

Zuwanderung von Ausländern

Gudrun Biffi

Die Autorin dankt Gerhard Palme und Norbert Geldner für wertvolle Anregungen und Hinweise. Der Beitrag faßt eine Studie des WIFO im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich zusammen: Biffi, G., Deutsch, E., Lutz, H., Marterbauer, M., Ökonomische und strukturelle Aspekte der Ausländerbeschäftigung in Österreich, Wien, 1997 (176 Seiten, S 600,-).

Die Zuwanderung von Ausländern nach Österreich

Kosten-Nutzen-Überlegungen und Fragen der Sozialtransfers

Die Studie zeigt die Faktoren auf, die in ökonomischen Kosten-Nutzen-Analysen der Zuwanderung von Ausländern berücksichtigt werden. Dabei werden die Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die Wirtschaftsstruktur, auf die Pro-Kopf-Einkommensentwicklung sowie die Einkommensverteilung, auf die Inflationsrate, den technischen Fortschritt, die Produktivität, die Zahlungsbilanz und den Arbeitsmarkt genauer untersucht. Ein Schwerpunkt liegt auf dem Aspekt der Sozialtransfers, da die öffentliche Diskussion zu diesem Thema besonders kontroversiell ist. Eine Analyse des Effekts der Zuwanderung auf die Sozialbudgets stellt spezielle Anforderungen sowohl an die Datenlage als auch an die Modelle, die zur Quantifizierung des vollen Effekts notwendig sind.

Zwischen 1989 und 1996 wanderten etwa 340.000 Ausländer nach Österreich zu. Das Ausmaß der jüngsten Zuwanderung ist geringer als der Flüchtlingszustrom in der Nachkriegszeit und etwas größer als das der Gastarbeiterzuwanderung Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre. Während die Zuwanderung von Ausländern in den sechziger und frühen siebziger Jahren in der Politik und von der Bevölkerung überwiegend positiv beurteilt wurde und die Flüchtlingswelle nach dem Zweiten Weltkrieg keine Diskussion um eventuelle Integrationsprobleme und negative Effekte auf Sozialbudgets infolge verstärkter Konkurrenzierung der Inländer auf dem Arbeitsmarkt zur Folge hatte, löste die jüngste Zuwanderungswelle die Sorge aus, Zuwanderer könnten Inländer auf dem Arbeitsmarkt verdrängen und den Wohnungsmangel im Billigsegment verschärfen. Die Diskussion der Wirkung der Zuwanderung auf die Sozialbudgets ist besonders kontroversiell. Einige argumentieren, daß Immigranten das Sozialbudget belasten, ja daß das ausgebaute Sozialsystem sogar einen Sogeffekt auf Zuwanderer ausübe; andere meinen, daß Zuwanderer Nettozahler in das nationale Steuersystem sind. Die Diskussion zu diesem Thema ist nicht auf

Österreich beschränkt, sondern wird in allen OECD-Ländern geführt (OECD, 1996). Die vorliegende Arbeit informiert über die Faktoren, die eine Kosten-Nutzen-Analyse der Zuwanderung berücksichtigen muß, sowie über internationale und österreichische Forschungserkenntnisse.

Migrationsprozesse haben nicht nur eine ökonomische Dimension – Einwanderung wäre kein kontroversielles Thema, wenn sie nur eine (überwiegend positive) wirtschaftliche Dimension hätte; kulturelle und soziale Fragen haben ebenso große Bedeutung. Das macht Einwanderungspolitik zu einem besonders komplexen Politikbereich. Ob man die ökonomischen Effekte der Ein- bzw. Zuwanderung in Summe als positiv, negativ oder neutral bewertet, hängt von den Kriterien ab, die man zur Beurteilung heranzieht. Ökonomische Analysen konzentrieren sich auf monetäre, auf dem Markt meßbare Effekte. Viele Faktoren, die die materielle Wohlfahrt einer Gesellschaft bestimmen, die aber nicht über den Markt organisiert werden, werden so nicht berücksichtigt. Zusätzlich werden sehr enge wirtschaftliche Kriterien zur Bewertung herangezogen – im wesentlichen der Effekt der Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum und die Wirtschaftsstruktur, die Pro-Kopf-Einkommensentwicklung sowie die Einkommensverteilung, Auswirkungen auf die Inflationsrate, den technischen Fortschritt, die Produktivität, die Zahlungsbilanz und den Arbeitsmarkt. Die politische Diskussion des Arbeitsmarkteffektes konzentriert sich auf die Frage des Einflusses auf die Beschäftigungschancen der Inländer, insbesondere den Effekt auf Löhne und Arbeitslosigkeit.

Der folgende kurze Überblick über die Faktoren, die eine Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigen muß, verdeutlicht die Komplexität der Effekte der Zuwanderung auf Aufnahmeländer.

Effekt auf das Wirtschaftswachstum

Die Frage der Wirkung von Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum kann nicht eindeutig beantwortet werden. Im Wachstumsprozeß, der von Zuwanderung getragen ist, gibt es Gewinner und Verlierer und somit Interessenkonflikte.

Die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften hat einen dem allgemeinen Bevölkerungswachstum vergleichbaren Effekt auf das Wirtschaftswachstum¹⁾). Die Ergebnisse internationaler Studien zum Einfluß der Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum sind nicht eindeutig: Der Effekt einer wachsenden Bevölkerung auf das Wirtschaftswachstum hängt davon ab, wie sich dadurch Produktivität und Pro-Kopf-Einkommen verändern. Der Einfluß der Zuwanderung auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität ist aber schwierig zu bewerten, da

¹⁾ Veränderungsrate der Wirtschaft = Veränderungsrate der Erwerbsbevölkerung plus Veränderungsrate der Produktivität.

sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite gegenläufige Entwicklungen möglich sind. Die Zuwanderung von Ausländern verändert nicht nur die Größe des Arbeitskräfteangebotes, sondern auch die Qualifikationsstruktur; ebenso ist die Wirkung auf die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nicht nur ein Mengeneffekt, sondern hat auch eine Strukturkomponente.

