



Donau-Universität Krems

Department für Migration und Globalisierung



Institut für Wirtschaftsforschung

Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich

Johannes Berger, Gudrun Biffel, Nikolaus Graf, Ulrich Schuh,
Ludwig Strohner

Schriftenreihe Migration und Globalisierung
Februar 2016

Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und
des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres



Donau-Universität Krems

Department für Migration und Globalisierung

Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich

Johannes Berger, Gudrun Biffli, Nikolaus Graf, Ulrich Schuh,
Ludwig Strohner

Schriftenreihe Migration und Globalisierung
Februar 2016

Diese Studie wurde vom Department für Migration und Globalisierung der Donau-Universität Krems gemeinsam mit dem EcoAustria Institut für Wirtschaftsforschung, im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres erstellt.

Die in der Publikation geäußerten Ansichten liegen in der Verantwortung der Autor/inn/en und geben nicht notwendigerweise die Meinung der Wirtschaftskammer Österreich, des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, Donau-Universität Krems oder des EcoAustria Instituts für Wirtschaftsforschung wieder.

© Edition Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung

ISBN: 978-3-902505-84-2

Zitierweise:

Berger, Johannes, Biffli, Gudrun, Graf, Nikolaus, Schuh, Ulrich, Strohner, Ludwig (2016) Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich. Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, erstellt in Kooperation der Donau-Universität Krems mit dem EcoAustria Institut für Wirtschaftsforschung. Schriftenreihe Migration und Globalisierung, Krems (Edition Donau-Universität Krems).

Kurzdarstellung: Die vorliegende Studie zielt auf die Abschätzung der fiskalischen Kosten und ökonomischen Effekte der aktuellen Fluchtmigration nach Österreich auf Basis des PuMA-Modells von EcoAustria ab. Das Jahr 2015 war von einem schnellen und deutlichen Anstieg der Anträge und Gewährung von Asyl und subsidiärem Schutz geprägt. Von Jänner bis September 2015 stammten rund 70% der Asylanträge aus den drei Herkunftsländern Syrien, Afghanistan und Irak.

Für 2015 ist mit einem Anstieg der Asylanträge auf 95.000 zu rechnen, inklusive Familiennachzug werden zwischen 2016 und 2018 jährlich 100.000 Personen unterstellt. Ab dem Jahr 2019 wird von einer Normalisierung ausgegangen. Die Anerkennungsquote bei Asylverfahren ist zuletzt deutlich angestiegen und wird dementsprechend für die zusätzlichen Asylwerber mit 65% angenommen. Die Effekte dieser Migrationswelle werden anhand der Differenz zu einem Basisszenario ohne zusätzliche Wanderung analysiert, für das 17.500 Asylanträge jährlich, das Niveau des Jahres 2013, unterstellt werden. Zur Abschätzung der Qualifikationsstruktur wird auf Daten des offiziellen syrischen Statistikamtes zurückgegriffen, wonach etwa 78% der Bevölkerung eine geringe, 12% eine mittlere und etwa 10% eine hohe Qualifikation aufweisen.

Von Bedeutung sind auch arbeitsmarktrelevante Charakteristika der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten. Die betreffenden Annahmen hinsichtlich Erwerbs- und Arbeitslosenquote basieren auf schwedischen Erfahrungen, da Schweden einen hohen Anteil an Migranten aus dem Nahen und Mittleren Osten aufweist. Diese Erfahrungen legen eine unterdurchschnittliche Erwerbsintegration der Flüchtlinge insbesondere in den ersten Jahren nach Ankunft nahe. Annahmen über die Lohn- und Produktivitätsentwicklung basieren auf einem Vergleich von Löhnen von Migranten aus Drittstaaten mit Löhnen der heimischen Bevölkerung und Migranten aus dem EU-Raum in Österreich.

Die Modellsimulationen mit PuMA zeigen einen deutlichen Anstieg der Beschäftigung infolge des verstärkten Zustroms. Bis zum Jahr 2020 legt diese um knapp 69.000 Personen stärker zu als im Basisszenario, wobei der überwiegende Teil des Anstiegs auf Personen mit geringer Qualifikation entfällt. Dieser Anstieg fällt aber deutlich schwächer aus als die Zahl der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten. Die Arbeitslosenquote steigt deutlich um rund 0,6 Prozentpunkte im Jahr 2020. Dieser Anstieg ist sehr stark auf die Gruppe der Flüchtlinge konzentriert, wenngleich in geringerem Ausmaß auch negative Auswirkungen auf die geringqualifizierte ansässige Bevölkerung zu erwarten sind. Gleichzeitig ergibt sich im Schnitt eine deutlich schwächere Lohnentwicklung bei ansässigen Geringqualifizierten.

Die Wertschöpfung und der private Konsum legen in Folge des Zustroms von Flüchtlingen deutlich zu. Die Wertschöpfung ist im Jahr 2020 um mehr als 1% höher. Zu berücksichtigen ist aber, dass das BIP pro Kopf aufgrund der geringeren Produktivität und der schlechteren Erwerbschancen der Flüchtlinge schwächer ausfällt als im Basisszenario.

In einem abschließenden Schritt werden die direkten Effekte der Fluchtmigration auf bestimmte Einnahmen- und Ausgabenposten berechnet. Ausgabenseitig werden dabei die zusätzlichen Kosten für Grundversorgung, Asylwesen, Mindestsicherung, Bildung, Familienförderung, Integration und aktive Arbeitsmarktpolitik und Gesundheitswesen sowie sonstige Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingstransport, Assistenzeinsatz, Verpflegung der durchreisenden Flüchtlinge etc. berücksichtigt. Die Abschätzung der Mehrausgaben im Vergleich zu einem gewöhnlichen Zustand ergibt in diesen Bereichen einen Wert von 350 Mio. Euro im Jahr 2015 und 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2016. Schrittweise weiten sich die Mehrausgaben auf über 2,4 Mrd. Euro bis zum Jahr 2019 aus, sodass sich im Zeitraum 2015 bis 2019 ein kumulativer Mehraufwand für den Staatshaushalt von 8,1 Mrd. Euro ergibt. Insgesamt belaufen sich die Ausgaben für alle in diesem Zeitraum zuwandernden Asylwerber auf kumulativ rund 10 Mrd. Euro. Den Hauptanteil beanspruchen die Mehrausgaben für Grundversorgung und bedarfsorientierte Mindestsicherung. Diesen Ausgaben sind die Einnahmen gegenüberzustellen, die insbesondere aus der Erwerbs- und Konsumtätigkeit der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten resultieren. Die zusätzlichen Einnahmen steigen von rund 160 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2019. Die Nettobetrachtung besagt also, dass die Ausgaben stärker als die Einnahmen steigen. Unterstellt man, dass die Finanzierung über höhere Defizite und somit schuldenfinanziert erfolgt, so legt der Schuldenstand bis zum Jahr 2019 um etwa 4,1 Mrd. Euro stärker zu als im Basisszenario.

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG	I
1. EINLEITUNG	1
2. DEFINITIONEN UND RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	6
2.1. WAS VERSTEHT MAN UNTER MIGRATION?	6
2.2. EUROPÄISCHE MINDESTSTANDARDS UND ASYLRECHTSREFORM IN ÖSTERREICH	8
3. ANNAHMEN ÜBER WESENTLICHE ASPEKTE DER ZUWANDERUNG	11
3.1. ZUR DAUER DES ZUSTROMS UND DES VERBLEIBS.....	11
3.1.1. <i>Afghanistan</i>	12
3.1.2. <i>Syrien</i>	13
3.1.3. <i>Irak</i>	14
3.1.4. <i>Somalia</i>	15
3.1.5. <i>Pakistan</i>	16
3.2. ZUM ERWERBSVERHALTEN UND DER QUALIFIKATION DER FLÜCHTLINGE IM HERKUNFTSLAND.....	17
3.2.1. <i>Afghanistan</i>	18
3.2.2. <i>Syrien</i>	19
3.2.3. <i>Irak</i>	20
3.2.4. <i>Somalia</i>	21
3.2.5. <i>Pakistan</i>	21
3.3. QUALIFIKATIONS- UND ERWERBSSTRUKTUR DER FLÜCHTLINGE IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN EUROPAS	22
4. ERMITTLUNG DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN EFFEKTE DER ZUWANDERUNG	24
4.1. ANNAHMEN FÜR DIE MODELLSIMULATION	26
4.2. SIMULATIONSERGEBNISSE.....	34
4.2.1. <i>Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt</i>	36
4.2.2. <i>Makroökonomische Effekte</i>	42
4.3. SENSITIVITÄTSANALYSE BILDUNGSSTRUKTUR DER FLÜCHTLINGE	45
4.4. VERGLEICH ZU AKTUELLEN UNTERSUCHUNGEN ZUM THEMA FLÜCHTLINGE.....	52
5. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ÖFFENTLICHEN BUDGETS	54
5.1. UMFANG DER ANALYSE	54
5.2. GESAMTERGEBNIS	55
5.3. GRUNDVERSORGUNG	56

5.4.	ASYLWESEN	58
5.5.	BEDARFSORIENTIERTE MINDESTSICHERUNG	59
5.6.	FAMILIENLEISTUNGEN	60
5.7.	GESUNDHEITSVERSORGUNG.....	61
5.8.	SCHULBILDUNG	62
5.9.	INTEGRATION UND AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK.....	63
5.10.	SONSTIGE AUSGABEN	64
5.11.	EINNAHMEN DURCH STEUERN UND ABGABEN UND AUSWIRKUNGEN AUF ÖFFENTLICHE BUDGETS	65
6.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ANREGUNGEN	67
7.	APPENDIX.....	72
8.	LITERATURVERZEICHNIS	77

Abbildungen

Abbildung 1: Asylanträge in Österreich nach Herkunftsländern, Jänner-September 2015	1
Abbildung 2: Wesentliche Fluchtrouten nach Europa: Jänner bis Juli 2015.....	2
Abbildung 3: Schematische Darstellung der Auswirkungen militärischer Konflikte	12
Abbildung 4: Nettozuwanderung (1985-2014), Zuzüge (1996-2014) und Wegzüge (1996-2014) in Österreich sowie Asylanträge (2000-2014).....	27
Abbildung 5: Veränderung der Beschäftigung: Hauptszenario (Insgesamt und Ansässige Bevölkerung)	37
Abbildung 6: Veränderung der Arbeitslosenquote in Prozentpunkten: Hauptszenario (Insgesamt und Ansässige Bevölkerung).....	39
Abbildung 7: Veränderung der Arbeitskosten in %: Hauptszenario (Insgesamt und ansässige Bevölkerung)	41
Abbildung 8: Entwicklung des BIP, Beschäftigung, Kapitalstock und Privater Konsum in %: Hauptszenario	42
Abbildung 9: Veränderung der Beschäftigung: Sensitivitätsanalyse (Insgesamt und Differenz zwischen Sensitivitätsanalyse und Hauptszenario).....	46
Abbildung 10: Veränderung der Arbeitslosenquote in Prozentpunkten: Sensitivitätsanalyse (Insgesamt und Differenz zwischen Sensitivitätsanalyse und Hauptszenario)	48
Abbildung 11: Entwicklung des BIP, Beschäftigung, Kapitalstock und Privater Konsum in %: Sensitivitätsanalyse (Untere Abbildung – Differenz zwischen Sensitivitätsanalyse und Hauptszenario)	49
Abbildung 12: Monatliche Asylanträge in Österreich 2012-2015 und betrachtetes Szenario bis 2018.....	54
Abbildung 13: Gesamtstaatliche Mehrausgaben in Mio. Euro zu Preisen 2014	56
Abbildung 14: Budgetauswirkungen Grundversorgung in Mio. Euro	58
Abbildung 15: Mehrausgaben für das Bundesamt für Asylwesen	59
Abbildung 16: Leistungshöhen Bedarfsorientierte Mindestsicherung.....	59
Abbildung 17: Budgetauswirkungen Mindestsicherung in Mio. Euro	60
Abbildung 18: Budgetauswirkung Familienbeihilfen	61
Abbildung 19: Kosten der Gesundheitsversorgung von Asylberechtigten.....	62
Abbildung 20: Budgetauswirkungen zusätzliches Lehrpersonal.....	63
Abbildung 21: Budgetauswirkungen zusätzliche Arbeitsmarktförderung	64
Abbildung 22: Schematische Darstellung von PuMA.....	75

Tabellen

Tabelle 1: Bevölkerung am 1.1.2015 nach Geburtsland und Bundesland	4
Tabelle 2: Erwerbsintegration der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64) im Herkunftsland nach Geschlecht: 2013	18
Tabelle 3: Darstellung der Anzahl der Asylanträge im Analyseszenario.....	28
Tabelle 4: Asylanträge (Jänner bis September 2015) und Anerkennungsquote (Jänner bis Juni 2015) nach berücksichtigten Herkunftsländern	28
Tabelle 5: Unterstellte Verteilung der Asylwerber und positive Anerkennungen nach Herkunftsland (auf Basis der zusätzlichen Asylwerber des Jahres 2015)	29
Tabelle 6: Zeitlicher Verlauf der rechtskräftig positiven Anerkennungen	29
Tabelle 7: Unterstellte Altersstruktur für die Flüchtlinge auf Grundlage der Struktur gem. Eurostat.....	30
Tabelle 8: Informationen über die Ausbildungsstruktur	32
Tabelle 9: Unterstellte Erwerbsquoten von Flüchtlingen für die Modellsimulation.....	33
Tabelle 10: Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen für die Modellsimulation nach Bildungsgrad.....	34
Tabelle 11: Annahmen und Datenquellen für die Modellsimulation	34
Tabelle 12: Tabellarische Ergebnisdarstellung Hauptszenario	44
Tabelle 13: Bildungsstruktur der Flüchtlinge im Hauptszenario und in der Sensitivitätsanalyse.....	45
Tabelle 14: Tabellarische Ergebnisdarstellung Sensitivitätsanalyse	51
Tabelle 15: Tabellarische Darstellung der gesamtstaatlichen Mehrausgaben (in Mio. Euro zu Preisen 2014)	56
Tabelle 16: Zusätzliche Einnahmen aus verschiedenen Abgabenquellen in Mio. Euro	66
Tabelle 17: Zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen.....	66

