

AUSWIRKUNGEN VON MIGRATION AUF DIE WIRTSCHAFT: WAS WIR WISSEN, WAS WIR NICHT WISSEN UND WAS WIR TUN SOLLTEN

Peter Huber

Die Asylnmigration nach Österreich lag 2015 bei fast 89.000 Anträgen. In den ersten fünf Monaten 2016 wurden weitere 22.435 Asylanträge gestellt. Zuwanderung dieser Größenordnung führt nicht nur in Österreich zu Sorgen der Bevölkerung hinsichtlich der Sicherheit ihrer Arbeitsplätze und der Kosten dieser Zuwanderung für die sozialen Sicherungssysteme. Dementsprechend sind auch die Auswirkungen von Zuwanderung eines der dichtest erforschten Themen in den Wirtschaftswissenschaften. Diese Forschung bezieht sich dabei zumeist auf Arbeitsmigration und stellt vor allem die Arbeitsmarktwirkungen von Zuwanderung in den Mittelpunkt des Interesses. Implizit oder explizit wählen die meisten dieser Studien ein einfaches Arbeitsangebots- und -nachfragemodell des Arbeitsmarktes als theoretischen Ausgangspunkt. In diesem hat Zuwanderung vier zentrale Auswirkungen:

- Erstens sinken die Löhne, wobei die Höhe des Lohnverlustes vom Verlauf von Arbeitsnachfrage und -angebot abhängt. Je stärker das Arbeitsangebot und je schwächer die Arbeitsnachfrage auf Lohnänderungen reagieren, desto weniger sinken die Löhne.
- Zweitens steigt die Gesamtbeschäftigung (inklusive der neu Zugewanderten), während die Beschäftigung inländischer und alteingesessener ausländischer Arbeitskräfte sinkt. Die Höhe dieses Verdrängungseffektes hängt dabei ebenfalls vom Verlauf von Arbeitsnachfrage und -angebot ab. Je stärker das Arbeitsangebot und je schwächer die Arbeitsnachfrage auf Lohnänderungen reagieren, desto stärker ist der Verdrängungseffekt.
- Drittens steigt die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, da die erhöhte Beschäftigung bei geringeren Löhnen zu höheren gesamtwirtschaftlichen Gewinnen führt, die die Lohnverluste mehr als kompensieren. Die Verteilung der Wohlfahrt unter InländerInnen ändert sich

demzufolge aber ebenfalls. Die Gewinneinkommen steigen, während die Löhne sinken.

- Viertens steigt das Wirtschaftswachstum. Dies schon alleine deswegen, weil eine höhere Beschäftigung auch eine höhere Produktion bedingt.

Eine der vielen wichtigen Modellannahmen, die in der Praxis zumindest für Österreich nicht gegeben sind, ist die Annahme einer geschlossenen Volkswirtschaft. Im (für Österreich) relevanteren Fall einer kleinen offenen Volkswirtschaft stärken die sinkenden Löhne die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Dies wiederum erhöht die Exporte. Im Extremfall, in dem diese Anpassung sehr rasch erfolgt, kompensiert die steigende Exportnachfrage die Beschäftigungs- und Lohnverluste der InländerInnen vollends, und es entstehen keinerlei weitere Auswirkungen auf Löhne oder Beschäftigung.

Auch die kurzfristige Betrachtung dieses Ansatzes wird in der Literatur immer wieder kritisiert. Langfristig sollten niedrigere Löhne zu erhöhten Investitionsanreizen der Unternehmen führen. Diese würde Produktivität, Löhne und Beschäftigung erhöhen, somit wäre mit einer Rückkehr zum ursprünglichen Lohn-, Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsniveau zu rechnen. Überdies erhöht laut einer Reihe von Untersuchungen insbesondere die Zuwanderung von hoch Qualifizierten langfristig auch die Innovationskraft und technologische Wettbewerbsfähigkeit des Empfängerlandes. Dies würde auf Sicht auch Nachfrage nach Arbeit steigern. Ob das neue Beschäftigungs- und Lohnniveau unter oder über dem Ausgangsniveau liegt, hängt dabei von der Stärke des durch Migration induzierten Innovations- und Exportimpulses und somit auch von der Fähigkeit des Empfängerlandes, Arbeitskräfte entsprechend zu integrieren, ab.