Einer der wesentlichen produktivitätssteigernden Einflüsse der Zuwanderung wird in der höheren Mobilität der Zuwanderer im Vergleich mit Einheimischen gesehen. Dieser Aspekt wirkt allerdings meist nur in der Zuwanderungsphase. Mit der Niederlassung der Ausländer, Familiennachzug und Familiengründung geht häufig der produktivitätserhöhende Mobilitätseffekt verloren. Da sich die Ausländerbeschäftigungspolitik in Österreich von Anbeginn am Arbeitsmarkt und den Bedürfnissen der Betriebe orientierte, wurde auf die mobile Einsetzbarkeit von Ausländern besonderer Wert gelegt – dies schlug sich in der Gewährung von kurzfristigen Beschäftigungs- und Aufenthaltsbewilligungen nieder (Rotationsprinzip der Ausländerbeschäftigung). Die Politik der Familienzusammenführung und Integration der Ausländer war und ist in Österreich zurückhaltend.

Ein weiterer Aspekt, der die Arbeitsproduktivität beeinflusst, ist die Qualifikation der Zuwanderer. Eine überdurchschnittliche Qualifikation, die sich sowohl im Lohnniveau als auch in den Beschäftigungschancen ausdrückt, gewährleistet in hochentwickelten Industrieländern einen überdurchschnittlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum pro Kopf eher als einfache und traditionelle Qualifikationen. Zunehmend wird aus diesen Überlegungen heraus in einigen Einwanderungsländern (Australien, Kanada) der Familiennachzug von der Qualifikation der Angehörigen abhängig gemacht. Jedenfalls wird nur den engsten Angehörigen (Ehepartner und abhängigen "Kindern") die Zuwanderung gewährt, wobei jeweils auf die Konjunkturlage und damit die Beschäftigungschancen Rücksicht genommen wird.

Als positiver Effekt der Zuwanderung von Arbeitskräften gilt auch die Ersparnis an Ausbildungskosten für das Aufnahmeland. Diese Einsparungen können allerdings durch entstehende Integrationskosten aufgehoben werden (wie in Australien). Eine Vernachlässigung der Integration der ersten und zweiten Generation, wie im Falle Österreichs insbesondere in der Wohnungs- und Ausbildungspolitik, ist mit langfristigen Kosten verbunden (Kosten der Arbeitslosigkeit und verringerte längerfristige Erwerbschancen für die erste und zweite Generation der Migranten).

Der "Import" von Arbeitskräften trägt dazu bei, Lohnerhöhungen in den Bereichen, die Zuwanderer beschäftigen, in Grenzen zu halten (vor allem deshalb stehen Gewerkschaften einer liberalen Einwanderungspolitik ablehnend gegenüber). Die Arbeitgeberseite argumentiert meist, daß niedrige Löhne höhere Gewinne und damit Investitionen zulassen, die die Produktivität steigern. Der produktivitätssteigernde Effekt ist allerdings schwer nachweisbar. Insbesondere wenn vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte zuwandern, tendieren

Arbeitgeber dazu, arbeitsintensive Produktionsmethoden beizubehalten. In dieser Situation dämpft die Zuwanderung zwar das Lohnniveau, allerdings ohne die Produktivität zu erhöhen.

Weiters ist zu berücksichtigen, in welchen Wirtschaftssegmenten Ausländer überwiegend Einsatz finden. Exportorientierte Wirtschaftsbereiche können ihre Produktivität eher über Kostenersparnisse infolge großer Losgrößen steigern als inlandsorientierte Wirtschaftszweige. In jenen Ländern, in denen die Ausländerbeschäftigung überdurchschnittlich zur Verbesserung der Exportchancen beiträgt, ist der positive Beitrag der Migration zum Wirtschaftswachstum meist sichergestellt.

Zu untersuchen ist der Kausalzusammenhang zwischen Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes bzw. der Bevölkerung und Investitionen sowie technischem Fortschritt. Eine wachsende Bevölkerung erfordert zunehmende Aufwendungen für die soziale Infrastruktur (Wohnungen, Schulen usw.). Der Kapitalstock wird erweitert, um das zusätzliche Arbeitskräfteangebot zu beschäftigen (häufig Erweiterungsinvestitionen mit relativ geringem Anteil neuer Technologien). Beide Prozesse führen eher zur Kapitalausweitung und weniger zur Vertiefung, d. h. sie wirken kaum produktivitätssteigernd.

Ein negativer Effekt geht von der Konzentration der Zuwanderer auf Agglomerationen aus: Eine verstärkte Urbanisierung ist häufig mit negativen Wachstumseffekten verbunden (Verkehrsproblem, Kosten der Abfallbeseitigung, Umweltverschmutzung).

Aus der Zuwanderung resultiert eine Steigerung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und damit ein positiver Effekt auf das Wirtschaftswachstum. Wenn von der Zuwanderung das gesamtwirtschaftliche Sparverhalten beeinflusst wird, ergibt sich daraus ebenfalls ein Effekt auf das Wirtschaftswachstum: Sollte die gesamtwirtschaftliche Sparquote angehoben werden, d. h. sollten Zuwanderer eine höhere Sparquote als Ansässige haben, ist der Wachstumseffekt positiv, aus einer unterdurchschnittlichen Sparquote resultiert ceteris paribus ein dämpfender Effekt.

Effekt auf die Einkommensverteilung

Bestimmte Produktionsbereiche und damit die Arbeitskräfte in diesen Sektoren profitieren von Zuwanderung, andere Sektoren bzw. Tätigkeiten geraten durch Zuwanderung unter Druck. Sofern Zuwanderung insgesamt mit Bevölkerungswachstum verbunden ist, verbessert sie die Erwerbschancen durch Nachfragesteigerungen in der Bauwirtschaft (Wohnungsbau, Infrastrukturausweitung), für Betriebe, die die heimische Nachfrage abdecken, für Importeure (von langlebigen Konsumgütern usw.). Berufe, die mit zunehmender Bevölkerung stärker nachgefragt werden (Lehrer, soziale Dienstleistungen, freie Berufe u. ä.), sind von der Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes durch Zuwanderung unterschiedlich betroffen.

