

Migration: Gegenwart und Zukunft

Johannes Berger/Ludwig Strohner

DI Johannes Berger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei EcoAustria. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen ökonomische Fragestellungen im öffentlichen Bereich, insbesondere im Bereich des Abgabensystems auf nationaler und internationaler Ebene und im Bereich Arbeitsmarkt, Migration und Pensionen. Daneben beschäftigt er sich intensiv mit makroökonomischer Modellentwicklung und -anwendung. Mag. Ludwig Strohner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei EcoAustria und beschäftigt sich mit ökonomischen Themen im Bereich des öffentlichen Sektors, wie dem Finanzausgleich oder Steuern. Ein weiteres wesentliches Themenfeld ist die Entwicklung makroökonomischer Modelle und deren Einsatz zur Beantwortung relevanter Forschungsfragen. Migration ist ein wichtiges Anwendungsgebiet dieser Makromodelle.

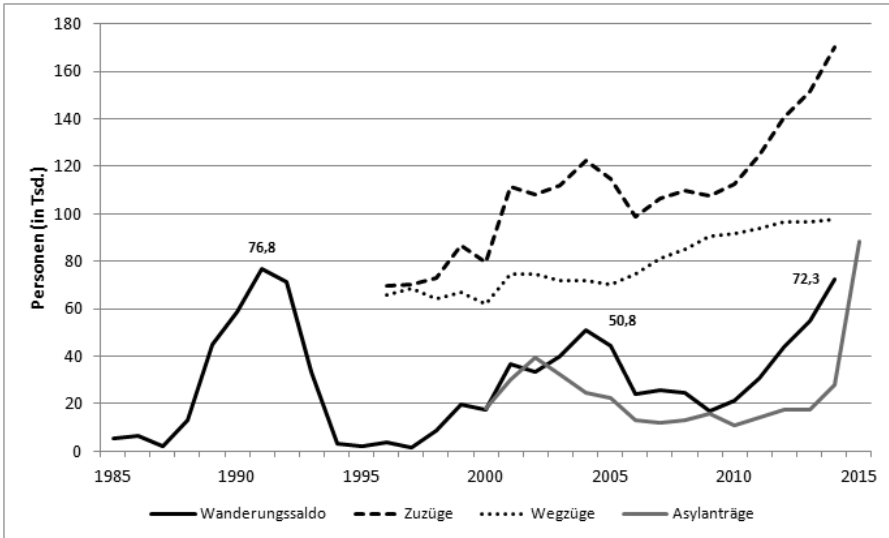
Migration hat in Österreich einen bedeutenden Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung. Aktuell ist die Diskussion besonders von der starken Zuwanderung von Flüchtlingen geprägt. Diese wird zwar in den nächsten Jahren zu einem merklichen Anstieg der Beschäftigung führen, aber auch die Arbeitslosigkeit deutlich erhöhen, insbesondere bei den Flüchtlingen selbst. Die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt bedarf zusätzlicher Instrumente, welche auf die derzeitigen Herausforderungen abgestimmt sind. Qualifizierte MigrantInnen sind zu meist wesentlich einfacher zu integrieren und können zukünftig eine wichtige Säule für die Finanzierung des öffentlichen Sozialsystems bilden. Ohne diese Zuwanderung sind bei prognostizierter Fertilitätsrate die zukünftigen Sozialleistungen nicht aufrecht zu erhalten bzw nur mit erheblichem Anstieg der Abgaben finanzierbar.

1. Einleitung

Zuwanderung spielte in Österreich in den letzten 30 Jahren eine wichtige Rolle und übte Einfluss auf Bevölkerungsgröße, -zusammensetzung und den Arbeitsmarkt aus. Die Zuwanderung war von spezifischen internationalen Ereignissen geprägt und dementsprechend starken Schwankungen unterworfen. *Abbildung 1* illustriert drei Perioden verstärkter Nettozuwanderung in den vergangenen 30 Jahren. Die erste Zuwanderungswelle Anfang der 1990er Jahre war insbesondere vom Krieg in Jugoslawien geprägt, sodass sich der Wanderungssaldo im Jahr 1991 auf 77.000 Personen belief. Die zweite Periode Anfang der 2000er Jahre stand im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt osteuropäischer Staaten sowie einem Anstieg der Zahl von AsylwerberInnen. Schließlich ist seit 2010 ein starker Anstieg der Nettozuwanderung auf 72.000 Personen im Jahr 2014 zu

erkennen, welcher zunächst durch die Arbeitsmarktöffnung für neue EU-Mitgliedstaaten ausgelöst wurde und nun durch die hohe Zahl von AsylwerberInnen verstärkt wird. Auffällig ist das hohe Niveau an Zu- und Wegzügen. So erreicht die Zahl der Wegzüge in den letzten Jahren beinahe 100.000 Personen.

Abbildung 1: Nettozuwanderung, Zuzüge, Wegzüge in Österreich sowie Asylanträge



Quelle: Statistik Austria

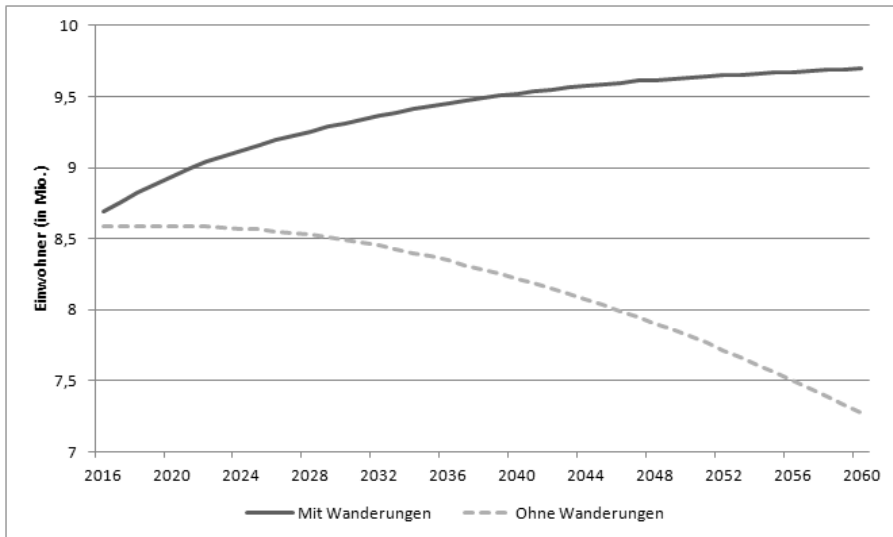
Über den gesamten Zeitraum bilden AsylwerberInnen eine relevante Gruppe von MigrantInnen, deren Zahl im Zeitverlauf jedoch schwankt. Nach einem Anstieg in den Jahren 2001 bis 2003 (insbesondere aus den Ländern Afghanistan, Irak, Serbien, Russland und Türkei) lag die Zahl der AsylwerberInnen bei jährlich 10.000 bis 20.000 Personen. Die Anerkennungsquote unterschied sich stark nach Herkunftsregion, lag im Schnitt der letzten Jahre bei rund 28%, was etwa dem EU-Schnitt entsprach (Biffel, 2014). In den Jahren 2014 (28.100) und 2015 (88.200) hat die Zahl der Anträge deutlich zugenommen.