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie zielt auf die Abschätzung der fiskalischen Kosten und ökonomischen Effekte der aktuellen Fluchtmigration nach Österreich über die nächsten Jahre ab. In einem ersten Schritt wird diese jüngste Migrationswelle begrifflich festgemacht und von der langfristigen Entwicklung abgegrenzt. Sie ist von einem schnellen und deutlichen Anstieg der Fluchtmigration und damit verbunden der Anträge und Gewährung von Asyl und subsidiären Schutz geprägt. Nachdem bereits im Jahr 2014 die Zahl der Asylanträge in Österreich auf 28.000 angestiegen ist, waren es Ende September 2015 laut Statistik des Bundesministeriums für Inneres (BMI) schon 56.400, um 39.400 oder 231% mehr als zur selben Zeit im Vorjahr. Die Herkunftsstruktur ist stark von Krisenregionen des Nahen und Mittleren Ostens geprägt. In Summe stellten von Jänner bis Ende September 2015 Syrer den höchsten Anteil an Asylwerbern¹, gefolgt von Afghanen und Irakern. Insgesamt registrierten sich allein aus diesen drei Herkunftsländern bis Ende September 38.300 Personen als Asylwerber in Österreich, das sind 70% aller Registrierungen in Österreich von Jahresbeginn bis Ende September 2015. Die gegenwärtige Situation ist zudem stark von einem Durchzug von Flüchtlingen durch Österreich als Transitland geprägt.

Für die Bewertung der budgetären Kosten und ökonomischen Effekte sind einerseits Integrationsaspekte, etwa in Bezug auf das Beschäftigungssystem, relevant, zum anderen der weitere Verlauf der Zuwanderung. Empirisch lässt sich festhalten, dass die durchschnittliche Dauer der militärischen Konflikte im Beobachtungszeitraum von 1946 bis 2006 sieben Jahre betragen hat. Im Schnitt benötigten die betroffenen Regionen nach Ende des Konflikts 15 Jahre, um die ursprüngliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wiederzuerlangen. Im Bericht wird auf die Strukturaspekte und Rahmenbedingungen der derzeitigen Krisenherde, Afghanistan, Syrien, Irak, Somalia und Pakistan eingegangen. Dies zielt u.a. darauf ab, Schlussfolgerungen und Annahmen betreffend die Struktur und Charakteristik von Flüchtlingen in Österreich inhaltlich zu fundieren.

Die makroökonomische Analyse erfolgt auf Basis des allgemeinen Gleichgewichtsmodells PuMA von EcoAustria. Die Effekte der Migrationswelle werden anhand der Differenz zwischen dem Migrationsszenario und dem Basisszenario ohne zusätzliche Wanderung in Bezug auf makroökonomische Kenngrößen festgemacht. Das im gegenständlichen Bericht verwendete Analyseszenario geht zunächst von einem nachhaltigen Anstieg der Asylanträge in Österreich bis 2019 aus. Es wird unterstellt, dass 2015 die Asylanträge auf das Niveau von 95.000 pro Jahr ansteigen werden. Inklusive Familiennachzug ist zwischen 2016 und 2018 jährlich mit rund

¹ Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung, wie z.B. AsylwerberInnen, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

100.000 Asylwerbern zu rechnen. Ab dem Jahr 2019 wird von einer Normalisierung ausgegangen. Somit ergibt sich im Zeitraum 2015 bis 2018 in Summe eine Anzahl von 395.000 Anträgen. Für das Basisszenario unterstellen wir, dass das Niveau des Jahres 2013, im Ausmaß von 17.500 Asylanträgen für die zukünftigen Jahre beibehalten wird. Zur Bestimmung der ökonomischen Effekte ist u.a. die Anerkennungsquote relevant: Diese ist zuletzt deutlich angestiegen, was auch auf den hohen Anteil von syrischen Flüchtlingen zurückzuführen ist. Über alle Gruppen beträgt die im Szenario abgebildete Anerkennungsquote 65%. Hinsichtlich der Altersstruktur wird von einer relativ jungen Zuwanderungsgruppe ausgegangen. Der Anteil der unter 17jährigen beträgt demnach etwa 30%, der Anteil der 18- bis 34jährigen etwa 50%. Zur Abschätzung der Qualifikationsstruktur wird auf Daten des offiziellen syrischen Statistikamtes zurückgegriffen. Demnach weisen etwa 78% der Bevölkerung eine geringe Qualifizierung auf, 12% eine mittlere Qualifikation und etwa 10% sind hochqualifiziert. Zur besseren Abschätzung der Folgen der Annahmen wird eine Sensitivitätsanalyse mit einer vergleichsweise besser qualifizierten Ausbildungsstruktur vorgenommen. Dabei weisen etwa 62% der Bevölkerung eine geringe Qualifizierung auf, 21% eine mittlere Qualifikation und etwa 17% sind hochqualifiziert.

Weiters sind Annahmen zur Beschäftigung und Arbeitsmarktteilnahme der Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten für die Untersuchungsergebnisse relevant. Die betreffenden Annahmen wurden auf Basis des schwedischen Labour-Force-Survey (LFS) entwickelt, da Schweden einen hohen Anteil an Migranten aus dem Nahen und Mittleren Osten aufweist. Für das Asylszenario wird die Erwerbsquote von Migranten aus dieser Herkunftsregion in Schweden auf Österreich übertragen. Hinsichtlich der Arbeitslosenquote wird die Differenz in der Arbeitslosenquote zwischen diesen Migranten und der schwedischen Bevölkerung herangezogen. Diese Zahlen deuten auf eine deutlich höhere Arbeitslosenquote hin. Für die Produktivitätsunterschiede zwischen den Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten und der Bevölkerung in Österreich werden, basierend auf österreichischen Daten, die Löhne von Migranten aus Drittstaaten den Löhnen der heimischen Bevölkerung und Migranten aus dem EU-Raum gegenübergestellt und die Abweichung in das Modell übernommen. Die angenommenen Erwerbs- und Arbeitslosenquoten differenzieren nach Altersgruppen und Qualifikation. Darüber hinaus wurde in den Simulationen berücksichtigt, dass die Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt eine gewisse Zeit benötigt.

Die Modellsimulationen mit PuMA zeigen einen deutlichen Anstieg der Beschäftigung als Folge des verstärkten Zustroms. Bis zum Jahr 2020 legt diese um rund 69.000 Personen, bis zum Jahr 2030 um rund 92.000 Personen stärker zu als im Basisszenario. Aufgrund der Bildungsstruktur der Zuwanderung entfällt der überwiegende Teil des Anstiegs auf Personen mit geringer Qualifikation. Zu beachten ist zum einen, dass der Anstieg der Beschäftigung deutlich geringer ausfällt als die Zahl der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten und zum anderen, dass sich bei bereits ansässigen

Personen mit geringer Qualifikation ein gewisser Verdrängungseffekt zeigt und deren Beschäftigung sinkt. Es ergibt sich ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosenquote um rund 0,6 Prozentpunkte im Jahr 2020 bzw. rund 0,7 Prozentpunkte im Jahr 2030. Dabei zeigt sich, dass die Arbeitslosigkeit sehr stark auf die Gruppe der Flüchtlinge konzentriert ist, wenngleich in etwas geringerem Ausmaß auch negative Auswirkungen auf die geringqualifizierte ansässige Bevölkerung zu erwarten sind. Die Entwicklung der Löhne zeigt lediglich geringfügige Auswirkungen bei der ansässigen Bevölkerung mit höheren Qualifikationen, aber im Schnitt eine deutlich schwächere Lohnentwicklung bei Geringqualifizierten.

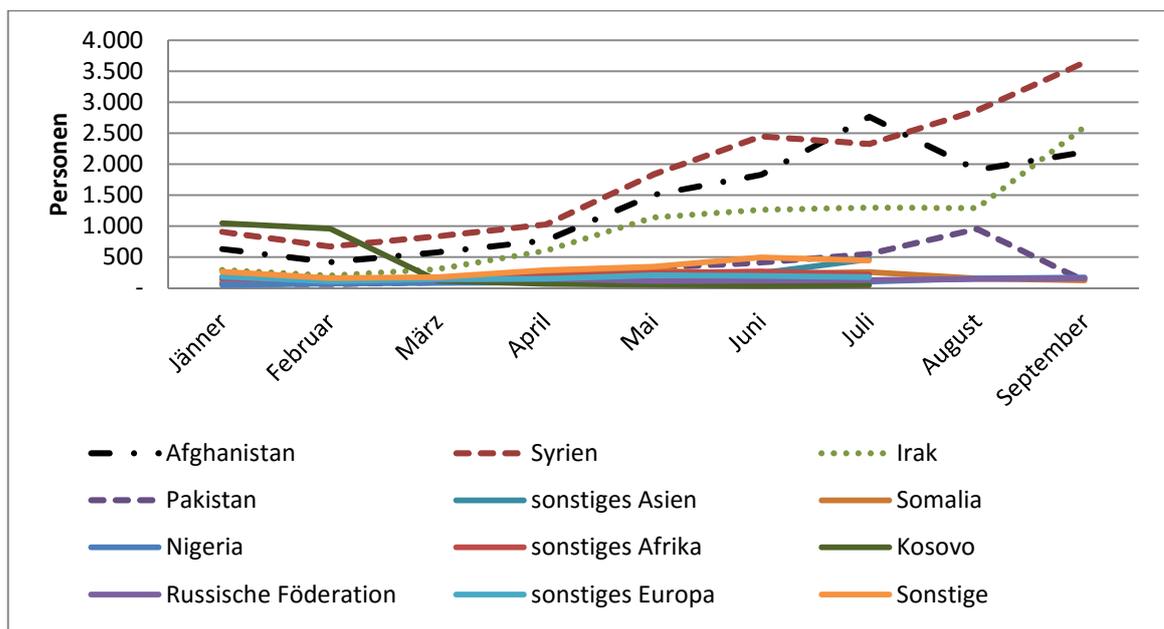
Die Wertschöpfung, aber auch der private Konsum legen in Folge des Zustroms von Flüchtlingen sowie der zusätzlichen öffentlichen Ausgaben deutlich zu. Die Wertschöpfung ist im Jahr 2020 um mehr als 1%, im Jahr 2030 um 1,5% höher als im Szenario ohne verstärkte Zuwanderung. Zu berücksichtigen ist aber, dass das BIP pro Kopf aufgrund der geringeren Produktivität und der schlechteren Erwerbchancen der Flüchtlinge geringer ausfällt als im Basisszenario. Das Sensitivitätsszenario zeigt, dass eine bessere Bildungsstruktur der Personen zu einer etwas dynamischeren wirtschaftlichen Entwicklung und höheren Beschäftigung führen würde, die Verbesserungen sind aber verhältnismäßig gering.

In einem abschließenden Schritt werden die direkten fiskalischen Effekte der Zuwanderung in Bezug auf bestimmte Einnahmen- und Ausgabenposten berechnet. Dabei werden ausgabenseitig berücksichtigt: die Kosten der Grundversorgung und des Asylwesens, die zusätzlichen Ausgaben für die Mindestsicherung, für die schulische Ausbildung der schulpflichtigen Flüchtlinge, für die Familienförderung, für die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie sonstige Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingstransport, Assistenzeinsatz, Verpflegung der durchreisenden Flüchtlinge etc. Die Abschätzung der Mehrausgaben in den genannten Bereichen (inklusive Familiennachzug) ergibt einen Wert von 350 Mio. Euro im Jahr 2015 und 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2016. Schrittweise weiten sich die Mehrausgaben auf über 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2019 aus. Den Hauptanteil beanspruchen die Mehrausgaben für die Grundversorgung der Asylwerber, im Zeitverlauf steigen dann aber insbesondere die Ausgaben für die Mindestsicherung dynamisch an. Im Zeitraum 2015 bis 2019 wird ein kumulativer Mehraufwand für den Staatshaushalt von 8,1 Mrd. Euro geschätzt. Insgesamt belaufen sich die Ausgaben für alle in diesem Zeitraum zuwandernden Asylwerber auf kumulativ rund 10 Mrd. Euro. Diesen Ausgaben sind die zusätzlichen Einnahmen gegenüberzustellen, die insbesondere aus der Erwerbs- und Konsumtätigkeit der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten resultieren. Diese zusätzlichen Einnahmen steigen von 160 Mio. Euro im Jahr 2015 auf rund 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2019 und betragen kumulativ über diesen Zeitraum 4,1 Mrd. Euro. Die budgetäre Nettobetrachtung zeigt, dass die Ausgaben stärker als die Einnahmen steigen. Unterstellt man, dass die Finanzierung über höhere Defizite und somit schuldenfinanziert erfolgt, so legt der Schuldenstand bis zum Jahr 2019 um etwa 4,1 Mrd. Euro stärker zu als im Basisszenario.