In jenen Bereichen, in denen Zuwanderer mit inländischen Arbeitskräften in direktem Wettbewerb stehen (hohe Elastizität der Substitution), wird die Angebotsausweitung für die Ansässigen ceteris paribus negative Einkommenseffekte haben; das sind vor allem Hilfsarbeiter oder generell Personen, die kaum in interne Arbeitsmärkte eingebunden sind (Sekundärarbeitskräfte). Insbesondere Berufe mit hohem Qualifikationsbedarf oder Kapitalbesitzer (z. B. Wohnungsvermieter) stehen hingegen kaum mit Zuwanderern in Wettbewerb (non-competing groups). Sie werden daher von der Zuwanderung in bezug auf ihr Einkommen relativ zu Hilfsarbeitern und Sekundärarbeitskräften profitieren.

In jenen Bereichen, in denen Zuwanderer mit inländischen Arbeitskräften in direktem Wettbewerb stehen (hohe Elastizität der Substitution), wird die Angebotsausweitung für die Ansässigen ceteris paribus negative Einkommenseffekte haben; das sind vor allem Hilfsarbeiter oder generell Personen, die kaum in interne Arbeitsmärkte eingebunden sind (Sekundärarbeitskräfte). Insbesondere Berufe mit hohem Qualifikationsbedarf oder Kapitalbesitzer (z. B. Wohnungsvermieter) stehen hingegen kaum mit Zuwanderern in Wettbewerb (non-competing groups). Sie werden daher von der Zuwanderung in bezug auf ihr Einkommen relativ zu Hilfsarbeitern und Sekundärarbeitskräften profitieren.

Der Umverteilungseffekt wird bei Vollbeschäftigung und solidarischen Gewerkschaften gering ausfallen. In Phasen und Regionen der Unterauslastung der Arbeitskräfte kann allerdings eine Konzentration von Zuwanderern Widerstand auslösen, wenn die Sozialpolitik einer relativen Verarmung von Hilfsarbeitern und Arbeitslosen gegenüber den Besserverdienenden nicht entgegenwirkt.

Effekt auf die Zahlungsbilanz

Die Kapitaltransfers und Importe der Zuwanderer übertreffen üblicherweise das Finanzkapital, das Zuwanderer ins Aufnahmeland mitbringen; Zuwanderung hätte also in diesem engen Sinn einen negativen Effekt auf die Zahlungsbilanz. Exporte bzw. Exportmöglichkeiten sind allerdings nicht unabhängig von der Zuwanderung: In dem Maße, in dem die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften Arbeitskräfteknappheit verhindert, können kostengünstige Produktions- und Exportmöglichkeiten wahrgenommen werden, d. h. Zuwanderung beeinflusst die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Daher ist eine eindeutige Aussage über die Wirkungsweise der Zuwanderung auf die Zahlungsbilanz nur über eine detaillierte Analyse möglich. Der Effekt des Arbeitskräfteangebotes auf Exporte muß explizit berücksichtigt werden (Meer – Heijdra, 1990).

Effekt auf die Inflation

Wenn Zuwanderer zur Kapazitätsausweitung der Wirtschaft (supply side) mehr beitragen als zur Steigerung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, dann trägt Zuwanderung zur Preisstabilität bei.

Die allgemeine Diskussion des Inflationseffekts der Zuwanderung konzentriert sich häufig auf die Angebotsseite: Die Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes dämpft den Lohnauftrieb. Dadurch wird die Inflationskomponente, die aus dem Anstieg der Arbeitskosten resultiert, niedrig gehalten. Der nachfrageseitige Inflationseffekt der Zuwanderung über eine verstärkte Nachfrage nach Wohnungen (Mieten usw.) und sonstigen Gütern und Dienstleistungen ist inflationsfördernd (Biffi, 1994, S. 38, S. 145). Wenn demnach Zuwanderer zur Kapazitätsausweitung der Wirtschaft (supply side) mehr beitragen als zur Steigerung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, dann trägt Zuwanderung zur Preisstabilität bei.

Arbeitsmarkteffekt

Je höher die Substituierbarkeit von inländischen Arbeitskräften durch Immigranten, desto stärker ist der Druck der Zuwanderung auf Löhne und/oder Arbeitsplatzchancen von Inländern.

Der Einfluß der Zuwanderung auf die Beschäftigungschancen von Inländern ist ein Schwerpunkt der internationalen Migrationsforschung. Im allgemeinen ist der Druck auf das Lohnniveau und die Beschäftigungschancen von Inländern umso größer, je leichter inländische Arbeitskräfte durch Immigranten ersetzt werden können.

Empirische Studien zeigen, daß in den USA (Simon, 1989, Stark, 1991) der direkte Wettbewerb zwischen Immigranten und Inländern vernachlässigbar gering ist, da Migranten auf gewisse Arbeitsmarktsegmente konzentriert sind. Im Gegensatz dazu weisen Studien für Australien nach, daß die Arbeitsmarktsegmentation infolge von Zuwanderung nicht zugenommen hat – Voraussetzung dafür waren integrationsfördernde Maßnahmen. Der wachstumssteigernde Effekt der Zuwanderung begünstigt die Arbeitsmarktchancen von Ansässigen und Migranten gleichermaßen. Nach Studien für Europa (De New – Zimmermann, 1994, Werner, 1994, Marterbauer in Biffi et al., 1997) erhöhte Immigration die Segmentation des Arbeitsmarktes – dies geht schon aus den gesetzlichen Einschränkungen der Mobilität bestimmter Gruppen von Migranten und von Zugangsbarrieren zu gewissen Berufen und Tätigkeiten (Gewerbeordnung) hervor. Dadurch stieg die Arbeitslosigkeit geringfügig, und die Löhne von Hilfs- und Anlernarbeitern dürften gedämpft worden sein.

