

Der Beitrag der Migration zum Wachstumspotenzial der österreichischen Wirtschaft

Helmut Hofer/Klaus Weyerstraß

Dr. Helmut Hofer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien und leitet die makroökonomische Prognosegruppe des Instituts. Seine Forschungsinteressen konzentrieren sich auf Konjunkturanalyse und -prognose sowie Arbeitsmarkt

PD Dr. Klaus Weyerstraß ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien und Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien. Seine Forschungsinteressen umfassen die wirtschaftliche europäische Integration, Konjunkturanalysen und -prognosen, Wachstumsanalysen sowie makroökonomische Modellierung

In diesem Beitrag wird die Entwicklung des Produktionspotenzials der österreichischen Volkswirtschaft im Zeitraum 2005 bis 2015 vor dem Hintergrund des starken Zustroms ausländischer Arbeitskräfte untersucht. Das Produktionspotenzial ist um durchschnittlich 1,1% pro Jahr gestiegen, wozu das ausländische Arbeitsvolumen durchschnittlich 0,4 Prozentpunkte beigetragen hat. Die Zuwanderung bietet eine Chance, die negativen ökonomischen Wirkungen der Bevölkerungsalterung abzufedern. Durch verstärkte Integrationsmaßnahmen und eine qualifikationsorientierte Zuwanderungspolitik könnte der Wachstumsbeitrag von ausländischen Arbeitskräften erhöht werden.

1. Einleitung

Der starke Zustrom von Flüchtlingen nach Österreich und in einige andere europäische Länder hat die Migrationsthematik wieder ins Zentrum der öffentlichen Diskussion gebracht. Ökonomische Studien untersuchen den Einfluss der Zuwanderung auf die Wirtschaftsentwicklung sowie die öffentlichen Finanzen (vgl etwa *IMF*, 2016; *Berger et al*, 2016; *Davoine*, 2016 für Österreich). Auch abseits der Flüchtlingsthematik spielt die Zuwanderung in Österreich eine große Rolle hinsichtlich der Bevölkerungsdynamik und der Arbeitsmarktentwicklung. Seit dem EU-Beitritt im Jahr 1995 findet eine deutliche Internationalisierung am österreichischen Arbeitsmarkt statt¹, die sich mit dem Ende der Übergangsfris-

¹ Die Ostöffnung und insbesondere die Jugoslawienkrise führten zu einer Zuwanderungswelle im Zeitraum 1989 bis 1993.

ten hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Personen aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU noch intensiviert hat.

Dieser Beitrag fokussiert auf die Bedeutung der Zuwanderung für das Wachstum des Produktionspotenzials in Österreich. Vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung zeigen Simulationen mit dem Makromodell A-LMM einen deutlichen Einfluss der Migration auf die österreichische Wirtschaftsleistung (Hofer, 2008). Alle demografischen Prognosen gehen davon aus, dass in Österreich, wie in nahezu allen Industrieländern, die Geburtenrate zu niedrig ist, um die erwerbsfähige Bevölkerung in Zukunft zumindest konstant zu halten. Dieser Rückgang der inländischen Erwerbsbevölkerung kann durch Zuwanderung zumindest abgefedert werden.

Die Wirtschaftsleistung hängt von der Anzahl der Arbeitskräfte und deren Produktivität ab. Wesentlich sind hierbei die Ausbildung der Arbeitskräfte, der Kapitaleinsatz und die Entwicklung des technischen Fortschritts. Das Potenzial für ein kräftigeres Wirtschaftswachstum durch Zuwanderung kann aber nur dann realisiert werden, wenn die Fähigkeiten der Migranten den in Österreich nachgefragten Qualitäten weitgehend entsprechen.

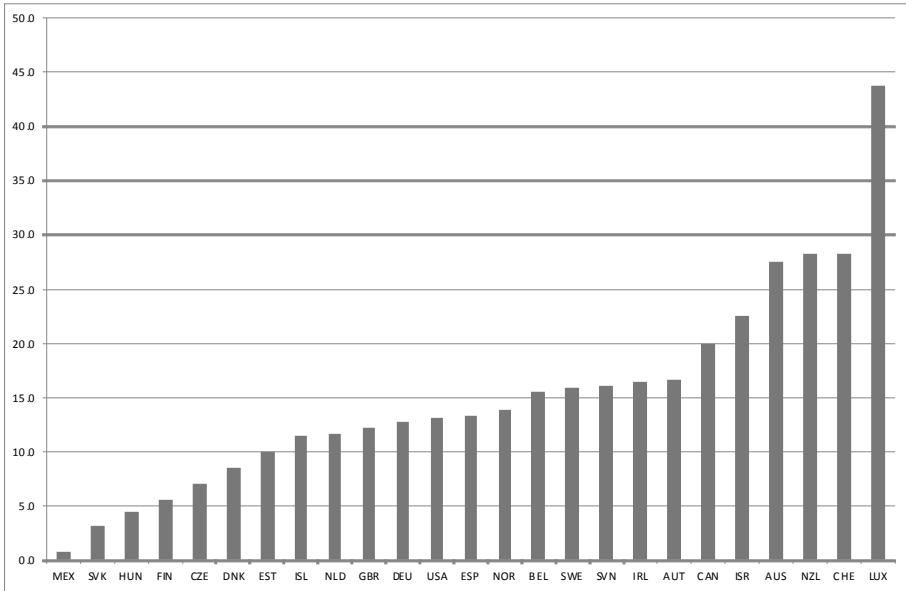
In diesem Beitrag wird die Entwicklung des Produktionspotenzials der österreichischen Volkswirtschaft im Zeitraum 2005 bis 2015 untersucht, insbesondere hinsichtlich der Bedeutung der Zuwanderung für dessen Entwicklung. Kapitel 2 gibt einen kurzen Überblick über die Arbeitsmarktentwicklung in Österreich und beleuchtet insbesondere die Dynamik des Arbeitskräfteangebots. In Kapitel 3 wird die Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials dargestellt. Kapitel 4 befasst sich mit der Bedeutung der Migration für die Entwicklung des Produktionspotenzials und bietet ein Ausblick auf die nächsten fünf Jahre. Kapitel 5 diskutiert wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen.

2. Die Bedeutung der Migration in Österreich

Dieses Kapitel bietet einen kurzen Überblick über die Arbeitsmarktentwicklung² seit 2005 und legt einen Schwerpunkt auf die ausländischen Arbeitskräfte. Die Zuwanderung spielt eine bedeutende Rolle in Österreich. Im Jahr 2013 betrug der Anteil der im Ausland geborenen Personen an der Wohnbevölkerung 16,7%. Damit zählt Österreich zu den Staaten mit den höchsten Migrationsanteilen in der OECD (vgl. *Abbildung 1*). Dieser ist höher als etwa in Deutschland oder in den USA, bleibt aber doch merklich hinter den Spitzenwerten von Kanada, Australien und der Schweiz zurück.