1. Einleitung

Die vorliegende Studie liefert eine erste Einschätzung des möglichen ökonomischen Effekts des rapiden Anstiegs der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Österreich im Jahr 2015 mit einem Ausblick auf die nächsten 4 Jahre. Während in Summe im Jahre 2014 28.027 Asylanträge in Österreich gestellt wurden, davon 7.754 von Syrern (28%) und 5.070 (18%) von Afghanen, waren es Ende September 2015 schon 56.400 Asylanträge und damit um 39.400 oder 231% mehr als zur selben Zeit im Vorjahr.

Abbildung 1: Asylanträge in Österreich nach Herkunftsländern, Jänner-September 2015



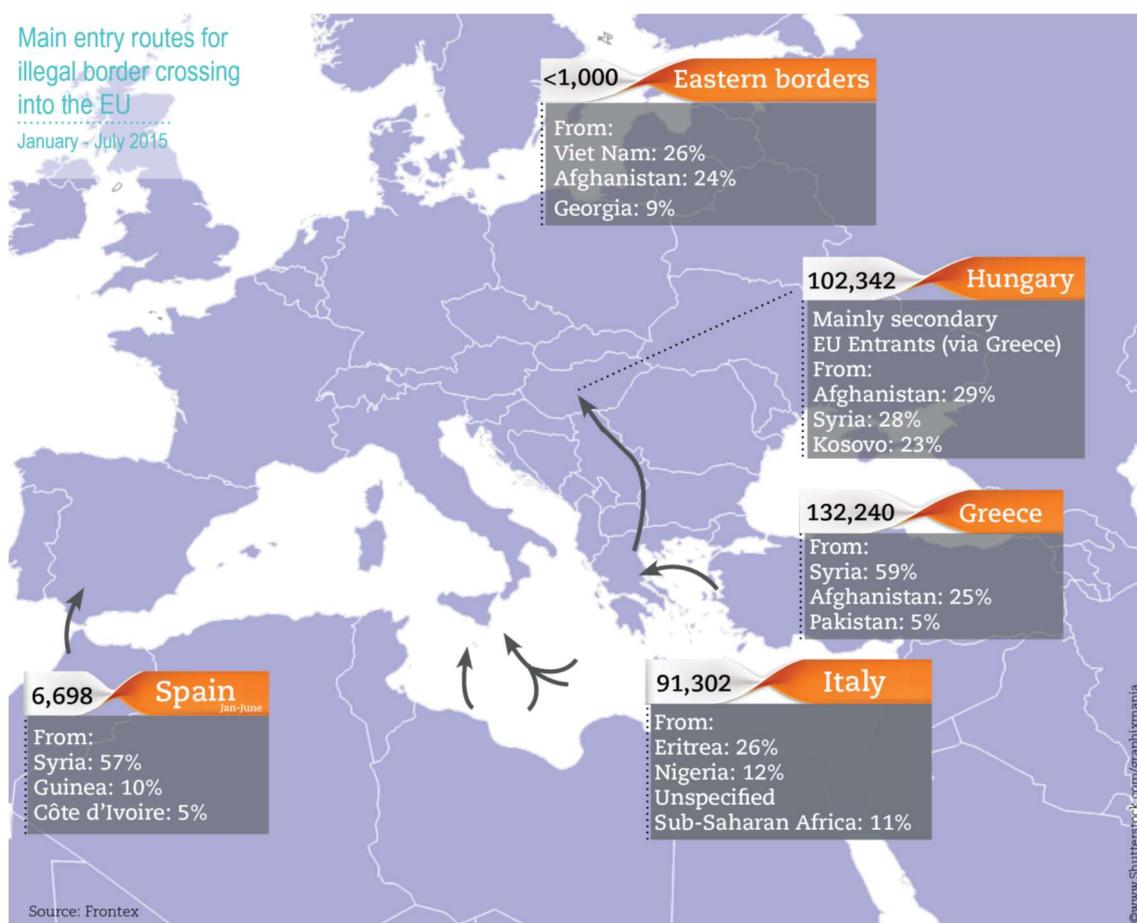
Quelle: Statistik Austria und BMI-Asylstatistik.

Insgesamt stellten von Jänner bis Ende September 2015 Syrer (16.600) den höchsten Anteil der Asylwerber (29%), gefolgt von Afghanen (12.700 bzw. 23%) und Irakern (9.000 bzw. 16%). In Summe registrierten sich allein aus diesen 3 Herkunftsländern bis Ende September 38.300 Personen als Asylwerber in Österreich, das sind 70% aller Registrierungen in Österreich von Jahresbeginn bis Ende September 2015. Zusätzlich kamen Personen aus anderen Krisenregionen der Welt nach Österreich, so etwa aus Fernost, insbesondere Pakistan (2.800) und Bangladesch (625), aus Sub-Sahara-Afrika, hier insbesondere aus Somalia (1.700) und Nigeria (1.000), aus nordafrikanischen Ländern (Algerien: 700, Marokko: 300) sowie Osteuropa, hier insbesondere der russischen Föderation (1.300) und der Ukraine (400).

Darüber hinaus fand der Zustrom aus den südosteuropäischen Nachbarländern bis dato kein Ende. Zwischen Jänner und September 2015 waren 2.400 Personen aus dem Kosovo und 200 Personen aus Serbien unter den Asylsuchenden. Da die Anerkennungswahrscheinlichkeit von Personen aus

diesen Regionen sehr gering ist - in Österreich gelten diese Länder als sichere Herkunftsländer -, sie aber doch das Recht auf ein faires Verfahren verbunden mit einer Grundversorgung haben, tragen sie zur Verschärfung der Versorgungslage der vielen Neuankömmlinge bei. Jedoch, wie aus Abbildung 1 ersichtlich ist, ist die Zahl der Asylwerber aus dem Kosovo im Laufe des Jahres 2015 rasant gesunken (von 1.065 Personen zu Jahresbeginn auf 34 Ende September), nicht zuletzt aus der Erkenntnis heraus, dass die Chance auf eine Anerkennung sehr gering ist. Aus Abbildung 1 ist aber auch abzulesen, dass der Anstieg der Zuwanderung nur auf einige wenige Krisenregionen beschränkt ist, und zwar dem Nahen Osten und, vor allem in jüngerer Zeit, Afghanistan.

Abbildung 2: Wesentliche Fluchtrouten nach Europa: Jänner bis Juli 2015



Quelle: Frontex, aus OECD 2015.

Unter der derzeitigen Annahme des BMI dürfte der Anstieg der Fluchtmigration mit gleicher Dynamik bis zum Jahresende anhalten; das impliziert eine Zahl von mehr als 85.000 für das Jahr 2015. Wenn man berücksichtigt, dass anerkannte Flüchtlinge ihre Familienangehörigen nachkommen lassen, bis Ende September 2015 waren das 4.751 Personen (gegenüber 1.970 im ganzen Jahr 2014), würde sich die Zahl der Flüchtlinge (Asylwerber und anerkannte Flüchtlinge, inklusive Familiennachzug) auf etwa 95.000 erhöhen. In weiterer Folge wird vom BMI mit einem

Anstieg auf 100.000 (inklusive Familiennachzug) für das Jahr 2016 gerechnet. Für die Jahre 2017 und 2018 wird eine Stabilisierung auf diesem hohen Niveau erwartet, nicht zuletzt weil der Zuzug nach Europa mehr oder weniger ungebrochen anhalten dürfte.

Nach Österreich kommen Flüchtlinge im Wesentlichen über die Balkanroute, und zwar insbesondere Personen aus Syrien, Irak und Afghanistan.² Aber auch Personen aus Afrika finden ihren Weg nach Österreich, allerdings vor allem über Italien. (Abbildung 2) Angesichts des seit längerem kontinuierlichen Zustroms von Personen aus Afghanistan leben zu Jahresbeginn 2015 rund 20.300 Afghanen in Österreich, etwa die Hälfte in Wien. Auch Personen aus Afrika, in Summe rund 47.000, leben überwiegend in Wien (54%). Dabei kommt etwas weniger als die Hälfte aus Nordafrika (21.400), großteils aus Ägypten. Die Zusammensetzung der 25.200 Personen aus Sub-Sahara-Afrika ist heterogener, mit einem gewissen Schwerpunkt von Nigerianern (4.000) und Somaliern (1.400).

Angesichts der relativ rezenten Zuwanderung von Flüchtlingen aus Syrien war deren Zahl zu Jahresbeginn mit 12.300 noch vergleichsweise gering. Auch ist die Konzentration auf Wien nicht so ausgeprägt (39%), im Gegensatz zu den meisten Personen aus Asien: von den 144.000 Personen aus Asien, die zu Jahresbeginn 2015 in Österreich wohnhaft waren, lebten 56% in Wien, im Gegensatz zu 21% der Gesamtbevölkerung. Die größten Einzelherkunftsländer von asiatischen Migranten sind, neben Afghanistan, Iran (16.200), China (15.100), Indien (13.000), die Philippinen (12.600) und Syrien.

Wichtig für die Einschätzung der volkswirtschaftlichen Kosten und möglichen Erträge ist nicht nur die Zahl der Personen, die nach Österreich kommt, um hier zu bleiben - zumindest vorübergehend, wenn man bedenkt, dass nicht alle Asylwerber als Flüchtlinge gemäß Genfer Konvention anerkannt werden und daher als subsidiär Schutzberechtigte nur temporär in Österreich bleiben können, nämlich solange bis die Sicherheit im Herkunftsland wieder hergestellt ist – sondern auch die Zahl der ‚Durchreisenden‘, die in Österreich vorübergehend Unterstützung finden, damit sie ihre Weiterreise, üblicherweise nach Deutschland oder Skandinavien, fortsetzen können.

² Hier kam es nach der Errichtung eines Grenzzauns in Ungarn zu einer Diversion der Ströme weg von Ungarn hin zu Serbien und Kroatien, von wo aus die Flüchtlinge versuchen nach Österreich und oftmals weiter nach Deutschland zu gelangen.

Tabelle 1: Bevölkerung am 1.1.2015 nach Geburtsland und Bundesland

Geburtsland	Österreich	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
Insgesamt	8.584.926	288.356	557.641	1.636.778	1.437.251	538.575	1.221.570	728.826	378.592	1.797.337
Österreich	7.100.331	259.446	496.133	1.451.536	1.241.161	446.520	1.087.577	608.987	307.298	1.201.673
Nicht-Österreich	1.484.595	28.910	61.508	185.242	196.090	92.055	133.993	119.839	71.294	595.664
EU-Staaten, EWR, Schweiz	697.257	19.832	34.979	96.082	88.160	45.117	73.341	71.355	35.415	232.976
EU-Staaten (27)	681544	19414	33740	94417	86938	44197	71405	69626	32410	229397
EU-Staaten vor 2004 (14)	295.149	4.737	19.409	30.249	37.461	27.426	26.431	52.945	23.091	73.400
EU-Beitrittsstaaten ab 2004 (13)	386.395	14.677	14.331	64.168	49.477	16.771	44.974	16.681	9.319	155.997
EWR, Schweiz, assoz. Kleinstaaten ¹⁾	15.713	418	1239	1665	1222	920	1936	1729	3.005	3.579
Drittländer	787.338	9.078	26.529	89.160	107.930	46.938	60.652	48.484	35.879	362.688
Europa (inkl. Türkei)	558.673	6.086	19.032	67.993	83.044	34.585	40.960	36.452	29.118	241.403
Afrika	46.597	493	1.549	3.712	4.992	1.981	5.099	2.849	974	24.948
Nordafrika	21412	148	701	1554	1811	667	2.223	1017	288	13.003
Ägypten	13.518	65	417	783	1.104	223	1.628	458	65	8.775
Sub-Sahara	25.185	345	848	2.158	3.181	134	2.876	1.832	686	11.945
Nigeria	7.456	82	240	456	720	258	1.178	328	159	4.035
Somalia	2.860	45	45	259	281	294	144	366	60	1.366
Amerika	33.731	600	1.288	3.876	3.718	2.276	3.174	2.430	1.999	14.370
Nordamerika	12.815	317	526	1.597	1.077	1.069	1.171	885	465	5.708
Lateinamerika	20.916	283	762	2.279	2.641	1.207	2.003	1.545	1.534	8.662
Asien	143.981	1.800	4.344	13.017	15.620	7.810	10.814	6.331	3.658	80.587
Afghanistan	20.349	385	756	1.790	2.896	1.133	2.175	1.112	456	9.646
China	15.143	131	533	1.308	1.261	626	1.201	488	406	9.189
Indien	13.088	82	451	761	789	926	551	496	199	8.833
Irak	6.016	85	123	443	1.001	291	373	230	96	3.374
Iran	16.203	149	254	1.107	1.298	501	1.288	533	142	10.931
Pakistan	5.183	113	140	493	470	547	338	158	128	2.796
Philippinen	12.622	91	238	1.093	649	661	331	358	460	8.741
Syrien	12.332	161	542	1.492	2.080	838	1.256	731	356	4.876
Ozeanien	2.884	44	142	377	320	235	315	320	96	1.035
Unbekannt	1.472	55	174	185	236	51	290	102	34	345

Quelle: STATISTIK AUSTRIA. 1) Inkl. den von EU-Ländern abhängigen Gebieten in Europa.