ERGEBNISSE DER INTERNATIONALEN LITERATUR

Insgesamt sind die Auswirkungen einer Ausweitung des Arbeitsmarktangebotes ausländischer Arbeitskräfte aus theoretischer Sicht somit nicht eindeutig bestimmbar und unterscheiden sich auch danach, ob man in der Bewertung vorwiegend auf gesamtwirtschaftliche Effekte oder auf Verteilungsfragen abstellt. Überdies sind die Auswirkungen von Zuwanderung auch stark von verschiedenen zusätzlichen Einflussfaktoren abhängig. Diese umfassen unter anderem die Struktur der Zuwanderung, die Reallohnflexibilität, die Reaktion von Arbeitsnachfrage und -angebot auf geänderte Löhne, das Tempo der Anpassung von Exporten und Kapitalstock und die Fähigkeit der heimischen Wirtschaft, die neu Zugewanderten am Arbeitsmarkt zu integrieren sowie ihre Qualifikationen entsprechend zu nutzen. Dementsprechend können sich die wirtschaftlichen Auswirkungen von Zuwanderung zwischen Ländern, Zeitperioden und verschiedenen Zuwanderungsgruppen unterscheiden und die Frage nach ihren Auswirkungen kann nur empirisch geklärt werden.

Die internationale Literatur findet dabei gerade hinsichtlich der Arbeitsmarktwirkungen von Migration oft keine oder nur geringe Auswirkungen. So werden in den wohl umfassendsten Literaturüberblicken zu diesem Thema von Longhi et al. (2004, 2006 und 2008) insgesamt 48 internationale Studien analysiert. Im Gegensatz zu den Erwartungen der öffentlichen Debatte findet diese Literatur eher selten einen signifikanten negativen Einfluss der Zuwanderung auf die Löhne und Beschäftigungswahrscheinlichkeit heimischer Arbeitskräfte. Nach den Ergebnissen der von Longhi et al. verwendeten Meta-Analysen führt eine Erhöhung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung um einen Prozentpunkt zu einer kurzfristigen Verringerung der Löhne der einheimischen Arbeitskräfte um etwa 0,4 %. Ähnlich erhöht eine Steigerung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung um einen Prozentpunkt das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko um rund 0,02 % und auch der Effekt der Zuwanderung auf eine Vielzahl anderer Variablen, wie Arbeitslosigkeitsdauer, ist eher gering.

Dementsprechend werden in der internationalen Literatur, die sich in diesem Fall auch manchmal explizit auf die Auswirkungen von Fluchtbewegungen konzentriert, oftmals die positiven langfristigen Effekte der Zuwanderung hervorgehoben. So zeigt etwa Williams (1995), dass Flüchtlinge in den ersten Jahren ihres Aufenthaltes

in einem Land dem Sozialsystem Kosten verursachen, dass diesen Kosten auf lange Frist (nach rund 10 Jahren) aufgrund der hohen Integrationsanreize von Flüchtlingen aber Erträge gegenüberstehen, während eine Reihe von Untersuchungen (Stevenson 2005; Liebig 2006) die von AsylwerberInnen im Rahmen der selbstständigen Beschäftigung geschaffenen Arbeitsplätze betonen (siehe dazu auch Refugee Council of Australia 2010).