2 In der Studie werden die unselbständig Beschäftigten laut Hautverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und die Arbeitslosen laut AMS herangezogen.

Abbildung 1: Im Ausland geborene Wohnbevölkerung (2013)



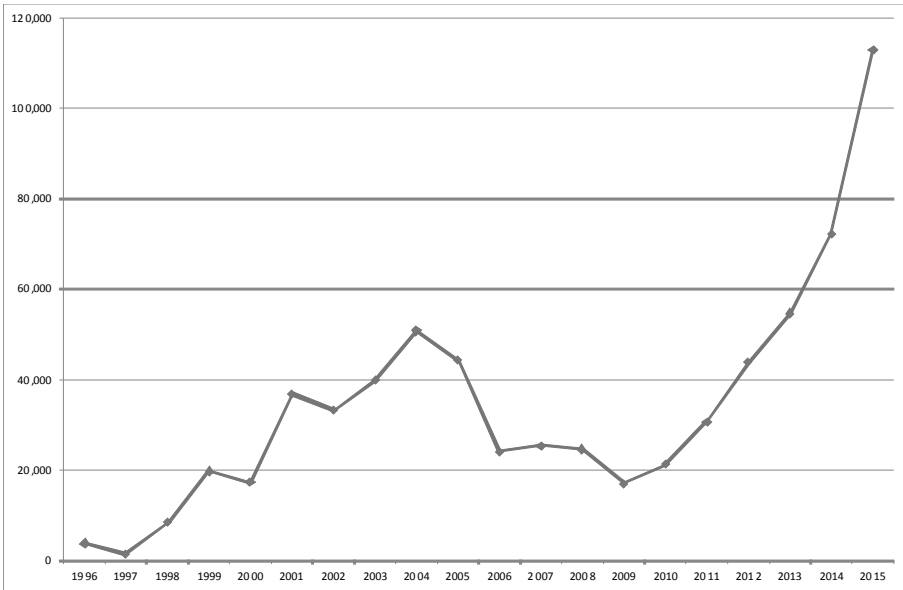
Quelle: OECD International Migration database

Die Zuwanderung ist die wesentlichste Determinante der Bevölkerungsentwicklung in Österreich. Ausgehend von 7.950.000 Personen im Jahr 1995 ist die Wohnbevölkerung laut Daten von Statistik Austria auf 8.630.000 Personen im Jahr 2015 gestiegen. Ein Großteil dieses Anstiegs entfiel auf Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft.³ Die ausländische Wohnbevölkerung erhöhte sich von 677.000 auf 1.196.000 Personen. Getrieben wurde die Bevölkerungsdynamik von der Zuwanderung. So wanderten in den letzten zwanzig Jahren in jedem Jahr mehr Personen nach Österreich zu als aus (vgl. *Abbildung 2*). Am Anfang dieses Jahrtausends betrug der Wanderungssaldo rund 50.000 Personen pro Jahr. Zwischen 2006 und 2010 verlangsamte sich die Nettozuwanderung auf rund 20.000 Personen jährlich. Mit dem Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitsmarktfreizügigkeit stieg die Nettozuwanderung stetig an und betrug im Jahr 2014 bereits 72.000 Personen. Aufgrund des Flüchtlingszustroms beschleunigte sich die Zuwanderung im Vorjahr nochmals kräftig, sodass sich ein Wanderungssaldo von 113.000 Personen ergab. In der Struktur der Herkunftsländer spiegelt sich die Flüchtlingsmigration deutlich wider. Die stärkste Nettozuwanderung kam aus Syrien (21.900), gefolgt von Afghanistan (18.600) und dem Irak

³ Aufgrund der Datenverfügbarkeit wird im Folgenden zur Abgrenzung der Migration das Staatsbürgerschaftskonzept verwendet.

(10.000). Aber selbst aus dem EU-Raum betrug die Nettozuwanderung noch 41.200 Personen (Rumänien 8.300, Ungarn 7.500, Deutschland 6.400).

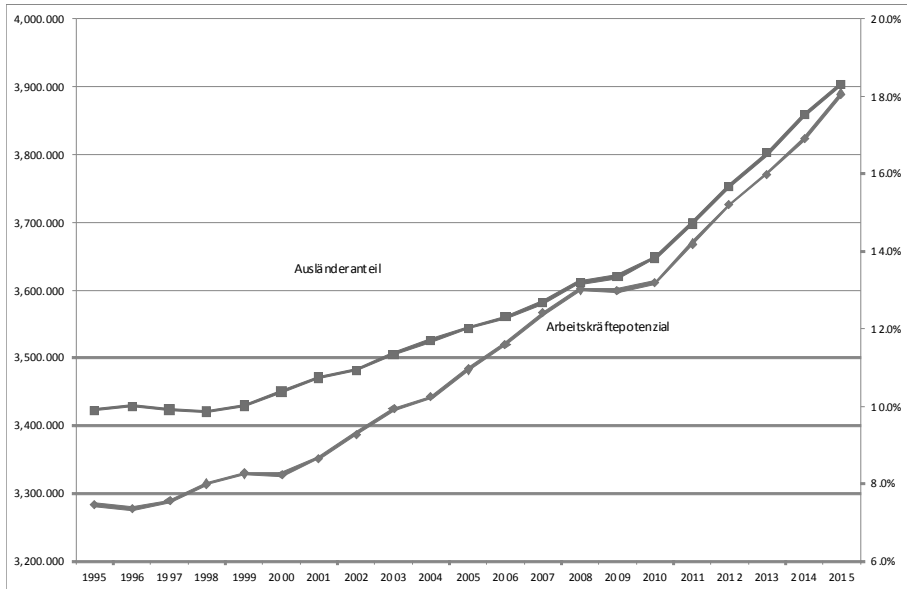
Abbildung 2: Wanderungssaldo mit dem Ausland



Quelle: Statistik Austria

Die kräftige Zunahme der Bevölkerung schlägt sich am Arbeitsmarkt nieder. Seit dem EU-Beitritt ist das (unselbständige) Arbeitskräfteangebot in Österreich deutlich gestiegen. So waren im Jahr 1995 knapp 3,3 Mio Personen am österreichischen Arbeitsmarkt erwerbsaktiv. Bis zum Vorjahr ist die Anzahl der Erwerbspersonen um 18% auf 3.9 Mio gestiegen (vgl. *Abbildung 3*). Der Großteil des Zuwachses resultiert aus der verstärkten Internationalisierung des österreichischen Arbeitsmarkts. Die Anzahl der Erwerbspersonen mit ausländischer Staatsbürgerschaft hat sich seit 1995 mehr als verdoppelt und stieg von 325.000 auf 712.000 Personen. Deren Anteil kletterte ausgehend von 10% auf 18,25%. Im Zeitraum 2005 bis 2015 betrug der Anstieg gut 6 Prozentpunkte.

