

BERICHTE UND DOKUMENTE

Gab es auf regional- sektoraler Ebene Verdrängungseffekte im Gefolge der Arbeits- marktöffnung vom Mai 2011?

Johannes Schweighofer¹

1. Einleitung

Zuwanderung hat überwiegend positive ökonomische Wirkungen auf die Empfängerländer, dies gilt insbesondere hinsichtlich BIP-Wachstum und Gesamtbeschäftigung. Auch die Einkommenschancen von ImmigrantInnen verbessern sich in der Regel. Manche Arbeitsmarktgruppen sind jedoch negativ von zusätzlichem Arbeitsangebot betroffen – um diese Personen und um das Ausmaß dieses Effektes soll es in der vorliegenden Arbeit gehen.

Die Frage nach den Verdrängungseffekten gehört zu den in der Wirtschaftspolitik besonders umstrittenen Themen. Es erscheint kein einfaches Unterfangen, eine mit Vorurteilen und Halbwissen überfrachtete Debatte zu versachlichen. Dies aus mehreren, unterschiedlich gelagerten Gründen: Wer auf mögliche Verdrängungswirkungen von Zuwanderung hinweist, findet sich nur allzu rasch im Fahrwasser von fremden- und ausländerfeindlichen politischen Parteien. Wer möchte das schon? Andererseits scheint die Behandlung dieses Themas sehr rasch

an Grenzen der *political correctness* zu stoßen, was einer sachlichen und vorurteilsfreien Auseinandersetzung mit der Thematik ebenfalls nicht zuträglich erscheint. Zudem besteht die Gefahr, dass die Betroffenen „auf der Strecke bleiben“. Auf einer eher technischen Ebene ist zudem anzumerken, dass – in ökonometrischen Schätzungen – Korrelationen häufig als Kausalitäten interpretiert werden, was nur in eingeschränktem Maße zulässig ist. Kausalitäten sind genau genommen nur über die Verwendung von Mikrodaten zu ermitteln. Hinzu kommt der Umstand, dass Zuwanderung manchmal mit irregulären Beschäftigungsformen einhergeht – es liegt etwa keine Beschäftigungsbewilligung vor, oder der Arbeitgeber möchte sich Steuern und Sozialabgaben sparen -, womit aber diese Beschäftigungsverhältnisse nicht in den offiziellen Statistiken aufscheinen. Demzufolge werden die quantitativen und qualitativen Wirkungen der Zuwanderung falsch eingeschätzt.

Die vorliegende Arbeit versucht einen vorurteilsfreien Zugang zur Frage „Gab es auf regional-sektoraler Ebene Verdrängungswirkungen im Gefolge der Arbeitsmarktöffnung vom Mai 2011?“ einzunehmen. Im nachfolgenden Kapitel 2 wird kurz den historischen Erfahrungen mit Zuwanderungen am österreichischen Arbeitsmarkt nachgegangen. Das darauffolgende Kapitel 3 versucht, jene Sektoren auf Bundesländerebene zu identifizieren, in denen im ersten Jahr nach der Arbeitsmarktliberalisierung Indizien für Verdrängungswirkungen einerseits und Komplementäreffekte anderer-

seits zu erkennen sind. Es wird damit nur ein Jahr betrachtet und die Frage gestellt, welche Wirkungen ein Angebotschock von insgesamt etwa 1% der Beschäftigung auf regional-sektoraler Ebene hatte. Diese Vorgangsweise wurde gewählt, weil m. E. in vielen Studien ein zu „großer Durchschnitt“ gewählt wird, d. h., es werden etwa Jahre mit hoher und Jahre mit niedriger Zuwanderung „in einen Topf geworfen“, womit nur ein Durchschnittseffekt ermittelt wird; oder es werden nur Branchen auf gesamtstaatlicher Ebene differenziert, obwohl auf Grund eingeschränkter Mobilität der Arbeitskräfte als der relevante Arbeitsmarkt wahrscheinlich eher das Bundesland, etwa Wien und Umgebung, oder beispielsweise die Ostregion gesehen werden muss. Mit dieser zu hohen Aggregationsebene ist dann auch nicht verwunderlich, wenn keine nennenswerten Effekte der Zuwanderung gefunden werden!

2. Historische Erfahrungen mit Arbeitsmarktauswirkungen von Immigration

Seit den 1960er-Jahren ist die österreichische Bevölkerung von ca. 7 Mio. Personen auf 8,5 Mio. gewachsen. Während dieser Zuwachs vor allem in den 1960er-Jahren vom natürlichen Wachstum getragen war, resultierte er

seit 1989 zum überwiegenden Anteil aus positiven Nettomigrationssalden. Die längerfristige Entwicklung der Zahl der unselbstständig Beschäftigten zeigt insbesondere seit der Ostöffnung eine deutliche Zunahme bei den Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft: Während 1989 ca. 167.000 AusländerInnen in Österreich unselbstständig beschäftigt waren, erhöhte sich die Zahl bis zum Jahr 2011 um 321.600 auf 488.900, also um etwa 192%. Bei den ÖsterreicherInnen gab es nur eine Zunahme um 237.000 (8,8%) auf 2.932.800. Im selben Zeitraum stiegen die Arbeitslosenquoten der Personen mit maximal Pflichtschulabschluss von 9,3% auf 17,9% (nationale Definition, siehe Tabelle 1).

Seit etwa einem Jahrzehnt stößt man auf einen schwach positiven Zusammenhang zwischen den kumulierten Veränderungen (2000-2011) in der AusländerInnen- und InländerInnenbeschäftigung auf der Ebene von Branchen und Regionen (R^2 von 0,11). Der Zusammenhang der Veränderungen von AusländerInnenbeschäftigung und Arbeitslosigkeit ist ebenfalls positiv und enger (R^2 von 0,42); ein Indiz für mögliche Verdrängungseffekte! Relativ deutlich positiv fällt der bivariate Zusammenhang zwischen AusländerInnenbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten (maximal Pflichtschule) auf Bundesländer-

Tabelle 1: Veränderungen von InländerInnen-/AusländerInnenbeschäftigung und Arbeitslosigkeit

	1989	2011	d1989-2011abs	d1989-2011%
UNSELB_Inl	2.694.910	2.932.814	237.904	8,8%
UNSELB_Ausl	167.381	488.934	321.553	192,1%
ALQ_Gesamt	5,0%	6,7%		34,0%
ALQ_Max.Pflicht	9,2%	17,9%		94,6%

Quelle: BMASK, DWH.