Die internationale Literatur zeigt, daß Migration die Arbeitslosigkeit nicht eindeutig positiv oder negativ beeinflußt. Zuwanderung kann zwar den Wettbewerb in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten verstärken, das relative Überangebot an Arbeitskräften muß jedoch nicht die Arbeitslosigkeit erhöhen. Es kann über eine unterdurchschnittliche Lohnanhebung in den betreffenden Bereichen aufgefangen werden. Zum anderen können ausländische Arbeitskräfte über Nischen (Gourmetküchen, Flickschuster, Haushaltshilfen usw.) selbst die Nachfrage nach ihrer Leistung schaffen.

Die internationale Literatur zeigt, daß Migration die Arbeitslosigkeit nicht eindeutig positiv oder negativ beeinflußt. Zuwanderung kann zwar den Wettbewerb in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten verstärken, das relative Überangebot an Arbeitskräften muß jedoch nicht die Arbeitslosigkeit erhöhen. Es kann über eine unterdurchschnittliche Lohnanhebung in den betreffenden Bereichen aufgefangen werden. Zum anderen können ausländische Arbeitskräfte über Nischen (Gourmetküchen, Flickschuster, Haushaltshilfen usw.) selbst die Nachfrage nach ihrer Leistung schaffen.

Den Daten zufolge ist in nahezu allen Branchen mit überdurchschnittlichem Ausländeranteil in Österreich gleichzeitig die Arbeitslosenquote überdurchschnittlich. Dies überrascht nicht, da Sektoren mit hoher Ausländerbeschäftigung gleichzeitig ein unterdurchschnittliches Qualifikationsprofil der Arbeitskräfte aufweisen. Unqualifizierte Arbeitskräfte sind weniger in betriebsinterne Arbeitsmärkte eingebunden, und damit ist ihre durchgehende Beschäftigung nicht sichergestellt. Die Saison- und Konjunkturarbeitslosigkeit ist in solchen Bereichen hoch. Darüber hinaus kann auch die Strukturarbeitslosenkomponente bedeutend sein. Branchen, die unter besonderem Wettbewerbsdruck stehen oder infolge des technischen Wandels Arbeitskräfte freisetzen, fallen in diese Kategorie. Mit Hilfe der Ausländerbeschäftigung versuchen Sektoren, die von Niedriglohnländern konkurrenziert werden, die Produktionskosten niedrig zu halten und damit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Der Schrumpfungsprozeß dieser Branchen und damit der Anstieg der strukturbedingten Arbeitslosigkeit, die auch Inländer trifft, wird so hinausgeschoben. Die Beschäftigung von Ausländern schafft demnach einen Spielraum für die mittel- bis langfristig notwendige Anpassung und dadurch für sozial verträgliche Umstrukturierungsmaßnahmen.

Migration und Sozialtransfers

Der Effekt der Migration auf das Wohlfahrtssystem wird seit den achtziger Jahren in Einwanderungsländern diskutiert. In den sechziger und siebziger Jahren stellte sich diese Frage nicht, da (im wesentlichen junge) Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben wurden (ein Hinweis auf die Dominanz der Sogkräfte für Zuwanderung), die Nettozahler für das Sozialsystem waren. Das Zusammentreffen von Familienzusammenführung mit Strukturwandel und Konjunkturschwäche veränderte die Einnahmen-Ausgaben-Situation der Sozialbudgets

der Aufnahmeländer. Die Alterung der ersten Generation der Ausländer und der zunehmende Verbleib der Pensionisten im Aufnahmeland verringerten die positive Bilanz der Zuwanderung.

Die Größenordnung des Nettoeffekts von Zuwanderung auf die Sozialbudgets kann nur mit Hilfe sehr differenzierter Modelle (Gleichgewichts- und Generationenmodelle) und Daten ermittelt werden.

Die Größenordnung des Nettoeffekts von Zuwanderung auf die Sozialbudgets kann nur mit Hilfe sehr differenzierter Modelle (Gleichgewichts- und Generationenmodelle) und Daten ermittelt werden. Das ist wohl auch der Grund dafür, daß die meisten internationalen Studien den Effekt auf die Sozialbudgets entweder durch einfache buchhalterische Rechenexempel für eine meist kurze Beobachtungsperiode (Querschnittsdaten) ermitteln oder durch sehr komplexe Modellrechnungen, die mangels umfassender (Longitudinal)-Daten über theoretische Erkenntnisse nicht hinausgehen.

Lutz (in Biffi et al., 1997) erstellt eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung für das Jahr 1993 auf der Basis von administrativen Daten und dem Mikrozensus: Einnahmen des Staates aus Steuern und Abgaben der Ausländer (Sozialversicherungsabgaben ohne Pensionsbeitrag, Lohnsteuer und Mehrwertsteuer) von 19,7 Mrd. S stehen demnach Ausgaben (ohne Pensionsauszahlungen) von 21,9 Mrd. S gegenüber. Wenn man die Pensionsversicherungsbeiträge der Ausländer berücksichtigt, ergibt sich für das Jahr 1993 eine Nettozahlung der Ausländer an das österreichische Sozialbudget von mindestens 5,6 Mrd. S, da ein größerer Anteil der Ausländer als der Inländer im Erwerbsalter steht und ein geringerer eine Pension bezieht. Die Zuwanderungswelle von Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre hat erst nach etwa 35 bis 40 Jahren einen Pensionsschub zur Folge, d. h. etwa ab dem Jahr 2005 dürften verstärkte Pensionsauszahlungen für Ausländer anfallen.

Daraus wird ein prinzipielles Problem des buchhalterischen Zutritts zur Berechnung des Effekts der Zuwanderung auf die Sozialbudgets deutlich: Nur wenn die Charakteristika der Migranten über die Zeit stabil sind, kann eine zeitpunktbezogene Berechnung Aufschluß über den längerfristigen "Beitrag" der Migranten geben. Er hängt von der Struktur der Zuwanderer (nach Alter, Geschlecht, Qualifikation, Rechtsstatus) zum Zeitpunkt der Zuwanderung ebenso ab wie von der Entwicklung der Einkommens- und Familiensituation während des Aufenthalts, insbesondere der Fertilität (interpersonelle und intertemporale Umverteilungssysteme werden damit angesprochen).