Abbildung 3: Arbeitskräfteangebot und Ausländeranteil



Quelle: *Bali*, eigene Berechnungen

Die Nationalitätenstruktur des ausländischen Arbeitskräfteangebots hat sich im Zeitablauf deutlich verschoben. Vor dem Beitritt Österreichs zur EU dominierten Arbeitskräfte aus den Nachfolgestaaten von Jugoslawien und der Türkei. Laut BAK (1994) waren im Jahr 1993 in Österreich knapp 280.000 Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft beschäftigt. Rund die Hälfte dieser Arbeitskräfte stammte aus den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien, jeder fünfte aus der Türkei. Knapp 14.000 Arbeitskräfte (5%) waren deutsche Staatsbürger. 15% der ausländischen Beschäftigten kamen aus Osteuropa, wobei die Zahl der Arbeitskräfte aus Polen, der ehemaligen Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien zwischen 9.000 und 11.000 lag.

Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Herkunftsländer der ausländischen Erwerbspersonen. Trotz des Konjunkturunbruchs 2009 erhöhte sich die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen zwischen 2005 und 2010. Anteilsmäßig stieg insbesondere die Zuwanderung aus Deutschland kräftig an. Zwar nahm auch die Zahl der Arbeitskräfte aus Osteuropa zu, deren Anteil erhöhte sich allerdings nur langsam. Mit dem Auslaufen der Übergangsfristen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit gewann die Internationalisierung des österreichischen Arbeitsmarkts deutlich an Tempo, wobei der Großteil des Zuwachses auf Arbeitskräfte aus Osteuropa entfiel. So verdoppelte sich etwa der Anteil der Ungarn und betrug 2015 knapp 11%. Rund 15% des ausländischen Arbeitskräftean-

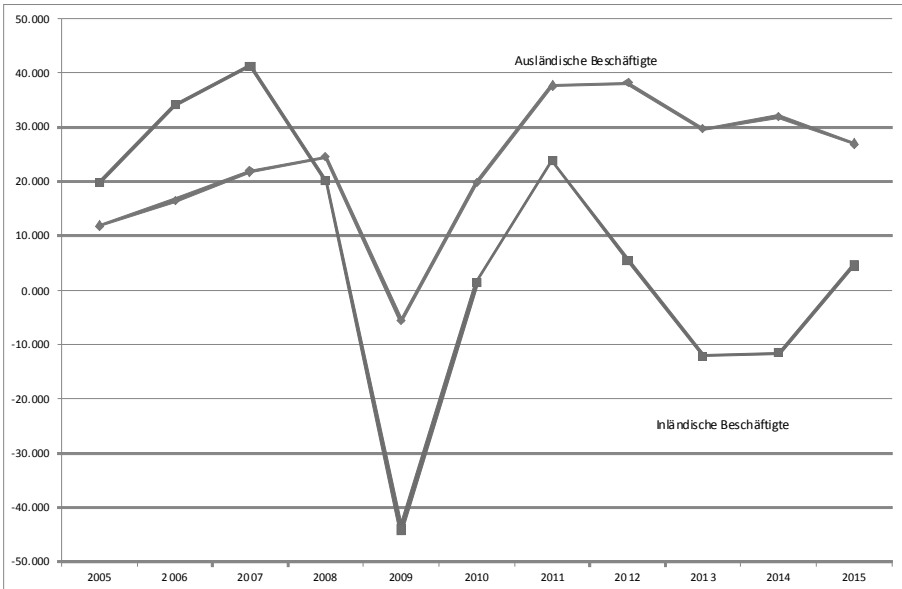
gebots sind Staatsangehörige aus Rumänien, Polen, der Tschechischen Republik und der Slowakei.

Tabelle 1: Herkunftsländer ausländisches Arbeitskräfteangebot 2005-2015

	2005		2010		2015	
Deutschland	49.932	11,9%	85.263	17,1%	98.262	13,8%
Italien	5.540	1,3%	8.195	1,6%	13.472	1,9%
Polen	14.024	3,4%	19.101	3,8%	37.956	5,3%
Ungarn	15.470	3,7%	27.313	5,5%	76.196	10,7%
Rumänien	12.515	3,0%	19.093	3,8%	44.470	6,2%
Slowakei/Tschechische Republik	14.761	3,5%	20.580	4,1%	45.894	6,4%
Nachfolgestaaten Jugoslawien	176.704	42,3%	172.732	34,6%	198.649	27,9%
Türkei	62.242	14,9%	62.420	12,5%	67.130	9,4%
sonstige Staatsangehörige	66.807	16,0%	84.747	17,0%	130.129	18,3%
Insgesamt	417.994		499.443		712.158	

Quelle: HV, AMS, eigene Berechnungen

Abbildung 4: Jährliche Veränderung der Beschäftigung in den Jahren 2005 bis 2015



Quelle: Bali, eigene Berechnungen

In den letzten zehn Jahren wurde die österreichische Arbeitsmarktlage von der Konjunktursituation und dem Anstieg des Arbeitskräfteangebots geprägt. Ein Großteil der kräftigen Angebotsentwicklung geht auf die starke Zuwanderung zurück. Weitere Faktoren sind die erhöhte Erwerbsneigung der Älteren sowie die zunehmende Arbeitsmarktintegration von Frauen. Seit dem Jahr 2005 wurde die unselbständige Beschäftigung in Österreich deutlich ausgeweitet. Bis zur Rezession im Jahr 2009 stieg die Beschäftigung der inländischen Arbeitskräfte etwas schneller als die der ausländischen, verzeichnete aber einen stärkeren Rückgang in der Wirtschaftskrise. Seither entwickelt sich die Beschäftigung der ausländischen Erwerbstätigen wesentlich dynamischer (vgl. *Abbildung 4*). In den letzten fünf Jahren lag der jährliche Beschäftigungszuwachs bei den Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zwischen 27.000 und 38.000 Personen. Die Zahl der inländischen Erwerbstätigen stagnierte hingegen bzw. war leicht rückläufig.