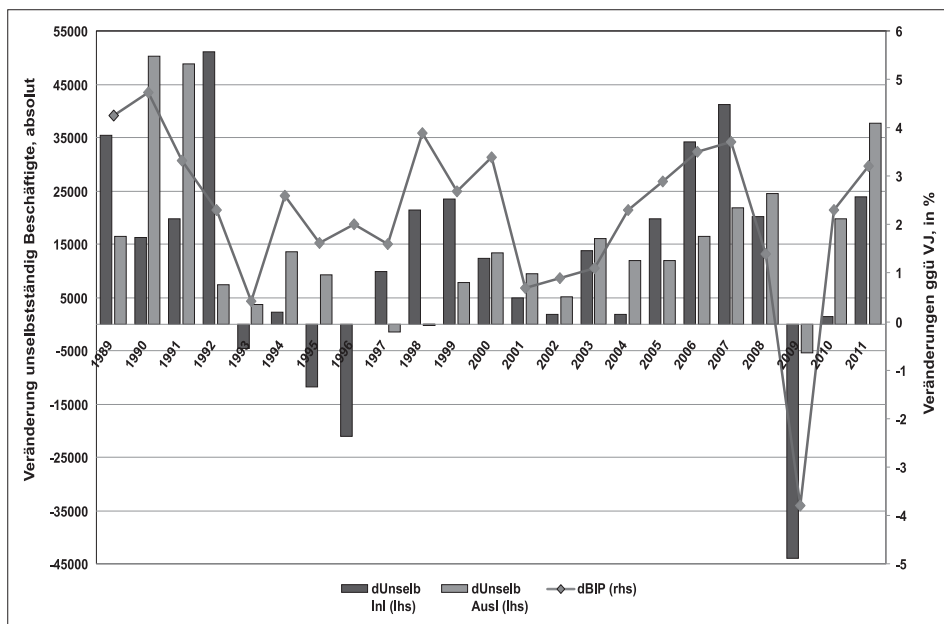
ebene im Zeitraum 1998-2011 aus (R^2 von 0,64) – „getrieben“ wird dieser Zusammenhang hauptsächlich von der Entwicklung in Wien mit einem starken Anstieg sowohl der ausländischen Beschäftigten als auch der Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten. Kurzfristig, also gemessen an den jährlichen Veränderungen, findet sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsentwicklung von Inländer- und AusländerInnen, beide Aggregate steigen oder – wie im Krisenjahr 2009 – sinken (siehe Abbildung 1) gemeinsam. In wenigen Jahren steigt die AusländerInnenbeschäftigung, während jene der InländerInnen sinkt (1993, 1995, 1996), und umgekehrt (1997, 1998). Für den Durchschnitt der Jahre ergibt sich ein nur äußerst schwacher, positiver kurzfristiger Zusammenhang von InländerInnen- und AusländerInnen-

nenbeschäftigung. Der kurzfristige Zusammenhang zwischen der Veränderung der AusländerInnenbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten ist tendenziell negativ; d. h. die Zuwanderung steigt bei sinkender Arbeitslosigkeit.

Auf dieser sehr globalen Ebene gibt es also keine eindeutigen Hinweise auf Verdrängung von inländischen durch ausländische ArbeitnehmerInnen. Einzelne Entwicklungen, etwa die deutliche Zunahme der Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten oder auch die sehr verhaltene Entwicklung der Lohnstückkosten in Österreich seit Einführung der Währungsunion, deuten jedoch auf Problembereiche hin, die mit der Zuwanderung in Zusammenhang stehen könnten.

Bevor auf die Forschungsliteratur zu möglichen Verdrängungseffekten von

Abbildung 1: Entwicklung von BIP und unselbstständiger Beschäftigung (InländerInnen/AusländerInnen)



Quelle: BMASK, DWH.

Zuwanderung eingegangen wird, erscheint es hilfreich, die theoretischen Zusammenhänge im Rahmen eines neoklassischen Arbeitsmarktmodells in Erinnerung zu rufen:² Zuwanderung verschiebt die Arbeitsangebotskurve nach außen, die InländerInnenbeschäftigung wird verringert, wobei der Verdrängungseffekt kleiner ist als die ursprüngliche Migration, die Gesamtbeschäftigung steigt daher. Die Verdrängung ist umso größer, je elastischer die Angebots- und je unelastischer die Nachfragekurve sind. Migration senkt zudem die Löhne – der Effekt ist umso größer, je unelastischer Angebots- und Nachfragekurven sind – und erhöht die Arbeitslosigkeit: umso mehr, je unflexibler die Löhne reagieren.³ Die wichtigste Annahme in diesem Zusammenhang ist die Homogenität des Faktors Arbeit: Inländische und ausländische Arbeitskräfte sind demzufolge perfekte Substitute, sie unterscheiden sich also weder in ihrer Produktivität noch in ihrem Reservationslohn. Dies ist am ehesten bei unqualifizierten Arbeitskräften der Fall bzw. bei Personen mit gleicher Ausbildung, gleicher Motivation und gleichen Lohnvorstellungen. Wenn InländerInnen und AusländerInnen jedoch Komplemente sind, dann erhöht die Zuwanderung die Nachfrage nach inländischen Arbeitskräften.⁴ A priori ist daher der theoretische Zusammenhang zwischen Zuwanderung und inländischer Beschäftigung nicht eindeutig.