Die Struktur der Migranten zu einem bestimmten Zeitpunkt gibt Aufschluß darüber, ob diese zu diesem Zeitpunkt Nettozahler ins Sozialbudget sind oder Netto-Nutznieber. Die Schätzung des längerfristigen Effekts erfordert die Prognose der demographischen Struktur.

Die Struktur der Migranten zu einem bestimmten Zeitpunkt gibt Aufschluß darüber, ob diese zu diesem Zeitpunkt Nettozahler ins Sozialbudget sind oder Netto-Nutznieser. Die Schätzung des längerfristigen Effekts erfordert die Prognose der demographischen Struktur.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang, welchen Status der Ausländer hat, falls mit einem Statusunterschied (Befreiungsscheininhaber, Asylwerber, De-facto-Flüchtling u. ä.) unterschiedliche Ansprüche an Sozialtransfers und Nutzung öffentlicher Güter bestehen.

Der Saldo zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben kann aufgrund der unterschiedlichen Lasten- und Steuerverteilung für den Bund zum Teil günstiger ausfallen als für Länder und Gemeinden. Dies gilt insbesondere für Agglomerationen und bestimmte Regionen mit hohem Ausländeranteil (Wien und Vorarlberg im Bereich ausländischer Arbeitskräfte, Steiermark, Oberösterreich und Niederösterreich in bezug auf Asylwerber und De-facto-Flüchtlinge). Nach internationalen Studien ist der fiskalische Einfluß der Migration auf nationaler Ebene schwächer als auf lokaler (Gemeinden, Länder; Vernez – McCarthy, 1995), vor allem weil das System des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden meist sehr komplex ist. Der Beitrag der Migranten zum Steuersystem ist demnach auf regionaler Ebene kaum zu ermitteln, während die entstehenden Kosten relativ gut lokal zugeordnet werden können.

Partialanalysen müssen um gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge ergänzt werden. Der Effekt der Migration auf Löhne, Preise, die Produktionsmenge und die damit verbundenen Einnahmen aus Steuern und Ausgaben müßten differenziert nach In- und Ausländern berücksichtigt werden. Zur Quantifizierung dieser Aspekte wäre ein allgemeines Gleichgewichtsmodell heranzuziehen, das den Effekt der Migration auf Kapital- und Arbeitsmärkte berücksichtigt.

Partialanalysen müssen um gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge ergänzt werden. Der Effekt der Migration auf Löhne, Preise, die Produktionsmenge und die damit verbundenen Einnahmen aus Steuern und Ausgaben müßten differenziert nach In- und Ausländern berücksichtigt werden. Zur Quantifizierung dieser Aspekte wäre ein allgemeines Gleichgewichtsmodell heranzuziehen, das den Effekt der Migration auf Kapital- und Arbeitsmärkte berücksichtigt.

Um den unterschiedlichen Aufwendungen, die die Erwerbsgeneration für die Jugendgeneration und die Pensionsgeneration zu leisten hat, Rechnung zu tragen, sind dynamische Prozeßanalysen nötig. Sie analysieren die Transfers zwischen Generationen, d. h. wieweit eine Generation die Pensionen ihrer Eltern zahlt. Dafür sind Intergenerationenmodelle zu entwickeln und auf Longitudinaldaten anzuwenden. Wenn Zuwanderer z. B. relativ wenige Kinder und gleichzeitig ein hohes Einkommen haben, ist über die Erwerbsphase der Netto-Zahlungseffekt ins Sozialbudget offensichtlich. Bei Antritt und längerfristigem Konsum der Pension hingegen ist er über den Lebenszyklus erst empirisch nachzuweisen. Vogel (1995) simuliert für Deutschland verschiedene Erwerbsphasen (Integration armer kinderreicher

Familien, reicher und kinderarmer Familien, Rückwanderung usw.) und Kinderzahlen und zeigt, daß es eine "optimale" Kinderzahl gibt, bei der die Kindertransferleistungen und die späteren Rentenleistungen durch die Einzahlungsphase ausgeglichen werden. Die langfristige Entwicklung der Transferzahlungen über den Lebenszyklus ist besonders schwierig empirisch zu erfassen und zu bewerten. Ein vollständiges (buchhalterisches) Bild des längerfristigen Effekts der Zuwanderung auf Sozialtransfers liefert die Berechnung der fiskalischen Einnahmen und Ausgaben einer Reihe überlappender Generationen.

Da die Finanzierung der Transferzahlungen in Österreich im wesentlichen auf dem Umlageverfahren beruht, erleichterten die Zuwanderungswellen von Ausländern in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren sowie in den frühen neunziger Jahren (im wesentlichen von Erwerbstätigen in jungen und mittleren Jahren) die Finanzierung der Sozialtransfers. Infolge des Nettobeitrags der Ausländer konnten ceteris paribus höhere Leistungen für Junge (Ausbildung) oder Pensionisten erbracht werden, ohne die Beiträge der inländischen Erwerbsbevölkerung zu erhöhen.

Da die Finanzierung der Transferzahlungen in Österreich im wesentlichen auf dem Umlageverfahren beruht, erleichterten die Zuwanderungswellen von Ausländern in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren sowie in den frühen neunziger Jahren (im wesentlichen von Erwerbstätigen in jungen und mittleren Jahren) die Finanzierung der Sozialtransfers. Infolge des Nettobeitrags der Ausländer konnten ceteris paribus höhere Leistungen für Junge (Ausbildung) oder Pensionisten erbracht werden, ohne die Beiträge der inländischen Erwerbsbevölkerung zu erhöhen.

Indem sich die demographischen Charakteristika der Zuwanderer über die Zeit an die der Inländer anpassen, geht allerdings der Netto-Zahlereffekt verloren, d. h. er gilt nicht permanent und nicht für alle Generationen.