Tabelle 2: Branchenstruktur der ausländischen Beschäftigten

	Ausländische Arbeitskräfte		Anteil in Branche
Herstellung von Waren	94.369	15,3%	16,3%
Beherbergung und Gastronomie	93.753	15,2%	46,2%
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	87.178	14,2%	16,4%
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	71.732	11,7%	37,7%
Bau	59.917	9,7%	24,4%
Verkehr und Lagerei	37.641	6,1%	20,2%
Gesundheits- und Sozialwesen	34.339	5,6%	13,9%
Erbringung von freien, wissenschaftl. und techn. DL	24.437	4,0%	15,0%
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	23.164	3,8%	4,2%
Erziehung und Unterricht	20.639	3,4%	20,0%
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	14.496	2,4%	16,1%
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	11.764	1,9%	51,2%
Information und Kommunikation	10.570	1,7%	12,3%
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	8.810	1,4%	7,6%
Kunst, Unterhaltung und Erholung	8.789	1,4%	24,2%
Grundstücks- und Wohnungswesen	8.026	1,3%	19,7%
Wasserversorgung; Abwasser-/Abfallentsorgung	2.656	0,4%	17,2%
Private Haushalte	1.259	0,2%	38,9%
Energieversorgung	973	0,2%	3,6%
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	538	0,1%	9,6%
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	326	0,1%	45,5%

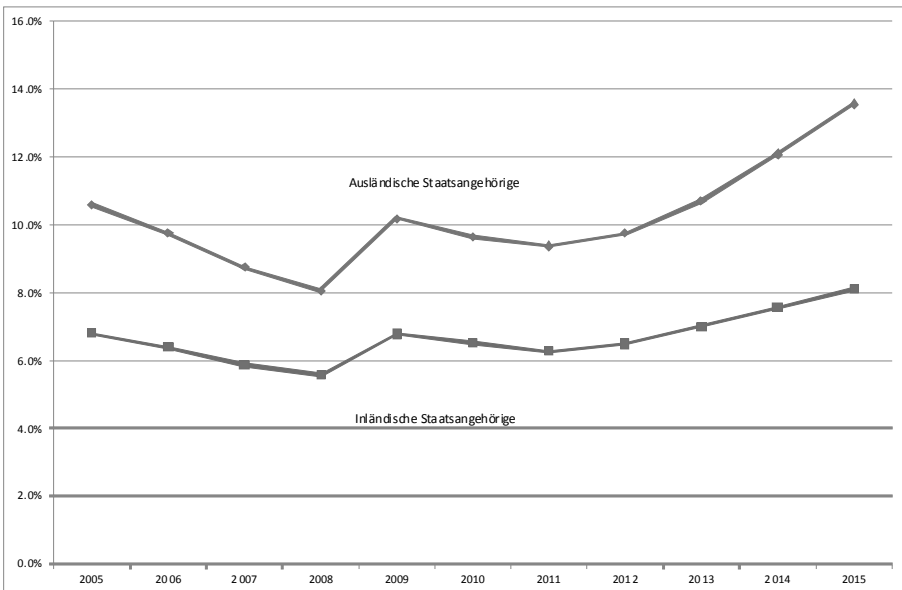
Quelle: *Bali*, eigene Berechnungen

Tabelle 2 zeigt die Verteilung der ausländischen Beschäftigten auf die Wirtschaftsbereiche. Die Beschäftigten konzentrieren sich insbesondere in den Branchen Herstellung von Waren, Gastronomie und Beherbergung sowie Handel. Hohe Werte weisen auch noch die wirtschaftsnahen Dienstleistungen (zB Leiharbeit) sowie der Bau auf. 2/3 der ausländischen Erwerbstätigen sind in diesen

Branchen beschäftigt. Stellt man auf den Anteil der ausländischen Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten innerhalb einer Branche ab, dann liegt dieser bei rund 50% in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Bereich Gastronomie und Beherbergung. Stark vertreten sind die ausländischen Erwerbstätigen auch in den Branchen exterritoriale Körperschaften, private Haushalte und wirtschaftsnahe Dienstleistungen. In der öffentlichen Verwaltung finden sich hingegen kaum ausländische Staatsangehörige.

Die Entwicklung der Arbeitslosenquote wird hauptsächlich von der Konjunkturdynamik bestimmt. Der starke Zustrom ausländischer Arbeitskräfte blieb jedoch nicht ohne Rückwirkungen auf die Arbeitslosigkeit in Österreich. Aufgrund der Hochkonjunktur ging die Arbeitslosenquote im Zeitraum 2005 bis 2008 zurück. Mit dem Konjunkturerholung ging die Arbeitslosigkeit in den folgenden Jahren wieder etwas zurück. Seit 2012 ist jedoch eine aufwärtsgerichtete Tendenz festzumachen, die sich in den letzten Jahren verstärkte. Traditionell ist die Arbeitslosenquote der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit höher. *Abbildung 5* weist eine sehr ähnliche Dynamik der Arbeitslosenquoten von inländischen und ausländischen Staatsangehörigen aus. Letztere ist allerdings seit 2008 mit einem Zuwachs von 8.0% auf 13.5% merklich stärker gestiegen, während der Anstieg bei den inländischen Erwerbspersonen nur 2,5 Prozentpunkte betrug.

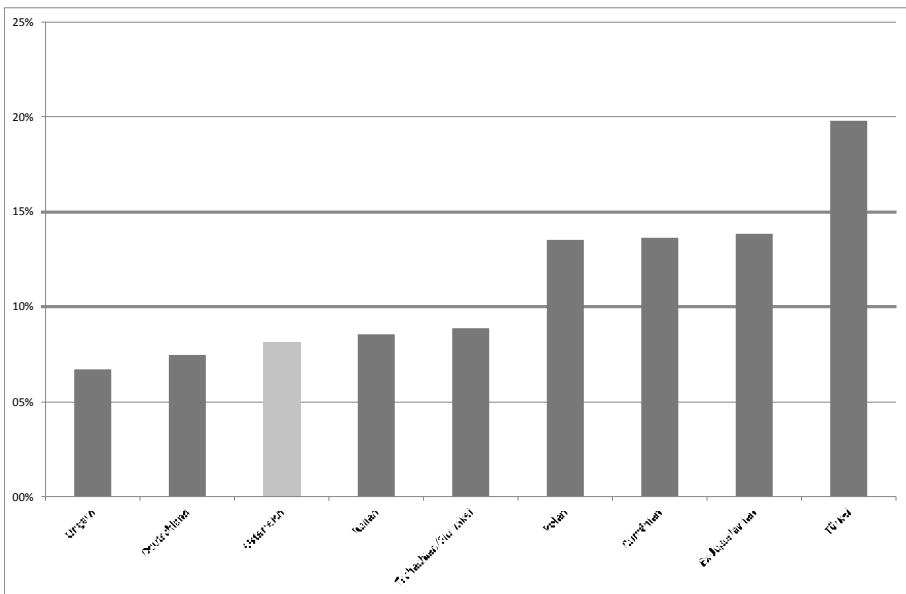
Abbildung 5: Arbeitslosenquote 2005 bis 2015



Quelle: *Bali*, eigene Berechnungen

Insgesamt gesehen zeigt sich, dass die Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Der starke Anstieg der ausländischen Erwerbspersonen konnte allerdings nicht vollständig von der Arbeitsnachfrage absorbiert werden. Bei den Migranten in Österreich findet sich eine beträchtliche Heterogenität hinsichtlich arbeitsmarktrelevanter Charakteristika.⁴ Aus *Abbildung 6* erkennt man deutliche Unterschiede in den Arbeitslosenquoten nach Herkunftsland. Die Arbeitslosenquoten von Zuwanderern aus den traditionellen Herkunftsländern Türkei und den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien sind hoch, hingegen liegen die Quoten der Ungarn und Deutschen unter denen der inländischen Staatsangehörigen.

