

Uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der 5. EU-Erweiterung: Regionale Auswirkungen und Perspektiven für österreichische Grenzregionen

Marlene Hawelka

1. Einführung

Durch die EU-Erweiterung in den Jahren 2004 und 2007 kam es zu einer Vergrößerung der Staatengemeinschaft um 12 Mitgliedsländer, die eine im Vergleich zu den alten Mitgliedsländern geringere Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung aufwiesen. Aufgrund der erwarteten Zuwanderung aus den neuen – speziell aus den vier an Österreich grenzenden – Mitgliedstaaten wurde seitens der österreichischen Politik mit einem verstärkten Druck auf den nationalen Arbeitsmarkt gerechnet. Die österreichische Regierung nahm daher die Möglichkeit wahr, Übergangsregelungen für die nach EU-Recht geltende uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erlassen.

Am 1. Mai 2011 erfolgte schließlich die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes gegenüber den Mitgliedstaaten, die der EU im Jahr 2004 nach jahrelangen Verhandlungen beigetreten sind.¹ Dadurch wurde mit einer steigenden Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung durch ein großes Arbeitskräfteangebot aus den neuen Mitgliedstaaten gerechnet, die aufgrund niedriger Lohnkosten das reale Lohnniveau in Österreich senken könnten. Die Hoffnung der Unterstützung des heimischen Sozialsystems sowie die demographische Verjüngung der Gesellschaft stehen dabei scheinbar einer viel größeren Angst der Erwerbstätigen vor Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt gegenüber.

Die politische und mediale Präsenz des Themas schürte Angst vor der Öffnung des Arbeitsmarktes und prophezeite negative Auswirkungen für Österreich. Die Internationalisierung des Arbeitsmarktes, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der freie Personenverkehr verursachen Angst vor starker Wanderung von Ost nach West, wodurch ironischerweise die Situation entsteht, dass in kurzer Zeit nach dem Fall des Eisernen Vorhanges wieder versucht wird, Arbeitskräfte vom westlichen Arbeitsmarkt fernzuhalten. Tatsache ist, dass – vor allem internationale – Migration ein bedeutendes Thema ist, das nicht nur die Wirtschaft, sondern auch das soziale Leben, Politik und Gesellschaft stark beeinflusst. (Straubhaar, 2000:

7-8). Hinterfragt wurden vor allem die propagierten Auswirkungen der potentiell stark ausfallenden Migration nach Österreich, die damit steigende Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung, sinkende Reallöhne sowie mögliche ansteigende Pendlerströme. Interessant ist daher, ob es sich bei der öffentlichen Meinungsbildung durch Medien um Panikmache vor dem zukünftigen vergrößerten Arbeitsmarkt oder um eine ernst zu nehmende Entwicklung handelt, die eine Vorbereitung wie die erfolgte erforderte und ob diese ausreichend war, um negative Effekte nach dem 1. Mai 2011 auf den österreichischen Arbeitsmarkt möglichst gering zu halten.

Zielsetzung dieser Arbeit war es, eine wissenschaftlich fundierte Analyse bereits vorhandener Studien und statistischer Daten vorzunehmen und bisherige Entwicklungen seit dem Beitritt der östlichen Staaten zu untersuchen, um eine Aussage über zukünftige Entwicklungen in den ländlichen Grenzregionen treffen zu können. Untersucht wurden die potentiellen Migrations- und Pendlerströme sowie deren Wirkungen auf regionale Arbeitsmärkte in den ländlich geprägten österreichischen Grenzregionen sowie den urbanen Bereichen ausgewählter Landeshauptstädte und Wiens, sowohl theoretisch, als auch auf Basis empirischer Studien. Mithilfe der deskriptiven Statistik wurde die bisherige Entwicklung untersucht und zur Verifizierung oder zum Falsifizieren einzelner Hypothesen herangezogen und daraus die Aufnahmefähigkeit der Untersuchungsregion für Zuwanderung abgeleitet.

Daraus und aufbauend auf einem Ausblick über zukünftige Erweiterungen, neue Arbeitsmärkte und Perspektiven wurden abschließend Herausforderungen und Handlungserfordernisse für die Zielregion erarbeitet. Aus diesen Anforderungen können in weiterer Folge regionale Instrumente abgeleitet werden, die einen geregelten Umgang mit den Auswirkungen ermöglichen und Chancengleichheit zwischen der nationalen und der zugewanderten Bevölkerung schaffen.

¹ Dabei wuchs die EU durch die Beitritte von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Slowakei, Slowenien, Polen, Tschechien, Ungarn, Zypern im Jahr 2004 von 15 auf 25 Mitglieder und im Jahr 2007 durch die Beitritte Rumäniens und Bulgariens weiter auf 27 Mitgliedstaaten.

2. Handlungsanforderungen und -möglichkeiten für die Untersuchungsregion

Mithilfe einer Einteilung nach Regionstypen wurde die administrativ abgegrenzte Untersuchungsregion nach der wirtschaftlichen Struktur (am stärksten vertretene Branchen) in Anlehnung an Gerhard Palme (1995) funktional gegliedert. Dabei werden humankapitalintensive, sachkapitalintensive und kapitalextensive (ländliche) Regionen unterschieden (siehe *Abbildung 1*).

Für humankapitalintensive – häufig urbane – Regionen stellt die hohe Attraktivität für Zuwanderung die größte Herausforderung, aber auch wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten aufgrund einer erhöhten Dynamik dar, wenn auch die zukünftige räumliche Verteilung aus der bisherigen Entwicklung schwer abzuschätzen ist. Die hohe Zuwanderung zeigt sich in der räumlichen Verteilung aller Zuwanderer aus den EU 12, die bisher (2004 bis 2009) zum größten Teil nach Wien (54,4%), Graz (7,6%) und ins Wiener Umland (6,6%) gerichtet ist. Relativ zur Gesamtbevölkerung der Untersuchungsregion betrachtet (etwa 5,5 Mio. Einwohner; 1. Quartal 2011) ist die Zuwanderung allerdings gering. Die stärksten Zuwächse sind in jedem Fall in den ersten fünf Jahren nach der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erwarten. *Abbildung 2* zeigt die bisherige Wanderungsbilanz für die Untersuchungsregion nach Staatsangehörigkeit, die diesen Trend erahnen lässt. Schwarz

