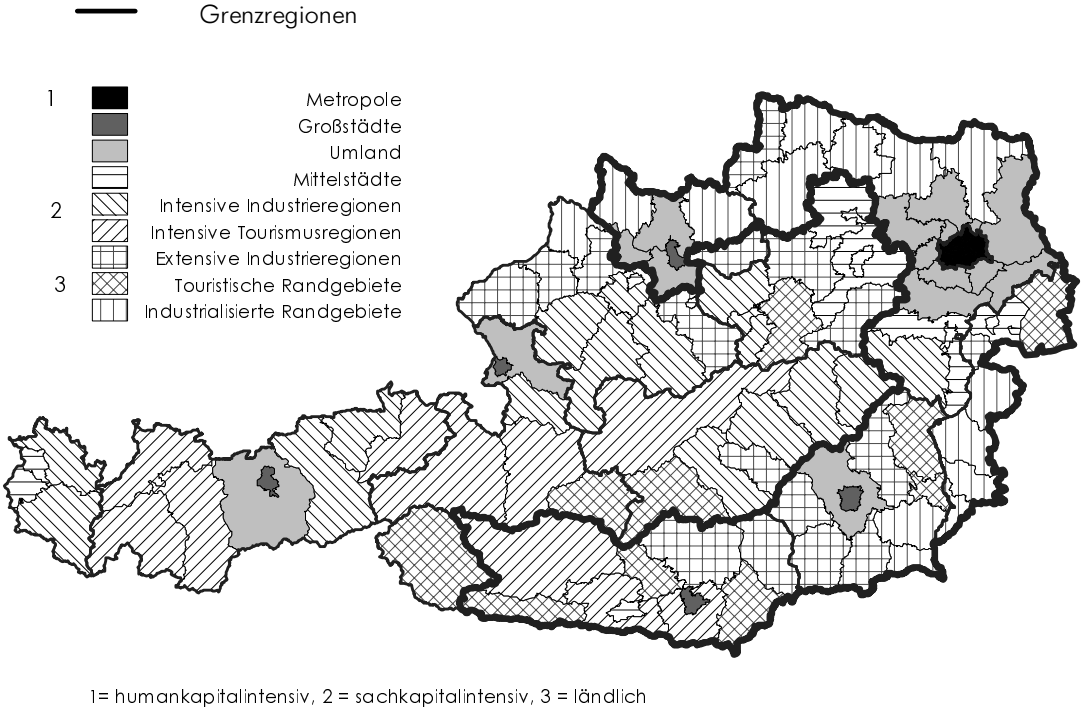
Übersicht A2: Simulation unterschiedlicher Übergangsfristen  
Einführung der Freizügigkeit

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030
<b>MOEL 8</b>															
Nettomigration (Personen)															
2004	19.973	21.720	22.254	21.812	20.540	18.711	16.586	14.317	12.168	10.184	8.415	6.881	2.350	658	154
2006	1.916	2.057	20.361	21.819	22.150	21.485	20.065	18.110	15.964	13.777	11.686	9.773	3.576	1.095	301
2009	1.916	2.057	2.211	2.380	2.565	20.985	21.950	21.806	20.808	19.182	17.189	15.048	6.285	2.118	653
2011	1.916	2.057	2.211	2.380	2.565	2.769	2.994	21.258	21.863	21.466	20.276	18.546	8.785	3.149	1.018
Ausländische Wohnbevölkerung (Personen)															
2004	80.358	102.078	124.332	146.144	166.684	185.395	201.981	216.299	228.467	238.650	247.066	253.947	273.081	278.586	279.668
2006	62.301	64.358	84.719	106.538	128.688	150.173	170.237	188.347	204.311	218.088	229.774	239.548	267.808	276.790	279.070
2009	62.301	64.358	66.569	68.948	71.514	92.499	114.448	136.255	157.063	176.245	193.434	208.482	255.576	272.519	277.636
2011	62.301	64.358	66.569	68.948	71.514	74.283	77.277	98.535	120.397	141.863	162.139	180.685	243.399	268.110	276.138
<b>MOEL 2</b>															
Nettomigration (Personen)															
2004	1.855	1.530	1.172	907	677	484	324	210	107	26	-37	-84	-169	-133	-92
2006	498	509	521	532	1.503	1.227	975	768	577	418	286	180	-79	-104	-82
2009	498	509	521	532	545	557	570	1.085	862	667	500	360	-13	-82	-75
2011	498	509	521	532	545	557	570	583	596	784	606	454	26	-69	-71
Ausländische Wohnbevölkerung (Personen)															
2004	26.410	27.940	29.112	30.018	30.695	31.179	31.504	31.714	31.821	31.847	31.810	31.726	30.996	30.283	29.737
2006	23.147	23.656	24.177	24.709	26.213	27.440	28.415	29.183	29.761	30.178	30.464	30.644	30.642	30.168	29.699
2009	23.147	23.656	24.177	24.709	25.254	25.811	26.380	27.465	28.328	28.995	29.495	29.855	30.374	30.081	29.671
2011	23.147	23.656	24.177	24.709	25.254	25.811	26.380	26.963	27.559	28.343	28.949	29.403	30.215	30.029	29.654
<b>MOEL 10</b>															
Nettomigration (Personen)															
2004	21.827	23.250	23.426	22.718	21.217	19.195	16.910	14.528	12.275	10.210	8.379	6.797	2.181	524	62
2006	2.414	2.566	20.882	22.351	23.653	22.712	21.040	18.878	16.541	14.195	11.972	9.953	3.497	990	219
2009	2.414	2.566	2.731	2.912	3.110	21.542	22.519	22.891	21.670	19.849	17.689	15.409	6.272	2.035	578
2011	2.414	2.566	2.731	2.912	3.110	3.326	3.564	21.840	22.459	22.250	20.882	19.001	8.810	3.080	947
Ausländische Wohnbevölkerung (Personen)															
2004	106.768	130.018	153.444	176.162	197.379	216.575	233.485	248.012	260.288	270.497	278.876	285.673	304.078	308.869	309.405
2006	85.448	88.014	108.896	131.247	154.901	177.613	198.653	217.531	234.072	248.267	260.239	270.192	298.450	306.958	308.770
2009	85.448	88.014	90.746	93.658	96.768	118.310	140.829	163.720	185.390	205.240	222.928	238.337	285.951	302.601	307.308
2011	85.448	88.014	90.746	93.658	96.768	100.094	103.658	125.498	147.956	170.206	191.088	210.089	273.614	298.139	305.792