Abbildung 6: Arbeitslosenquoten ausgewählte Nationalitäten (Staatsbürgerschaft) 2015



Quelle: *Bali*, eigene Berechnungen

3. Zur Schätzung des Produktionspotenzials

Die Schätzung und Projektion des Produktionspotenzials erfolgt auf Grundlage der Methode, die von der Europäischen Kommission im Rahmen der Einschätzung der strukturellen Haushaltssalden für alle Mitgliedstaaten angewendet wird (*Havik et al*, 2014). Die Schätzung der Produktionsmöglichkeiten beruht auf einer gesamtwirtschaftlichen Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit

⁴ Vgl. *Huber* (2010) für eine Diskussion der unterschiedlichen Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer anhand von Mikrozensus-Daten.

den Einsatzfaktoren Arbeit und Kapital, deren Elastizitäten im Rahmen der Methode der EU-Kommission mit 0,65 bzw. 0,35 vorgegeben sind. Diese Produktionselastizitäten stehen im Einklang mit der mikroökonomischen Theorie, wonach die Entlohnung jedes Produktionsfaktors seiner (Grenz)produktivität entsprechen soll. Die Entlohnung der Produktionsfaktoren sollte unter diesen Bedingungen in etwa ihren Beiträgen zum Inlandsprodukt entsprechen; die Produktivität des Faktors Arbeit sollte demnach in etwa der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote von rund 2/3 entsprechen.

Für den Produktionsfaktor Arbeit wird der Trend des Arbeitsvolumens eingesetzt. Dieses ergibt sich aus der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der Partizipationsrate, der strukturellen Erwerbsquote und der durchschnittlichen Arbeitszeit. Als erwerbsfähige Bevölkerung haben wir im Einklang mit internationalen Gepflogenheiten die Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren herangezogen.⁵

Die Partizipationsrate misst jenen Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, also entweder erwerbstätig oder erwerbslos ist. Die strukturelle Erwerbsquote ergibt sich als 1 minus strukturelle Erwerbslosenquote. Diese ist als NAWRU (*non-accelerating wage rate of unemployment*), also als jene Erwerbslosenquote, bei der kein inflationärer Lohndruck ausgeht, definiert.

Die Bestimmung der strukturellen Erwerbslosenquote basiert auf einem strukturellen Zeitreihenmodell. Dieses besteht aus einer Beobachtungsgleichung und drei Zustandsgleichungen. Die Parameter werden mit dem Maximum-Likelihood-Verfahren geschätzt und die unbeobachtbare NAWRU mit Hilfe des Kalman-Filters geschätzt. Als theoretische Grundlage fungiert eine Philipps-Kurven-Beziehung.

Der Kapitalstock geht mit seinen tatsächlichen Werten, dh nicht trendbereinigt, in die Potenzialschätzung ein. Für die Prognose des Produktionspotenzials wird der Kapitalbestand mit Hilfe der Bruttoanlageinvestitionen und einer konstanten Abschreibungsrate fortgeschrieben. Zur Bestimmung der Bruttoanlageinvestitionen wird deren Relation zum Produktionspotenzial („potenzielle Investitionsquote“) mit einem univariaten Zeitreihenverfahren extrapoliert. Der Abschreibungssatz wird ex post als Differenz zwischen dem Wachstum des Kapitalstocks und den Bruttoanlageinvestitionen berechnet und dann im Prognosezeitraum auf dem letzten beobachteten Wert belassen.

Zusätzlich zu den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wird der technische Fortschritt (totale Faktorproduktivität, TFP) berücksichtigt. Dieser ist als Solow-Residuum definiert und wird in einem ersten Schritt als jener Teil des Anstiegs des realen Bruttoinlandsprodukts berechnet, der nicht durch einen vermehrten Einsatz von Arbeit und Kapital verursacht wurde. Der so berechnete technische Fortschritt wird dann mit einer Kalman-Filter-Schätzung trendbereinigt und zur Bestimmung des Produktionspotenzials in die Produktionsfunktion

5 Die EU-Kommission bezieht seit Herbst 2012 die 15- bis 74-Jährigen ein. Da in Österreich derzeit keine Bestrebungen bestehen, das gesetzliche Pensionsantrittsalter über 65 Jahre hinaus anzuheben, betrachten wir für unsere Potenzialschätzung weiterhin die 15- bis 64-Jährigen als Personen im erwerbsfähigen Alter.

eingesetzt. Der Trendbereinigung liegt die Annahme zugrunde, dass das Solow-Residuum in eine permanente und eine zyklische Komponente zerlegt werden kann. Für die Trennung in Trend und Zyklus wird auf umfragebasierte Angaben zur Kapazitätsauslastung in der Industrie und im Dienstleistungssektor zurückgegriffen. Da für den Dienstleistungssektor keine Daten zur Kapazitätsauslastung verfügbar sind, verwendet die Europäische Kommission Angaben zum Geschäftsklima in diesem Wirtschaftsbereich, um aus der vorhandenen Kapazitätsauslastung für das Verarbeitende Gewerbe auf die Auslastung in der gesamten Gewerblichen Wirtschaft zu schließen.

Die Trendwerte der „potenziellen Investitionsquote“ und der Komponenten des Arbeitsvolumens werden mit dem Hodrick-Prescott-Filter geglättet. Um das mit der Anwendung statistischer Filterverfahren verbundene Endpunktproblem abzumildern, werden die genannten Determinanten der Produktion zunächst mit Zeitreihenmodellen um drei Jahre über den Projektionszeitraum hinaus fortgeschrieben. Nach der Fortschreibung und statistischen Glättung werden die trendmäßigen Werte der Produktionsfaktoren in die Produktionsfunktion eingesetzt.