Darüber hinaus ist es notwendig abzuschätzen, wie lange der massive Zustrom von Schutzsuchenden anhalten wird, auf welche Art und in welchem Ausmaß die Erwerbsintegration möglich ist, damit verbunden der ‚Integrationsaufwand‘, d.h. Auf- und Umschulungen, Spracherwerb, Unterkünfte etc. Darüber hinaus sind Annahmen darüber zu treffen, wie lange es dauern wird, bis die Flüchtlinge in der Lage sind, ihre Potenziale in Wirtschaft und Gesellschaft einzubringen, bzw. welche Maßnahmen gesetzt werden sollten, um dieses Ziel so rasch wie möglich zu erreichen. In dem Zusammenhang ist der Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge ebenso nachzugehen, wie den traditionellen erwerbsorientierten Verhaltensmustern, der Alters- und Geschlechtsstruktur sowie dem Gesundheitszustand. Aber nicht nur angebotsseitige Faktoren sind zu berücksichtigen, sondern auch Infrastrukturmaßnahmen – insbesondere Unterstützungsstrukturen – und Nachfragespekte, die oft eine Voraussetzung dafür sind, dass eine Beschäftigung, die beide Seiten sowie die Gesellschaft zufrieden stellt, realisiert werden kann.

Für die Einschätzung der Wirkungsweise der Flüchtlingswelle ist zu bedenken, dass nicht nur die Größenordnung der Fluchtmigration nach Österreich außergewöhnlich hoch ist, gemessen an den

Zuwanderungswellen seit dem 2. Weltkrieg, sondern auch die ethnisch-kulturelle Vielfalt und der überdurchschnittlich hohe Anteil junger Männer. Im Laufe des Jahres 2015 war allerdings zu beobachten, dass der Anteil von Frauen und Kindern zunahm. Waren etwa zu Jahresbeginn noch 76% aller Asylwerber Männer, verringerte sich ihr Anteil bis zum September auf 68%. Das dürfte darauf zurückzuführen sein, dass kein Ende des Konflikts in Syrien absehbar ist und Menschen in den Lagern erkennen müssen, dass sie kaum Integrationschancen in den Ländern haben, die ihnen vorübergehend Schutz gewähren. Daher machen sich zunehmend ganze Familien auf den Weg nach Europa.

Eine besondere Herausforderung für die Versorgung und Betreuung stellt der hohe Anteil unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF) dar. Ende September 2015 waren 6.200 oder 11% aller registrierten Asylwerber in Österreich unter 18 Jahren. Im Vergleich dazu lag im gesamten Jahr 2014 die Zahl bei 2.260, das waren 8% aller registrierten Asylwerber. Unbegleitete Minderjährige genießen einen besonderen Schutz bzw. Förderanspruch, sowohl was die Unterbringung anbelangt als auch die Aus- und Weiterbildung und Gesundheitsversorgung. Da davon auszugehen ist, dass die mit diesem besonderen Schutz verbundenen höheren Kosten in der Gesamtbetrachtung vergleichsweise gering sind, werden sie in den Modellrechnungen nicht extra berücksichtigt.

2. Definitionen und rechtliche Rahmenbedingungen

Bevor auf die Annahmen über die Zuwanderungsdynamik und die Dauer des Aufenthalts eingegangen wird, empfiehlt es sich, einen Überblick über die diversen Formen der Zuwanderung zu schaffen, da mit jedem Typus ein unterschiedlicher Rechtsstatus verbunden ist. Letzterer bestimmt den Aufenthaltstitel, die Dauer des Aufenthalts, den Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Bildungs- und Gesundheitssystem sowie den Sozialleistungen, allen voran Grundversorgung und bedarfsorientierter Mindestsicherung (BMS).

2.1. Was versteht man unter Migration?

Vorauszuschicken ist, dass unter dem Terminus ‚Migration‘ jede Form der grenzüberschreitenden Mobilität verstanden wird, hinter der die Absicht steckt, sich für eine bestimmte Zeit in dem anderen Land niederzulassen. Das bedeutet, dass Touristen und Geschäftsreisende nicht darunter fallen, dass jedoch Personen mit einem dauerhaften oder temporären Aufenthaltstitel oder Visum dazu gehören sowie Asylwerber und irreguläre Migranten (Personen ohne rechtsgültige Aufenthaltspapiere).

Ein Migrant mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht begibt sich, der UNO-Definition zufolge, für mindestens ein Jahr in ein anderes Land als dem seines üblichen Aufenthalts (Mittelpunkt des Lebensinteresses). Die OECD versteht darunter Personen, die in der Lage sind, sich im Destinationsland eigenständig zu erhalten. Dazu zählen Personen mit Niederlassungsrecht im Rahmen eines Freizügigkeitsrechts, Arbeitsmigranten und ihre Familienangehörigen sowie Migranten, die aus humanitären Gründen das Niederlassungsrecht gewährt bekommen.

Asylwerber sind Personen, die ein formelles Ansuchen auf Gewährung des Asylstatus gemäß Genfer Konvention 1951 (Artikel 33/1) gestellt haben, deren Verfahren aber noch nicht abgeschlossen ist. Wenn das Verfahren positiv abgeschlossen ist, erhält der Asylwerber das Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen, d.h. er wird ein ‚anerkannter Flüchtling‘. Sollte das Ansuchen abgelehnt werden, kann entweder die Aufforderung ausgesprochen werden, das Land zu verlassen, oder ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht gewährt werden, wenn die sofortige Rückführung aus bestimmten Gründen nicht möglich bzw. zumutbar ist. Artikel 19 Absatz 2 der Europäischen Charta der Grundrechte sieht vor, dass niemand in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen werden darf, in dem das Risiko der Todesstrafe, Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht. Abgeschoben werden darf jedoch, wenn der Flüchtling eine Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmelandes oder der Allgemeinheit des Staates darstellt (als Ausnahme der Genfer Konvention gemäß Artikel 33/2). Bis über den Asylantrag entschieden ist, darf nicht abgeschoben werden, außer der Asylwerber hat vor dem Einreichen in

einem anderen EU-MS einen Asylantrag gestellt. Dann kann er, dem Dublin Abkommen 1990/1997 folgend, dorthin zur Bearbeitung des Antrags zurückgewiesen werden.

Wenn das Asylsuchen abgelehnt wird und Gründe für eine Nichtzurückweisung ins Herkunftsland bestehen (Non-Refoulement), kann gemäß §8 AsylG subsidiärer Schutz für eine bestimmte Zeit gewährt werden – üblicherweise für ein Jahr, mit der Möglichkeit der Verlängerung. Wenn kein stichhaltiger Grund für ein Non-Refoulement vorliegt und der Asylwerber trotzdem im Land bleibt, wird er zu einem irregulären Migrant (undocumented migrant), der keinen rechtsgültigen Aufenthaltstitel hat.

Personen können auch ohne ein Asylverfahren durchlaufen zu müssen einen humanitären Aufenthaltsstatus erhalten, etwa wenn sie in Kriegsgebieten oder Flüchtlingslagern vom UNHCR (UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge) als besonders gefährdete Personen identifiziert werden und im Zuge eines Resettlement Programms als anerkannte Flüchtlinge aufgenommen werden. Dazu gehören gefährdete Frauen, Kinder, Ältere sowie Personen, die Gewalt und Folter ausgesetzt waren oder gesundheitliche Probleme aufweisen. Voraussetzung für die Auswahl ist auch, dass ihnen die Länder, in die sie geflohen sind, keinen ausreichenden Schutz gewähren können, weil etwa die Lager schon überfüllt sind. Dieses Instrument wurde in Österreich erstmals im Fall von Flüchtlingen aus Syrien in den Jahren 2014/15 eingesetzt.

Es gibt aber auch Migranten, die sich irregulär in Österreich aufhalten, weil sie keinen Asylantrag stellen wollen, etwa weil sie nach Deutschland weiter reisen wollen und Angst haben, dass das ‚Dublinabkommen‘³ zur Anwendung kommt und sie in der Folge nach Österreich oder in ein anderes ‚Erstland‘ zurück gewiesen werden. Gründe dafür, dass gewisse Länder anderen als Aufnahmeland vorgezogen werden, sind einerseits sehr unterschiedliche Anerkennungsquoten, eine unterschiedliche Dauer der Asylverfahren, stark differierende Versorgungsleistungen sowie Unterschiede in der Wirtschaftskraft, die nicht ohne Einfluss auf die Integrationschancen sind. Viele Migranten wandern aber auch deshalb irregulär weiter, weil sie in einem anderen EU-MS Anschluss an Verwandte, Freunde, oder die eigene ethnisch-kulturelle und sprachliche Community finden können.

Laut Bundeskanzleramt hat Österreich in den letzten Monaten mehr als 400.000 Flüchtlinge versorgt, die weitergereist sind.⁴ Um die Abwicklung der Kostenvergütung für die Unterstützung der durchreisenden Flüchtlinge in einen rechtlichen Rahmen einzubinden, wurde vom BMI eine

³ Die Dublin-II-Verordnung löst das Dubliner Übereinkommen von 1991 ab. Sie ist seit dem 17.09.2003 anzuwenden und regelt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist.

⁴ Siehe APA-Aussendung vom 10.11.2015.

Sonderrichtlinie zur Abwicklung der Förderungen im Zusammenhang mit Hilfsmaßnahmen für Transitflüchtlinge erlassen (BMI-BH1600/0208-I/3/a/2015). Gleichzeitig wurde ein Einsatzstab zur Koordination der Unterstützungsmaßnahmen unterschiedlicher Institutionen und Einrichtungen geschaffen, wobei das Bundeskanzleramt federführend für die Koordination ist.⁵ Der Stab besteht aus Vertretern des Bundeskanzleramtes, der Bundesministerien für Inneres, Äußeres, Landesverteidigung, Gesundheit und des Infrastrukturministeriums, der Caritas, des Arbeitersamariterbundes, des Roten Kreuzes, der ÖBB und der Länder sowie Beamten der bayerischen Polizei und der deutschen Bundespolizei.

2.2. Europäische Mindeststandards und Asylrechtsreform in Österreich

Obschon die Europäische Union nur eine geringe Handlungsmacht im Bereich der Regelung von Fluchtmigration hat, gibt es doch mit dem Amsterdamer Vertrag, der 1997 verabschiedet wurde und 1999 in Kraft getreten ist, wesentliche Elemente der Migrations- und Asylpolitik, die aus der dritten Säule der intergouvernementalen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in das supranationale Rechtsetzungsverfahren der ersten Säule, und damit der Gemeinschaftszuständigkeit, überführt wurden (vgl. Angenendt 2002; Geddes 2000). Zwischen 1999 und 2004 wurde im Bereich Asyl die Verabschiedung von Richtlinien über Minimalstandards für Aufnahmebedingungen, das Asylverfahren, die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären und vorübergehenden Schutzes (Qualifizierungsrichtlinie) sowie die Zuständigkeit der einzelnen Staaten für die Durchführung von Asylverfahren (Dublin-II-Verordnung) und eine „ausgewogene Verteilung der Belastungen“ zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt (Art. 63 AV). Die Umsetzung verzögerte sich infolge zahlreicher Widerstände von EU-Mitgliedstaaten zum Teil sehr lange und ist im Bereich der „ausgewogenen Aufteilung der Belastungen“ bis heute offen.

Die EU-Aufnahmerichtlinie⁶ legt Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedstaaten fest. Sie betreffen die Bindung des Asylwerbers an einen bestimmten Wohnort, an dem nicht nur die Unterkunft und Versorgung sondern auch der Zugang zur Schule/Bildung, zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen gewährleistet sein soll. Für die Unterbringung können neben Privathäusern und Wohnungen auch Unterbringungszentren gewählt werden. In der Folge wurde in Österreich eine Grundversorgungsvereinbarung getroffen, die österreichweit eine einheitliche Regelung für vorübergehend hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte – während der ersten 4 Monate nach Asylgewährung, Vertriebene und andere aus faktischen oder

⁵ http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_asyl_betreuung/_news/bmi.aspx?id=4F4E4B6B7A4C52696A6B6F3D&page=0&view=1

⁶ Richtlinie 2003/9/EG: Richtlinie des Rates vom 27.01.2003, Neufassung Richtlinie 2013/33/EU des Europaparlaments und des Rates vom 26. Juni 2013)

rechtlichen Faktoren nicht abschiebbare Menschen) vorsieht.⁷ Ohne auf alle Kostenelemente im Detail eingehen zu wollen sei hier angemerkt, dass die Kostenhöchstsätze für die Erfüllung der Aufgaben nach den Art. 6, 7 und 8 der Grundversorgungsvereinbarung (Fassung vom 28.9.2015) für die Unterbringung und Verpflegung in einer organisierten Unterkunft pro Person und Tag € 17.- betragen, für die Verpflegung bei individueller Unterbringung pro Person und Monat für Erwachsene € 180.-, für Taschengeld pro Person und Monat € 40.-. Die Gesamtkosten für die im Rahmen der Grundversorgung vorgenommenen Maßnahmen und Auszahlungen werden zwischen Bund und Ländern im Verhältnis sechs zu vier aufgeteilt (außer bei besonders langen Verfahren, wo der Bund alleiniger Kostenträger ist).