Wissenschaftliche Studien kommen in der Regel zu folgenden Ergebnissen hinsichtlich der Auswirkungen von Zuwanderung: Die Erhöhung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung von rund einem Prozentpunkt führt kurzfristig zu einer Verringerung der Löhne der einheimischen Arbeitskräfte

um ca. 0,1%.⁵ „Im Gegensatz zu den Erwartungen in der öffentlichen Debatte tut sich diese Literatur allerdings schwer, einen statistisch signifikanten negativen Einfluss der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigungswahrscheinlichkeit heimischer Arbeitskräfte zu finden.“⁶ Der Großteil der wissenschaftlichen Literatur zu den österreichischen Erfahrungen bestätigt im Wesentlichen diese Ergebnisse,⁷ die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen: Hoch Qualifizierte profitieren von der Zuwanderung von niedrig qualifizierten Arbeitskräften, niedrig Qualifizierte kommen unter Druck. Die Effekte pro ZuwandererInnen sind in Zeiten höherer Zuwanderung größer (also nicht-lineare Wirkungen). Immobile Arbeitskräfte sind stärker negativ von Immigration betroffen.

Neben diesen im Allgemeinen marginalen Auswirkungen sind in der österreichischen Forschung jedoch einige interessante Detailergebnisse zu finden: Bock-Schappelwein et al. (2008) finden etwa, dass die Erhöhung des AusländerInnenanteils um einen Prozentpunkt an der Beschäftigung im Dreijahreszeitraum (1999-2002 und 2002-2005) zu einer Reduktion des Lohnwachstums bei Männern in Branchen mit hohem Ausländeranteil um ca. 0,6 Prozentpunkte führt.⁸ Prettnner und Stiglbauer (2007) konstatieren, dass eine Erhöhung der Zahl der selbstständigen Erwerbspersonen um 200.000 in einem Zeitraum von 10 Jahren – eine durchaus realistische Annahme – die Registerarbeitslosenquote um ca. 0,6 Prozentpunkte erhöht.⁹ Bock-Schappelwein et al. (2008) finden zudem in einer Analyse der makroökonomischen Auswirkungen von Zuwanderung, dass die Entwicklung Anfang der 1990er-Jahre zwar im Nach-

folgezeitraum von 15 Jahren BIP und Beschäftigung deutlich erhöhte, aber eben auch die Arbeitslosigkeit der gering qualifizierten Personen (vorübergehend) um 1,7 Prozentpunkte ansteigen ließ und die Arbeitskosten (ebenfalls vorübergehend) um 1,3% reduzierte. Auch der Wohlstand, gemessen am BIP pro Kopf, wurde reduziert.¹⁰ Und schließlich Winter-Ebmer (2003) resümierend: „Man kann daher zusammenfassen, dass die Effekte der Ausländerbeschäftigung die Ungleichheit in Österreich erhöhen dürften, sowohl hinsichtlich der Einkommen als auch der Gefährdung durch Arbeitslosigkeit. Wenn überhaupt, sind unqualifizierte Arbeiter, schon im Land befindliche Gastarbeiter, Saisonbeschäftigte, sowie Niedriglohnbezieher am ehesten von negativen Effekten betroffen.“¹¹

Abschließend zu diesem Kapitel sei noch kurz auf die Frage eingegangen, welche Gruppen von Arbeitskräften auf Grund ihrer regionalen, sektoralen und beruflichen Einsatzmuster in welchen Konkurrenzbeziehungen miteinander stehen? Bock-Schappelwein et al. (2008) kommen zu dem Schluss, dass es deutliche Segmentierungsmuster am österreichischen Arbeitsmarkt gibt und dass die Beschäftigungsstrukturen verschiedener AusländerInnengruppen einander stärker ähneln als die Struktur der ausländischen Arbeitskräfte jener der inländischen Arbeitskräfte. Damit konkurrieren in Österreich geborene Beschäftigte deutlich weniger mit ausländischen Arbeitskräften als diese untereinander: Besonders starke Konkurrenz besteht etwa zwischen Arbeitskräften aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei bzw. den NMS10.¹²

3. Die Entwicklung im ersten Jahr nach der Arbeitsmarktliberalisierung

3.1 Deskriptive Darstellung

Nach Ablauf einer sieben Jahre dauernden Übergangsfrist wurde auch in Österreich für Personen aus 8 Ländern, die 2004 der EU beitraten (NMS10), die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit hergestellt.¹³ Erwartet wurde durch die Liberalisierung des Zuganges ein zusätzliches Angebot von 20.000-25.000 Arbeitskräften, eine Prognose, die zutreffend war: Im April 2012 arbeiteten ca. 34.400 unselbstständig Beschäftigte aus den NMS10-Ländern mehr in Österreich als im April 2011. Zieht man von diesen Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresmonat jene ab, die auch ohne Arbeitsmarktliberalisierung gekommen wären, so kommt man für April 2012 auf ein zusätzliches Angebot von ca. 26.800.¹⁴

Welcher Art war diese Zuwanderung aus den NMS10-Ländern? Folgt man Huber und Böhs (2012), die nicht nur Bestandveränderungen, sondern alle Zu- und Abgänge ins österreichische Beschäftigungssystem im Zeitraum Mai – Dezember 2011 analysierten, war die Zuwanderung in mehrfacher Hinsicht von hoher Dynamik gekennzeichnet: Etwa 58.000 Personen traten erstmals am heimischen Arbeitsmarkt auf, davon waren Ende 2011 allerdings nur noch 52% aktiv. 39% dieser Bruttouzugänge waren PendlerInnen. Der Öffnungseffekt konzentrierte sich auf die Monate Mai – August 2011. Mehr als 50% der neu Beschäftigten traten in der Ostregion in den Arbeitsmarkt ein und arbeiteten in nur drei Sektoren: Gastronomie, Bau und sonstige Marktdienstleistungen. 43% des Zugangs kamen aus Ungarn und arbeiteten vor-