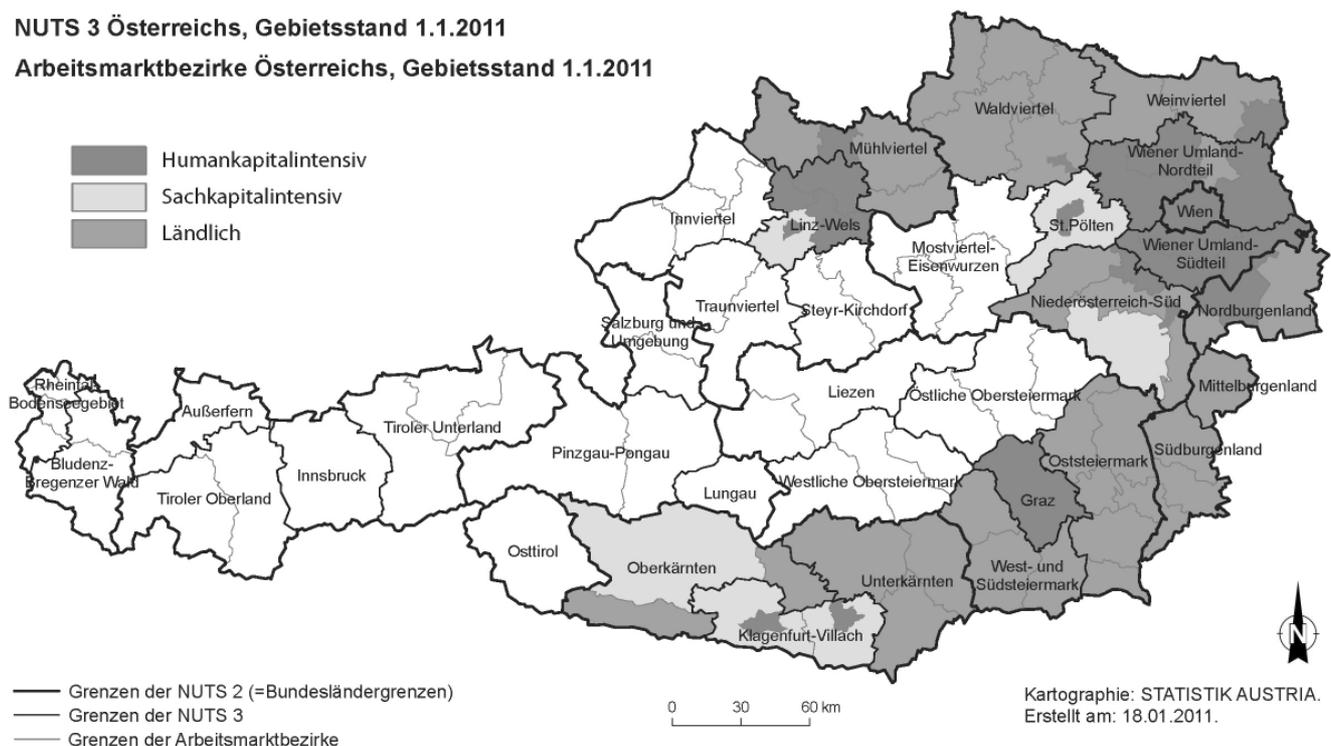
dargestellt sind Personen mit Herkunft aus einem der neuen Mitgliedstaaten.

Aus Studienergebnissen von Huber und Brücker (2003: 100; Migrationspotentialabschätzung) und Huber (2001: 80; prozentuelle räumliche Verteilung der Migration) wurde das Migrationspotential in Folge der Arbeitsmarktöffnung 2011 wie in *Abbildung 3* dargestellt, errechnet.

Hier ist es von großer Bedeutung, einen Schwerpunkt auf den Umgang mit hoher Zuwanderung hinsichtlich Integrationspolitik zu legen. Urbane Räume und humankapitalintensive Regionen (in den Abbildungen dunkelgrau dargestellt) werden daher den größten Zuwachs in der Erwerbstätigkeit durch Migration erfahren, zumal diese Regionen auch für Pendler von Interesse sind, die ihren Wohnort im Heimatland beibehalten können. Gleichzeitig stellt diese Entwicklung die Wirtschaftspolitik vor die Herausforderung der hohen Arbeitslosigkeit, die in den urbanen Räumen der Untersuchungsregion besteht. Wien weist mit einer Arbeitslosenrate von 7% (2009) den mit Abstand höchsten Wert in der Untersuchungsregion auf; 40% aller Arbeitslosen der Region leben in der Bundeshauptstadt. Die Arbeitslosigkeit steigt dann weiter, wenn vor allem zu Beginn der Arbeitnehmerfreizügigkeit hauptsächlich primär und sekundär ausgebildete Personen zuwandern, die vermehrt Substitute zu lokalen Beschäftigten darstellen. Da ein steigender Anteil gering qualifizierter Zuwanderer nach Beginn der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber der Zeit davor erwartet werden kann, ist aufgrund der größten absoluten Aus-

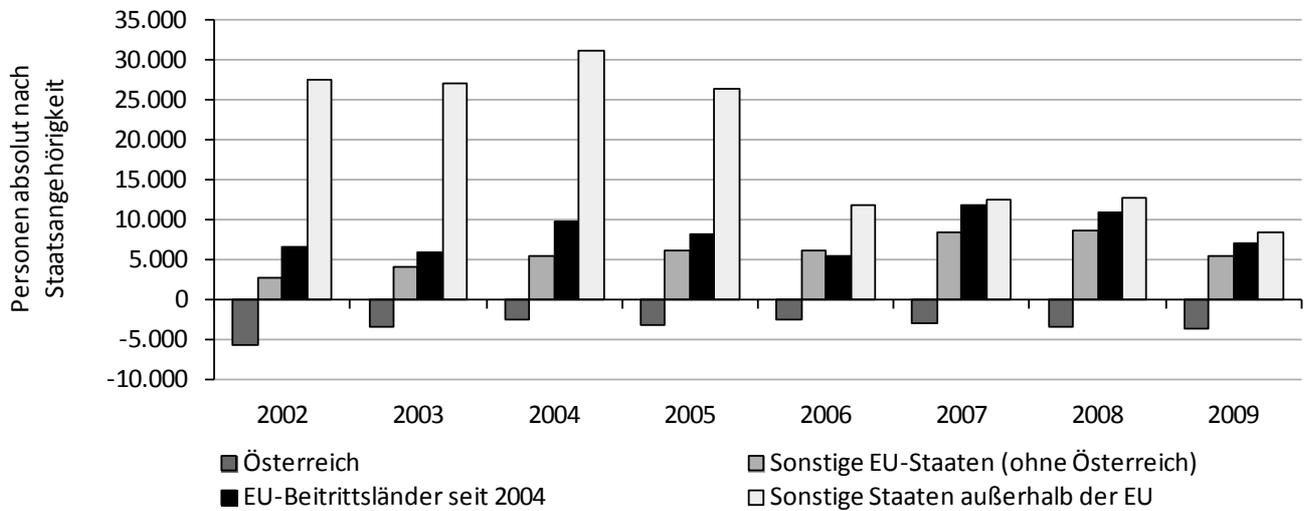
NUTS 3 Österreichs, Gebietsstand 1.1.2011

Arbeitsmarktbezirke Österreichs, Gebietsstand 1.1.2011



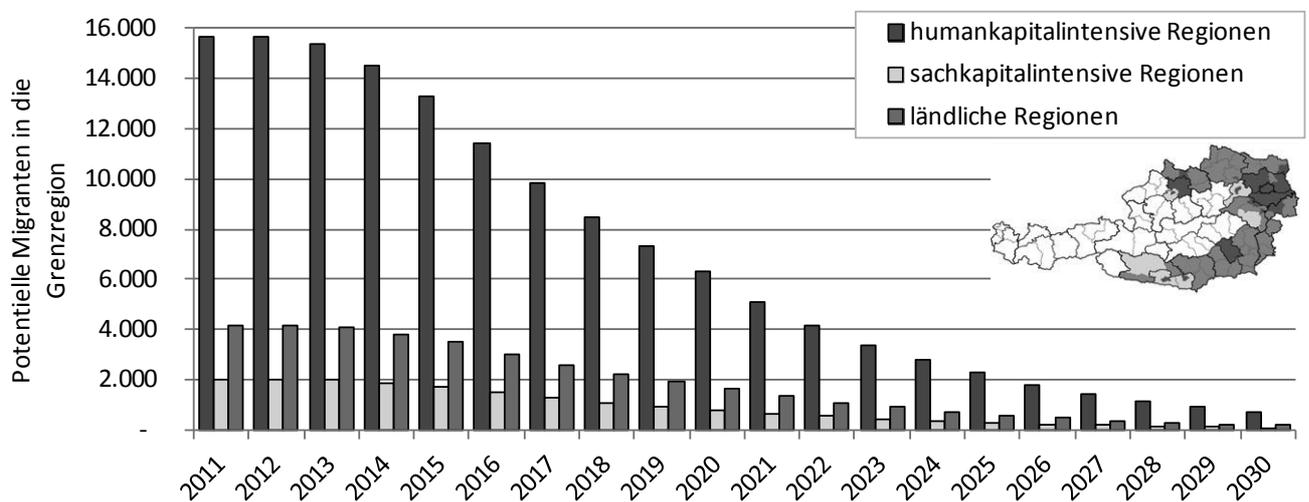
Quelle: Palme (1995: 401, 416); Kartengrundlage: Statistik Austria (2011a); Statistik Austria (2011b: Thematische Karte); eigene Bearbeitung.