Die Grundversorgung umfasst neben Unterkunft, angemessener Verpflegung und Taschengeld auch medizinische Untersuchungen und Krankenversorgung, Maßnahmen für pflegebedürftige Personen, Sicherung des Schulzugangs von schulpflichtigen Kindern sowie Bereitstellung des Schulbedarfs für Schüler.

Die Kosten der Grundversorgung setzen sich somit aus unterschiedlichen Komponenten zusammen, die in unterschiedlichen zuständigen öffentlichen Verantwortungsbereichen liegen. Das impliziert einen hohen Koordinationsaufwand und eine komplexe Kostenfeststellung. Die Zahl der Personen in Grundversorgung belief sich gemäß BMI am 13.10.2015 auf 50.044 Personen; davon waren 42.416 bzw. 85% Asylwerber; 3.770 bzw. 9% Asylberechtigte und 3.858 bzw. 8% subsidiär Schutzberechtigte.

Wie weiter oben schon vermerkt, haben anerkannte Flüchtlinge während der ersten vier Monate nach der Asylgewährung Anspruch auf Grundversorgung. Im Anschluss daran können sie um bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS)⁸ ansuchen und sich im Fall von Arbeitsfähigkeit beim AMS zwecks Unterstützung bei der Arbeitssuche melden. Über die Gesamtzahl der Personen, die eine BMS in Österreich erhalten, berichtet Statistik Austria. Diesen Daten zufolge erhielten im Jahr 2014 256.400 Personen eine bedarfsorientierte Mindestsicherung. Über die Untergliederung nach Staatsangehörigkeit herrscht große Unsicherheit. Nur wenige Bundesländer veröffentlichen dazu differenzierte Daten, so etwa Wien. Dem Wiener Sozialbericht 2015 zufolge bezogen im Jahr 2013 153.500 Personen eine bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS), 35% davon waren ausländische Staatsangehörige. 7% der BMS-Bezieher kamen aus der EU und 28% aus Drittstaaten. Dem Sozialbericht zufolge waren 41% aller BMS-Bezieher aus einem Drittstaat entweder

⁷ Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG; StF: BGBl. I Nr. 80/2004 (NR: GP XXII RV 412 AB 448 S. 55. BR: AB 7028 S. 707

⁸ Die BMS hat die vormalige (offene) Sozialhilfe ersetzt. Sie ist bei arbeitsfähigen Personen an die Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft gekoppelt, bei Einheimischen ebenso wie bei anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten.

asylberechtigt (13.331 Personen) oder subsidiär schutzberechtigt (4.250 Personen). Beinahe alle Personen aus Somalia, Russland oder Afghanistan bezogen eine BMS. Sie stellten 2013 knapp 20% aller Drittstaatsangehörigen. (ebenda, S.141)

Die Höhe der Mindestsicherung pro alleinstehender Person liegt bei rund € 828.- monatlich; wenn zwei Erwachsene im Haushalt leben, reduziert sich der Wert pro Person auf € 621.-, für jedes Kind werden € 224.- gewährt. Die Höhe der Kosten der bedarfsorientierten Mindestsicherung für anerkannte Flüchtlinge hängt einerseits von der Anerkennungsquote unter den Asylwerbern ab, andererseits davon, wie lange es dauert, bis die Flüchtlinge ‚jobready‘ sind und einen adäquaten Arbeitsplatz finden.

Eine weitere EU-Richtlinie, die sogenannte Qualifikations- und Anerkennungsrichtlinie⁹ fordert die Einhaltung von Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, das heißt den damit verbundenen Rechten. Gemäß Art. 24 ist der Flüchtlingsstatus zumindest für drei Jahre zu gewähren, mit der Möglichkeit der Verlängerung. Letztere kann gewährt werden, weil sich die Situation im Herkunftsland nicht erheblich zum Positiven gewendet hat. (Nachkommende) Familienangehörige (enge Definition: Partner plus minderjährige Kinder), die selbst keinen Flüchtlingsstatus haben, haben den Anspruch auf Gleichbehandlung mit dem Ankerflüchtling.

Warum die jüngste Zuwanderungswelle als humanitäre Krise bezeichnet werden kann, ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das europäische Asylsystem bis dato nicht die Strukturen entwickelt hat, die notwendig wären, um einen derartig großen Ansturm so zu meistern, dass die Flüchtlinge allerorts eine menschenwürdige Aufnahme und Unterstützung erfahren. Das Asylwesen ist im Wesentlichen eine nationalstaatliche Materie, die allerdings mangels einer konsensualen Lösung zur Lastenteilung einigen EU-MS einen überproportionalen Zustrom von Flüchtlingen beschert. Dazu gehört neben Deutschland und Skandinavien auch Österreich.

⁹ 2004/83/EG: Richtlinie des Rates vom 29.04.2004, überarbeitete Fassung des Europäischen Parlaments und des Rates 2011/95/EU vom 13.12.2011.

3. Annahmen über wesentliche Aspekte der Zuwanderung

3.1. Zur Dauer des Zustroms und des Verbleibs

Eine der ersten Fragen, die es zu beantworten gilt, betrifft die zu erwartende Dauer des Konflikts in den derzeitigen wesentlichen Krisenregionen. In den vergangenen Jahren hat sich eine umfangreiche Literatur der ökonomischen Erforschung von militärischen Konflikten herausgebildet. Eine Erfassung der Anzahl und des Umfangs von bewaffneten Auseinandersetzungen zeigt eine Tendenz einer kontinuierlichen Ausweitung von Konflikten seit dem Zweiten Weltkrieg. (Gleditsch, 2002; Harbom & Wallensteen, 2007) Die überwiegende Mehrzahl der militärischen Konflikte war dabei im innerstaatlichen Bereich zu verzeichnen, während zwischenstaatliche militärische Auseinandersetzungen eher die Ausnahme bildeten (Collier et.al (2008)).

Aus den empirischen Beobachtungen zu den bewaffneten Auseinandersetzungen seit dem Jahr 1945 lassen sich eine Reihe von Schlussfolgerungen hinsichtlich der Dauer und der ökonomischen Konsequenzen von Konflikten ableiten. Im Beobachtungszeitraum 1946-2006 betrug die durchschnittliche Dauer eines militärischen Konflikts 7 Jahre. Die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des betroffenen Staates betrug pro Jahr 2,2 Prozentpunkte des Wirtschaftswachstums (BIP real). Im Schnitt benötigten die betroffenen Regionen nach Ende des Konflikts 15 Jahre, um die ursprüngliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wiederzuerlangen (siehe Collier et.al (2008) bzw. Dunne (2012)).

In Abbildung 3 sind die ökonomischen Konsequenzen militärischer Konflikte an Hand der Dynamik des Trend-Outputs (potential GDP) für einen betroffenen Staat schematisch dargestellt. Im Zeitraum der bewaffneten Auseinandersetzungen (ca. sieben Jahre lang) bleibt das Wirtschaftswachstum deutlich hinter dem möglichen Wachstum in Friedenszeiten zurück. Nach Ende des Konflikts beginnt ein langsamer Aufholprozess, bis schließlich langfristig eine Rückkehr zu einem „normalen“ Wohlstandniveau erreicht wird. Da die Folgewirkungen des Konflikts jedoch durchschnittlich 22 Jahre ausmachen (sieben Jahre Beeinträchtigung durch kriegerische Handlungen, 15 Jahre Aufholprozess) bleiben die wirtschaftlichen Verluste beträchtlich.

Abbildung 3: Schematische Darstellung der Auswirkungen militärischer Konflikte



Quelle: Dunne (2012)

Im Folgenden wird kurz auf die wesentlichen derzeitigen Krisenherde eingegangen, die Flüchtlinge nach Europa und insbesondere nach Österreich bringen. Um darauf aufbauend Schlussfolgerungen für die Anerkennungsquote und die Verbleibdauer in Österreich ziehen zu können, braucht es eine kurze Hintergrundinformation über die Beweggründe für Migrationen aus den Herkunftsregionen.

3.1.1. Afghanistan

Afghanistan hat erst 1919, nach 60 Jahren britischer Vorherrschaft, seine völlige Unabhängigkeit als Nationalstaat erlangt. Im Anschluss daran gab es eine vergleichsweise lange Phase des Friedens, zunächst als konstitutionelle Monarchie und von 1973 bis 1978 als Republik, die sich an der Sowjetunion ausrichtete. Angesichts einer zunehmenden Islamisierung Afghanistans durch die Mujaheddin intervenierte die Sowjetunion 1979 militärisch, aus der Befürchtung heraus, dass sich die Islamisierung auf islamische Bevölkerungsgruppen in der Sowjetunion ausweiten könnte. Die Sowjetunion kämpfte in der Folge zwischen 1979 und 1989 an der Seite der afghanischen Regierung gegen die Mujaheddin. In der Folge kam es zu Massenflucht und der Etablierung von über 300 Flüchtlingslagern in der afghanisch-pakistanischen Grenzregion. Über vier Millionen Afghanen lebten zeitweise in Pakistan, zum Teil auch im Iran. Die Flüchtlingslager sind Agier (2011) zufolge über die Zeit zu einem „Hort der Islamisierung“ geworden.

Auch nach der militärischen Intervention führender NATO-Länder und der islamischen Welt in Afghanistan, die zum Fall der kommunistischen Regierung in Afghanistan führte, kam es zu keiner politischen Stabilisierung Afghanistans. 1992 wurde der Islamische Staat Afghanistan ausgerufen, in dem diverse lokale Kräfte, in ihrem Bestreben die Führung zu übernehmen, das Land in einen

Bürgerkrieg trieben. Massive Fluchtmigrationswellen folgten, die auch nach der militärischen Intervention der USA im Gefolge des Terroranschlags auf das World Trade Center vom 11. September 2001 nicht versiegt. Ein Ende der Konflikte ist nicht abzusehen und damit der negative Effekt auf das Wirtschaftswachstum. (Byrd 2014)

Es ist aber nicht nur die unsichere politische Lage, die Auslöser für Abwanderung oder zirkuläre Migration ist, sondern auch der merkliche Bevölkerungsanstieg als Folge einer hohen Fertilität seit den späten 1980er Jahren (jährlich +2,7% Bevölkerungswachstum), sowie die schwache Wirtschaftsleistung, die in der Kombination mit dem starken Bevölkerungswachstum den Erhalt eines gewissen Lebensstandards für alle unmöglich macht.

Die Wanderungsströme aus Afghanistan haben somit einen hohen Grad der Komplexität, der auf eine lange Tradition der internen und externen Mobilität aufbaut. Es gibt kaum eine Familie, die nicht ein Familienmitglied mit Migrationserfahrung aufweist. Es gibt noch heute einen hohen Anteil nomadisierender Stämme (Tapper 1983), die zum Teil Handelsnetzwerke aufbauen und aufbauten, aber auch Migrationen, die eine Konsequenz der engen Beziehungen zur Sowjetunion sind. Nicht nur haben manche Afghanen eine - zum Teil universitäre - Ausbildung in Europa, insbesondere Moskau, genossen, sondern auch Arbeit als Industriearbeiter oder Handelstreibende im vormaligen Ostblock bis in die späten 1980er Jahre gefunden. (Schetter 2011, Münz 2009) In der Folge setzen sich Personen aus Afghanistan in Österreich sowohl aus Schutzsuchenden als auch aus Arbeitsuchenden zusammen. Es ist daher nicht überraschend, dass die Anerkennung der Asylsuchenden aus Afghanistan als Flüchtling weder in Deutschland noch in Österreich sehr hoch ist und der Großteil nur als subsidiär Schutzberechtigte ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht erhalten. Angesichts des im Schnitt geringen Bildungsgrades sollte diese Zeit vor allem als Chance für eine berufliche Qualifizierung genutzt werden, die später eventuell andere Kanäle der Zuwanderung und Niederlassung als die des Asyls eröffnet.