wiegend im Burgenland. Ein für die Frage von möglichen Verdrängungswirkungen wesentlicher Aspekt betrifft das Qualifikationsniveau der ZuwanderInnen. Darüber liegen jedoch nur wenig gesicherte Informationen vor, die aus dem Mikrozensus 2011 stammen:¹⁵ Während bei den bis 2009 zugewanderten Personen aus EU12 (NMS10 und Rumänien und Bulgarien) 14,1% maximal einen Pflichtschulabschluss vorweisen können, 40,6% eine Lehre oder BMS und 45,2% mindestens Maturaniveau erreichten, verschob sich die Verteilung bei den Personen, die 2010-2011 zuwanderten, folgendermaßen: 28,0% Lehre/BMS¹⁶ und 52,1% mindestens Maturaniveau. Zu den PflichtschülerInnen liegen keine gesicherten Informationen vor, es kann aber aus der Verteilung geschlossen werden, dass sowohl die Gruppe der niedrig als auch die Gruppe der höher Qualifizierten zugenommen hat. Nachdem nicht geklärt werden kann, wie hoch der Anteil der Veränderung in der Verteilung ist, der auf BulgarInnen und RumänInnen oder auf das Jahr 2010 zurückgeht, kann wenig über das Qualifikationsniveau der ab Mai 2011 zugewanderten Personen gesagt werden. Auch bleibt unklar, mit welchen Qualifikationen sie für welche Tätigkeiten eingesetzt wurden. Bisherige Untersuchungen zeigen jedenfalls, dass ausländische StaatsbürgerInnen in besonderem Maße vom Problem der Überqualifikation – d. h. sie sind auf Arbeitsplätzen tätig, für die sie ein höheres Qualifikationsniveau besitzen, als mindestens notwendig wäre – betroffen sind.¹⁷ Insgesamt kann aber festgehalten werden, dass ImmigrantInnen aus den NMS10 besser ausgebildet sind (weniger niedrig Qualifizierte, d. h., ISCED 1, 2 und mehr hoch Quali-

fizierte, d. h. ISCED 5, 6) als etwa aus Bulgarien, Rumänien und aus Drittstaaten; aber ihr Ausbildungsniveau ist auch höher als jenes von ÖsterreicherInnen.¹⁸

Für die Einschätzung möglicher Verdrängungswirkungen ist es wichtig, neben der Qualifikation auch zu wissen, von welchen Größenordnungen ausgegangen werden muss, weil als Faustregel angenommen werden kann, dass ein Zustrom unterhalb von 1% des Bestandes in einem Jahr keinen nennenswerten Wirkungen entfalten wird. Es zeigt sich folgendes Bild (siehe Tabelle 2 und 3): Betroffen sind v. a. die Ostregion, und hier wiederum die Landwirtschaft (Bglld 21,95% der Gesamtbeschäftigung, NÖ 8,05%, Stmk 3,93%), Bau (Bglld 6,81%, Wien 6,32%, NÖ 3,26%), Gastronomie/Beherbergung (Bglld 12%, Wien 4,8%), sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (Bglld 9,43%, Ktn 4,57%, Stmk 4,03%, Wien 3,54%, NÖ 3,06%) und private Haushalte (Wien 10,92%, Nö 7,59%).

Tabelle 3 zeigt die Reihung der Branchen nach absoluten Zuwächsen der unselbstständig Beschäftigten aus NMS10 im Zeitraum April 2011 bis April 2012¹⁹ in Verbindung mit andern Arbeitsmarktgruppen (InländerInnen, EU14, übrige AusländerInnen als Sammelgruppe aller anderen) und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit (Gesamt, niedrig Qualifizierte). Die grau unterlegten Felder weisen auf problematische Sektoren hin, in denen es Indizien für Verdrängungswirkungen gibt. Etwa am Bau in Wien: Die Anzahl der Beschäftigten aus NMS10 ist deutlich gestiegen (um 2716 Personen), alle anderen Gruppen haben verloren (–209, –245 und –55 Beschäftigte), zudem ist die Arbeitslosigkeit deutlich angestiegen. Wichtig ist zu betonen, dass es

sich hier um Koinzidenzen und keine Kausalitäten handelt. Hinter diesen Bestandsveränderungen können sich verschiedene Dynamiken verbergen, weil etwa ein dritter Status (*Out of Labour Force*) nicht berücksichtigt wird. Oder es können Unternehmen mit einem höheren InländerInnenanteil von der negativen konjunkturellen Entwicklung ab Mitte 2011 (Anstieg der Arbeitslosigkeit seit August 2011, kein BIP-Wachstum im III. und IV. Quartal 2011) stärker betroffen gewesen sein als Unternehmen mit hohen AusländerInnenanteilen.

Über alle 9 Regionen und 22 Sektoren (NACE-1-Steller) besteht ein enge-

rer positiver Zusammenhang nur für die Veränderung der unselbstständig Beschäftigten aus NMS10 (im Zeitraum April 2011 bis April 2012) und der Arbeitslosigkeit (sowohl für alle Arbeitslosen, als auch für niedrig qualifizierte, $R^2 = 0,46$, siehe Abbildung 2). Für die einzelnen Gruppen von unselbstständig Beschäftigten (InländerInnen, NMS10, EU14, andere AusländerInnen) ist für den Durchschnitt aller Regionen und Branchen kein Zusammenhang erkennbar.²⁰

Abschließend zu diesem Unterkapitel soll noch auf die Arbeit von Huber und Böhs (2012) verwiesen werden, die die saisonbereinigte Entwicklung

Tabelle 2: Veränderung der Zahl der unselbstständig Beschäftigten aus NMS10 im ersten Jahr nach Arbeitsmarktliberalisierung

		dApril 2011-April2012 abs	dApril 2011-April 2012 in % der Beschäftigung
Bgld	A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	446	21,95
Bgld	I Beherbergung und Gastronomie	784	12,00
Wien	T Private Haushalte mit Hauspersonal	182	10,92
Bgld	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	283	9,43
NÖ	A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	593	8,05
NÖ	T Private Haushalte mit Hauspersonal	126	7,59
Bgld	F Bau	627	6,81
Wien	F Bau	2928	6,32
Bgld	G Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz	793	5,25
Bgld	H Verkehr und Lagerei	246	5,10
Wien	I Beherbergung und Gastronomie	2463	4,80
Bgld	M Freiberuflichen, wissenschaftl./techn. DL	128	4,77
NÖ	I Beherbergung und Gastronomie	1293	4,67
Ktn	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	573	4,57
Stmk	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	1087	4,03
Stmk	A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	238	3,93
Bgld	C Herstellung von Waren	527	3,58
Wien	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	2185	3,54
NÖ	F Bau	1555	3,26
NÖ	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	929	3,06

Quelle: BMASK, DWH.