Abb. 1. Funktionale Abgrenzung der österreichischen Untersuchungsregion nach Palme



Quelle: Datenbank ISIS der Statistik Austria (2011: W5K Wanderung (Binnen- und Außenwanderung) nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Bundesland); eigene Darstellung.

Abb. 2. Internationale Wanderungsbilanz für die Untersuchungsregion nach Staatsangehörigkeit (2002 bis 2009)



Quelle: Potentialabschätzung nach Huber/Brücker (2003: 100); eigene Interpolation der Jahreswerte. Prozentuelle räumliche Verteilung der Migration nach Huber (2001: 80); eigene Darstellung.

Abb. 3. Gesamte, potentielle Nettomigration in die österreichische Grenzregion (Gliederung nach Regionstypen)

prägung der Zuwanderung in den humankapitalintensiven Regionen tatsächlich mit erhöhten Arbeitslosenraten zu rechnen. Hinzukommend zeigt die bisherige Entwicklung, dass Personen nicht österreichischer Staatsbürgerschaft mit höherer Wahrscheinlichkeit arbeitslos sind (siehe *Abbildung 4*).

Positiv ist für diese Regionen definitiv die Altersstruktur, da humankapitalintensive Regionstypen in der Untersuchungsregion am jüngsten sind, wenn auch die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen bisher (2002 bis 2011) mit einem Zuwachs von 1,5% am geringsten gewachsen ist. Im Vergleich dazu wuchs die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung von 15 bis 59 Jahre im gleichen Zeitraum um 8,3% und jene der über 59-Jährigen um 14,1%.

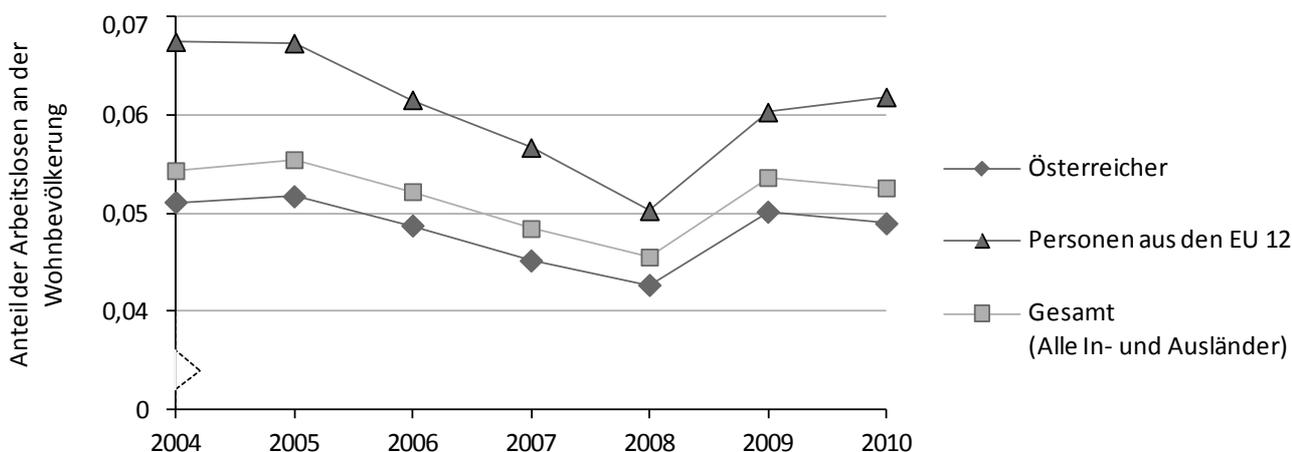
Die Herausforderung für humankapitalintensive Regionen besteht in der sozialen und wirtschaftlichen Integration der zugewanderten Bevölkerung, die einen Zugang zum Arbeitsmarkt und allen Ausbildungsmöglichkeiten voraussetzt.

Sachkapitalintensive Regionen sind im Gegensatz dazu vor die Herausforderung einer alternden Bevölkerung gestellt. Der Trend der absoluten Bevölkerungszahl der über 59-Jährigen ist steigend (+ 13,4% von 2002 bis 2011) und der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung in den letzten Jahren rückläufig (+ 3,0% von 2002 bis 2011). Gleichzeitig sank der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren im betrachteten Zeitraum um 9,0%. Da in diesen Regionen jedoch ein doppelt so großes Migrationspotential von etwa je 2.000 Personen in den ersten beiden Jahren nach der Arbeitsmarktöffnung gegenüber dem jährlichen Pendlerpotential von etwa 1.000 Personen erwartet wird (nach Huber und Brücker 2003 und Huber, 2001; vgl. auch *Abbildung 3*), das bisherige Beschäftigungswachstum mit 8,4% (2004 bis 2008) stark positiv war und die Beschäftigungsquote in der Untersuchungsregion bei steigendem Trend mit über 55% (2008) am höchsten ist, ist für sachkapitalintensive Regionen derzeit ein eher positives Bild erkennbar. Auch das Verhältnis von (nur) sechs

Arbeitslosen je offener, sofort verfügbarer Stelle ist in sachkapitalintensiven Regionen äußerst positiv zu bewerten. Die Zuwanderung hat in diesem Fall keine besonders auffallenden Auswirkungen auf den Regionstyp. Sachkapitalintensive Regionen stehen somit vor der Handlungsanforderung, die Zuwanderung junger, gut ausgebildeter Personen in die Regionen zu lenken. Dies kann durch ein vielfältiges Arbeitsplatzangebot ermöglicht werden, das zu einer Erhöhung der Standortqualität für Unternehmen und Arbeitnehmer führt.