Um den Beitrag der Migranten zum Produktionspotenzial in Österreich abzuschätzen, haben wir das Arbeitsvolumen in eine inländische und eine ausländische Komponente zerlegt. Als Inländer werden alle in Österreich beschäftigten oder als arbeitslos registrierte Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft, als Ausländer entsprechend alle Personen mit anderer Staatsangehörigkeit betrachtet. Daten zur Bevölkerung der In- und Ausländer nach Altersjahren im Zeitraum 1982 bis 2014 stammen aus der Datenbank von Statistik Austria. Für den Zeitraum 2015 bis 2020 wurden die Bevölkerungsdaten auf Basis der aktuellen Bevölkerungsprognose von Statistik Austria fortgeschrieben (vgl. *Hanika*, 2015). Die Differenz zwischen Hauptvariante und Variante ohne Migration wurde als Projektion der Ausländer in Österreich interpretiert. Für die Modellschätzungen werden Zeitreihen bis 1970 zurück benötigt. Für diesen Zweck haben wir die Bevölkerungsdaten auf Basis der ab 1982 bekannten Entwicklung in die Vergangenheit extrapoliert.

Bei der Analyse werden unterschiedliche Entwicklungen bei allen Komponenten des Arbeitsvolumens mit Ausnahme der durchschnittlichen Arbeitszeit berücksichtigt. Zwar ist es denkbar, dass sich die durchschnittliche Arbeitszeit ausländischer und inländischer Beschäftigter unterscheidet, gesicherte Erkenntnisse oder belastbare Daten dazu existieren aber nicht. Aus diesem Grund gehen wir davon aus, dass sich die durchschnittliche Arbeitszeit der Ausländer nicht von jener der Beschäftigten mit österreichischer Staatsbürgerschaft unterscheidet.

4. Auswirkung der Migration auf das österreichische Produktionspotenzial

4.1 Die Entwicklung im Zeitraum 2005 bis 2015

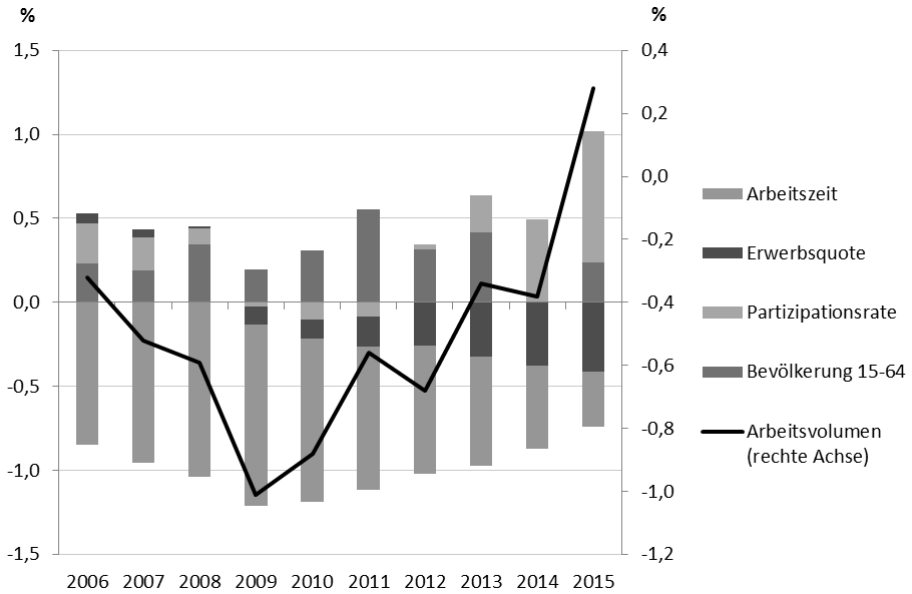
Nach unseren Schätzungen ergibt sich aus der beschriebenen Methode der Potenzialschätzung, dass das Produktionspotenzial in Österreich im zurückliegenden Zehn-Jahres-Zeitraum, also in der Periode 2006 bis 2015, um durchschnittlich 1,1% pro Jahr gestiegen ist. Dieser auf den ersten Blick geringe Wert ergibt sich aus dem deutlichen Einbruch des Potenzialwachstums im Gefolge der „Großen Rezession“ im Jahr 2009 und der anschließenden Phase geringen Wachstums.

Das gesamte Arbeitsvolumen ist unseren Schätzungen zufolge im zurückliegenden Zehn-Jahres-Zeitraum um knapp 0,2% pro Jahr gestiegen, woraus sich ein Wachstumsbeitrag von reichlich 0,1 Prozentpunkten zum Anstieg des Produktionspotenzials (1,1% pro Jahr) ergibt. Dabei ist das Arbeitsvolumen der Inländer durchschnittlich um 0,5% pro Jahr zurückgegangen, während jenes der Ausländer um 4,4% pro Jahr gestiegen ist. Unter Berücksichtigung der Anteile der inländischen und der ausländischen Erwerbsbevölkerung ergeben sich daraus ein negativer Wachstumsbeitrag von 0,3 Prozentpunkten und ein positiver Wachstumsbeitrag von 0,4 Prozentpunkten zum Wachstum des Produktionspotenzials.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Bestandteile des Arbeitsvolumens der inländischen Erwerbsbevölkerung im Zeitraum 2006 bis 2015, *Abbildung 8* zeigt die Entwicklung für die Ausländer.⁶

⁶ Zu beachten ist die unterschiedliche Skala der beiden Abbildungen, womit der sehr unterschiedlichen Wachstumsrate der in- und ausländischen Bevölkerung Rechnung getragen wird.

Abbildung 7: Komponenten des Arbeitsvolumens der Inländer



Quelle: Eurostat; eigene Schätzungen, Berechnungen und Darstellung

Die Zahl der Inländer im Alter von 15 bis 64 Jahren ist im zurückliegenden Zehn-Jahres-Zeitraum im Durchschnitt um 0,3% pro Jahr größer geworden, während sich der Anstieg bei den Ausländern auf 4,4% pro Jahr belief. Die Partizipationsrate der Ausländer liegt deutlich über jener der Inländer⁷. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass in der Vergangenheit insbesondere Personen nach Österreich kamen, die entweder gute Arbeitsmarktchancen oder bereits konkrete Arbeitsverträge hatten. Zudem ist die Partizipationsrate der Ausländer im betrachteten Zehn-Jahres-Zeitraum beträchtlich gestiegen. Die Zeitreihen- und Trendbereinigungsmodelle ergeben, dass sich die trendmäßige Partizipationsrate der Ausländer von 68% im Jahr 2005 auf 78% im Jahr 2015 erhöht hat, während die Partizipationsrate der Inländer von 62% auf 65% gestiegen ist.