Neben der Zuwanderung ist die Kinderzahl eine wichtige Determinante für die Bevölkerungsentwicklung. Im Schnitt der letzten zehn Jahre betrug die Fruchtbarkeitsrate in Österreich 1,42 und ist damit im EU-Vergleich unterdurchschnittlich.¹ So gesehen wirkt Migration der geringen Kinderanzahl entgegen. Der Einfluss der Migration auf die Bevölkerungsentwicklung ist in *Abbildung 2* dargestellt. Diese zeigt die aktuelle Prognose der Gesamtbevölkerung von Sta-

1 Basierend auf Eurostat nimmt Österreich den 18. Platz innerhalb der EU ein. In Irland und Frankreich liegt die Fruchtbarkeitsrate bei 2, in Großbritannien und Schweden bei über 1,85. Für Deutschland hingegen wird ein Wert knapp unter 1,4 angeführt.

tistik Austria, beginnend mit dem Jahr 2015, in einer Situation mit und ohne Wanderungen nach Österreich. Während die Bevölkerung im Szenario mit Wanderung bis 2060 auf 9,7 Mio Personen ansteigen soll, nimmt sie im Szenario ohne Wanderungen auf 7,3 Mio ab, eine Differenz von 2,4 Mio EinwohnerInnen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Migration nicht nur die Bevölkerungsgröße, sondern auch die Struktur der Bevölkerung beeinflusst, wie beispielsweise die Altersstruktur. So legt im Szenario ohne Wanderung der Anteil der über 65-jährigen massiv zu. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit und insbesondere auf die Finanzierung des Sozialsystems.

Abbildung 2: **Prognose über die zukünftige Bevölkerungsentwicklung (Szenarien mit Wanderungen und ohne Wanderungen)**



Quelle: Statistik Austria, Prognose vom 18. 11. 2015

In der Diskussion über Zuwanderung nach Europa stehen derzeit die Asylwerbenden im Mittelpunkt, die insbesondere Schweden, Österreich und Deutschland vor große Herausforderungen stellen. Trotz dieser Herausforderungen ist auch die längerfristige Perspektive zu berücksichtigen. Herauszuheben ist, dass gemäß Wanderungsstatistik der Statistik Austria im letzten Jahrzehnt die Zuwanderung von Personen aus europäischen Ländern (inklusive Türkei) mit einem Anteil von mehr als 70% (mehr als 55% stammten aus EU-Mitgliedstaaten) geprägt war. Bezogen auf den Wanderungssaldo war der Anteil noch höher. Es gibt wesentliche Unterschiede zwischen Flüchtlingen aus Drittstaaten einerseits und Migration innerhalb der EU andererseits. Dies betrifft soziale und kulturelle Unterschiede, eine abweichende Bildungsstruktur sowie Berufserfahrung in schwer vergleichbaren Arbeitsmärkten. Dies führt dazu, dass

die Integration von Flüchtlingen schwieriger zu bewerkstelligen ist als von MigrantInnen aus Ländern der EU.

Vor diesem Hintergrund werden zwei Arbeiten² der Verfasser in den nachfolgenden Abschnitten präsentiert. Für die Bewertung wurde das Makromodell PuMA³ herangezogen. Der nächste Abschnitt setzt sich mit den ökonomischen Wirkungen der derzeitigen Flüchtlingsmigration auseinander, der darauffolgende mit der langfristigen Perspektive der Migration, wobei insbesondere die Auswirkungen im Zusammenhang mit der sozialen Sicherung und deren Finanzierung im Vordergrund stehen. Trotz der derzeitigen Herausforderung darf nicht darauf vergessen werden, wie das soziale System in Österreich von Migration langfristig abhängig ist.

2. Ökonomische Wirkungen der Fluchtmigration nach Österreich

Seit 2014 ist ein signifikanter Anstieg von AsylwerberInnen in Europa zu beobachten. Während in den Jahren 2000–2013 in der gesamten Europäischen Union durchschnittlich rund 300.000 Asylanträge gestellt wurden, stieg diese Zahl in den Jahren 2014 (630.000) und insbesondere 2015 (mehr als 1,3 Millionen) deutlich an. *Abbildung 3* zeigt, dass in absoluten Zahlen im Jahr 2015 die meisten Asylanträge in Deutschland (knapp 500.000) gestellt wurden,⁴ gefolgt von Ungarn⁵ und Schweden (jeweils mehr als 150.000) sowie Österreich und Italien mit jeweils knapp 100.000 Anträgen. *Abbildung 3* verdeutlicht auch, dass Flüchtlinge, relativ zur Bevölkerungsgröße im Zielland, sehr ungleich auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilt sind. Während die Zahl der AsylwerberInnen in der gesamten EU rund 0,3% der Bevölkerung entspricht, fällt diese Relation ua in Schweden (1,7%), Österreich (1%) und Deutschland (0,6%) deutlich höher aus.