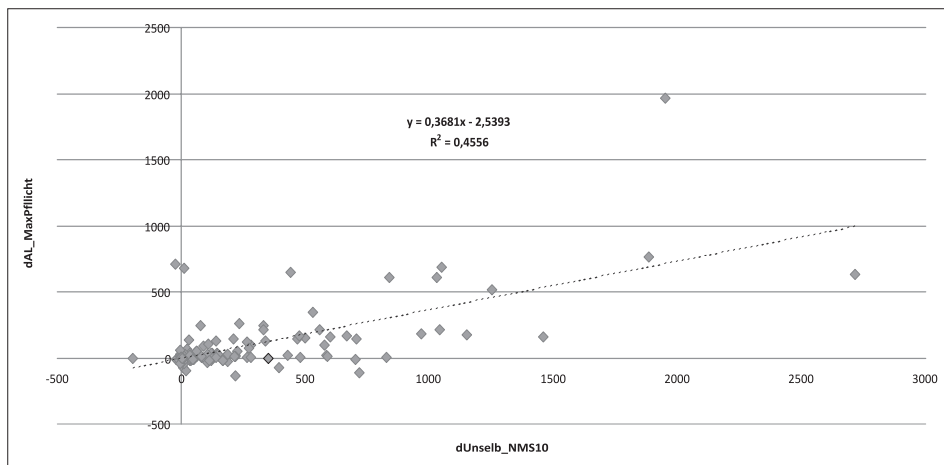
Tabelle 3: Veränderungen der unselbstständigen Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit April 2011-April 2012

27 Branchen und Regionen mit dem größten absoluten Anstieg der NMS10-Beschäftigung

		dUnselb_NMS10 0411-0412 abs	dUnselb_AndereAusl 0411-0412 abs	dUnselb_Inl 0411-0412 abs	dUnselb_EU14 0411-0412 abs	dAL_MaxPflicht 0411-0412 abs	dAL 0411-0412 abs
Wien	F Bau	2716 (6,32%)	-209	-245	-55	634	383
Wien	N Erbringung sonst. wirtschaftl. DL	1952 (3,54%)	655	-23	26	1963	1590
Wien	I Beherbergung und Gastronomie	1886 (4,80%)	-714	-529	80	761	431
NÖ	F Bau	1460 (3,26%)	-12	-287	-2	158	463
Wien	G Handel, Instandh./Reparatur Kfz	1250 (1,24%)	408	-706	145	514	101
NÖ	G Handel, Instandh./Reparatur Kfz	1151 (1,22%)	229	736	141	176	444
OÖ	N Erbringung sonst. wirtschaftl. DL	1049 (2,82%)	229	563	-45	687	774
NÖ	I Beherbergung und Gastronomie	1042 (4,67%)	-71	-574	18	216	301
Stmk	I Beherbergung und Gastronomie	1031 (4,03%)	193	12	-4	605	1037
NÖ	C Herstellung von Waren	969 (0,99%)	125	-15	59	180	389
NÖ	N Erbringung sonst. wirtschaftl. DL	839 (3,06%)	-355	-1515	82	612	859
OÖ	C Herstellung von Waren	827 (0,55%)	635	4378	450	2	-25
Stmk	C Herstellung von Waren	718 (0,74%)	146	1055	-44	-115	95
NÖ	H Verkehr und Lagerei	704 (1,70%)	-87	-850	-14	142	278
Bgld	G Handel, Instandh./Reparatur Kfz	700 (5,20%)	12	214	2	-12	101
Stmk	F Bau	665 (1,91%)	26	-187	33	167	307
Stmk	I Beherbergung und Gastronomie	601 (2,81%)	159	-318	25	156	342
Bgld	I Beherbergung und Gastronomie	588 (12,0%)	1	-80	10	15	75
Bgld	F Bau	585 (6,81%)	-34	-152	-7	20	89
89	M Freiberufl./wissenschaftl./techn. DL	577 (1,20%)	50	-1825	243	99	-64
Ktn	N Erbringung sonst. wirtschaftl. DL	558 (4,57%)	71	-181	-178	211	294
Wien	Q Gesundheits- und Sozialwesen	531 (1,07%)	342	-3329	123	345	382
OÖ	F Bau	499 (1,07%)	-72	18	-1	153	93
Bgld	C Herstellung von Waren	481 (3,58%)	-24	51	-13	7	111
Sbg	I Beherbergung und Gastronomie	474 (2,53%)	-163	-438	-113	170	530
OÖ	I Beherbergung und Gastronomie	467 (2,14%)	160	-433	7	142	145
Tirol	I Beherbergung und Gastronomie	441 (1,72%)	-406	-1047	-556	646	1569

Quelle: BMASK, DWH.

Abbildung 2: Veränderung der unselbstständigen Beschäftigung aus NMS10 – Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten
(April 2011 – April 2012, Region, NACE-Einsteller)



Quelle: BMASK, DWH.

der Arbeitslosenquoten und der unselbstständig Beschäftigten auf einen Strukturbruch im Zeitraum Mai bis Dezember 2011 hin untersuchen.²¹ Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Arbeitslosenquote in Österreich nur um 1,1% (bzw. 0,08 Prozentpunkte, d. h. 6,70 anstelle von 6,62%) höher lag als ohne Arbeitsmarkliberalisierung. Im Burgenland war sie um 2,5% (bzw. 0,19 Prozentpunkte) höher. Betrachtet man jedoch die Branchenergebnisse auf Bundesländerebene, dann zeigen sich deutlich höhere Werte: Burgenland – Bau (+6,3%), Gesundheit/Soziales (+5,9%); Wien – Bau (+6,9%); Niederösterreich – Bau (+4,4%), sonst. wirtschaftliche Dienstleistungen (+1,9%); Steiermark – Bau (+7,2%), Handel (+4,5%), Gaststätten/Beherbergung (+3,7%), Verkehr (+2,2%), Gesundheit/Soziales (+1,7%); Salzburg – andere öffentliche Dienstleistungen (+4%). Diese Ergebnisse von Huber und Bös (2012) und jene der Tabelle 3 sollen als Orientierung für mög-

liche Verdrängungseffekte im nächsten Kapitel dienen.