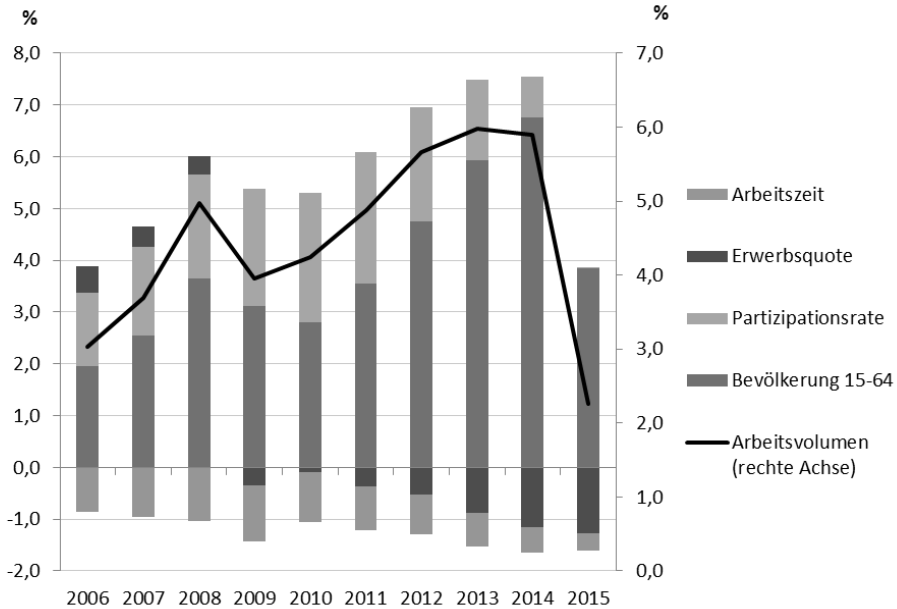
Auf der anderen Seite ist die Arbeitslosigkeit der Ausländer beträchtlich höher als jene der Inländer. Im Jahr 2015 belief sich die Arbeitslosenquote der Inländer auf 8,1%, verglichen mit 13,5% bei den Ausländern. Zudem war die Arbeitslosenquote der Ausländer im Jahresdurchschnitt 2015 um rund 3 Prozentpunkte höher als im Jahr 2005 bzw knapp 4 Prozentpunkte höher als im Jahr 2006. Bei den Inländern belief sich die Zunahme lediglich auf etwas mehr als

7 Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die zunehmende Bedeutung des grenzüberschreitenden Pendelns zu einer Überschätzung der Erwerbsquote führt, da Pendler nicht zur Wohnbevölkerung zählen.

1,5 Prozentpunkte. Aus diesem Grund legt die hier angewendete Kalman-Filter-Schätzung des Phillips-Kurven-Modells nahe, dass die strukturelle Erwerbslosenquote der Inländer in der Periode 2006 bis 2015 um 1,5 Prozentpunkte und jene der Ausländer um 3 Prozentpunkte gestiegen ist. Diese Steigerungen bremsen die Entwicklung des Arbeitsvolumens aufgrund der Zunahme der Erwerbsbevölkerung und der Partizipationsrate.

Annahmegemäß wird für Inländer und Ausländer dieselbe Entwicklung der Arbeitszeit je Erwerbstätigen unterstellt. Hier kommen das Zeitreihenmodell und das Trendbereinigungsverfahren zu dem Ergebnis, dass sich der trendmäßige Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit gegen Ende des Beobachtungszeitraums abgeschwächt hat. Da aber die Arbeitszeit während des gesamten betrachteten Zeitraums rückläufig war, bremst auch dies die Entwicklung des Arbeitsvolumens.

Abbildung 8: Komponenten des Arbeitsvolumens der Ausländer



Quelle: Eurostat; eigene Schätzungen, Berechnungen und Darstellung

4.2 Prognose des Beitrags der Migration zum Produktionspotenzial im Zeitraum 2016 bis 2020

Unseren Schätzungen zufolge wird das Produktionspotenzial im Zeitraum 2016 bis 2020 um 1,5% pro Jahr steigen. Dazu dürfte die Ausweitung des Arbeitsvolumens einen Beitrag von 0,8 Prozentpunkten pro Jahr leisten. Davon wiederum sind 0,2 Prozentpunkte auf das Arbeitsvolumen der Inländer und

0,6 Prozentpunkte auf das Arbeitsvolumen der Ausländer zurückzuführen. Den aktuellen Bevölkerungsprognosen von Statistik Austria zufolge werden sich in den kommenden Jahren die inländische und die ausländische Erwerbsbevölkerung vollkommen unterschiedlich entwickeln. Während für die Inländer im Alter von 15 bis 64 Jahren ein Rückgang um 0,5% pro Jahr erwartet wird, dürfte die ausländische Bevölkerung um 5,5% pro Jahr ausgeweitet werden. Nach dem deutlichen Anstieg der trendmäßigen Partizipationsrate der Ausländer in den vergangenen Jahren dürfte sie bis 2020 um 0,3 Prozentpunkte pro Jahr sinken, während sich bei der Partizipationsrate der Inländer der trendmäßige Anstieg fortsetzen dürfte. Auch die Entwicklung der strukturellen Erwerbslosenquote wird wohl bei den Ausländern weiterhin ungünstiger als bei den Inländern sein. Während das hier angewendete Verfahren bei den Inländern eine Zunahme der strukturellen Erwerbslosenquote um insgesamt 0,75 Prozentpunkte bis 2020 impliziert, ergibt sich für die NAWRU der Ausländer eine Erhöhung um 1,75 Prozentpunkte. Die durchschnittliche Arbeitszeit dürfte nicht weiter fallen, sondern um 0,1 Prozentpunkte pro Jahr steigen.

Die Produktionspotenzialeffekte der Migration sind für die nähere Zukunft weitaus schwerer abzuschätzen als für die Vergangenheit. Gegenwärtig kommen zwar weiterhin viele Personen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, aber auch viele Flüchtlinge nach Österreich. Da die Migranten unmittelbar nach der Registrierung in Österreich die Bevölkerungszahl erhöhen, impliziert eine unveränderte Anwendung der oben beschriebenen Methode recht deutliche positive Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Produktionspotenzial. Bis Flüchtlinge aber die gleiche Beschäftigungsquote wie Einheimische und andere Zuwanderer erreichen, vergehen erfahrungsgemäß viele Jahre, da die Flüchtlinge zunächst nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen und auch die formale berufliche Qualifikation oft geringer ist als jene der Österreicher oder der sonstigen Migranten. Die Partizipationsrate der Flüchtlinge dürfte unmittelbar nach ihrer Immigration sehr niedrig sein, weil sie bis zum Abschluss des Asylverfahrens einem Beschäftigungsverbot unterliegen.