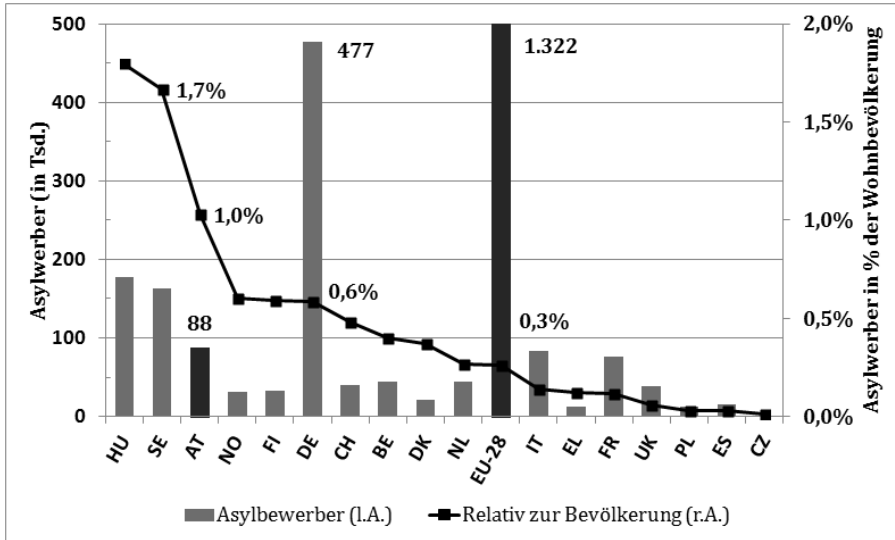
2 Siehe *Berger et al (2016a)* und *Berger et al (2016b)*.

3 PuMA entspricht der Österreich-Version des Labour Market Model (LMM) der Europäischen Kommission, das die Verfasser für 14 Länder der Europäischen Union entwickelt haben.

4 Deutschland registrierte 2015 mehr als 1 Million AsylwerberInnen bei einer Ersterfassung im sogenannten *Easy-System*. Als mögliche Gründe für die starke Diskrepanz zu den tatsächlichen Asylanträgen werden ua mögliche Doppelzählungen, Durchreisen in andere Aufnahmeländer und Verzögerungen bei der tatsächlichen Antragsstellung genannt.

5 Für Ungarn ist davon auszugehen, dass Anträge zwar zunächst dort gestellt wurden, dass AsylwerberInnen in der Folge aber in andere Länder weitergereist sind.

Abbildung 3: Asylanträge in Ländern der Europäischen Union, 2015



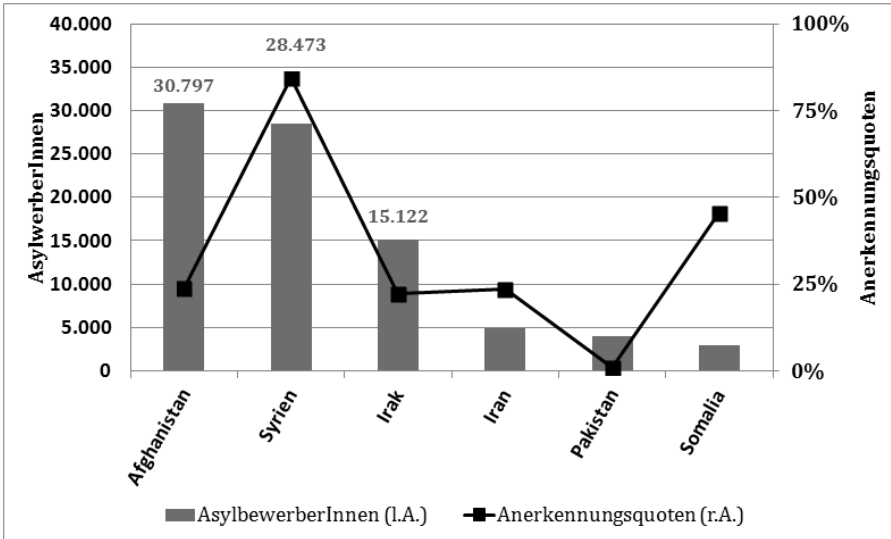
Quelle: Eurostat

Die seit Jänner 2015 zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländer der AsylwerberInnen in Österreich sind Afghanistan (31.000 Anträge) und Syrien (28.000 Anträge), wie in *Abbildung 4* dargestellt.⁶ Daneben stellen auch Personen aus dem Irak eine größere Gruppe dar. Auch IranerInnen haben in den letzten Monaten an Bedeutung gewonnen. Darüber hinaus sind im Liniendiagramm in *Abbildung 4* (auf der rechten Achse) die Anerkennungsquoten des Jahres 2016 dargestellt. Flüchtlinge aus Syrien weisen mit knapp 85% die höchsten Anerkennungsquoten auf. Für die anderen bedeutenden Herkunftsländer Afghanistan, Irak und Iran liegen die Anerkennungsquoten bei jeweils rund 25%.⁷

6 In der EU insgesamt sind AsylwerberInnen aus Syrien die größte Personengruppe.

7 Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass viele Asylverfahren mit sogenannten „Sonstigen Entscheidungen“ enden. Darunter fallen ua Einstellungen eines Verfahrens, weil sich die betreffende Person nicht mehr im österreichischen Staatsgebiet aufhält. Während dies nur rund 10% der Entscheidungen für SyrerInnen betrifft, macht diese Kategorie für Personen aus Afghanistan, dem Irak und dem Iran jeweils mehr als 50% der Entscheidungen aus. Dementsprechend ergeben sich in diesen Ländern jeweils weniger als 25% rechtskräftig negative Entscheidungen.