3.1.2. Syrien

Die Republik Syrien ist ein vergleichsweise ‚junger‘ Staat. Syrien war bis 1918 Teil des Osmanischen Reichs. Nach dessen Zerfall erhielt Frankreich das Völkerbundmandat über Syrien (und Libanon), und erst 1946 wurde die Syrische Republik ausgerufen. Die darauf folgenden Jahre waren von inneren Konflikten und der Beteiligung an den arabisch-israelischen Auseinandersetzungen (Palästina-Krieg) geprägt. Spannungen zwischen der arabisch-sozialistischen Baath-Partei und der kommunistischen Partei Syriens trugen dazu bei, dass Syrien und Ägypten 1958 im Geiste des Panarabismus die Vereinigte Arabische Republik gründeten. Da die Vereinigung den Verlust der Eigenständigkeit Syriens bedeutete und sich die Wirtschaft nicht wesentlich erholte, mehrten sich die Stimmen der Unzufriedenheit in Syrien. In der Folge kam es 1961 zu einem Militärputsch, der das Ende der Vereinigten Arabischen Republik brachte. Ein weiterer Militärputsch 1963 brachte die

Baath-Partei an die Macht, deren Führung 1971 Hafez al-Assad übernahm, Vater des derzeitigen umstrittenen Präsidenten. Hafez al-Assads Regierungszeit war vom Kampf gegen die Islamisierung durch die Muslimbrüder ebenso geprägt wie von der Bekämpfung des Irakischen Regimes von Saddam Hussein durch Unterstützung Irans bzw. Kuwaits im ersten und zweiten Golfkrieg. (Lawson 1996) Mit dem Tod Hafez al-Assads im Jahr 2000 kam sein Sohn Baschar an die Macht, in den große Hoffnungen auf eine Demokratisierung gesetzt wurden. Nach anfänglichen Reformen (Damaszener Frühling) und einem wirtschaftlichen Aufschwung setzten zunehmend Repressionen gegen Oppositionelle ein, verbunden mit brutalen Niederschlagungen von Demonstrationen, die 2011 zum Bürgerkrieg führten. (Pace & Landis 2009/2012) Während die Repressionen des Assad-Regimes schon in der Vergangenheit Regimekritiker und Intellektuelle ins Ausland trieben, insbesondere nach Schweden, kam es im Gefolge des jüngsten Bürgerkriegs zu einer Massenflucht von etwa vier Millionen Syrern. Die wesentlichen Aufnahmeländer von Syrern haben alle eine gemeinsame Geschichte mit Syrien. In der Folge gibt es dort Familiennetze, die zumindest ansatzweise unterstützend wirken können. Mit dem Fortdauern des Krieges in Syrien, ohne baldige Aussicht auf ein Ende, den geringen Integrations- und Erwerbschancen in den Nachbarländern sowie einer verschlechterten Versorgungssituation in den Flüchtlingslagern, verlassen Syrer zunehmend die Flüchtlingslager und nehmen den gefährlichen Weg nach Europa auf sich.

Bis dato sind mindestens 250.000 Syrer in kriegerischen Auseinandersetzungen in Syrien zu Tode gekommen. Etwa zwei Millionen Syrer haben in Camps in den Grenzregionen der Türkei Zuflucht gefunden, die meist mit einem temporären Schutzstatus und geringen Integrationsmöglichkeiten verbunden ist. Da Flüchtlinge größtenteils keine Beschäftigungsgenehmigungen erhalten, nehmen sie eine wesentliche Rolle im informellen Arbeitsmarkt ein und verdrängen die dort tätigen Arbeitskräfte, häufig unqualifizierte Frauen, wie Del Carpio und Wagner (2015) in ihrer jüngsten Studie nachweisen. Ähnlich geht es den rund 1,1 Millionen Syrern im Libanon, den 630.000 in Jordanien sowie den 130.000 in Ägypten.¹⁰ Im Gegensatz dazu sind die Integrationschancen in Europa angesichts der hohen Anerkennungsquote als Genfer Konventionsflüchtling (GFK) vergleichsweise gut. Jedoch ist die Reise gefährlich und mit hohen Kosten (auch Schlepperkosten) verbunden.

3.1.3. Irak

Der heutige Irak entstammt ebenfalls dem vormaligen Osmanischen Reich, und zwar den drei Provinzen Bagdad, Basra und Mossul. (Kraitt 2015) Der Völkerbund übertrug 1920 Großbritannien das Mandat über den Irak, das 1921 die Macht an König Faisal übertrug. 1932 wurde das Königreich

¹⁰ Die Daten sind OECD 2015 entnommen.

Irak in den Völkerbund aufgenommen. Mit britischer Unterstützung während des 2. Weltkriegs blieb die Monarchie erhalten. Erst ein Militärputsch im Jahr 1958 brachte das Ende der pro-britischen Monarchie und die Ausrufung einer Republik. Nach vielen politischen Unruhen kam 1979 Saddam Hussein an die Macht, der den Irak bis 2003 regierte. Schon zu seiner Regierungszeit flüchteten viele ins Ausland, politische Dissidenten (Kommunisten und Intellektuelle) ebenso wie hochqualifizierte Arbeitskräfte. Ende 2002 wurden 400.000 Irakische Flüchtlinge im Ausland erfasst. Kriege mit dem Iran und Kuwait sowie die Unterdrückung vieler ethnischer Gruppen innerhalb des Landes schwächten die Wirtschaft. Der Genozid an Schiiten im Jahr 1991 sowie massive Menschenrechtsverletzungen führten zur Implementierung von internationalen Sanktionen, die die Armut weiter Teile der Bevölkerung noch verstärkten.

Der Irak-Krieg 2003 führte zum Sturz Saddam Husseins, jedoch konnte der Irak bis heute keine politische Stabilität erzielen. Gegenseitige Terrorangriffe zwischen Sunniten und Schiiten, die zum Teil von außen geschürt wurden, erschwerten die Etablierung einer staatlichen Ordnung. Heute ist der Irak de facto in drei ethnische Zonen geteilt: die Kurden und Turkmenen im Norden, die arabischen Sunniten im Zentrum und die Schiiten im Süden. Zur Verschärfung der Situation besetzten radikale Islamisten des Islamischen Staates (ISIS: Islamischer Staat in Irak und Syrien) im Juni 2014 weite Teile des Staatsgebietes von Irak. Damit kam es zu einer erneuerten Fluchtwelle aus dem Irak und ein Ende der politischen und militärischen Instabilität ist derzeit nicht absehbar.

3.1.4. Somalia

Mit der Unabhängigkeit von den Kolonialländern Großbritannien und Italien im Jahr 1960 wurden die beiden Teile Britisch-Somaliland im Norden und Italienisch-Somaliland im Süden und Osten in ein Land Somalia zusammengeführt. Mit dem Ende der Kolonialherrschaft wurden auch die Sprachen der Kolonialherren als Amtssprachen aufgegeben und Somali stattdessen eingesetzt. Obschon Somalia ethnisch und religiös (Sunniten) weitgehend homogen ist, gab es doch von Anbeginn innenpolitische Auseinandersetzungen, die im Wesentlichen von den fünf Stammesgruppen bzw. Clans ausgingen (Dir, Darod, Hawiye, Isaaq, Rahanweyn). Die Konflikte und die Sozialhierarchie entspringen aus den unterschiedlichen Interessen nomadischer und sesshafter Clans. Letztere sind großteils Bauern, die einen geringeren Sozialstatus als viehzüchtende Nomaden haben. Etwa 60% der Somalier sind Nomaden, 25% Bauern und die übrige Bevölkerung lebt in urbanen Räumen. Der Bildungsgrad ist äußerst gering: nur etwa 42% der Kinder gehen in Schulen, die im Wesentlichen Koranschulen sind, da es kein allgemeines Schulsystem gibt. Die Fertilität ist eine der höchsten in der Welt mit durchschnittlich 6,1 Kindern pro Frau.

Nach dem Sturz von Präsident Siad Barre 1991 durch Rebellengruppen mündeten Kämpfe um seine Nachfolge in einen Bürgerkrieg, in dem Clans ihre Machtbereiche absteckten. Nur im selbstausgerufenen autonomen Somaliland im Norden ist die Lage seit 1996 weitgehend friedlich.

In allen anderen Regionen gehen Kämpfe und Plünderungen weiter, was nicht zuletzt zu einer prekären Versorgungslage und Hungersnöten führte. Die islamistische al-Shabaab Miliz verlor in der jüngsten Hungersnot 2011 an Gefolgschaft, als sie keine Hilfslieferungen von außen zuließ. In der Folge wurden, nicht zuletzt durch die militärische Intervention Kenias, die al-Shabaab Milizen merklich geschwächt. Im August 2012 wurde Somalia in eine Föderalregierung umgewandelt. Mit diesen Entwicklungen ist die Hoffnung auf mehr politische und militärische Stabilität nach mehr als 20 Jahren Bürgerkrieg und Übergangsregierungen verbunden. (Schmid et al. 2013)

Diese positive politische Entwicklung dürfte mit einiger Verzögerung auch einen Wirtschaftsaufschwung mit sich bringen. Allerdings ist Somalia eines der ärmsten Länder der Welt mit zum Teil noch archaischen Produktionsmethoden. Die durch den Krieg zerstörte Infrastruktur, geringe Investitionen in die Bildung und ein hohes Bevölkerungswachstum lassen erwarten, dass es noch lange dauern wird, bis sich der Lebensstandard der Bevölkerung merklich verbessert. Hunger und Armut werden somit kurz- bis mittelfristig als Push-Faktoren für Migration bestehen bleiben.

3.1.5. Pakistan

Pakistan ist seit seiner Unabhängigkeit vom britischen Kolonialreich 1947 von politischer Instabilität geprägt. Kurze Phasen der Demokratie wurden oft mit einem Militärputsch und einer anschließenden Militärdiktatur beendet. Das Militär regierte von 1958 bis 1971, von 1977 bis 1988 und von 1999 bis 2008. Mit dem Fall des Militärdiktators Musharraf 2008 gab es wieder freie Wahlen, die allerdings von der Ermordung der Oppositionsführerin Benazir Bhutto überschattet waren. Die jüngsten Wahlen 2013 haben allerdings eine merkliche politische Stabilisierung gebracht.

Pakistan ist eine islamische Republik mit einem mächtigen Präsidialsystem und starken föderalistischen Strukturen. Die Politik Pakistans wird mehr von Führungspersonlichkeiten und weniger von ideologisch fundierten Parteien bestimmt. Dazu trägt auch die große Bedeutung von clanmäßigen Stammesstrukturen und Großgrundbesitzern bei, die es schier unmöglich machen, ein staatliches Hoheitsrecht und eine funktionierende öffentliche Verwaltung überall durchzusetzen. In der Folge ist die jüngere Geschichte Pakistans von Konflikten zwischen verschiedenen ethnisch-kulturellen Gruppen sowie Regionen und der Staatsgewalt geprägt. Einerseits herrscht ein großes Ungleichgewicht zwischen kleinen ethnischen und religiösen Minderheiten (Schrott 2014), die sich diskriminiert fühlen, und der Mehrheitsbevölkerung der Panjabi, andererseits haben grenzüberschreitende Migration, insbesondere von Pashtunen aus Afghanistan, und interne Wanderungen, zum Teil ausgeprägte Landflucht, zu einem ethnisch-kulturellen Strukturwandel geführt. Im Bestreben, mehr Regionalautonomie zu erlangen, gibt es immer wieder blutige Auseinandersetzungen und separatistische Bestrebungen (Sindh, Belujistan, Khyber Pakhtunkhwa). (Samina 2014)

In den 1980er Jahren setzte eine Islamisierungspolitik ein, die in weiten Teilen Pakistans in eine religiöse Radikalisierung mündete. Zum Teil entziehen sich islamistische Gruppen der pakistanischen Staatsgewalt im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet, wo Angehörige derselben Stammeskulturen auf beiden Seiten der Grenze leben. Samina (2014) zufolge hat die Pakistanische Allianz mit den USA im Kampf gegen den Terrorismus nicht zur Beruhigung der politischen Lage beigetragen.

Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wird einerseits durch die instabile politische Lage gehemmt, andererseits durch eine unzureichende Infrastruktur sowie eine weitverbreitete Korruption. In den letzten Jahren haben eine Reihe von Faktoren, wie die Verschlechterung der Sicherheitslage in Belujistan und Khyber Pakhtunkhwa, eine hohe Inflation sowie die Naturkatastrophen der Jahre 2010 und 2011 (Überflutungen), die Wirtschaftslage zusätzlich beeinträchtigt. (Verick & Huynh 2013) Das schwache Wirtschaftswachstum reichte nicht aus, einer stark wachsenden Bevölkerung ausreichend Arbeitsplätze zu verschaffen. In der Folge gewannen die Landwirtschaft und der informelle Sektor als Arbeitgeber an Bedeutung.

Eine vergleichsweise hohe Fruchtbarkeitsrate im Zusammenwirken mit der Verbesserung der Gesundheitsversorgung hat zu einer starken Verjüngung der Bevölkerung geführt. Von den derzeit rund 182 Millionen Einwohnern sind 21,4% im Alter zwischen 15 und 24 Jahren. Knapp 60% der Bevölkerung sind jünger als 24. Das Medianalter lag im Jahr 2010 bei 22 Jahren. (Kugelmann 2014) Um dieses potenzielle demographische Wirtschaftswachstumspotenzial nutzen zu können, müssten ausreichend Arbeitsplätze für Jugendliche geschaffen werden. Der Internationale Währungsfonds (2013) geht davon aus, dass das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren 3% nicht überschreiten dürfte; ein derartig schwaches Wachstum wird angesichts des anhaltenden jährlichen Bevölkerungswachstums von 2% nicht ausreichen, um ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen, die eine Verbesserung des Lebensstandards erlauben würden.

3.2. Zum Erwerbsverhalten und der Qualifikation der Flüchtlinge im Herkunftsland

Bevor auf das Erwerbsverhalten der Fluchtmigranten in Europa eingegangen wird, empfiehlt es sich, einen Blick auf die Bildungs- und Erwerbsmuster in den Ursprungsländern der Flüchtlinge der jüngsten Zuwanderungsländer zu werfen. Im Anschluss daran werden Informationen zu der Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge in Deutschland, der Schweiz und Schweden verglichen. Zunächst ein Überblick über die Erwerbsintegration.

Tabelle 2: Erwerbsintegration der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64) im Herkunftsland nach Geschlecht: 2013

Land	Erwerbsbevölkerung (in 1.000)			Bevölkerung (in 1.000)			Erwerbsquote in %		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Afghanistan	7.632	6.381	1.251	15.585	7.882	7.704	49,0	81,0	16,2
Irak	8.444	6.955	1.489	19.152	9.636	9.517	44,1	72,2	15,6
Syrien	6.077	5.142	935	13.293	6.770	6.523	45,7	76,0	14,3
Somalia	3.043	2.013	1.030	5.253	2.599	2.655	57,9	77,5	38,8
Pakistan*	52.758	41.829	10.929	110.610	57.300	53.310	47,7	73,0	20,5

Quelle: ILO-KILM (1a) Pakistan Schätzung 2011.