3.2 Panelregression mit fixen Zeiteffekten

Geschätzt wurde ein Modell der folgenden Form:

$$y_{it} = \mathbf{X}_{it}\beta + \alpha_i + e_{it}$$

In der Panelregression werden fixe Zeiteffekte verwendet, Achsenabschnitte und Koeffizienten in der Querschnittsdimension (Branchen) können variieren – weil die Effekte v. a. auf dieser Ebene von Interesse sind.²² Es werden die absoluten Veränderungen zum Vorjahresmonat (vom Zeitraum Mai 2011 bis Mai 2012) der unselbstständig Beschäftigten aus NMS10 auf andere Beschäftigungsgruppen und die Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten regressiert.²³

Exemplarisch für die österreichische Ostregion (Burgenland, Wien und Niederösterreich) wird in Tabelle 4 folgende Frage beantwortet: Welchen Effekt hatte die Zunahme an unselbstständig

Tabelle 4: Empirischer Zusammenhang zwischen der unselbstständigen Beschäftigung NMS10 und anderen Gruppen bzw. der Arbeitslosigkeit je Branche in Ostösterreich (Panelregression mit fixen Zeiteffekten)

Abhängige Variable	Burgenland			Wien			Niederösterreich		
	dUnselb INL	dUnselb AndereAusl	dAI Max-Pflicht	dUnselb INL	dUnselb AndereAusl	dAI Max-Pflicht	dUnselb INL	dUnselb AndereAusl	dAI Max-Pflicht
Konstante	-	+14,00***	-	-	(+104,46**)	-	-	+42,55**	-100,33***
dUnselb INL	-	-	-0,11***	-	(+0,05***)	-	-	-	-0,20***
dUnselb EU14	+2,23***	+0,38**	-0,59**	(+2,49**)	(+1,00***)	-0,99***	(+2,08***)	+0,37*	-
dUnselb AndereAusl	-	-	-	(+0,98***)	-	-0,09**	(+1,97***)	-	-
A Land-/Forstw., Fischerei	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B Bergbau	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C Herstellung von Waren	-0,37**	-	+0,34***	(+5,10***)	-	-	(-0,73*)	-	+1,30***
D Energieversorgung	-	-	-	-	-	-	-	-	-
E Wasserversorgung ...	-	-	-	-	-	-	-	-	-
F Bau	-0,33***	-0,09**	+0,17**	-	(-0,20**)	+0,60***	-	-0,11*	+0,16**
G Handel, Kfz	+0,31***	-	-0,13***	-	-	+0,78***	(-0,91**)	-	-
H Verkehr, Lagerei	-0,39*	-	-	-	(-1,05**)	+1,40***	-	-0,34***	+0,65***
I Beherberg., Gastronomie	-0,20*	-	-	-	(-0,18*)	+0,34***	-	-	+0,33**
J Information, Kommunikation	-	-	-	-	-	-	-	-	-
K Finanz-, Versicherungs-DL	-	-	-	-	-	+1,02**	-	-	-
L Grundstücks-/Wohnungswesen	+1,99**	-	+0,91**	-	-	-	-	-	-
M Freiberufl., wiss., techn. DL	-	-	-	(-6,90***)	-	-	-	+0,52*	-
N Sonstige wirtschaftl. DL	-1,46***	-0,56***	-	-	-	-	-	-	+0,68***
O Öffentl. Verwaltung	-8,42**	-	-	(-17,60***)	-	-	(+47,70***)	-	+4,00*
P Erziehung, Unterricht	+8,21***	-	+1,57*	-	-	-	-	-	-6,67**
Q Gesundheits-, Sozialwesen	-	-	-0,69*	(-11,54***)	-	-	(+7,50**)	+1,20**	-
R Kunst, Unterhaltung, Erholung	-	-	-	-	(+3,26***)	-	-	-	-
S Sonstige DL	+0,87**	-	-	-	-	-	-	-	-
T Private Haushalte	-	-	-	-	-	-	-	-	-
R ²	0,87	0,87	0,59	0,83	0,86	0,93	0,91	0,89	0,94
SSE	350701	18014	104163	51617789	437292	1910154	6265945	433308	387220
Redundant fixed Effects Test (Cross-section)	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0011	0,0000
Durbin Watson	1,66	1,73	1,65	1,24?	1,00?	1,63	1,07?	1,62	2,08

Quelle: BMAKS, DWH. Hinweis: Es werden in der Tabelle nur signifikante Werte auf den Niveaus * 10%, ** 5% und *** 1% gezeigt. Werte in Klammer weisen auf verbleibende Spezifikationsprobleme hin (DW-Test).

Beschäftigten aus NMS10 im ersten Jahr nach der Arbeitsmarktliberalisierung auf die Beschäftigung von InländerInnen, anderen AusländerInnen (d. h. aus Drittstaaten, Bulgarien und Rumänien) und die Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten (gegeben die Wirkungen anderer Arbeitsmarktgruppen)?

Die Ergebnisse stellen sich wie folgt dar:

Burgenland: In vielen Branchen zeigen sich keine signifikanten Wirkungen. Negative Effekte finden sich v. a. in der Beschäftigung am Bau (auf InländerInnen, andere AusländerInnen und die Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten), aber auch in der Herstellung von Waren und bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (darüber hinaus noch in den Bereichen H, I, L, O und P). Komplementäreffekte dürften überwiegen in den Bereichen G, L, P und S. Die Beschäftigung aus anderen EU-Ländern (EU14) scheint sich positiv auf andere Gruppen auszuwirken. Die dargestellten Koeffizienten sind folgendermaßen zu interpretieren (Beispiel Bau): Der Anstieg der NMS10-Beschäftigung um 10 Personen reduzierte die InländerInnenbeschäftigung im Bau um 3,3 Personen und die Beschäftigung anderer AusländerInnen um 0,9; die Arbeitslosigkeit der niedrig Qualifizierten erhöhte sich um 1,7 Personen.²⁴

Durch Multiplikation der Koeffizienten mit der tatsächlichen Zuwanderung erhält man einen Gesamteffekt, der beispielsweise für das Burgenland folgende Größenordnungen annimmt: Laut Tabelle 4 wurden insgesamt durch den Beschäftigungsanstieg aus NMS10 ca. 698 InländerInnen verdrängt und ca. 158 andere AusländerInnen, das entspricht 0,9% der InländerInnenbeschäftigung im Burgenland bzw. 3,9%

der Beschäftigung von anderen AusländerInnen. Bezogen auf den Bau wurden ca. 168 InländerInnen und ca. 49 andere AusländerInnen verdrängt.