Da die Ausländerpopulation in Österreich überwiegend erwerbstätig ist, resultiert daraus ein Nettogewinn für das Sozialtransfersystem. Eine große Kinderzahl pro Familie schwächt ihn nur dann, wenn das Wohlfahrtssystem eines Landes hohe familienbezogene Transferleistungen ausschüttet. Österreich sieht zwar hohe staatliche Familienausgaben vor, die Armutsgefährdung nimmt jedoch mit der Zahl der Kinder rasch zu (Guger, 1992). Die große Armutsgefährdung ist zum einen die Folge der hohen Lohnunterschiede in Österreich, zum anderen des Prinzips der gleichen Förderung für jedes Kind. Studenten beziehen viel länger Leistungen als Jugendliche mit kurzer Ausbildungsdauer. Ausländische Jugendliche durchlaufen im Durchschnitt eine kürzere Ausbildung als inländische. Dieser Struktureffekt sowie die geringere Kinderbeihilfe für Kinder im Ausland²⁾ bewirken, daß der Nettoeffekt der

²⁾ Seit 1996 erhalten Ausländer für abhängige Kinder im Herkunftsland keine Kinderbeihilfe mehr. Ende der siebziger Jahre wurde eine Differenzierung der Kinderbeihilfe für ausländische Kinder im Inland und solche, die im Heimatland verblieben sind, eingeführt. Zunächst wurden für abhängige Kinder im Herkunftsland noch 80% des Satzes gezahlt, im Laufe der achtziger Jahre wurde der Beihilfensatz bis auf 50% im Jahre 1995 reduziert. Ab Herbst 1996 wird

durchschnittlichen Transferleistung für Kinder an Ausländer trotz höherer Kinderzahl der Ausländer in einer Longitudinalperspektive deutlich niedriger sein dürfte als für Inländer.

Wenn man die Effekte der Einkommensstruktur auf das Transfersystem berücksichtigt, ergibt sich nur dann ein negativer Effekt der Zuwanderung auf die Sozialbudgets wenn die Ausländerpopulation in der untersten Einkommensschiene angesiedelt ist und gleichzeitig das Transfersystem eine deutliche Umverteilung vornimmt. Eine umfangreiche Studie der Umverteilungssysteme der öffentlichen Haushalte in Österreich (Guger, 1996) zeigt, daß von der Steuer- und Abgabepolitik nur relativ geringe Umverteilungseffekte ausgehen. Die progressiven Effekte der Lohnsteuer heben regressiv Effekte anderer Abgaben weitgehend auf. Obere Einkommenschichten profitieren von den direkten Ausgaben des Staates für das Hochschulwesen und von der Wohnbauförderung mehr als untere Einkommenschichten, Ausländer weniger als Inländer. Eindeutig progressive Wirkung haben Sozialausgaben wie Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, Sozialhilfe, Ausgleichszulagen, Wohnbeihilfen und das Karenzurlaubsgeld. Diese Ausgaben kommen aber mit Ausnahme des Arbeitslosen- und Karenzurlaubsgeldes Ausländern nicht im selben Maße zugute wie Inländern. Demnach ist a priori zu erwarten, daß der Nettoeffekt der Zuwanderung auf das Sozialbudget infolge der geringen Umverteilungswirkung in Österreich positiv ist.

Das Ausmaß der Umverteilung durch öffentliche Haushalte hängt von vielen Parametern ab und unterscheidet sich stark von Land zu Land:

- 1. Grundausrichtung des Wohlfahrtssystems: Das "Versicherungsmodell" (wie in Österreich) ist üblicherweise weniger redistributiv als das Beveridge-System, da Leistungen in einem engen Verhältnis zu den Einzahlungen der Person stehen. Beveridge-Systeme (wie in Großbritannien) begünstigen einkommensschwache Migranten in hohem Maße, da die Leistungen aus dem Wohlfahrtssystem nicht an vorherige Einzahlungen gebunden sind.
- 2. Die Finanzierungsform des Wohlfahrtssystems beeinflusst das Ausmaß und die Struktur der Nettotransfers. Wenn Beiträge lediglich bis zu einer Höchstgrenze proportional zum Einkommen sind, werden einfache Arbeiter überproportional belastet; ein Steuersystem hingegen tendiert dazu, Empfänger hoher Einkommen stärker zu belasten. Im Fall progressiver Steuersysteme muß man für die Beurteilung der Steuerbelastung die Einkommensverteilung berücksichtigen³⁾.
- 3. Redistributionssysteme sind stark mit der Bevölkerungsstruktur verknüpft, da familienbezogene Transfers meist einkommensabhängige Komponenten aufweisen.

Kinderbeihilfe nur noch für in Österreich ansässige Kinder gewährt. Das Rotationsmodell der Ausländerbeschäftigung zielte auf den Verbleib der Familienangehörigen im Herkunftsland ab; mit der Verringerung der Kinderbeihilfe für Kinder im Ausland wurde ein finanzieller Anreiz für den Zuzug der Kinder nach Österreich eingeführt.

³⁾ Die Sozialversicherungsbeiträge wirken in Österreich wegen der Höchstbeitragsgrenzen (37.800 S im Jahre 1995) und unterschiedlicher Krankenversicherungsbeiträge für Arbeiter und Angestellte regressiv auf die Einkommensverteilung. Die stärkere Progression der Lohnsteuer in den achtziger Jahren wurde durch die Zunahme der Regression der Sozialversicherungsbeiträge fast ganz aufgehoben.

Familienpolitik sieht häufig sowohl vertikale (nach dem Einkommensniveau) als auch horizontale Umverteilung vor (nach der Familiengröße).

Sogar bei dynamischer Betrachtung ist demnach der Kosten-Nutzen-Effekt des Sozialtransfersystems schwer zu schätzen. Daher wird häufig in erster Linie das Sozialversicherungssystem i. e. S. angesprochen, d. h. Gesundheitsvorsorge, Arbeitslosenversicherung, Alterspension, Familienbeihilfen; Umverteilung i. w. S., d. h. einschließlich Steuermaßnahmen, wird erst in zweiter Linie untersucht.