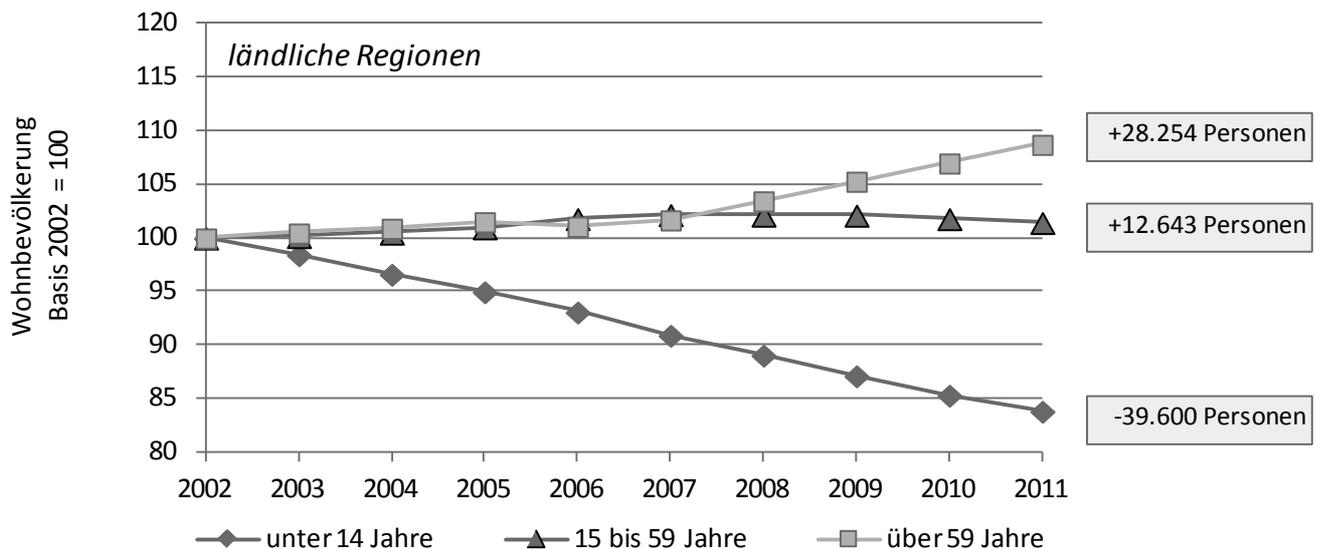
Für ländliche Regionen kann Zuwanderung grundsätzlich als Chance betrachtet werden. Das bisher annähernd stagnierende Bevölkerungswachstum (+0,1% seit 2002) und die geringe prognostizierte Zuwanderung (siehe *Abbildung 3*) führen im ländlichen Bereich zu Überalterung und dem rückläufigen Trend erwerbsfähiger und junger Bevölkerung (siehe *Abbildung 5*).

Ohnehin verzeichneten strukturschwache, kapitalextensive Regionen somit die geringsten Zuwächse der Erwerbstätigen bzw. erwerbsfähigen Bevölkerung in den vergangenen Jahren, was in Kombination mit der geringen Beschäftigungsquote (41,6% im Jahr 2008) eine Herausforderung für den ländlichen Raum ist. Das gegenüber der maximalen jährlichen Zuwanderung von 4.100 Personen im Jahr 2011 mehr als doppelt so hohe jährliche Pendlerpotential (ca. 10.000 Personen) stellt ländliche Regionen vor die Herausforderungen, dass einerseits Erwerbstätige zwar in der Gemeinde arbeiten, ihre Kaufkraft jedoch ins Ausland abfließt, weil der Wohnort behalten wird und andererseits mit einer erhöhten Arbeitslosigkeit für Österreicher zu rechnen ist, wenn Erwerbstätige aus den Nachbarstaaten Substitute zu den österreichischen Beschäftigten darstellen. Allgemein war die Arbeitslosenquote mit 4,3% (2009) in ländlichen Regionen im Vergleich zu den anderen Regionstypen bisher jedoch am geringsten, was womöglich auf die bereits stattgefundene Landflucht zurückzuführen ist.



Quelle: Datengrundlage: AMS Österreich, Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation (2011: Bestand an vorgemerkten Arbeitslosen nach NUTS3 in Österreich, Jahresdurchschnitt 2004 – 2010; Bestand an vorgemerkten arbeitslosen In- und AusländerInnen nach NUTS3 in Österreich, Jahresdurchschnitt 2004 - 2010); eigene Darstellung.

Abb. 4. Anteil der Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung (jeweils nach Herkunft) zwischen 15 und 59 Jahren in der Untersuchungsregion (2004 bis 2010)



Quelle: Datengrundlage: Datenbank ISIS der Statistik Austria (2011: K8X Wohnbevölkerung zu Jahresbeginn gemäß Bevölkerungsregister <2002 BIS 2011>); eigene Darstellung.

Abb. 5. Entwicklung der Wohnbevölkerung in ländlichen Regionen nach Altersklassen 2002 bis 2011 (Basis 2002 = 100%)

Die wirtschaftlichen Effekte betreffend, war im ländlichen Bereich das geringste regionale BIP-Wachstum zu verzeichnen, in manchen Teilregionen kam es seit 2004 sogar zu einem Rückgang. Auch das Beschäftigungswachstum war äußerst gering und auf eine offene, verfügbare Stelle kamen im Jahr 2010 zehn Arbeitslose. Für periphere Regionen sollte daher das Ziel sein, internationale Zuwanderung auch verstärkt in die Peripherie und den ländlichen Raum zu lenken bzw. die Standortqualitäten ländlicher Gemeinden zu verbessern, um damit einem schrumpfenden Erwerbspotential sowie der Alterung und womöglich der Schrumpfung entgegenzuwirken.

Die allgemeine Handlungsanforderung besteht darin, auch Orte mit geringerer Angebotsvielfalt am Arbeitsmarkt, von Ausbildungsstätten oder sozialer Infrastruktur für Migranten zu attraktivieren. Hier wird es für ländliche und sachkapitalintensive Regionen schwierig, gegenüber humankapitalintensiven Regionen konkurrenzfähig zu bleiben bzw. zu werden. Diese Entwicklung erfordert integrationspolitische Handlungen auf regionaler Ebene, wie sie teilweise bereits auf nationaler Ebene erfolgt sind (z.B. *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz*).

Aufgrund des Arbeitsschwerpunktes wurde in der vorliegenden Arbeit der Zuzug nach Österreich untersucht, die Chancen und Risiken von Migranten sowie die Auswirkungen der Zuwanderung betrachtet. Dabei ist nicht zu vernachlässigen, dass die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit die Arbeitskräftemobilität in beide Richtungen ermöglicht und auch viele Personen in österreichischen Grenzregionen in Nachbarstaaten pendeln können bzw. dauerhaft ihren Wohnort in einen der neuen Mitgliedstaaten verlegen können.

Nicht nur für die Untersuchungsregion besteht die Herausforderung darin, weg von der Betrachtung administrativer

Regionen hin zu funktionalen Regionen und deren Verflechtungen zu gehen. In Zukunft wird es nicht mehr den österreichischen Arbeitsmarkt neben vielen nationalen Arbeitsmärkten, sondern vielmehr einen europäischen Arbeitsmarkt in dem Sinne geben, dass grenzüberschreitende, regionale Arbeitsmärkte – unabhängig von nationalstaatlichen oder anderen administrativen Grenzen – vorherrschen. Diese Entwicklung und die unterschiedlichen Charakteristika ländlicher und urbaner Arbeitsmärkte, die je nach Branche komplementär oder konkurrierend sind, werden die Anpassung nationaler Instrumente erfordern.