In Wien zeigen sich v. a. negative Wirkungen in der Form einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten (in den Bereichen F, G, H, I und K). In Niederösterreich wiederum sind negative Wirkungen ebenfalls am Bau und im Bereich Verkehr/Lagerung zu beobachten; überdies nahm die Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten in den Branchen C, I, N und O zu.

Dieselbe Vorgangsweise wie in Tabelle 4 wurde auch für die übrigen österreichischen Bundesländer gewählt, mit folgenden Resultaten: In Oberösterreich sind mit einer Ausnahme (andere AusländerInnen wurden anscheinend im Bereich Herstellung von Waren von Personen aus NMS10 verdrängt) keine negativen Ergebnisse sichtbar geworden. In der Steiermark gab es negative Wirkungen in mehreren Sektoren in der Form eines Anstieges der Arbeitslosigkeit. In Kärnten sind kaum negative Effekte (Ausnahme Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Bereichen C und N) zu erkennen. In Salzburg wiederum wurde die Beschäftigung negativ in den Bereichen H, I, M, N, P und R beeinflusst, die Arbeitslosigkeit in C, F und G. In Tirol mussten negative Entwicklungen in den Bereichen F, G, M, N und P zur Kenntnis genommen werden; in Vorarlberg in den Bereichen C, F, G und I. In einzelnen Sektoren kam es aber immer auch zu Komplementäreffekten.

4. Schlussfolgerungen

Gab es Verdrängungseffekte? Ja, es gibt deutliche Indizien für Verdrängung in einzelnen Sektoren und Regionen,

die in Tabelle 5 schematisch dargestellt werden. Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- In vielen Branchen zeigen sich weder positive noch negative Wirkungen, was v. a. darauf zurückzuführen sein dürfte, dass das Zugangsmuster der Personen aus den neuen Mitgliedstaaten stark auf einzelne Sektoren und Regionen konzentriert war.
- In einzelnen Bereichen überwiegen offensichtlich Komplementäreffekte.
- In manchen Sektoren gibt es Indizien für Verdrängung: Wenn etwa am Bau im Burgenland im ersten Jahr nach der Arbeitsmarktliberalisierung die Beschäftigung aus NMS10 um 585 Personen steigt, beinahe alle anderen Gruppen aber einen Rückgang ver-

zeichnen müssen und die Arbeitslosigkeit der niedrig Qualifizierten deutlich zunimmt, dann erscheint es angebracht, diesen Sektor genauer „unter die Lupe“ zu nehmen: Letztlich kann das Ausmaß der Substitution zwischen einzelnen Gruppen nur über Mikrostudien (mit Betriebs- und Branchendaten) ermittelt werden.

- Am deutlichsten sind die negativen Wirkungen bei der Arbeitslosigkeit der niedrig Qualifizierten zu sehen.
- Wenn es Verdrängungseffekte der Zuwanderung von Personen aus NMS10 gab, dann unterschieden sich diese nicht wesentlich zwischen InländerInnen und anderer AusländerInnen. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu den Resultaten anderer Studien und

Tabelle 5: Indizien für Verdrängungseffekte – Zusammenfassung der Ergebnisse

	Vlbg	Tirol	Sbg	OÖ	Stmk	Ktn	NÖ	Wien	Bgld
A Land-/Forstw., Fischerei									
B Bergbau									
C Herstellung von Waren	x		x	x	x	x	x		x
D Energieversorgung									
E Wasserversorgung									
F Bau	x	x	x		x		x	x	x
G Handel, Kfz	x	x	x		x			x	
H Verkehr, Lagerei			x		x		x	x	x
I Beherberg., Gastronomie	x		x		x		x	x	x
J Information, Kommunikation									
K Finanz-, Versicherungs-DL								x	
L Grundstücks-/Wohnungswesen									x
M Freiberufl., wissen., techn. DL		x	x						
N Sonstige wirtschaftl. DL		x	x		x	x	x		x
O Öffentl. Verwaltung							x		x
P Erziehung, Unterricht		x	x		x				x
Q Gesundheits-, Sozialwesen									
R Kunst, Unterhaltung, Erholung			x						
S Sonstige DL									
T Private Haushalte									

zu den Beobachtungen vom Beginn der 1990er-Jahre, als die Verdrängung von früher Zugewanderten durch neu Zugewanderte festgestellt wurde.

So kann als Resümee nur festgehalten werden: Einzelne Gruppen können durch ein gestiegenes Arbeitsangebot, sei es aus dem Ausland oder auch woanders her, unter Druck geraten. Da innerhalb der EU die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit außer Streit steht, ist die Arbeitsmarktpolitik in Österreich gefordert: Jede erdenkliche Unterstützung sollte aufgeboten werden, etwa um den arbeitslos gewordenen Personen die rasche Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Werden die Probleme der von Zuwanderung negativ Betroffenen jedoch ignoriert, dann sind politische Auswirkungen vorprogrammiert.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag spiegelt den Erkenntnisstand des Autors wider, der nicht notwendigerweise mit jenem seines Arbeitgebers ident sein muss. Für wertvolle Anregungen möchte ich mich bei Herrn Peter Huber bedanken. Verbleibende Unzulänglichkeiten gehen naturgemäß zu Lasten des Autors.
- 2 Siehe Bock-Schappelwein et al. (2008) 100ff.
- 3 Es erscheint daher nicht weiter verwunderlich, wenn Gewerkschaften grundsätzlich kritisch gegenüber Zuwanderung eingestellt sind, weil das zusätzliche Arbeitsangebot tendenziell ihre Verhandlungsmacht schwächt. Arbeitgeber haben mit Zuwanderung einfach eine größere Auswahl!
- 4 Die Frage, ob inländische und ausländische Arbeitskräfte Substitute oder Komplemente sind, ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten und offensichtlich von Fall zu Fall verschieden; vgl. Bock-Schappelwein (2008) 103.