Schlußfolgerungen für Österreich

Die Frage nach dem Effekt der Zuwanderung von Ausländern auf die Wirtschaft und auf Sozialbudgets ist nicht eindeutig zu beantworten. In jedem Fall (Zeitpunkt und Einwanderungsland) müssen die Struktureffekte auf der Angebotsseite und der Nachfrageseite im Zeitverlauf differenziert analysiert werden. Für die ökonomische Wirkungsweise der Einwanderung sind gewisse Strukturmerkmale der Ausländerpopulation wichtig, insbesondere Qualifikation und Erwerbsverhalten. Wesentlich ist, ob die Tätigkeiten der Ausländer komplementär oder substitutiv mit Inländern bzw. mit bestimmten Gruppen von Inländern sind.

Weiters ist zu bedenken, daß in einer wachsenden Industriegesellschaft die Eingliederung von Zuwanderern in das Beschäftigungssystem relativ unproblematisch ist. Struktur Anpassungen werden toleriert, solange sie nicht mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit verbunden sind. In den sechziger und frühen siebziger Jahren war die Zuwanderung von Ausländern in Österreich sogar mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit verbunden: Die Zahl der offenen Stellen war in den frühen siebziger Jahren mit 56.000 höher als die Arbeitslosigkeit mit 37.000 (1971). In dieser Zeit war die soziale Akzeptanz des Ausländerzustroms sehr hoch, da eine zusätzliche Ausländerbeschäftigung fast durchwegs Vorteile brachte. Ausländer übernahmen Aufgaben, die Inländer nicht mehr ausführen wollten, und erleichterten damit den Übertritt von Inländern in besser bezahlte Tätigkeiten bei unveränderter Produktions- und Lebensweise. Gewinne aus Komplementarität überdeckten die Probleme, die sich in Substitutionsbereichen abzeichneten. Der Ausländeranteil an der Beschäftigung erhöhte sich bis 1973 auf 8,7%, und die Arbeitslosenquote erreichte gleichzeitig ihren Tiefstand mit 1,2%. Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung war wesentlich geringer (1971 2,8%) als heute (1996 9%), da der Familiennachzug und die Niederlassungstendenz der Ausländer noch gering waren. Der Anteil der Substandardwohnungen war wegen geringer Renovierungsinvestitionen höher als in den achtziger und neunziger Jahren, sodaß vom Bedarf der Ausländer an Wohnungen kein inflationärer Druck ausging.

Mit der Rezession 1974/75 änderte sich das Bild nachhaltig. Die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich von 31.000 1973 auf 55.000 1976 und stieg ab 1981 kontinuierlich bis 1996 auf 230.500. In der langen Phase der wirtschaftlichen Erholung von 1985 bis 1993 wurden netto 256.000

Arbeitsplätze geschaffen. Seither ist die Zahl der Erwerbstätigen tendenziell rückläufig (1992/1996 -41.400 oder -1,2% auf 3,415.700 im Jahresdurchschnitt 1996). Damit reichte die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht aus, um die steigende Zahl der Arbeitskräfte ohne Anstieg der Arbeitslosigkeit ins Erwerbsleben zu integrieren. Angebotsreduzierende Maßnahmen wurden stärker als im Ausland ergriffen, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Grenzen zu halten (siehe dazu *Biffi*, 1996). Die vermehrte Inanspruchnahme von Frühpension und Erwerbsunfähigkeitspension senkte das Arbeitskräfteangebot am oberen Ende des Erwerbsphasenspektrums – das betraf insbesondere Männer; der geringe Ausbau der Infrastruktur in der Kinderbetreuung und im Schulbetrieb (kaum Ganztagschulen) dämpfte den Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung nachhaltig.

Auf der Nachfrageseite wurde seit Mitte der achtziger Jahre relativ wenig zur Ankurbelung des Beschäftigungswachstums unternommen. Strukturprobleme wurden deutlich, und die Investitionsquote schrumpfte gegenüber den sechziger und siebziger Jahren.

Auch die Struktur der Ausländerpopulation veränderte sich seit Mitte der achtziger Jahre markant: Einerseits nahm die Zahl der Flüchtlinge zunächst langsam, aber ab Anfang der neunziger Jahre abrupt zu, andererseits konsolidierte sich die anwesende Ausländerbevölkerung durch Familienzusammenführung. Diesen Strukturwandel berücksichtigte die Wohnungspolitik ebensowenig wie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die die Integration der Ausländer durch Gewährung größerer Aufenthaltssicherheit nur halbherzig vorantrieb. Die Verbesserung des Wohnungsstandards (Renovierung des Althausbestands) bedeutete eine drastische Verringerung des Segments an Wohnungen, das sich Ausländer leisten können.

Die mangelnde Integrationspolitik verhinderte den freien Zugang von Familienangehörigen von lange ansässigen Ausländern zum Arbeitsmarkt und erschwerte damit die Verbesserung der Familieneinkommenssituation der Ausländer. In der Folge war eine quantitative Übereinstimmung zwischen Strukturveränderungen des Wohnungsbestands (Angebot) und Strukturveränderung der Nachfrage nach Wohnungen nicht möglich. Der allgemeine gesellschaftliche Wandel in Richtung Individualisierung erhöhte im Zusammenwirken mit der Wohnungssuche der Babyboomgeneration in den achtziger Jahren zusätzlich die Nachfrage nach Billigwohnungen und Kleinwohnungen. Das Auseinanderklaffen der Strukturentwicklung der Nachfrage nach Wohnungen und des Angebotes hatte eine inflationäre Wirkung.

Zudem weitete der Zustrom von Arbeitskräften mit einfacher oder traditioneller Qualifikation ein Segment des Arbeitskräfteangebotes aus, das ohnehin infolge der Internationalisierung der Märkte unter verstärktem Wettbewerbsdruck steht. Eine solche Konstellation der Umstände erklärt, warum Inländer um ihre Erwerbschancen fürchten, insbesondere wenn Ausländer den Ruf haben, in ihrer Arbeitswilligkeit und Leistungsbereitschaft Inländer zu übertreffen.