Abbildung 4: Österreich: Herkunftsländer und Anerkennungsquoten der AsylwerberInnen



Anzahl der AsylwerberInnen Jänner 2015 – April 2016, Anerkennungsquoten 2016

Quelle: BMI

Für die Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte des Zustroms von Flüchtlingen sind einige Annahmen notwendig. Bezüglich der Anzahl der AsylwerberInnen werden für die Analyse nach rund 88.300 Fällen in 2015 37.500 Asylanträge für 2016 und die schrittweise Absenkung auf 25.000 in 2019 angenommen. Dies entspricht der vereinbarten Obergrenze, in welcher Familiennachzug jedoch nicht inkludiert ist. Es wird von einem durchschnittlichen Familiennachzug von rund 0,35 Personen pro AsylwerberIn ausgegangen.⁸ Unter Berücksichtigung des Familiennachzugs wird, basierend auf den Zahlen von Jänner bis April 2016, eine durchschnittliche Anerkennungsquote von beinahe 80% unterstellt. Um eine Bewertung durchführen zu können, ist die Festlegung eines Referenzszenarios notwendig. In diesem wird von einer durchschnittlichen Anzahl von 17.500 AsylwerberInnen, der Anzahl des Jahres 2013, ausgegangen. *Tabelle 1* fasst die Annahmen zusammen und weist die Anzahl der AsylwerberInnen, der Anerkennungen und der Veränderung der Bevölkerung aus. Dabei ist anzumerken, dass die Anzahl der positiven Entscheidungen sowie der Bevölkerungsanstieg aufgrund der Dauer der Verfahren zeitlich verzögert sind.

8 Diese Zahl basiert auf Visa-Erteilungen zum Zwecke der Familienzusammenführung im Jahr 2015. Dabei zeigen sich je nach Herkunftsland große Unterschiede. So beläuft sich für AsylwerberInnen aus Syrien der Familiennachzug auf etwa 0,5 Personen, während er für Afghanistan nur rund 0,25 Personen beträgt.

Tabelle 1: Szenario zusätzlicher AsylwerberInnen, positive Entscheidungen und Bevölkerungsanstieg (in 1.000 und %) – Abweichungen vom Basisszenario

Asylszenario	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AsylwerberInnen	70.840	39.077	22.199	15.857	9.514	
Positive Entscheidungen	13.089	46.710	38.953	15.710	10.473	3.928
Bevölkerungsanstieg (jährl. Durchschnitte, kumulativ)	4.969 0,06%	38.072 0,44%	80.874 0,94%	103.989 1,21%	116.862 1,36%	124.117 1,45%

Quelle: Eigene Angaben

Neben der Anzahl der Personen ist auch die Altersstruktur von wesentlicher Bedeutung. AsylwerberInnen sind im Durchschnitt wesentlich jünger als die ansässige Bevölkerung. Eurostat weist diesbezügliche Daten für die Jahre 2015 und die ersten Monate 2016 aus, siehe *Tabelle 2*. Beinahe ein Viertel der AsylwerberInnen ist jünger als 14 Jahre und 40% sind jünger als 18 Jahre. Dies ist für die Analyse von besonderer Bedeutung, da ein erheblicher Anteil der AsylwerberInnen noch zu jung ist, um direkt am Arbeitsmarkt zu partizipieren. In nachfolgenden Jahren werden diese jedoch berücksichtigt.

Tabelle 2: Altersstruktur der AsylwerberInnen

Altersverteilung	<14 Jahre	14-17 Jahre	18-34 Jahre	35-64 Jahre	65 und älter
Anteil	24,7%	15,5%	44,5%	14,9%	0,4%

Quelle: Eurostat

In Bezug auf die Ausbildungsstruktur der AsylwerberInnen besteht Unsicherheit. In *Tabelle 3* sind Untersuchungen bzw Datenquellen angeführt, die Informationen über den Bildungsstand der derzeitigen Flüchtlingszuwanderung bieten. Prinzipiell weisen alle diese Quellen darauf hin, dass der Bildungsstand merklich hinter dem der ansässigen Bevölkerung zurückbleibt. Gegeben, dass die Untersuchung des BAMF eine relativ große Stichprobe umfasst⁹ und auch die aktuellste ist, wird für die ökonomische Bewertung auf die Ergebnisse dieser Studie zurückgegriffen.

⁹ Mehr als 70% aller AsylwerberInnen in Deutschland werden in dieser Studie erfasst.

Tabelle 3: Untersuchungen über den Bildungsstand von Flüchtlingen

Quelle	Stichprobe	Gering-qualifiziert	Mittlere Qualifikation	Hoch-qualifiziert
Battisti und Felbermayr (2015)	Syrische Flüchtlinge in türkischen Lagern	80%	11%	9%
IAB, Brücker (2015)	Beschäftigte und arbeitslose Flüchtlinge in Deutschland	71%	8%	8%
BAMF (2016)*	Flüchtlinge in Deutschland	58%	23%	19%
Central Bureau of Statistics Syria	Syrische Bevölkerung (2011)	78%	13%	9%

Quelle: *verschiedene Quellen*; Kategorisierung durch Verfasser; gering: ISCED 0–2, mittel: ISCED 3–4, hoch: ISCED 5+; mögliche Abweichung von 100% durch Nichtbeantwortung; *gewichtet mit Ursprungsland durch Verfasser.

Selbst bei gleicher Ausbildung ist davon auszugehen, dass die Arbeitsmarktintegration von Asylwerbenden im Schnitt schlechter ist als die der ansässigen Bevölkerung. Dies zeigt sich in der Erwerbsbeteiligung, dem Arbeitslosigkeitsrisiko und der geringeren Produktivität bzw geringeren Löhnen. Um das Ausmaß der Unterschiede in der Integration zu ermitteln, werden für die vorliegende Untersuchung der *Labour Force Survey* und der *EU-SILC* als Datenquellen herangezogen. Da Migration aus den genannten derzeitigen Herkunftsländern nach Österreich in der Vergangenheit kaum eine Rolle gespielt hat, wird auf schwedische Daten zurückgegriffen. Schweden hatte im letzten Jahrzehnt eine starke Zuwanderung aus Ländern des Nahen- und Mittleren Osten.¹⁰ Um die Dynamik der Arbeitsmarktintegration zu erfassen, werden Flüchtlinge nach der Aufenthaltsdauer in Schweden unterschieden. Die Daten zeigen, dass die Erwerbsbeteiligung insbesondere in den ersten Jahren deutlich niedriger ist als in der ansässigen Bevölkerung, die Arbeitslosenquote jedoch markant höher, sodass insgesamt die Erwerbsquote von Flüchtlingen wesentlich geringer sein dürfte als im österreichischen Durchschnitt, selbst bei gleicher Ausbildung.