Vgl. Text zu den Annahmen der Szenarien.

# Anhang 2: Definition der Regionstypen

Abbildung A1: "Grenzregion" und "Wirtschaftsregionen"



Q: Palme (1995.)

Übersicht A3: Zuordnung der politischen Bezirke zu den Wirtschaftsregionen

Wirtschaftsregion	Politischer Bezirk	Wirtschaftsregion	Politischer Bezirk
Metropole	900 Wien	Intensive Tourismusregionen	702 Imst
Großstädte	601 Graz		704 Kitzbühel
	701 Innsbruck-Stadt		204 Klagenfurt Land
	201 Klagenfurt (Stadt)		706 Landeck
	401 Linz		612 Liezen
	501 Salzburg		708 Reutte
Umland	306 Baden		504 Sankt Johann im Pongau
	307 Bruck an der Leitha		206 Spittal an der Drau
	405 Eferding		207 Villach Land
	308 Gänserndorf	Extensive Industrieregionen	506 Zell am See
	606 Graz-Umgebung		404 Braunau am Inn
	703 Innsbruck-Land		603 Deutschlandsberg
	312 Korneuburg		309 Gmünd
	410 Linz-Land		408 Grieskirchen
	317 Mödling		609 Knittelfeld
	503 Salzburg-Umgebung		610 Leibnitz
	321 Tulln		314 Lilienfeld
	416 Urfahr-Umgebung		106 Mattersburg
	324 Wien-Umgebung		315 Melk
Mittelstädte	803 Dornbirn		411 Perg
	103 Eisenstadt (Land)		412 Ried im Innkreis
	101 Eisenstadt (Stadt)		205 Sankt Veit an der Glan
	804 Feldkirch		415 Steyr-Land
	313 Krems an der Donau (Land)		616 Voitsberg
	301 Krems an der Donau (Stadt)		617 Weiz
	102 Rust		209 Wolfsberg
	319 St. Pölten (Land)	Touristische Randgebiete	210 Feldkirchen
	302 St. Pölten (Stadt)		605 Fürstenfeld
	402 Steyr		607 Hartberg
	202 Villach (Stadt)		203 Hermagor
	403 Wels		707 Lienz
Intensive Industrieregionen	305 Amstetten		614 Murau
	801 Bludenz		107 Neusiedl am See
	802 Bregenz		320 Scheibbs
	602 Bruck an der Mur		505 Tamsweg
	407 Gmunden		208 Völkermarkt
	502 Hallein	Industrialisierte Randgebiete	615 Bad Radkersburg
	608 Judenburg		604 Feldbach
	409 Kirchdorf an der Krems		406 Freistadt
	705 Kufstein		104 Güssing
	611 Leoben		310 Hollabrunn
	613 Mürzzuschlag		311 Horn
	318 Neunkirchen		105 Jennersdorf
	709 Schwaz		316 Mistelbach
	417 Vöcklabruck		108 Oberpullendorf
	303 Waidhofen an der Ybbs		109 Oberwart
	418 Wels-Land		413 Rohrbach
			414 Schärding
			322 Waidhofen an der Thaya
			325 Zwettl

Q: Palme (1995).

© 2003 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

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: 20,00 €, Download kostenlos:

[http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=24640](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=24640)