3. Ausblick: Regionale Perspektiven in Hinblick auf zusätzliche Erweiterungen und neue Arbeitsmärkte in der EU

Für zukünftige Erweiterungen der EU werden derzeit Beitrittsverhandlungen mit drei Staaten geführt, wobei die Ausgangsbedingungen hinsichtlich zukünftiger Migration aus Kroatien und der Türkei ähnlich der Situation in Folge der Ostererweiterung zu erwarten sind. Ein großer Unterschied besteht in der deutlich größeren Bevölkerungszahl der Türkei im Vergleich zu den bisherigen neuen Mitgliedstaaten. Seit 2010 führt auch Island Beitrittsverhandlungen. Das Migrationspotential und die Auswirkungen auf Österreich können hier aufgrund der Entfernung und Größe ähnlich wie aus den baltischen Staaten eingeschätzt werden. Der Beitritt Kroatiens als 28. Mitglied der EU wurde durch das Europäische Parlament bestätigt, der Zeitpunkt des Beitritts der Türkei und Islands ist bisher ungewiss, doch es werden auch die

anderen beiden Staaten mit großer Sicherheit Mitglieder der EU werden und einen Einfluss auf den österreichischen Arbeitsmarkt sowie regionalen Teilarbeitsmärkte haben.

Mazedonien wurde bereits als Beitrittskandidat bestätigt, wobei die Verhandlungen noch nicht begonnen wurden. Zudem werden Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und der Kosovo als potentielle Beitrittskandidaten gehandelt. Sobald diese Staaten die Kopenhagener Beitrittskriterien – also die Umwandlung der Staaten in Demokratien, die Einführung der Markt- an Stelle der Planwirtschaft sowie die Übernahme der Ziele und des Rechtsbestandes der EU – erfüllen, erhalten sie den Status als Beitrittskandidat, mit dem Verhandlungen begonnen werden können. (Informationen zum Status der (potentiellen) Beitrittskandidaten siehe European Union. 2010: 2; European Union. 2011)²

Hinzu kommt die eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit für Personen aus Rumänien und Bulgarien, die am 1. Mai 2013 ausläuft. Aus diesen beiden Staaten ist – wie die Analysen der bisherigen Entwicklung gezeigt haben – bereits in den vergangenen Jahren ein – in Relation zur Migration aus den EU 10 – starker Zuwachs zu verzeichnen gewesen. Die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien für die Zeit nach der Arbeitsmarktöffnung ist schwer einzuschätzen. Die größere geographische Entfernung lässt auf ein geringeres Migrationspotential und ein nicht vorhandenes Pendlerpotential schließen. Da diese Staaten allerdings deutlich ärmer sind als jene, für die die Arbeitnehmerfreizügigkeit bereits seit Mai 2011 gültig ist, kann das Potential deutlich erhöht sein. Da für die absolute Ausprägung der Zuwanderung eher die Größe des Herkunftslandes und nicht die räumliche Nähe von Bedeutung ist, wie die bisherige Migration aus Rumänien und Polen gezeigt hat, kann daher davon ausgegangen werden, dass die Situation 2013 etwas verschärfter sein wird, als 2011. Das Arbeitskräfteangebot wird jedoch nicht zusätzlich durch Pendler erhöht werden, wie es bisher aus den Nachbarstaaten der EU 10 passiert ist.

Die Übergangsregelungen als Instrument zur Verringerung der Zuwanderung in die neuen Mitgliedstaaten, um die Gefährdung des Arbeitsmarktes abzuwenden, sind hinsichtlich der Grundrechte für EU-Bürger kritisch zu betrachten. Aus der bisherigen Zuwanderung ist erkennbar, dass bereits trotz vielfältiger Einschränkungen, viele Personen aus den neuen Mitgliedstaaten in Österreich erwerbstätig sind. Die bisherige jährliche Zuwanderung von 20.000 bis 25.000 Personen entsprach dabei etwa den prognostizierten Zahlen für die Zeit nach der Arbeitsmarktöffnung – eine Reduktion des Potentials ist daher anzunehmen. Es konnte zudem prognostiziert werden, dass sich das gesamte Zuwanderungspotential von knapp 200.000 Zuwanderern bis 2030 (eigene Berechnung nach Huber/Brücker, 2003: 100; Huber, 2001: 80) durch Übergangsregelungen nur sehr geringfügig verringert und sich größtenteils auf die ersten Jahre nach der Öffnung konzentrieren wird (siehe *Abbildung 6*).

Der Grundgedanke, dass es im Zeitraum der aufrechten Einschränkungen zu einer Annäherung von Preis- und Lohnniveaus, der Arbeitslosigkeit und ähnlichen, für die Migrationsentscheidung relevanten Faktoren kommt, hat sich als richtig erwiesen, doch dürfte dies nicht zu einem geringeren

Potential führen. Vielmehr kommt es zu einer Verschiebung der Migrationsentscheidung und zur Wanderung zu einem späteren Zeitpunkt. Dabei werden die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bei plötzlicher, starker Zuwanderung, wie sie durch das Ende der Übergangsregelungen forciert wird, zu stärkeren Auswirkungen als langsame, kontinuierliche Zuwanderung führen. Huber und Brücker (2003: 89-90) stellten daher zur Diskussion, die Arbeitsmärkte innerhalb der aufrechten Einschränkungen graduell zu liberalisieren und beispielsweise durch bilaterale Abkommen mit ausgewählten Staaten den Arbeitsmarktzugang teilweise zu erlauben. Eine weitere Idee ist die stufenweise Liberalisierung nach Branchen oder Qualifikation, wie sie in Österreich in den vergangenen Jahren tatsächlich erfolgt ist. Das Grenzgängerabkommen mit Ungarn erlaubte bereits vor der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit die Tätigkeit am österreichischen Arbeitsmarkt. Während der Übergangsregelungen war es Fachkräften zudem erlaubt, bereits in Österreich zu arbeiten, da durch die Zuwanderung hoch qualifizierter Personen geringere negative Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt prognostiziert waren, als durch gering qualifizierte.

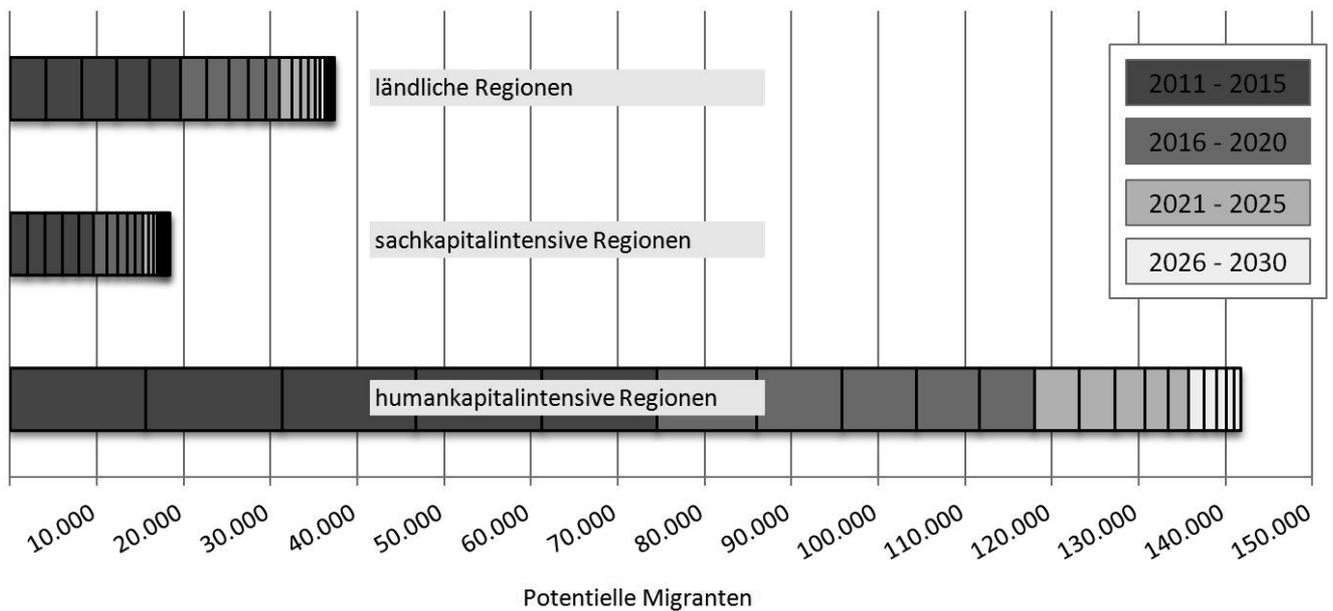
Dieses Konzept scheint aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, wenn es auch aus sozialpolitischer Sicht zu hinterfragen ist (*brain drain*). Um eine für Österreich praktikable Steuerung der Zuwanderung zu erreichen, erscheinen zeitlich abgestufte Liberalisierungsschritte jedoch sinnvoll, um den plötzlichen, absoluten Anstieg möglichst gering zu halten, der weit aus stärker spürbare Auswirkungen zur Folge hätte.