Tabelle 4: **Arbeitsmarktcharakteristika von Flüchtlingen auf Basis von schwedischen Daten (in Prozentpunkten bzw %)**

	Gering-qualifiziert	Mittlere Qualifikation	Hoch-qualifiziert
Lücke Erwerbsbeteiligung (Aufenthalt < 5 Jahre)	-17,0	-25,7	-23,9
Lücke Erwerbsbeteiligung (Aufenthalt > 5 Jahre)	-6,3	-9,2	-12,8
Lücke Arbeitslosenquote	24,4	14,8	17,9
Lücke Stundenlohn	-11,8%	-21,0%	-26,0%

Quelle: *Labour Force Survey, EU-SILC*, eigene Berechnungen

10 Siehe *Ruist* (2013).

Die Modellsimulation mit dem Makromodell PuMA zeigt, dass trotz der geringen Erwerbsquote die Beschäftigung in Österreich durch den kräftigen Zustrom von Asylberechtigten und die davon ausgelöste Nachfrage deutlich anziehen dürfte. Bis zum Jahr 2020 steigt die Beschäftigung um mehr als 0,8% gegenüber dem Referenzszenario ohne den starken Zustrom von AsylwerberInnen an, wie in *Abbildung 5* dargestellt. *Abbildung 5* unterscheidet zwischen den Auswirkungen auf die gesamte Bevölkerung (Abbildungen auf der linken Seite) und auf die ansässige Bevölkerung (Abbildungen auf der rechten Seite). Obwohl der überwiegende Teil der zusätzlichen AsylwerberInnen bereits im Vorjahr bzw. heuer nach Österreich migriert, legt die Beschäftigung graduell über die Jahre zu. Dies hat mehrere Gründe. Erstens ist davon auszugehen, dass das Asylverfahren im Schnitt etwa ein halbes Jahr benötigt, siehe dazu auch das Profil in *Tabelle 1*. Zweitens sind die AsylwerberInnen tendenziell sehr jung, sodass ein merklicher Anteil dieser Personen erst in einigen Jahren, dh nach Vollendung der Ausbildung, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Drittens benötigt die Arbeitsmarktintegration, basierend auf den Erfahrungen in Schweden, eine beträchtliche Zeit und viertens passt sich auch der Kapitalstock graduell an das veränderte Arbeitsangebot an. Diese Aspekte führen zu einer merklichen zeitlichen Verzögerung in der Beschäftigung der AsylwerberInnen.

Aus *Abbildung 5* geht auch hervor, dass sich die zusätzliche Beschäftigung sehr stark auf Personen mit geringer Qualifikation konzentriert, was angesichts des hohen Anteils an Personen mit höchstens Pflichtschulabschlussniveau unter den AsylwerberInnen jedoch nicht überraschen sollte. Die Beschäftigung in dieser Gruppe steigt bis 2020 um etwa 2,7%, bis 2030 sogar um 4% im Vergleich zum Referenzszenario. Bei den anderen beiden Ausbildungsgruppen ist der Effekt dementsprechend wesentlich gedämpfter (0,4% bzw. 0,8% bis 2020). Betrachtet man die Auswirkungen auf die ansässige Bevölkerung, dann ist insgesamt von einer leichten Verdrängung durch AsylwerberInnen am Arbeitsmarkt auszugehen, wobei sich diese fast ausschließlich auf Personen mit geringer Ausbildung konzentriert (-0,6% in 2020). Für mittlere und hohe Qualifikationen sind die Auswirkungen marginal. Die vergleichsweise schlechte Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge zeigt sich auch im Vergleich des Anstiegs der Beschäftigung (0,8% in 2020) und der Gesamtbevölkerung (1,45%).

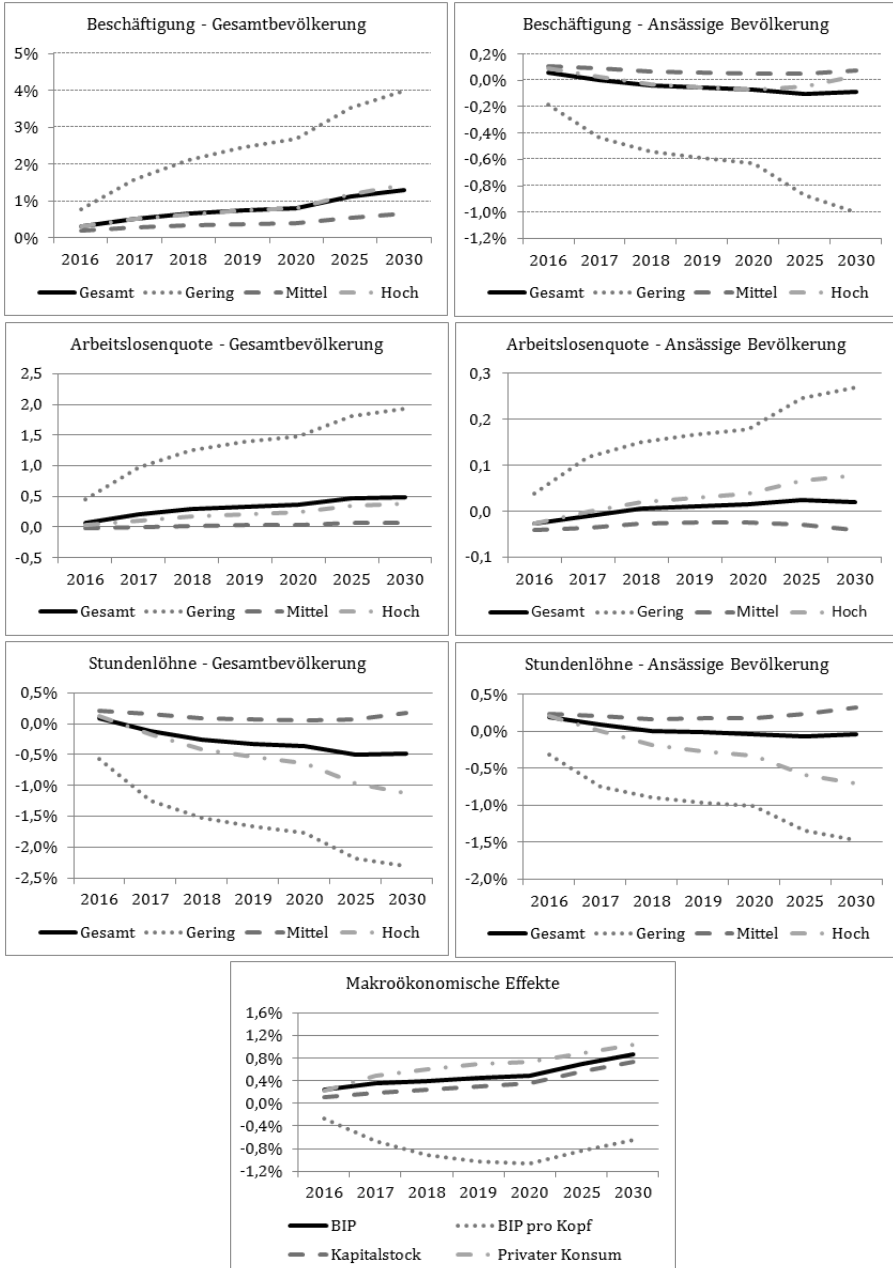
Die schlechteren Erwerbsaussichten schlagen sich auch in der Arbeitslosenquote¹¹ nieder. Diese legt wegen der Flüchtlingssituation bis 2020 um 0,4 Prozentpunkte zu, bis 2030 um 0,5 Prozentpunkte. *Abbildung 5* zeigt, dass der Anstieg sehr stark auf die Gruppe der Niedrigqualifizierten konzentriert ist (1,5 Prozentpunkte in 2020). Ein leichter Anstieg ist jedoch auch bei den hohen Qualifikationen (0,2 Prozentpunkte) zu erwarten. Für die derzeit ansässigen ArbeitnehmerInnen ist von geringeren Auswirkungen auszugehen. So legt für die Geringqualifizierten die Arbeitslosenquote um 0,2 Prozentpunkte (2020) zu. Somit sind insbesondere die Flüchtlinge von Arbeitslosigkeit betroffen.