AUSWIRKUNGEN VON MIGRATION AUF DEN ÖSTERREICHISCHEN ARBEITSMARKT

Auch für Österreich existieren einige Untersuchungen zum Thema „Auswirkungen der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt“. Diese führen zu ähnlichen Ergebnissen wie die internationale Literatur, liefern aber auch für den österreichischen Arbeitsmarkt spezifische Erkenntnisse. Zusammenfassend lassen sich dabei folgende Punkte herausarbeiten:

- Die Auswirkungen auf die heimischen Arbeitskräfte sind zumeist eher gering und oftmals auch statistisch nicht signifikant. Es kann also oftmals nicht einwandfrei festgestellt werden, dass Auswirkungen vorliegen (Bock-Schappelwein et al. 2009; Winter-Ebmer/Zimmermann 1998).
- Die Auswirkungen unterscheiden sich auch nach Zeitperioden. Die Effekte (pro Zuwanderer/Zuwanderin) sind in Zeiten sehr hoher Zuwanderung stärker als in Phasen langsamerer Zuwanderung (Winter-Ebmer/Zweimüller 1999; Huber/Hofer 2001).
- Die Auswirkungen der Zuwanderung unterscheiden sich nach den Qualifikationen der Zuwandernden und nachdem, wie gut es gelingt, Arbeitskräfte zu integrieren. So untersuchen die meisten Studien, welche signifikant negative Verteilungseffekte der Zuwanderung feststellen, die Zuwanderung der 1990er-Jahre. Bei der Zuwanderung in den 2000er-Jahren, die im Gegensatz zur Wanderung der 1990er-Jahre zu einem großen Teil aus gut ausgebildeten und gut integrierten deutschen StaatsbürgerInnen bestand, zeigen sich hingegen kaum Auswirkungen (Bock-Schappelwein et al. 2008).
- Die Löhne von hoch qualifizierten Arbeitskräften steigen bei Zuwanderung von niedrig qualifizierten

Arbeitskräften. Niedrig qualifizierte Arbeitskräfte hingegen kommen durch Zuwanderung weiterer niedrig qualifizierter Arbeitskräfte hingegen unter Druck. Sofern Auswirkungen nachgewiesen werden, fallen ihre Löhne zumeist (Huber/Hofer 2001; Winter-Ebmer/Zweimüller 1996; Horvath 2012).

- Immobiler Arbeitskräfte, die auf erhöhten Konkurrenzdruck nicht durch eine Abwanderung aus ihrer Industrie beziehungsweise Region reagieren (können), sind von Migration stärker betroffen (Huber/Hofer 2003).
- Von Verdrängungsprozessen sind in erster Linie altingesessene ausländische Arbeitskräfte betroffen. Dies auch deswegen, weil der österreichische Arbeitsmarkt hinsichtlich der Branchen und Berufe, in denen ausländische Arbeitskräfte arbeiten, deutlich segmentiert ist (Huber/Hofer 2001).
- Verdrängungsprozesse sind überdies auf einzelne Branchen oder Regionen konzentriert. Vor allem im Handel, Gaststättenwesen und in den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen dürften sie eine Rolle spielen (Schweighofer 2012).

AUSWIRKUNGEN VON MIGRATION AUF DIE GESAMTWIRTSCHAFT UND SOZIALBUDGETS

Im Gegensatz zu den dicht erforschten Arbeitsmarktwirkungen sind die sonstigen wirtschaftlichen Wirkungen der Migration in Österreich weniger genau erforscht. So werden zum Beispiel zur Abschätzung der Folgen von Migration auf Wachstum und gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zumeist makroökonomische Modellsimulationen verwendet, die durchgängig die wachstumssteigernden Effekte von Zuwanderung bestätigen (Bock-Schappelwein et al. 2009). Berger et al. (2016) berechnen dabei, dass die Asylzuwanderung des Jahres 2016 bis ins Jahr 2020 zu einer Zunahme der Beschäftigung um 69.000 Personen (gegenüber einem Szenario ohne Zuwanderung) und einem Wertschöpfungswachstum von 1 %, aber auch einer – vor allem aufgrund höherer Arbeitslosigkeit unter Flüchtlingen – höheren Arbeitslosigkeit von 0,6 Prozentpunkten führen sollte.