3.2.1. Afghanistan

In der Kategorisierung der Vereinten Nationen zählt Afghanistan zu den am wenigsten entwickelten Ländern. 50% der Bevölkerung sind unter 15 Jahren, 57% unter 25 Jahre. Der Großteil der Erwerbsbevölkerung ist in der Landwirtschaft tätig (80%), 10% sind im Dienstleistungssektor, 10% in Industrie und Handwerk. Der Wertschöpfungsbeitrag der Landwirtschaft entspricht knapp 25% des afghanischen BIP, 22% entfallen auf Industrie und Handwerk sowie knapp 54% auf den Dienstleistungssektor. (vgl. GIZ 2015) 90% der Jobs wurden von der ILO (2010) als prekär eingestuft, da sie kein stabiles und ausreichendes Einkommen sichern.

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist sehr niedrig. Gemäß ILO-Schätzung (ILO-KILM Daten) lag die Erwerbsquote der Männer (15-64) im Jahr 2013 bei 81%, die der Frauen bei 16%. Beim Beschäftigungsstatus besteht ein ausgeprägter Gendergap. Tagelöhner, unselbständig Beschäftigte, Arbeitgeber und selbständig Tätige sind vor allem Männer (84-97%), unbezahlte mithelfende Familienangehörige vor allem Frauen (78%). Kinderarbeit ist verbreitet; gemäß UNICEF arbeiten 30% der Kinder unter ausbeuterischen und gefährlichen Bedingungen, als Verkäufer, in Werkstätten, in der Landwirtschaft, in Teppichknüpferei, als Lumpensammler, Schmiede etc. (vgl. ILO 2010, 1f., ILO 2012)

In Afghanistan besteht seit 1975 Schulpflicht für die 7- bis 13-jährigen. Der Schulbesuch ist kostenlos, allerdings stellen die Kosten für Schulmaterialien für viele Familien eine zu hohe Belastung dar. (vgl. GIZ 2015) Die Analphabetenquote ist mit 68% weiter hoch, hat sich gegenüber 1979 (82%) aber verbessert. Bei den Jugendlichen nahm die Analphabetenquote von 70% 1979 auf 53% 2011 ab. Der Unterschied zwischen den Geschlechtern bleibt hoch, 82% der Frauen und 55% der Männer können nicht lesen und schreiben. Bei den Jugendlichen (15-24 Jahre) hat sich die Situation verbessert, mit Analphabetenquoten von 68% bei den jungen Frauen und 38% bei den jungen Männern. (vgl. UIS 2014)

Das Bildungssystem gilt als veraltet, ebenso die Schulausstattung und die Lehrpläne. Verschärft werden die Probleme durch unzureichende Ausbildungseinrichtungen für Auszubildende und Lehrkräfte. Es wird geschätzt, dass etwa 80% der Lehrkräfte ins Ausland geflohen sind bzw. andere Berufe ausüben und im Durchschnitt nur etwa ein Viertel der Lehrer und Lehrerinnen über die minimalen Qualifikationen zum Unterrichten verfügt. 70-80% der Schulgebäude wurden infolge der Kriegshandlungen zerstört. (vgl. GIZ 2015)

Angesichts der Tatsache, dass jährlich 400.000 Jugendliche erstmals auf den Arbeitsmarkt strömen, wäre ein nachhaltig hohes Wirtschaftswachstum nötig, um ausreichend Jobs für sie zu schaffen, die nicht nur prekär sind und die Subsistenz sichern.

3.2.2. Syrien

Die syrische Wirtschaft war vor dem Ausbruch des Bürgerkriegs durch einen großen öffentlichen und einen schwach entwickelten privaten Sektor gekennzeichnet. Ab den 2000er Jahren setzte eine wirtschaftliche Umstrukturierung vom Staatskapitalismus hin zu liberalen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ein, eine Folge der sich verschlechternden Ölexportbilanz. Die (verstaatlichte) Landwirtschaft war in der Vergangenheit ein wichtiger Arbeitgeber, mit im Jahr 2006 19% der Beschäftigten und einem Anteil von knapp 24% am BIP. (vgl. ILO 2009, 14ff.) Privatisierungen und die Streichung von Subventionen in der Landwirtschaft und starke Produktivitätssteigerungen innerhalb weniger Jahre führten zu massiven jährlichen Arbeitsplatzverlusten, vor allem für Frauen. Dies trug zur Binnenmigration vom Land in die Städte bei. In den Städten finden Frauen aber vor allem im öffentlichen Sektor Beschäftigung; die Landflucht führte in der Folge zu einer Aufblähung des informellen Sektors in den Städten. Von der Beschäftigung in der Privatwirtschaft ist der Großteil informell, ohne Registrierung bei der Sozialversicherung und mit einem großen Anteil selbständiger Beschäftigung. (vgl. ILO 2009, 3f.)

In den 2000er Jahren verschärfte der Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins Erwerbsalter die Beschäftigungslage. Die politische Krise im Libanon zwang syrische Arbeitskräfte zur Rückkehr nach Syrien und der große Zustrom von irakischen Flüchtlingen erhöhte noch den Angebotsdruck auf dem syrischen Arbeitsmarkt. (vgl. ETF 2005, 6, Fortuny/Al Hussein 2010, 6). Die Arbeitslosigkeit betraf in Syrien primär die Neueintretenden am Arbeitsmarkt, vor allem Jugendliche. So waren 2002 80% der Arbeitslosen 15-24 Jahre alt. (vgl. ETF 2005, 28) In Syrien war somit die Jugendarbeitslosigkeit ein drängendes Problem. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen blieb niedrig, im urbanen Bereich sind sie vor allem in der Verwaltung sowie im Gesundheits- und Bildungsbereich tätig. Unter den Personen mit höherem Abschluss (Universitäten, postsekundäre Institute) war die Arbeitslosigkeit vergleichsweise gering, allerdings gibt es Hinweise dafür, dass sie vielfach unterbeschäftigt und in Positionen tätig waren, die keinen höheren Abschluss erforderten. Zu berücksichtigen ist auch die Abwanderung von Akademikern ins Ausland. (vgl. ETF 2005, 28)

In Summe ist die Erwerbsintegration von Männern und Frauen mit rund 46% relativ gering. In der Landwirtschaft arbeiten gerade mal 14% aller Beschäftigten, im industriell-gewerblichen Bereich 33% und in den Dienstleistungen 53%. Etwa ein Drittel der Beschäftigung wird von der ILO als prekär eingestuft. Der Anteil der männlichen Bevölkerung, der nicht alphabetisiert ist, lag 2011 bei 10%, der der Frauen bei 22%.

3.2.3. Irak

2011 hatte der Irak schätzungsweise 31,7 Millionen Einwohner. (ILO 2011) Die Bevölkerungsstruktur weist große Ähnlichkeit mit anderen arabischen Ländern auf. Das heißt, die Bevölkerung ist infolge einer hohen Fertilität sehr jung. 2011 waren 41% der Bevölkerung jünger als 15 Jahre. Die durchschnittliche Haushaltsgröße liegt bei 6,4 Personen, wobei es eine Spanne zwischen 7,4 Personen in der Landbevölkerung und 6 Personen in der Stadtbevölkerung gibt. Der Bildungsgrad der Bevölkerung ist nicht sehr hoch, was die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten einschränkt: so haben etwa 38% der Bevölkerung keine formale Schulbildung; eine universitäre Ausbildung können 11% der Bevölkerung nachweisen. Letztere sind in hohem Maße in der öffentlichen Verwaltung, im Bildungs- und Gesundheitssystem tätig. Nur im öffentlichen Sektor gibt es stabile und gut bezahlte Jobs mit Karriereleitern; das bedeutet, dass es zur Verarmung von Haushalten kommt, in denen es keinen Staatsbediensteten gibt.

Die Erwerbsquote der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren-entspricht mit 44% etwa der von Syrien. 72% der Männer und 15,6% der Frauen im erwerbsfähigen Alter sind erwerbsaktiv. Letztere ist etwa gleich hoch wie in den meisten Nachbarländern. Die Alphabetisierungsquote ist fast gleich hoch wie in Syrien. 2011 waren ILO-Schätzungen zufolge (KILM) 14% der Männer und 20% der Frauen Analphabeten.

Der öffentliche Sektor ist ein wichtiger Arbeitgeber: 40% aller Beschäftigten arbeiten da, 45% der städtischen Erwerbstätigen und 28% der ländlichen, sowie 60% aller beschäftigten Frauen. Die große Abhängigkeit von der Ölindustrie und die geringe wirtschaftliche Diversifizierung stellen sich als große Herausforderung für die Wirtschaftspolitik dar. Hinzu kommen infolge niedriger Ölpreise schrumpfende Staatseinnahmen, die eine staatliche Ankurbelung der Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen durch den öffentlichen Sektor erschweren. In der Privatwirtschaft sind Frauen vor allem in der Landwirtschaft und im Dienstleistungsbereich tätig, Männer vor allem in der Bauwirtschaft und im Umfeld der Landesverteidigung. Der industriell-gewerbliche Bereich ist schwach entwickelt (18% aller Beschäftigten), nicht zuletzt weil er Schwierigkeiten hat, ausreichend qualifiziertes Personal zu rekrutieren. Das ist nicht zuletzt damit zu erklären, dass in der Privatwirtschaft nicht nur die Löhne gering sind, sondern auch der Grad der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist hoch (18%; 27% der weiblichen Jugendlichen und 17% der männlichen). Zwei Drittel aller Arbeitslosen sind junge Männer im Alter von 15-29 Jahren. Es sind vor allem besser qualifizierte Jugendliche im städtischen Bereich, die arbeitslos sind. Ähnlich wie in Pakistan liegen die Erwartungshaltung der Jugendlichen mit höherer Schulbildung und die tatsächlichen Arbeitsmarktmöglichkeiten weit auseinander (mismatch). Ohne die Stimulierung der Privatwirtschaft wird es zu keiner sozialen und wirtschaftlichen Stabilisierung kommen, nicht zuletzt weil es keine ausreichenden Jobs für Jugendliche gibt.

3.2.4. Somalia

Somalia ist einer der Krisenherde, aus dem weltweit die drittgrößte Zahl von Flüchtlingen kommt (Ende 2014 1,11 Millionen Menschen) und auch in Österreich zählte Somalia in den vergangenen Jahren zu den Herkunftsländern mit den zahlenmäßig meisten positiven Entscheidungen über Asylanträge. Die Zahl der in Somalia geborenen Bevölkerung erhöhte sich in Österreich von 142 im Jahr 2002 auf knapp 2.900 im Jahr 2015. Somalia ist seit 1988 von bewaffneten Konflikten betroffen und UNDP stellt fest: „Somalia remains one of the most complex environments in which to deliver assistance.“ 70% der somalischen Bevölkerung sind unter 30 Jahre alt, 42% sind im Alter von 14-29 Jahren. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen liegt gemäß UNDP bei 67%. Die Armutsrate liegt bei 73%, 68% der erwachsenen Bevölkerung sind Analphabeten.

3.2.5. Pakistan

Der Arbeitsmarkt von Pakistan ist mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Ein Aspekt ist der geringe Bildungsgrad, der ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für das Entwicklungspotenzial Pakistans ist. Nicht nur dass der Analphabetismus, insbesondere unter Frauen, sehr hoch ist, sondern auch der formale Bildungsgrad, der im Rahmen eines Schulsystems erworben wird. Darüber hinaus kommt ein Großteil der Wertschöpfung, nämlich 36%, aus dem informellen Sektor, der im Wesentlichen von kleinen Familienbetrieben getragen wird. Hier arbeiten Familienangehörige grosso modo ohne formelle Anstellung. Das erleichtert auch die Beschäftigung von Frauen, die in der Öffentlichkeit traditionsbedingt kaum sichtbar sein können. Auch Jugendliche steigen oft in den informellen Arbeitsbereich ein, was ihrer beruflichen Weiterbildung und einer etwaigen späteren Karriere anderswo nicht förderlich ist.

Die Erwerbsquote der Frauen lag 2011 bei etwas über 20%, während sie bei Männern bei über 70% lag. 75% der Frauen über 15 Jahren arbeiteten in der Landwirtschaft gegenüber 35% der Männer. Der Beitrag der Landwirtschaft zur Wertschöpfung liegt bei 22%.