Da die AsylwerberInnen überdurchschnittlich gering qualifiziert sind, finden sie zumeist vergleichsweise unproduktive und daher schlecht bezahlte Be-

11 Im Modell wird die Arbeitslosigkeit nach EU-Definition abgebildet.

schäftigung. Dies impliziert, dass sich auch die Lohneinkommen schwächer entwickeln werden. Im Schnitt über alle Beschäftigten wächst das Arbeitseinkommen je Stunde um rund 0,4% (2020) schwächer als im Referenzszenario. Wiederrum konzentriert sich der Effekt mit -1,8% im Jahr 2020 auf Geringqualifizierte. In Bezug auf die Lohnentwicklung sind aber auch derzeit ansässige Beschäftigte betroffen. Für geringe Qualifikationen dürfte die Entlohnung um etwa 1% moderater zunehmen als im Referenzszenario.

Abbildung 5: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosenquote, Stundenlöhne und makroökonomische Effekte



Quelle: Simulation mit PuMA

Der Anstieg der Beschäftigung löst zusätzliche Investitionen aus, um den Kapitaleinsatz je ArbeitnehmerIn auf das gewünschte Niveau zu bringen, wobei jedoch der Anstieg des Kapitalstocks geringer als bei der Beschäftigung ausfällt (rund 0,4% zu 0,8% bei der Beschäftigung). Das BIP steigt infolge des Beschäftigungsanstiegs zwar stärker als der Kapitalstock, wegen der geringeren Produktivität aber weniger kräftig als die Beschäftigung. Dies zeigt sich auch in der Entwicklung des BIP pro Kopf. Dieses sinkt im Vergleich zum Referenzszenario bis zum Jahr 2020 um mehr als 1% und legt dann wieder zu. Die Entwicklung nach 2020 ist einerseits auf den weiteren Anstieg des Kapitalstocks und insbesondere auf den schrittweisen Eintritt der Kinder der AsylwerberInnen in das erwerbsfähige Alter zurückzuführen.

Insgesamt kann man festhalten, dass der starke Zuzug der AsylwerberInnen die Beschäftigung in Österreich zwar deutlich erhöht, die Arbeitsplätze jedoch eher von unterdurchschnittlicher Qualität sein werden. Dies spiegelt sich auch in dem deutlichen Rückgang des BIP pro Kopf wider, obwohl die AsylwerberInnen prinzipiell eine günstige Altersstruktur aufweisen.

3. Langfristige Auswirkungen der Migration auf das Sozialsystem in Österreich

Die Alterung der Gesellschaft wird das österreichische Sozialsystem in der Zukunft vor große Herausforderungen stellen. Der Ageing Report (2015) der Europäischen Kommission geht für Österreich bis zum Jahr 2060 von einem Anstieg der Ausgaben für Pensionen, Gesundheit und Pflege um 3,1% des BIP aus. Dies ist somit deutlich höher als für den Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten mit 1,8% des BIP. Basierend auf einem Generationenkonto-Modell errechnet EcoAustria (2015) einen noch stärkeren Anstieg. Migration wird als ein Mittel gesehen, um die Problematik der Finanzierung der öffentlichen Sozialsysteme (*Borjas*, 1994) bzw. eine zukünftige Arbeitsangebotsknappheit (*Zimmermann*, 2005) zu verringern, insbesondere da MigrantInnen eine sehr junge Altersstruktur aufweisen. Wesentlich ist hierbei aber die relativ reibungslose Integration in den Arbeitsmarkt, wie sie insbesondere bei MigrantInnen aus den EU-Mitgliedstaaten gegeben ist.