Auch zu den Auswirkungen der Zuwanderung auf den Sozialstaat ist der Erkenntnisstand der Forschung deut-

lich schwächer als zu den Arbeitsmarktwirkungen. Allerdings zeigen auch hier die meisten Arbeiten, dass Migration tendenziell einen Beitrag zur Entlastung des Wohlfahrtsstaates leistet (Keuschnigg et al. 2012) und MigrantInnen oftmals mehr in die staatlichen Sozialtöpfe einzahlen als sie aus diesen erhalten. So zeigt etwa Mayr (2005), dass MigrantInnen über ihren Lebensverlauf aufgrund eines günstigen Zuwanderungsalters und geringerer Pensionen tendenziell mehr zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates beitragen als InländerInnen und laut Keindl et al. (2016) erhielten InländerInnen aus den Sozialversicherungstöpfen im Jahr 2015 um € 970,- pro Person mehr als sie in Form von Steuern und Beiträgen einzahlten. Ausländer zahlten hingegen um € 1.490,- pro Person mehr ein als sie entnahmen. Gerade in diesem Bereich klaffen dabei Realität und Wahrnehmung der Bevölkerung besonders stark auseinander, da zum selben Zeitpunkt 30 % der österreichischen Bevölkerung der Meinung waren, AusländerInnen erhielten mehr Sozialleistungen als ÖsterreicherInnen. Kurz- bis mittelfristig werden die Flüchtlinge aber zu erhöhten Nettozahlungen des Sozialstaates führen, die laut Berger et al. (2016) netto und kumuliert bis ins Jahr 2019 etwa 4,1 Mrd € betragen könnten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Insgesamt bietet die wissenschaftliche Literatur somit – trotz weiterhin bestehender blinder Flecken – doch recht genaue Anhaltspunkte über die durch die Asylumigration entstehenden Chancen, aber auch Risiken für die österreichische Wirtschaft. So besteht auf der Risikoseite sicherlich Bedarf, Personengruppen, die durch die Zuwanderung unter Druck kommen, durch entsprechende Maßnahmen der Sozial- und aktiven Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen, während auf der Chancenseite ein positiver Effekt auf die Wohlfahrt, das Wirtschaftswachstum und die Exporte sowie langfristig eine Entlastung für die Finanzierung des Sozialstaates stehen.

Ein zentraler Aspekt bei der Nutzung der Chancen (und Vermeidung von Belastungen) von Zuwanderung ist dabei die Integration der MigrantInnen und ihrer Kinder. Je besser es gelingt die Qualifikationen von MigrantInnen in Österreich anzuerkennen und sie in stabile Beschäftigung zu bringen, desto besser können sie zur wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs beitragen und desto weniger werden sie auf die Unterstützung des Sozialstaates angewiesen sein. Umso besser es gelingt, den

Kindern der Zuwanderer entsprechende Bildungs- und Aufstiegschancen zu bieten, desto geringer werden die Probleme der zweiten Generation und die damit verbundenen Kosten für den Sozialstaat sein.

Dementsprechend wichtig ist es, die zugewanderten Flüchtlinge bei ihrer Integration bewusst zu unterstützen. Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür ist eine möglichst rasche Herstellung von Rechtssicherheit. Dies kann durch eine rasche Bearbeitung der Asylanträge erreicht werden. Gleichzeitig sollte aber auch der Arbeitsmarktzugang während des Asylverfahrens erleichtert werden. Dies würde die, mit den langen Stehzeiten außerhalb des Arbeitsmarktes für Flüchtlinge verbundenen Kosten der Dequalifikation verringern. Zumindest ebenso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger, wäre aber eine entsprechend frühzeitige, zielgruppenspezifische Betreuung für Flüchtlinge. Die Betreuung von AsylwerberInnen sollte dabei stärker als bisher und auch frühzeitiger ihre Qualifikationen und Sprachkompetenzen erheben und ihnen Angebote und Informationen hinsichtlich der Anerkennung bestehender Qualifikationen beziehungsweise möglicher Weiterbildungen machen. Eine in diesem Zusammenhang sehr wichtige Zielgruppe sind Jugendliche und jüngere AsylwerberInnen, für die der Zugang sowohl zu Lehrstellen als auch zu anderen Bildungsangeboten besonders wichtig ist. Für sie sollten die Regelungen – angesichts der erheblichen langfristigen Auswirkungen von fehlenden Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten, die in Folge auch zu erheblichen Folgekosten für den Sozialstaat führen – deutlich großzügiger sein als für Erwachsene.