Zudem sind Maßnahmen zur raschen Annäherung der unterschiedlichen Lohn- und Preisniveaus von großer Bedeutung, um das Migrationspotential zu verringern. In Rumänien und Bulgarien, die die geringsten Niveaus aufweisen, ist es bereits zu einer starken Annäherung gekommen (siehe *Abbildung 7*), was die Chance erhöht, das Migrationspotential bis 2013 zu verringern.

Weniger gut abschätzbar, kontrollier- und steuerbar ist das Pendlerpotential. Vor allem in Grenzregionen, nicht nur den österreichischen, besteht knapp nach der Einführung der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit (seit Mai 2011) ein großes Potential zum grenzüberschreitenden Pendeln. Ein geringeres Preisniveau im Heimatland bei gleichzeitig höherem Lohnniveau im Zielland ermöglicht Pendlern eine Reallohnsteigerung. Auch hier sind Maßnahmen zur Annäherung der Niveaus von äußerst großer Bedeutung.

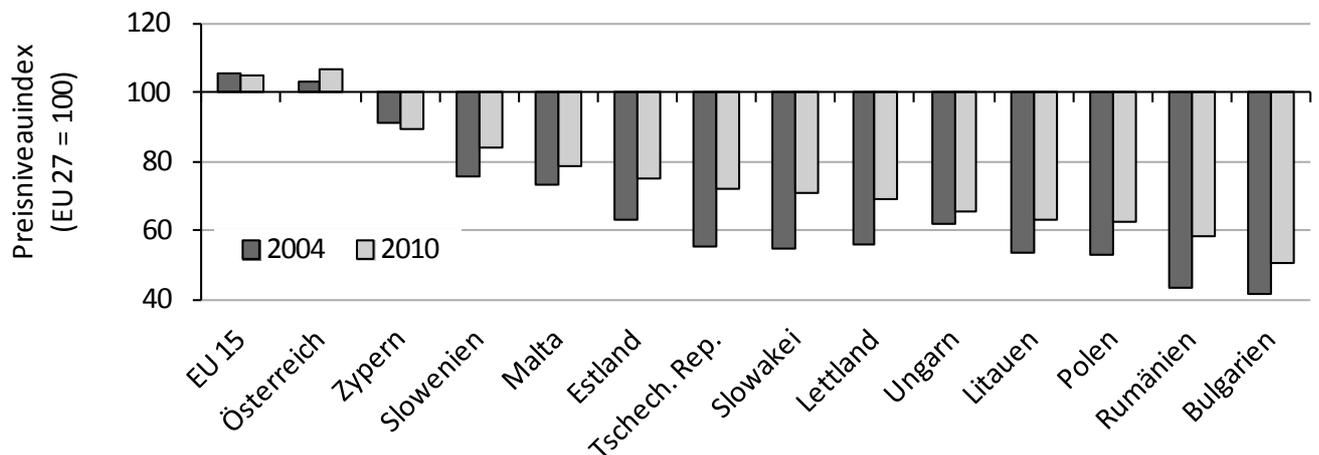
Im Zuge des erwarteten verstärkten Arbeitskräfteangebots sind auch die Auswirkungen auf die lokale Beschäftigung relevant. Aus der Befürchtung, dass zugewanderte Personen ihre Arbeitsleistung in Österreich billiger anbieten können als einheimische Beschäftigte, da das Niveau im jeweiligen Heimatland deutlich unter dem österreichischen liegt, wurden Maßnahmen zur Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze diskutiert. In weiterer Folge wurde das *Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz* am 31.03.2011 vom österreichischen Nationalrat beschlossen und ist am 01.05.2011 mit der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft getreten. Darin werden Grundentlohnung und Arbeitszeitregelung nach Kollektivvertrag, unabhängig von der Herkunft der Arbeitnehmer und ob in- oder ausländische Unternehmen, verlangt. Übertretungen werden strafrechtlich verfolgt.

2 Serbien wurde der Status als Beitrittskandidat am 1. März 2012 verliehen.



Quelle: Potentialabschätzung nach Huber/Brücker (2003: 100); eigene Interpolation der Jahreswerte. Prozentuelle räumliche Verteilung der Migration nach Huber (2001: 80); eigene Darstellung.

Abb. 6. Potentielle Nettomigration in die österreichische Grenzregion (Gliederung nach Regionstypen)



Quelle: Datengrundlage: Datenbank Statistiken der Eurostat der Europäischen Union (2011: tsier010: Vergleichende Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte einschließlich indirekter Steuern (EU-27=100)); eigene Darstellung.

Abb. 7. Preisniveauindizes der neuen Mitgliedstaaten und Österreich 2004 und 2010 (Basis EU 27 = 100)

(Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2011a.)

Ein Gesetz wie dieses soll die Gleichbehandlung von zugewanderten Arbeitnehmern sicherstellen und sowohl österreichische als auch zugewanderte Beschäftigte schützen. Diese Maßnahme erzwingt daher Untergrenzen von Löhnen, wodurch der Markt mit Arbeitslosigkeit bei erhöhtem Arbeitskräfteangebot reagieren muss. Betrachtet man die europäische Idee der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit, die jede unterschiedliche Behandlung von Arbeitskräften aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unterbindet, so entspricht dieses Gesetz exakt diesen Inhalten.

Die seit 01.07.2011 in Kraft befindliche *Kriteriengeleitete Zuwanderung nach Österreich* als Zuwanderungssystem mit Ausstellung der *Rot-Weiß-Rot-Karte*, die eine Zuwanderung von außerhalb der EU bei der Erfüllung ausgewählter Kriterien zulässt, entspricht nicht der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit (die in diesem Fall auch nicht rechtlich angewendet werden muss). Nach Kriterien wie Qualifikation, erlangte Berufserfahrung, Alter, vorhandene Sprachkenntnisse, ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot und Mindestentlohnung werden Zuwanderer zur Niederlassung und zur Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber oder zum freien Arbeitsmarktzugang berechtigt. Dabei wird besonders Hochqualifizierten, Fachkräften in Mangelberufen, sonstigen Schlüsselkräften und Studienabsolventen der Zugang zu bestimmten Arbeitgebern erlaubt. Deren Familienangehörige erhalten die Möglichkeit des freien Arbeitsmarktzugangs. Nach einem Punktesystem wird ermittelt, ob die Ausstellung der *Rot-Weiß-Rot-Karte* erfolgen kann oder nicht. (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2011b: 1)

Aus sozialpolitischer Sicht kritisch zu beurteilende Instrumente, haben sie beide zum Ziel, die negativen Auswirkungen auf regionale Arbeitsmärkte wie Lohnrückgänge und Arbeitslosigkeit zu verringern.