Vor diesem Hintergrund haben die Verfasser untersucht, welche langfristigen Auswirkungen Migration auf das österreichische Sozialsystem hat, wobei die Untersuchung auf das Jahr 2060 abstellt. Die höhere Lebenserwartung im Zusammenspiel mit der niedrigen Fruchtbarkeitsrate führt trotz unterstellter Zuwanderung zu einem dramatischen Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten¹². Es werden zwei Szenarien simuliert. Zum einen das Referenzszenario, basierend auf der Bevölkerungs- und Migrationsprognose von Eurostat und zum anderen das Alternativszenario, welches einen Wanderungssaldo von Null ab dem Jahr 2016 unterstellt. Im Referenzszenario nimmt der Altersabhängigkeitsquotient von 27% im Jahr 2013 auf über 50% im Jahr 2060 zu. Ohne positiven

12 Verhältnis der Bevölkerung über 65 Jahre zu jener im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre).

Wanderungssaldo legt der Quotient weiter auf 63% zu, eine Differenz von 13 Prozentpunkten¹³. Auch auf die Bevölkerungsgröße haben die beiden Szenarien signifikante Auswirkungen, wie bereits oben in *Abbildung 2* dargelegt.

Für die Arbeitsmarktcharakteristika von MigrantInnen wird vereinfachend unterstellt, dass die Relation zur in Österreich geborenen Bevölkerung in der Zukunft weiterhin gilt. Basierend auf Informationen des *Labour Force Survey* und des *EU-SILC* ergibt dies, dass bei gleichem Bildungsstand die Erwerbsbeteiligung niedriger, die Arbeitslosenquote höher und die Lohneinkommen geringer ausfallen. Dennoch sind im Vergleich zur Fluchtmigration des letzten Jahres die Arbeitsmarktcharakteristika wesentlich günstiger.

Der Wegfall der Migration im Alternativszenario hat Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig. Um ein ausgeglichenes Budget sicherzustellen, können verschiedene Instrumente herangezogen werden. Drei mögliche Varianten der Finanzierung wurden in den Simulationen berücksichtigt: eine Anpassung über erstens die **Einkommensteuer**, zweitens die **Pensionsbezüge** und drittens das effektive **Pensionsantrittsalter**. Jede dieser Finanzierungsmaßnahmen übt wiederum volkswirtschaftliche Wirkungen aus, die das Ergebnis beeinflussen. Eine Erhöhung der Einkommensteuer zum Beispiel hat negative volkswirtschaftliche Auswirkungen, während eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters positiv auf die Wirtschaftsleistung wirkt.

Tabelle 5: Simulationsergebnisse: langfristige Auswirkungen von Migration

Ergebnisse im Jahr 2060	Referenzszenario	Wanderungssaldo Null		
		Einkommensteuer	Pensionskürzung	Pensionsantritt
Finanzierung über				
Altersabhängigkeitsquotient	50,2%	62,8%	62,8%	62,8%
Pensionsantrittsalter	61,2	60,8	61,1	66,1
Arbeitslosenquote	5,8	6,3	4,8	4,7
BIP/Kopf	-19,7	-24,4	-19,9	-7,1
Privater Konsum/Inländer	-15,5	-23,9	-18,5	-7,6
Einkommensteuer (Prozentpunkte)	-	14,3	-	-
Globale Ersatzrate* Pensions-system (Prozentpunkte)	-12,5	-13,3	-28,0	-6,8

*definiert als durchschnittliche Bruttopension als Anteil am durchschnittlichen Bruttoeinkommen.
Quelle: *Berger et al* (2016a)

Die Simulationsergebnisse sind in *Tabelle 5* dargestellt. Die erste Spalte enthält die Ergebnisse für das Referenzszenario im Jahr 2060. Hier zeigen sich die Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft, auch wenn Migration nach Österreich stattfindet. In diesem Fall steigt der Altersabhängigkeitsquotient auf

13 Dieser Anstieg ist stärker als zB in Deutschland mit knapp 7 Prozentpunkten und Großbritannien mit 8,5 Prozentpunkten. Dies ist eine Folge der geringeren Bedeutung der Zuwanderung in diesen beiden Ländern.

über 50% an. Das Pensionsantrittsalter legt, basierend auf dem Ageing Report, auf über 61 Jahre zu, die Arbeitslosenquote beträgt 5,8%. Die Alterung der Gesellschaft spiegelt sich in der Entwicklung des BIP bzw des privaten Konsums wider. Da der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung dramatisch zurückgeht, sinkt das BIP pro Kopf bzw der Konsum je InländerIn, bereinigt um das Produktivitätswachstum, um knapp 20% bzw 16%.

Die restlichen Spalten stellen die Ergebnisse für 2060 dar, wenn ab dem Jahr 2016 der Wanderungssaldo Null beträgt. Im Szenario **Einkommensteuern** wird das Budget über eine Anpassung der Lohn- und Einkommensteuer ausgeglichen. Die ausbleibende Zuwanderung erhöht die Altersabhängigkeitsquote und führt zu einer Lücke in der Finanzierung der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme, insbesondere bei Ausgaben, die im Zusammenhang mit dem Alter (Pensionen, Pflege und Gesundheit) stehen. Um die Finanzierung zu gewährleisten, müsste die Einkommensteuer um durchschnittlich 14,3 Prozentpunkte erhöht werden. Dies entspricht zusätzlichen Einnahmen im Ausmaß von 9,2% des BIP im heutigen System. Da diese Steuer vergleichsweise sehr negative volkswirtschaftliche Auswirkungen hat¹⁴, führt sie gegenüber dem Referenzszenario zu einem weiteren deutlichen Rückgang des BIP pro Kopf (von -19,7% auf -24,4%). Der private Konsum je InländerIn verhält sich sehr ähnlich wie das BIP pro Kopf. Wird die Lücke im Sozialsystem über **Kürzungen in der Pension** finanziert, dann würde dies einer Reduktion der globalen Ersatzrate um 28 Prozentpunkte entsprechen. Dies bedeutet eine zusätzliche Reduktion um 15,4 Prozentpunkte (28,0-12,5) gegenüber dem Referenzszenario, was einer Pensionskürzung von etwa 30% entspricht. Dies schlägt sich auch im privaten Konsum je InländerIn nieder, der um 18,5% anstatt um 15,5% wie im Referenzszenario sinkt. Die Finanzierung der Lücke über einen späteren effektiven **Pensionsantritt** erfordert ebenfalls einen massiven Anstieg, nämlich um knapp fünf Jahre. In diesem Szenario geht der private Konsum weniger stark zurück als im Referenzszenario, da die Personen länger im Erwerbsleben verbleiben und damit das höhere Erwerbseinkommen im Vergleich zum Pensionseinkommen beziehen. Gegeben den deutlichen Anstieg des Arbeitsangebots, sinkt das BIP pro Kopf deutlich schwächer als im Referenzszenario.