Neben der Potenzialwirkung der Flüchtlingsmigration über den Faktor Arbeit sind auch Effekte auf die totale Faktorproduktivität denkbar, aber dazu liegen nicht genügend gesicherte Erkenntnisse vor, um die beschriebene Methode systematisch zu modifizieren. Einerseits könnte sie sich positiv auf die totale Faktorproduktivität auswirken, etwa wenn Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen durch überqualifizierte Arbeitnehmer besetzt werden. Andererseits könnte der Effekt negativ sein, wenn mehr neue Stellen für gering qualifizierte Arbeitnehmer geschaffen werden. Auch über die Effekte der Flüchtlingsmigration auf die Kapitalintensität liegen kaum Informationen vor. Solche Effekte dürften allerdings im Vergleich zu den Wirkungen auf das Arbeitsvolumen kaum ins Gewicht fallen (*Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*, 2016).

Diese Überlegungen und Argumente legen nahe, dass der aus dem Modell resultierende Anstieg des potenziellen Arbeitsvolumens der Ausländer um 4,8% pro Jahr im Zeitraum 2016 bis 2020 überschätzt sein dürfte. Vielmehr ist zu erwarten, dass aufgrund des starken Zustroms von Flüchtlingen auf den österreichischen Arbeitsmarkt die durchschnittliche trendmäßige Partizipationsrate niedriger und die strukturelle Erwerbslosenquote höher sein werden, als es die

Modellschätzungen nahelegen. Eine Bereinigung dieser Determinanten des Arbeitsvolumens würde Annahmen über die Entwicklung der strukturellen Erwerbslosenquote sowie der Partizipationsrate der Flüchtlinge im Verhältnis zu den entsprechenden Größen der sonstigen Ausländer sowie Annahmen hinsichtlich des Anteils der Flüchtlinge an der ausländischen Erwerbsbevölkerung erfordern. Aufgrund mangelnder Daten und Erfahrungen aus der Vergangenheit wären solche Schätzungen aber mit erheblicher Unsicherheit behaftet, sodass wir hier auf entsprechende Quantifizierungen verzichten.

5. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die letzten Jahre waren durch einen starken Zustrom von ausländischen Staatsangehörigen auf den österreichischen Arbeitsmarkt gekennzeichnet. In diesem Artikel wurde gezeigt, dass die Zuwanderung einen merklichen Beitrag zum Wachstum des Produktionspotenzials der österreichischen Wirtschaft geleistet hat. Bei der Interpretation dieses Befunds sind einige Punkte zu berücksichtigen. Das verwendete Modell unterstellt Homogenität der Arbeitskräfte. Vorliegende Befunde deuten aber darauf hin, dass die Produktivität der ausländischen Erwerbstätigen unterdurchschnittlich ist (vgl. *Titelbach et al*, 2013). Verstärkte Qualifizierungsanstrengungen zur Hebung des wirtschaftlichen Potenzials von Zuwanderern sollten daher angedacht werden. Positiv zu werten sind die verstärkten Anstrengungen in Hinblick auf das Erlernen der deutschen Sprache. Defizite bestehen weiterhin bei der Frühförderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Gegenwärtig konzentriert sich die Diskussion der Migrationsthematik sehr stark auf die Flüchtlingskrise. Die Flüchtlingskrise kann auf nationalstaatlicher Ebene sicherlich nicht gelöst werden und verlangt eine Änderung der Migrationspolitik der Europäischen Union. Aus ökonomischer Sicht sollte dabei keinesfalls die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in Frage gestellt werden.

Die langfristige Arbeitsmarktpformance der Asylberechtigten ist entscheidend für deren Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung und den öffentlichen Finanzen. Je früher Integrationsmaßnahmen einsetzen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Integration. In der aktuellen Situation ist es vor allem notwendig, dass die Verfahren möglichst kurz gehalten werden. Die internationale Evidenz zeigt aber auch, dass die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt schwierig ist und länger dauert als bei Zuwanderung aus anderen Motiven.

Insgesamt gesehen könnte die Zuwanderung für Österreich den negativen ökonomischen Konsequenzen der Bevölkerungsalterung entgegenwirken. Hilfreich wäre dabei, wenn in der Migrationspolitik verstärkte Anreize für eine qualifizierte Zuwanderung gesetzt würden (vgl. *Biffel et al*, 2010). Notwendig sind aber auch verstärkte Integrationsmaßnahmen, um das Potenzial der Personen mit Migrationshintergrund zu heben.

Literaturverzeichnis

Berger, J./Biffl, G./Graf, N./Schuh, U./Strohner, L., Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich, Donau-Universität Krems, Eco Austria, Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und des BM für Europa, Integration und Äußeres, Wien (2016)

Biffl, G./Skrivanek, I./Berger, J./Hofer, H./Schuh, U./Strohner, L., Potentielle Auswirkungen einer Änderung der österreichischen Migrationspolitik in Richtung qualifizierte Zuwanderung auf das mittel- bis langfristige Wirtschaftswachstum, Donau-Universität Krems, IHS, Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellenvereinigung, Wien (2010)

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (BAK), Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 1994 (1994)

Davoine, T., Der langfristige Beitrag von Zuwanderung zu den öffentlichen Finanzen in Österreich, Deutschland, Polen und Vereinigtes Königreich, IHS Policy Brief 13 (2016)

Hanika, A., Zukünftige Bevölkerungsentwicklung Österreichs und der Bundesländer 2015 bis 2060 (2075), Statistische Nachrichten 12 (2015) 917-935

Havik, K./Mc Morrow, K./Orlandi, F/Planas, C/Raciborski, F./Röger, W./Rossi, A./Thum-Thyssen A./Vandermeulen, V., The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy, Economic Papers 535 (2014)

Hofer, H., Zuwanderung: Ein zusätzliches Wachstumspotenzial für die österreichische Wirtschaft, Wirtschaftspolitische Blätter 2 (2008) 305-316

Huber, P., Die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten in Österreich, WIFO-Working Paper 365 (2010)

IMF, Austria, Country Report: Selected Issues, Country Report 16/51 (2016)

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Aufschwung bleibt moderat - Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert. Gemeinschaftsgutachten Frühjahr 2016 Kapitel 4, München (2016)

Titelbach, G./Davoine, T./Hofer, H./Schuster, P./Steiner, M., Potentiale durch die Integration von Migrant/innen in Arbeitsmarkt und Bildung, IHS, Studie im Auftrag des ÖIF (2013)

Abstract

JEL-No: F22, J1, J6

Migration - Impact on potential output in Austria

The paper examines the development of potential output in Austria during the period 2005 to 2015 against the background of the strong inflow of foreign workers. According to our calculations potential output increased by 1.1 percent per year on average with a contribution of foreign labour of 0.4 percentage points. Migration provides the opportunity to counteract the negative economic consequences of ageing. Measures to improve the integration of migrants into society and a skill oriented migration policy would improve the contribution of migrants to economic growth.