Vom rechtlichen Rahmen her ist die Einwanderungspolitik in Österreich restriktiv. Faktisch ist diese Restriktion allerdings durchbrochen, einerseits durch die Freizügigkeit innerhalb der EU,

andererseits durch Familiennachzug, der in westlichen Demokratien unterschiedlich eng definiert ist und einen relativ geringen nationalen Spielraum der Abgrenzung zuläßt. Für Asylsuchende gibt es europaweite Regelungen, an die sich Österreich im Rahmen der EU halten wird. Zuwanderung, die über diesen Rahmen hinausgeht, unterliegt Kriterien, die sich an Ländern wie Kanada, Australien oder den USA orientieren und an deren Differenzierung laufend gearbeitet wird.

In jedem Fall dürfte eine konsequente Förderung der Wirtschaftsdynamik mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen die zielführendste Politik für den Abbau der Arbeitsmarktprobleme und der Ressentiments gegen Zuwanderer sein.

Literaturhinweise

- Biffi, G., Theorie und Empirie des Arbeitsmarktes am Beispiel Österreich, Springer Verlag, Wien-New York, 1994.
- Biffi, G., "Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung", WIFO-Monatsberichte, 1996, 69(1), S. 69.
- Biffi, G., Deutsch, E., Lutz, H., Marterbauer, M., Ökonomische und strukturelle Aspekte der Ausländerbeschäftigung in Österreich, WIFO, Wien, 1997.
- Chiswick, B. R., "The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men", Journal of Political Economy, 1978, 86.
- De New, J. P., Zimmermann, K. F., "Native Wage Impacts of Foreign Labor: A Random Effects Panel Analysis", Journal of Population Economics, 1994, 7(2).
- Guger, A., "Die Effizienz der österreichischen Familienpolitik", WIFO-Monatsberichte, 1992, 65(10), S. 519-525.
- Guger, A., "Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Schulsystems", in Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1996.
- Heckman, J., "The Impact of Migration on the U.S. Economy", H. Chase Stone Lecture, Colorado College, 1992.
- Meer, A. J., Heijdra, B. J., "An Econometric Analysis of the Australian Current Account Balance", Australian Economic Papers, 1990, 55, S. 199-225.
- OECD, "Immigration and Social Transfers: Analytical Issues and Recent Results", in Trends in International Migration. SOPEMI – Annual Report 1996, Paris, 1996.
- Simon, J., The Economic Consequences of Immigration, Basil Blackwell, Cato Institute, Oxford, 1989.
- Stark, O., The Migration of Labour, Oxford, Basil Blackwell, 1991.
- Vernez, G., McCarthy, K. F., The Fiscal Costs of Immigration: Analytical and Policy Issues, Center for Research on Immigration Policy, Rand, Santa Monica, 1995.
- Vogel, D., Fiskalische Effekte der Zuwanderung im sozialen Sicherungssystem. Eine theoretische Analyse verschiedener Migrations-, Familien- und Einkommensverläufe, Vortrag vor dem Arbeitskreis Bevölkerungsökonomie, Berlin, 1995.
- Werner, H., "Integration of Foreign Workers into the Labour Market – France, Germany, the Netherlands and Sweden", ILO Working Paper, 1994, (MIG WP.74E).

Migration to Austria

Cost/Benefit Considerations and Social Transfer Issues – Summary

Between 1989 and 1996, Austria recorded an influx of some 340,000 migrants, altogether a lower number than the flow of refugees after World War II but slightly higher than the migration of guest workers in the late 1960s and early 1970s. The latter had been viewed in a positive light by most of the politicians and people, and the wave of refugees after the war had triggered no discussion at all about possible integration problems and negative effects on social budgets from their competition with Austrian nationals on the labor market. The recent wave, on the other hand, has given rise to concerns that migrants could constitute undue competition for Austrians on the labor market and aggravate the shortage of cheap housing.

The latest Monthly WIFO Report quotes a comprehensive study performed by the WIFO, investigating the impact of migration on the economy with a view to developing a solid scientific foundation for the government policy on migration. Drawing on the findings of research on the migration issue, the discussion on the subject, currently conducted at a highly charged emotional level, could be put on a higher level of objectivity – an essential prerequisite for democratic decision-making processes.

A cost/benefit comparison of migration in macroeconomic terms focuses on monetary effects which can be measured on the market, but does not take into account a range of factors which, while determining the material welfare of a society, are not organized through the market. The evaluation is based on very narrow economic criteria: the effect of migration on economic growth, per capita income development and income distribution, inflation, technological progress, productivity, balance of payments and the labor market.

The impact on economic growth is not unequivocally clear, as there are typically winners and losers of the growth process which in turn engenders conflicts of interest. Some production areas, and their associated labor force, profit from migration, while other sectors or activities get to feel the squeeze. In areas where migrants compete directly with nationals, the larger supply of labor will be detrimental to the income of Austrian workers, mostly unskilled workers or, generally, individuals who are only marginally integrated in internal labor markets. Individuals holding highly qualified jobs, or capital owners (such as landlords), on the other hand, will not be exposed to much competition from migrants, and will therefore profit from migration in terms of their income and relative position to unskilled workers and secondary labor. In the case of full employment, the redistribution effect will be rather insignificant provided that the trade unions insist on a solidaristic wage policy. In phases or regions with idle capacities, on the other hand, a high concentration of migrants may meet with resistance unless social policies are instituted to counteract the relative pauperization of unskilled workers and the unemployed vis-à-vis those better off.

The study also examines whether migration relieves or burdens the social safety net or is neutral in terms of costs and benefits. This issue has been agitating politicians as much as scientists now that the well-established social welfare systems in the Western industrialized countries are threatened by a financial crisis as the combined result of several factors. Finding an answer to this issue depends not just on the scope of migration and the typical

characteristics of migrants at a given time, but even more on the dynamics in terms of time. Accordingly, the calculation of the income/expenditure structure at a given time is supplemented by a fundamental discussion with regard to computing fiscal effects of migration on the social welfare system.