Ausgehend von der großen Bedeutung des öffentlichen sozialen Sicherungssystems, insbesondere für das Alter, zeigt die Analyse, dass Migration einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung dieses Systems leistet. Es verdeutlicht aber auch die Schwäche des Systems. Gegeben die geringe Fertilität in Österreich ist Migration ein wesentlicher Pfeiler, um das System tragfähig zu halten. Dabei ist zu betonen, dass Migration auch zu einem entsprechenden Anstieg der produktiven Erwerbstätigkeit führen muss.

14 Siehe zB *Johansson* (2008).

4. Zusammenfassung

Österreich weist eine lange Zuwanderungstradition auf. Seit der EU-Osterweiterung ist Migration aus den Neuen Mitgliedstaaten besonders bedeutend geworden. Fluchtmigration, die nur einen kleinen Teil der Migration im letzten Jahrzehnt ausgemacht hat, ist insbesondere seit dem vergangenen Jahr das beherrschende Thema. Flüchtlinge aus dem Mittleren und Nahen Osten bzw. aus Afghanistan sind, basierend auf den Erfahrungen aus Schweden, schwieriger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die geringe berufliche Erfahrung im mittleren und höheren Technologiesegment erschwert eine rasche Erwerbsintegration. Gemäß den diskutierten Simulationsergebnissen dürfte der Zustrom an Flüchtlingen die Beschäftigung in Österreich merklich erhöhen, jedoch auch zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und zu einer moderateren Lohnentwicklung in den nächsten Jahren führen. Es ist hervorzuheben, dass sich die negativen Arbeitsmarkteffekte auf die Flüchtlinge selbst bzw. auf das Segment der geringqualifizierten Personen konzentriert.

Ein stufenweiser Prozess kann eine erfolgsversprechende Strategie zur Erwerbsintegration sein. So sind in einem ersten Schritt die Vermittlung von Mindestsprachkenntnissen der deutschen Sprache sowie die Ermittlung der fachlichen Kompetenzen der Flüchtlinge wichtig. In einem zweiten Schritt müssen die Qualifikationen der Flüchtlinge an die Bedürfnisse der Unternehmen herangeführt werden. Auf- und Umschulungen, Praktika sowie die Möglichkeit der Ausbildung in Betrieben sind wesentliche Integrationsmaßnahmen. Anzustreben ist auch eine Verteilung von Flüchtlingen, welche insbesondere auf den regionalen Arbeitsmarkt und nicht nur auf das Wohnungsangebot ausgerichtet ist.

Langfristig ist die Alterung der Gesellschaft eine wesentliche Determinante der Entwicklung Österreichs. Diese ist nicht nur eine Folge der höheren Lebenserwartung, sondern auch der vergleichsweise niedrigen Geburtenrate in Österreich. Das öffentliche Sozialsystem (insbesondere die altersspezifischen Sozialtransfers) ist sehr stark von der demografischen Entwicklung abhängig. Migration ist ein mögliches Instrument, um die Finanzierbarkeit des Systems zu verbessern, wenngleich sie alleine nicht ausreichen wird. Dazu müssen aber Migranten rasch in den Arbeitsmarkt integriert werden und produktive Tätigkeiten ausüben. Simulationsergebnisse zeigen, dass Migration erhebliche Auswirkungen hat und beträchtlich zur Finanzierung des sozialen Systems beiträgt.

Literaturverzeichnis

BAMF, Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, BAMF-Kurzanalyse 03 (2016)

Battisti, M./Felbermayr, G., Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, ifo Schnelldienst 20 (2015)

Berger, J./Davoine, T./Schuster, P./Strohner L., Cross-country differences in the contribution of future migration to old-age financing, *International Tax and Public Finance*, DOI: 10.1007/s10797-016-9394-3, <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10797-016-9394-3> (2016a)

Berger, J./Strohner, L., Economic Analysis of the Refugee Influx to Austria in 2015, Vortrag im Rahmen der Turkish Migration Conference in Wien am 15. 7. (2016b)

Biffl, G., Migration and Labour Integration in Austria. SOPEMI-Report on Labour Migration in Austria 2013-14. Report of the Austrian correspondent to the OECD reporting system on Migration, Monograph Series of the Danube University, Krems (2014)

Borjas, G. J., The economics of immigration, *Journal of Economic Literature* 32(4) (1994) 1667-1717

Brücker, H./Hauptmann, A./Trübswetter, P., Asyl und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, IAB Aktuelle Berichte 8 (2015)

EcoAustria, EcoAustria Schulden Check 2015 - Darstellung der Ergebnisse, http://www.ecoaustria.at/images/schuldencheck2015/ecoaustria_schuldencheck2015_ergebnisse_langfassung.pdf (2015)

Europäische Kommission, The 2015 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), *European Economy* 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/ageing_report/index_en.htm (2015)

Johansson, Å. et al., Taxation and Economic Growth, OECD Economics Department Working Papers 620 (2008)

Ruist, J., The Labor Market Impact of Refugee Immigration in Sweden 1999-2007, SULCIS Working Paper 1 (2013)

Zimmermann, K., European labour mobility: Challenges and potentials, *De Economist* 153(4) (2005) 425-450

Abstract

JEL-No: D58, E60, H55, J11, J21, J61

Migration: Now and tomorrow

Migration has an important impact on the demographic development in Austria. Currently, the inflow of refugees is of special importance in the discussion. This inflow will increase employment in the next years, but will also cause a considerable increase of unemployment, especially among refugees. Labour market integration of refugees requires additional instruments, being tailored to the current situation. Qualified migrants are much more capable of being integrated and can be an important pillar for financing the public social system in the future. Without qualified migration and based on the predicted fertility rate future social expenditures will not be sustainable or would require a strong increase of taxes or contributions.