- 5 Longhi et al. (2004, 2008), zitiert nach Huber, Böhs (2012) 8. Es handelt sich bei Longhi et al. (2004, 2008) um Meta-Studien, die 48 Arbeiten zusammenfassen.
- 6 Huber, Böhs (2012) 7.
- 7 Den Zeitraum 1989-1993 behandeln etwa Brandl, Hofer, Pichelmann (1994), Winter-Ebmer, Zweimüller (1996, 1999) und Hofer, Huber (2001); die Erfahrungen in den 2000er-Jahren werden etwa von Prettnner, Stiglbauer (2007) und Bock-Schappelwein et al. (2008) aufgearbeitet; eine zusammenfassende Darstellung findet sich in Huber, Böhs (2012) 9.
- 8 Bock-Schappelwein et al. (2008) 109f.
- 9 Prettnner, Stiglbauer (2007) 67.
- 10 Bock-Schappelwein (2008) 117ff.
- 11 Winter-Ebmer (2003).
- 12 Bock-Schappelwein et al. (2008) 97ff.
- 13 Es waren dies: Slowenien, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Polen, Estland, Lettland, Litauen; für Personen aus Zypern und Malta gab es vom Beitritt an keine Einschränkungen.
- 14 Dieser Wert entspricht dem sogenannten „Liberalisierungseffekt“. Das BMASK verwendet als Referenzperiode für die Anzahl der Personen, die auch ohne Liberalisierung auf den österreichischen Arbeitsmarkt aufgetreten wären, den Zeitraum Jänner bis April 2011 und kommt somit auf einen Wert von 7.649, der von den Vorjahresveränderungen abgezogen wird.
- 15 An dieser Stelle möchte ich mich bei Frau Wiedenhofer-Galik von Statistik Austria für die zur Verfügung gestellten Daten bedanken.
- 16 Statistik Austria weist darauf hin, dass es sich um einen unsicheren Wert handelt.
- 17 Bock-Schappelwein (2008), Kapitel 4, 30ff.
- 18 Huber, Böhs (2012) 29, auf Grundlage der Arbeitskräfteerhebung 2010.
- 19 Die Klammerwerte in der Spalte 3 sind die Zuströme in % der Gesamtbeschäftigung im Sektor.
- 20 Im nachfolgenden Kapitel 3.2 wird nach

Sektoren auf Bundesländerebene in einer Panelregression differenziert.

- ²¹ Huber, Böhs (2012), Kapitel 6, 89-101.
- ²² Es wurden auch Gleichungen mit nach Monaten variierenden Koeffizienten geschätzt, mit keinem erkennbaren Muster. Die Verwendung von Veränderungen zum Vorjahresmonat schließt Saisoneffekte aus.
- ²³ Den Schätzgleichungen liegt kein theoretischer Zusammenhang zu Grunde, es handelt sich vielmehr um multivariate Korrelationen. Um die Sinnhaftigkeit von Panelregressionen zu überprüfen, wurden für alle Gleichungen die Residuenquadratensumme (SSE) der Einzelregressionen (auf Branchenebene, SSE_u) mit jenen des Panel (SSE_r) anhand des empirischen F-Wertes der folgenden Statistik verglichen: $F_{emp} = [(SSE_r - SSR_u)/(N - 1)]/[(SSR_u)/(NT - Nk)]$. Meist blieben die Ergebnisse des Vergleiches nahe den kritischen Werten der Verteilung. *Random effect models* können bei Querschnittsmodellen mit Eviews nicht geschätzt werden; gegen diese Vorgangsweise würde auch der Umstand sprechen, dass N (20 Branchen) nicht groß genug ist gegenüber T (13 Monate) ist. Zudem wurden die Gleichungen mit einem *Redundant fixed effects-test* (er gibt die Wahrscheinlichkeit an, dass die Koeffizienten in der Querschnittsdimension alle gleich sind) überprüft; in fast allen Fällen wird das *Fixed effects model* mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit bestätigt.
- ²⁴ Manche Koeffizienten sind von den implizierten Größenordnungen (etwa Bgld in den Sektoren O und P) wenig sinnvoll – ein Indiz für verbleibende Spezifikationsprobleme. Es wurden die Gleichungen auch in Logarithmen geschätzt, dann sind die Koeffizienten als Elastizitäten zu interpretieren; mit sehr ähnlichen Ergebnissen.

Literatur

- Bock-Schappelwein, Julia; Bremberger, Christoph; Hierländer, Robert; Huber, Peter; Knittler, Käthe; Berger, Johannes; Hofer, Helmut; Strohnner, Ludwig, Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich (= Studie im Auftrag des BMWA, Wien 2008).
- Brandl, Franz; Hofer, Helmut; Pichelmann, Karl, Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt (= IHS Forschungsbericht No 345, Wien 1994).
- Hofer, Helmut; Huber, Peter, Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt (= Preparity Teilprojekt 9, Wien 2001).
- Huber, Peter; Böhs, Georg, Monitoring der Arbeitsmarktauswirkungen der Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsländern im Regime der Freizügigkeit. Begleitende Beratung und Analyse (= Studie im Auftrag des BMASK, Wien 2012).
- Prettner, Klaus; Stiglbauer, Alfred, Auswirkungen der vollständigen Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den EU8-Staaten, in: Geldpolitik und Wirtschaft 4 (2007) 53-71.
- Winter-Ebmer, Rudolf; Zweimüller, Josef, Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988-1991, in: Holzmann, Robert, Neck, Reinhard (Hrsg.), Wirtschaftliche Folgen für Österreich (Wien 1996).
- Winter-Ebmer, Rudolf; Zweimüller, Josef, Do Immigrants Displace Native Workers? The Austrian Experience, in: Journal of Population Economics (1999).
- Winter-Ebmer, Rudolf, Qualifikationsorientierte Zuwanderung (Workshop BMWA, Wien 2003).