Literatur

- Berger J./Biffl G./Graf N./Schuh U./Strohner L. (2016): *Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich. Schriftenreihe Migration und Globalisierung* Februar 2016. Krems.
- Bock-Schappelwein, J./Bremberger, C./Hierländer, R./Huber, R./Knittler, K./Berger, J./Hofer, H./Miess, M./Strohner, L. (2009): *Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989-2007. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung WIFO und des Instituts für Höhere Studien (IHS) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit*. Wien.
- Hofer, H./Huber, P. (2003): *Wage and Mobility Effects of Trade and Migration on the Austrian Labour Market*. In: *Empirica*, 30(2), 107-125.
- Hofer, H./Huber, P. (2001): *Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt. WIFO Parity Teilprojekt 9*. Wien.
- Horvath, Th. (2012): *Immigration and the Distribution of Wages in Austria, DANUBE*. In: *Law and Economics Review*, 3, 55-69.
- Keuschnigg, Ch. (2012): *Aging, Immigration and the Welfare State in Austria, Project report, Institut für Höhere Studien*. Wien.
- Keindl, S. et al. (2016): *AusländerInnen und der Sozialstaat Österreich: Was tragen AusländerInnen bei und was bekommen sie? BMASK*. Wien.
- Liebig, Th. (2006): *The Labour Market Integration of Immigrants to Australia*. OECD, Paris.
- Longhi, S./Nijkamp, P./Poot, J. (2008): *Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI2004-134/3*.
- Longhi, S./Nijkamp, P./Poot, J. (2006): *The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labor Markets: A Meta-Analysis, IZA Discussion Paper 2044*. Bonn.
- Longhi, S./Nijkamp, P./Poot, J. (2005): *A Meta-Analytic Assessment of the Effects of Immigration on Wages*. In: *Journal of Economic Surveys*, 19(3), 451-477.
- Mayr, K. (2005): *The Fiscal Impact of Immigrants in Austria – A Generational Accounting Analysis*. In: *Empirica*, 32(2), 181-216.
- Refugee Council of Australia (2010): *Australia's Refugee and Humanitarian Program: Community views on current challenges and future directions*. Sydney. www.refugeecouncil.org.au/publications/intake-submission (Zugriff: 16.08.2016).
- Schweighofer, J. (2012): *Gab es auf regionalsektoraler Ebene Verdrängungseffekte im Gefolge der Arbeitsmarktöffnung*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 37, 601-614.
- Stevenson, R. (2005): *Hopes Fulfilled or Dreams Shattered? From resettlement to settlement. Conference Paper, Refugees and Economic Contributions*.
- Williams, L.S. (1995): *Understanding the Economics of Immigration*. Bureau of Immigration and Population Research, Department of Immigration and Ethnic Affairs. Canberra.
- Winter-Ebmer, R./Zimmermann, K.F. (1998): *East-West Trade and Migration: „The Austro German Case, IZA Discussion Paper No. 2*. Bonn.
- Winter-Ebmer, R./Zweimüller, J. (1999): *Do Immigrants Displace Native Workers? The Austrian Experience*. In: *Journal of Population Economics*, 12(2), 327-340.
- Winter-Ebmer, R./Zweimüller, J. (1996): *Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991*. In: *Holzmann, R./Neck, R. (Hg.): Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich*. Wien, 55-102.