Gleichzeitig bietet Zuwanderung große Chancen, da Zuwanderer auch Konsumenten sind und der zusätzliche Konsum zu größeren Absatzmärkten führt, was wiederum positiv für Unternehmen ist, die dadurch eine erhöhte Produktionsnachfrage haben. Durch den Eintritt von Zuwanderern in den österreichischen Arbeitsmarkt bzw. regionale Arbeitsmärkte entsteht eine neue Dynamik, die kurzfristig zu erhöhter Arbeitslosigkeit oder ähnlichen, negativen Effekten führen kann, jedoch langfristig zum Wirtschaftswachstum beiträgt.

Für Grenzregionen zu neuen Mitgliedstaaten bedeuten Erweiterungen ein erhöhtes Arbeitskräfteangebot, das vor allem in Bezug auf grenzüberschreitendes Pendeln schwer abschätzbar ist, unabhängig von den erwarteten positiven oder negativen Effekten. In Österreich ist die Ausgangssituation speziell, da Wien als Bundeshauptstadt in der Grenzregion liegt und einerseits als Metropole, andererseits aufgrund der räumlichen Nähe von hoher Attraktivität ist und es daher zu einer räumlichen Konzentration der Zuwanderung kommt.

Die Instrumente, die zur Verringerung der negativen Arbeitsmarktauswirkungen dienen (sollen), werden auf nationaler Ebene beschlossen und gelten gleichsam für das gesamte Bundesgebiet; unabhängig von der wirtschaftlichen Struktur, dem Zuwanderungspotential oder der Lage. Sie versuchen auch nicht, verteilungspolitisch die Zuwanderung zu steu-

ern. Regional differenzierte, grenzüberschreitende Arbeitsmarktpolitik oder zumindest die Kenntnis über ungleiche Effekte der Zuwanderung und des Pendelns auf unterschiedliche Regionstypen werden zu zentralen Herausforderungen für folgende Erweiterungen und die Arbeitsmarktpolitik.

4. Schlussfolgerungen für (österreichische) Grenzregionen

Die bereits erfolgte verstärkte Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten nach 2004 und 2007 lässt in Kombination mit der Prognose und vorhandenen rückläufigen Trends für die Region schließen, dass die stärksten Zuwanderungsströme bereits vorbei sind. Es muss mit erneuten kurzfristigen Spitzen in Folge der Erweiterungsjahre beim Beitritt neuer Staaten und dem Ende der Übergangsregelungen bei bestehenden Mitgliedstaaten gerechnet werden, doch kann hier von den bisherigen Werten ausgegangen werden.

Die Frage, welche kurz- und langfristigen Auswirkungen die Arbeitsmarktöffnung im Rahmen der EU-Ostintegration am 1. Mai 2011 auf die Arbeitsmärkte der Grenzregionen unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung hat und wie diese darauf reagieren können, lässt sich daher aus heutiger Sicht (noch) nicht eindeutig beantworten.

Detaillierte Vorhersagen der Zuwanderung und daher der Effekte sind, wie die bisherige Entwicklung gezeigt hat, mit großer Unsicherheit behaftet. Zu viele Faktoren wie persönliche Aspekte, Zuwanderungsregelungen anderer Staaten oder die wirtschaftliche Entwicklung und daher Annäherung an das EU-Niveau beeinflussen die Wanderungsentscheidung.

Wahrscheinlich ist auch eine verstärkte Zuwanderung von niedrig qualifizierten Personen direkt nach Auslaufen der Übergangsregelungen, da die Ausnahmebestimmungen während der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit hauptsächlich für hoch qualifizierte Arbeitnehmer gültig waren. Dies kann vorübergehend zu negativen Effekten für niedrig qualifizierte Beschäftigte österreichischer Herkunft führen, so Migrantensubstitute darstellen.

Da die Zahl der Zuwanderer im Vergleich zur österreichischen Bevölkerung gering ist, bedeutet die Arbeitsmarktöffnung, die im Mai 2011 für acht neue Mitgliedstaaten erfolgte, keinen außergewöhnlichen Zuwachs. Die Zahl der Personen aus diesen Staaten ist in den vergangenen Jahren relativ am stärksten gewachsen, die Wanderungsbilanz lag jedoch auch schon vor 2004 über jener der Personen aus den *alten* EU-Staaten und unter jener der Personen aus sonstigen Staaten. Zudem ist der Trend der Wanderungsbilanz seit 2007 rückläufig.

Die regionale Verteilung mit ihrer Konzentration auf urbane und andere humankapitalintensive Regionen mit den folgenden Effekte wird bei zukünftiger Zuwanderung und unveränderter (Regional-)Politik ähnlich der hier festgestellten aussehen. Tatsächlich wurde jedoch bereits während der Übergangsregelungen viel Zuwanderung abgefedert.

Die Zuwanderung aus den EU 12 wird daher zu weniger starken wirtschaftlichen Effekten führen, als ursprünglich erwartet. Sie wird allerdings trotz einer jüngeren Altersstruktur den Trend der gesellschaftlichen Alterung in der Unter-

suchungsregion nicht aufhalten oder gar umkehren können. Es wird zwar kurzfristig wiederum zu einer erhöhten Zuwanderung kommen, die in den Folgejahren allerdings zurückgeht. Die als gering eingeschätzten Auswirkungen berücksichtigen keine Verteilung auf unterschiedliche Branchen und Bevölkerungsgruppen. Es kann daher vereinzelt zu spürbaren Effekten in einzelnen Teilregionen kommen, die gesamtwirtschaftlich gering sind.

Die Hypothese, dass der mediale Diskurs zur Thematik die Situation überbewertet hat und die tatsächliche Zuwanderung und ihre Folgen geringer sind als in den Medien vermittelt, konnte zu großen Teilen verifiziert werden. Die höhere Einschätzung von Zuwanderungszahlen ist vermutlich auf die Grundlage früherer Prognosen zurückzuführen, die mit großer Unsicherheit behaftet sind, teilweise auf unterschiedlichen Annahmen basierten, daher verschiedene Ergebnisse lieferten und *Extrem*-Szenarien darstellten.

Wie ursprünglich angenommen, werden regional differenzierte Entwicklungen auftreten, die ein Umdenken in der Arbeitsmarktpolitik und die Erarbeitung neuer Instrumente für einen geregelten Umgang mit den geringen Auswirkungen ermöglichen und zu einer Chancengleichheit der Bevölkerung – unabhängig von der Herkunft – führen. Teilweise ist dies durch die Erlassung des Gesetzes zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping bereits geschehen; auch mithilfe der kriteriengeleiteten Zuwanderung wird versucht, Zuwanderungsströme nach Qualifikation zu steuern. Wichtig wären jedoch auch Instrumente, die die räumliche Verteilung in Verbindung mit der Qualifikation der Zuwanderer und der verfügbaren Stellen in den Regionen steuern. So können Migration und grenzüberschreitendes Pendeln positiv für die regionale Wirtschaft in den alten und neuen Mitgliedstaaten genutzt werden, denn

„Die langfristige Perspektive muss ein gemeinsamer Arbeitsmarkt mit auch umgekehrter Mobilität sein. Wichtig ist auch die Herstellung von Transparenz über vorhandene Qualifikationen in den jeweiligen Ländern.“ (Lachmayr et al., 2010: 36)

Quellenverzeichnis

- AMS Österreich, Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation. 2011. *Sonderauswertung AMS-DWH/AMB/ABV durch Michaela Eichenberger. Bestand an bewilligungspflichtig beschäftigten Ausländern nach NUTS3 in Österreich, Bestand an vorgemerkten arbeitslosen In- und AusländerInnen nach NUTS3 in Österreich, Bestand an vorgemerkten Arbeitslosen nach NUTS3 in Österreich, Bestand an sofort verfügbaren offenen Stellen nach NUTS3 in Österreich, jeweils Jahresdurchschnitt 2004 – 2010 (abgerufen zwischen 14.11.2011 und 21.11.2011).*
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2011a. *Bundesgesetz, mit dem das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz, das Landarbeitsgesetz 1984, das Arbeitskräfteüberlassungsgesetz und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz geändert werden (Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz - LSDB-G).* Bundesgesetzblatt Nr. BGBl. I Nr. 24/2011 t.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. 2011b. *Kriteriengeleitete Zuwanderung nach Österreich (Rot-Weiß-Rot-Karte).* Online: http://portal.wko.at/wk/dok_detail_file.wk?angid=1&docid=1709229&conid=593788&stid=64 (23.11.2011)
- Datenbank Statistiken der Eurostat der Europäischen Union. 2011. *edat_lfs_9901 Bevölkerung nach Bildungsgrad, Geschlecht und Altersgruppe (1 000), lfst_r_lfu3pers: Arbeitslosigkeit nach Geschlecht und Alter auf NUTS-Ebene 1, 2 und 3; lfst_r_lfu3rt: Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Alter auf NUTS-Ebene 1, 2 und 3 (%); nama_gdp_c: BIP und Hauptkomponenten - Jeweilige Preise, abgerufen am 12.11.2011. prc_hicp_aimd: HVPI (2005=100) - Jährliche Daten tsieb060: HVPI – Inflationsrate, tsier010: Vergleichende Preisniveaus - Vergleichende Preisniveaus des Endverbrauchs der privaten Haushalte einschließlich indirekter Steuern (EU-27=100), une_rt_a: Arbeitslosenquoten, Jahresdurchschnitte, nach Geschlecht und Altersgruppe (%).* Online: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfs_9901&lang=de (abgerufen zwischen 12.11. und 18.11.2011)
- Datenbank ISIS der Statistik Austria. 2011. *E7S Wohnbevölkerung in Privathaushalten, abgerufen am 05.03.2011. J8A Bruttoregionalprodukt ESGV 95 nach NUTS 3, NUTS 2, und NUTS 1, J8K Regionale Wirtschaftsindikatoren, ESGV 95 nach Wirtschaftsbereichen (A3 der ÖNACE 2003) sowie nach NUTS 3, NUTS 2 und NUTS 1, K8X Wohnbevölkerung zu Jahresbeginn gemäß Bevölkerungsregister <2002 BIS 2011>, V5D Wanderung (Binnen- und Außenwanderung) nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und politischem Bezirk <2002 BIS 2009>, W5K Wanderung (Binnen- und Außenwanderung) nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Bundesland.* Online: http://www.statistik.at/web_de/services/datenbank_isis/index.html (abgerufen zwischen 02.03.2011 und 04.05.2011)
- European Union. 2010. *Enlargement of the European Union. FACTSHEET.* Online: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/elarg-factsheet_en.pdf (20.11.2011)
- European Union. 2011. *News about "Croatia".* European Parliament approves Croatia's accession as the 28th member of the EU. Online: http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/whatsnew/croatia_en.htm (04.12.2011)
- Huber, Peter. 2001. *Teilprojekt 10: Migration und Pendeln infolge der EU-Erweiterung.* In: Mayerhofer, Peter/Palme, Gerhard (Hrsg.). 2001. *Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung.* Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG IIC. Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: http://www.preparity.wsr.ac.at/public/veroeffentlichungen/at/tp10_1_huber.pdf (29.10.2010)
- Huber, Peter/Brücker, Herbert. 2003. *Auswirkungen und*

- Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach EU-Erweiterung.* Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: [http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2003_FREIZUEGIGKEIT\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2003_FREIZUEGIGKEIT$.PDF) (29.10.2010)
- Lachmayr, Norbert/Mayerl, Martin/Proinger, Judith/Schilder, Roswitha (Hrsg.). 2010. *Arbeitsmarktöffnung 2011 – Mögliche Auswirkungen für die Grenzregion zur Slowakei.* Wien: öibf – Österreichisches Institut für Bildungsforschung. Online.: <http://www.oebf.at/db/calimero/tools/proxy.php?id=14484> (24.11.2011)
- Nowotny, Klaus/Hierländer, Robert. 2009. *FAMO – Fachkräftemonitoring. Regelmäßige Erhebung des Angebots und des Bedarfs an Fachkräften in der Grenzregion Ostösterreichs mit der Slowakei. FAMO I: Migrations- und Pendelpotentiale in Wien und den slowakischen Grenzregionen zu Österreich.* Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: [http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2009_FACHKRAEFTEMONITORING_MIGRATIONSPOTENTIALE_37422\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2009_FACHKRAEFTEMONITORING_MIGRATIONSPOTENTIALE_37422$.PDF) (28.10.2010)
- Nowotny, Klaus. 2011a. *AFLA – Arbeitskräftemobilität und Fachkräftebedarf nach der Liberalisierung des österreichischen Arbeitsmarktes. Migrations- und Pendelpotentiale nach Ende der Übergangsfristen für die Arbeitskräftefreizügigkeit.* Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: [http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2011_AFLA_ARBEITSKRAEFTEMOBILITAET_41563\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2011_AFLA_ARBEITSKRAEFTEMOBILITAET_41563$.PDF) (06.05.2011)
- Nowotny, Klaus. 2011b. *Kein Arbeitsmarktansturm nach Ende der Übergangsfristen zu erwarten.* Presseinformation vom 08.04.2011. Wien: WIFO - Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Online: [http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=P_2011_04_11\\$.pdf](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=P_2011_04_11$.pdf) (08.09.2011)
- Palme, Gerhard. 1995. *Struktur und Entwicklung österreichischer Wirtschaftsregionen.* In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft. 137. Jg. (1995). Wien: Österreichische Geographische Gesellschaft. S.393-416.
- Statistik Austria. 2011a. *Arbeitsmarktbezirke Österreichs, Gebietsstand 1.1.2011.* Online: http://www.statistik.at/web_de/static/arbeitsmarktbereiche_oesterreichs_gebietsstand_1.1.2011_027517.pdf (21.01.2011)
- Statistik Austria. 2011b. *NUTS-Einheiten.* Online: http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/nuts_einheiten/index.html (14.11.2011)
- Straubhaar, Thomas. 2000. *Internationale Migration. Gehen oder Bleiben: Wieso gehen so wenige und bleiben die meisten.* In: HWWA Discussion Paper 111. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics. Online: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/19440/1/111.pdf> (11.01.2011)