Die geringe Erwerbsintegration von Frauen ist eng verknüpft mit der gesellschaftlichen Rolle der Frau, einer vergleichsweise geringen Bildung, einem frühen Heiratsalter und einer relativ hohen

Fertilität. Der Zugang zum Bildungssystem hat sich zwar verbessert, aber weiterhin sind 54% der Frauen und 30% der Männer Analphabeten. Unter den Jugendlichen (15-24) ist die Analphabetenquote auf 20%, unter den Mädchen auf 40% geschrumpft. Unter den erwerbsaktiven Jugendlichen haben etwa ein Drittel nicht mehr als ein Jahr Schulbildung, ein Viertel haben eine Primärausbildung, und nur etwa 5% der Erwerbsbevölkerung haben eine universitäre Ausbildung. (ILO 2013)

Was die Jugendlichen anbelangt, so arbeitet der Großteil in der Landwirtschaft (42%), gefolgt von den Dienstleistungen (30%). In der Verarbeitenden Industrie arbeiten etwa 20% aller Jugendlichen und 8% in der Bauwirtschaft. Es mag überraschen, dass auch Jugendliche mit einer höheren Ausbildung oft arbeitslos sind. Das ist ein Indikator dafür, dass die Ausbildungsinhalte nicht immer mit den Arbeitsmarktanforderungen übereinstimmen (mismatch). Die Grundproblematik dürfte die geringe Anwendungsorientierung der Ausbildung sein. Das gilt auch für die universitäre Ausbildung. Die Erwartungen der Absolventen höherer Schulen sind in Bezug auf Löhne und Karrieremöglichkeiten sehr hoch, können aber in der Realität häufig nicht realisiert werden.

3.3. Qualifikations- und Erwerbsstruktur der Flüchtlinge in ausgewählten Ländern Europas

Der ‚Aktuelle Bericht‘ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB 2015) berichtet, dass das IAB für Deutschland mit einem Zuzug von jeweils einer Million Flüchtlinge 2015 und 2016 rechnet. Etwas mehr als ein Viertel der Flüchtlinge sind unter 15 Jahre alt, weitere 27% sind zwischen 16 und 24 Jahren. Das bedeutet, dass das Bildungspotenzial der jungen Flüchtlinge hoch ist, aber auch der Integrations- und Förderbedarf im Aus- und Weiterbildungssystem. Die Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter ist schlechter als die der jüngst zugewanderten Arbeitsmigranten. So hatten etwa 15% keinen Hauptschulabschluss, 38% einen Haupt- oder Realschulabschluss und 20% eine akademische Ausbildung.

Die Beschäftigungsquoten der anerkannten Flüchtlinge sind noch gering und liegen zwischen 25% und 38%, nicht zuletzt weil erst nach dem erfolgreichen Abschluss des Asylverfahrens die Erwerbsintegration beginnt. Die Beschäftigung der Flüchtlinge ist viel stärker als die der Migranten auf das Hotel- und Gastgewerbe und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen beschränkt. Im verarbeitenden Gewerbe und in den Gesundheitsdiensten sind sie kaum vertreten. Das bedeutet, dass sich vor allem der Wettbewerb unter bestimmten Migrantengruppen und Flüchtlingen erhöhen wird.

Eine Auswertung der Arbeitsmarktintegration von früheren Flüchtlingswellen in Deutschland zeigt, dass die Qualifikationsstruktur der jüngsten Zuwanderung nicht sonderlich von der früherer

Flüchtlingswellen abweicht. Sie zeigt auch, dass es lange dauert, bis Flüchtlinge erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen können. In den 1990er Jahren erreichte die Beschäftigungsquote der vormaligen Flüchtlinge erst nach fünf Jahren 50%, und erst nach 15 Jahren 70%. Somit brauchte es 15 Jahre bis es keinen Unterschied im Erwerbsverhalten von Flüchtlingen und anderen Migrantengruppen gab. In der Studie wird allerdings darauf verwiesen, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt in der Zwischenzeit merklich verändert haben und Flüchtlinge in den Genuss von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und sonstigen arbeitsmarktpolitischen Förderungen kommen, die einen viel rascheren Erwerbseinstieg ermöglichen sollten.

Eine differenzierte Studie zur Erwerbsbeteiligung der anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten in der Schweiz (Spadarotto et al. 2014) zeigt, dass es auch in der Schweiz relativ lange dauerte, bis Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten. Im ersten Jahr war die Erwerbstätigenquote relativ rasch bei etwa 20%, stieg aber im Anschluss daran nur mehr langsam und erreichte erst nach etwa zehn Jahren 61%. Für den schwierigen Erwerbseinstieg war neben anderen Faktoren vor allem der Inländerschutz verantwortlich, d.h. die Bevorzugung von inländischen Arbeitskräften. Mit der Abschaffung des Inländervorrangs am 1.4.2006 hat sich die Erwerbsintegration von Flüchtlingen rasch verbessert. Zum Zeitpunkt der Erhebung hatten die Flüchtlinge in der Schweiz eine Erwerbstätigenquote von knapp 50%. Das ist wenig im Vergleich zu den Schweizern und den Arbeitsmigranten aus der EU. Wenn man jedoch die multiplen Herausforderungen von Flüchtlingen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt berücksichtigt (fehlende Sprachkenntnisse, fehlendes Netzwerk, meist fehlende Anerkennung ihrer Ausbildung, Barrieren auf dem Arbeitsmarkt wie Bewilligungspflicht bei Stellen- und Berufswechsel), überrascht es nicht, dass die Erwerbstätigenquote geringer ist als unter Personen ohne Zugangsbarrieren.

Schweden ist ein weiteres Land, das Flüchtlinge in hohem Maße aufnimmt. Die Studie von Ruist (2013) zeigt, dass die Erwerbsintegration von Flüchtlingen keinen negativen Effekt auf die Beschäftigung von Einheimischen oder Migranten aus hoch entwickelten Ländern hat, dass aber die Erwerbschancen von Migranten aus ärmeren Ländern unter dem verstärkten Wettbewerb zu leiden hatten. Die Studie fokussiert auf die erwerbsfähige Flüchtlingsbevölkerung zwischen 1999 und 2007. Der Großteil der Flüchtlinge kam aus dem vormaligen Jugoslawien, aus Afghanistan und Somalia. Im Schnitt war der Arbeitsmarkterfolg schwach, mit einer Erwerbsintegration von 39% nach fünf Jahren. Auch die Tätigkeiten, die ausgeübt wurden, entsprachen oft bei weitem nicht ihrem Bildungsgrad. Der Verdrängungseffekt von wenig qualifizierten Arbeitskräften aus Entwicklungsländern war in der Folge signifikant. Jedoch hat die Flüchtlingsintegration einen deutlich positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum ausgeübt und insgesamt zu keinem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Bevelander & Irastorza (2014).

4. Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte der Zuwanderung

In diesem Abschnitt werden die volkswirtschaftlichen Effekte des Zustroms von Flüchtlingen in den nächsten Jahren sowie die budgetären Auswirkungen eingehend untersucht. Die Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte erfolgt mit Hilfe des Makromodells *PuMA* des Instituts EcoAustria. Mit der detaillierten Abbildung der Bevölkerungsstruktur und des Arbeitsmarktes eignet sich das Modell besonders für die Analyse von Migrationsbewegungen. Mit Vorgängerversionen dieses Modells wurden unter anderem bereits die Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung Österreichs für Angehörige aus den Neuen EU-Mitgliedstaaten (Berger et al., 2011), die Einführung der kriteriengeleiteten Zuwanderung (Biffel et al., 2010) sowie die Zuwanderung in den 1990er und 2000er Jahren (Berger et al., 2009a) analysiert. Die ökonomischen Auswirkungen werden für den kurz- und längerfristigen Zeitraum (bis 2030) berechnet. Da bezüglich einzelner Charakteristika der Flüchtlinge eine gewisse Unsicherheit besteht, wird eine Sensitivitätsanalyse hinsichtlich der Bildungsstruktur und damit auch des Potenzials der Integration in den Arbeitsmarkt durchgeführt.

Um die ökonomischen Auswirkungen zu bestimmen, muss eine Situation ermittelt werden, die sich ergeben würde, falls keine zusätzlichen Flüchtlinge nach Österreich kommen würden. Dieses Szenario wird im Folgenden als Basisszenario bezeichnet. Erst die Divergenz zwischen den Analyseszenarien, inklusive Anstieg von Asylwerbern, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten, und dem Basisszenario ermöglicht eine Abschätzung der Effekte der deutlich höheren Zuwanderung.

Auf einen expliziten Überblick über die wissenschaftliche Literatur zu den ökonomischen Auswirkungen von Migration wird in der vorliegenden Studie verzichtet,¹¹ es wird in der Folge aber auf aktuelle Studien zum Thema Flüchtlinge eingegangen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die wissenschaftlichen Ergebnisse deutlich machen, dass Migration die Wirtschaftsleistung eines Landes erhöht und durchaus als wirksames Mittel gesehen werden kann, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes zu erhöhen. Hinsichtlich der Effekte auf die durchschnittlichen Löhne und die Arbeitslosigkeit kommt die Literatur zu dem Ergebnis, dass Migration kurzfristig moderat negativ auf die Löhne wirkt und die Arbeitslosigkeit etwas erhöht. In der längeren Frist sind die Auswirkungen aber gering bzw. sogar neutral.

Gleichzeitig zeigen die wissenschaftlichen Ergebnisse aber auch, dass die Qualifikation der Migranten starken Einfluss auf die volkswirtschaftlichen Effekte ausübt. Eine bessere Qualifikation von Zuwanderung generiert positive Wachstumseffekte, führt zu einer Lohnkompression zwischen

¹¹ Ein ausführlicher Literaturüberblick findet sich etwa in Berger et al. (2011).

den einzelnen Ausbildungsgruppen und übt positive Effekte auf den öffentlichen Finanzierungssaldo aus. Dementsprechend beeinflussen nicht nur die Zahl der Flüchtlinge, sondern auch deren Qualifikationen die ökonomischen Auswirkungen des aktuellen Zustroms.

Die Ermittlung der budgetären Effekte der Zuwanderung basiert auf der einen Seite auf den Modellergebnissen und auf der anderen Seite auf der Berücksichtigung der besonderen Ausgaben, die mit der Versorgung von Asylwerbern bzw. Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten verbunden sind. Die Eingliederung der anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten in den Arbeitsmarkt impliziert sowohl zusätzliche öffentliche Einnahmen z.B. in Form von Sozialversicherungsbeiträgen oder Lohn- und Einkommensteuer, als auch höhere Ausgaben, wie Ansprüche auf Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe oder Mindestsicherung. Diese finanziellen Auswirkungen sind durch das Makromodell sehr gut abschätzbar. Daneben entstehen aber auch Kosten, die nicht explizit im Modell abgebildet sind und separat ermittelt werden. Dazu gehören etwa die Grundversorgung von Asylwerbern, die Kosten für das Asylverfahren etc. Diese führen zu einer Ausweitung des öffentlichen Konsums bzw. von öffentlichen Transfers. Die gesamten budgetären Auswirkungen ergeben sich dann durch die Zusammenführung dieser beiden Berechnungen. Des Weiteren impliziert der höhere öffentliche Konsum zusätzliche Wachstumseffekte. Diese sind in der Modellsimulation berücksichtigt.

Im Folgenden werden zunächst die Annahmen dargestellt, welche für die Simulation der volkswirtschaftlichen Effekte getroffen werden. Dazu gehören Annahmen über Anzahl und Qualifikation der Asylwerber, anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten in der Zukunft. Die weitere Entwicklung der Asylwerber- und Asylbescheidzahlen kann naturgemäß lediglich abgeschätzt werden. Dementsprechend kann und sollte die in diesem Bericht vorgenommene ökonomische Bewertung auch upgedatet und verfeinert werden, wenn bessere Informationen zur Verfügung stehen. Auch die Annahmen über spezifische Arbeitsmarktcharakteristika der Flüchtlinge, soweit diese für den Grad der Arbeitsmarktintegration relevant sind, beeinflussen die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Volkswirtschaft. Dazu werden insbesondere Informationen aus Schweden herangezogen. Dort sind seit dem Beginn der 1990er Jahre zahlreiche Migranten aus dem Nahen- und Mittleren Osten aufgenommen worden. Die Erfahrungen aus Schweden bieten daher Anhaltspunkte für die Arbeitsmarktintegration vergleichbarer Personengruppen. Alternativ könnte auf Integrationserfahrungen mit Flüchtlingen aus Afghanistan und Syrien in der Schweiz und in Deutschland verwiesen werden (Brücker et al. 2015b, Morlok & Liechti 2014). Hier liegen jedoch keine so differenzierten Daten wie für Schweden vor. Im zweiten Teil des Kapitels werden die volkswirtschaftlichen Simulationsergebnisse dargestellt und diskutiert und auch die Ergebnisse der beiden anderen Szenarien präsentiert. Im folgenden Kapitel 5 wird eine detaillierte Abschätzung der kurzfristigen budgetären Wirkungen, teilweise basierend auf diesen Simulationsergebnissen, ermittelt.

4.1. Annahmen für die Modellsimulation

Ein erster Schritt für die Modellsimulation besteht in der Bestimmung des Analyseszenarios in Hinblick auf die Anzahl der Asylwerber und deren Anerkennungsquoten, sowie weiterer Charakteristika, wie Alter, Ausbildung, und Erwerbsneigung betreffend die anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten. Basierend auf den vorhandenen Informationen ist davon auszugehen, dass sich die Flüchtlinge in einer Reihe von Eigenschaften von der in Österreich ansässigen Bevölkerung unterscheiden. So ist von einer unterschiedlichen Altersstruktur, aber auch Ausbildungsstruktur auszugehen. Des Weiteren ist anzunehmen, dass die Erwerbsneigung der Flüchtlinge signifikant unter jener der heimischen Bevölkerung bzw. von Personen, die aus dem EU-Raum nach Österreich zuwandern, liegt. Diese Unterschiede müssen für die Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte berücksichtigt werden.

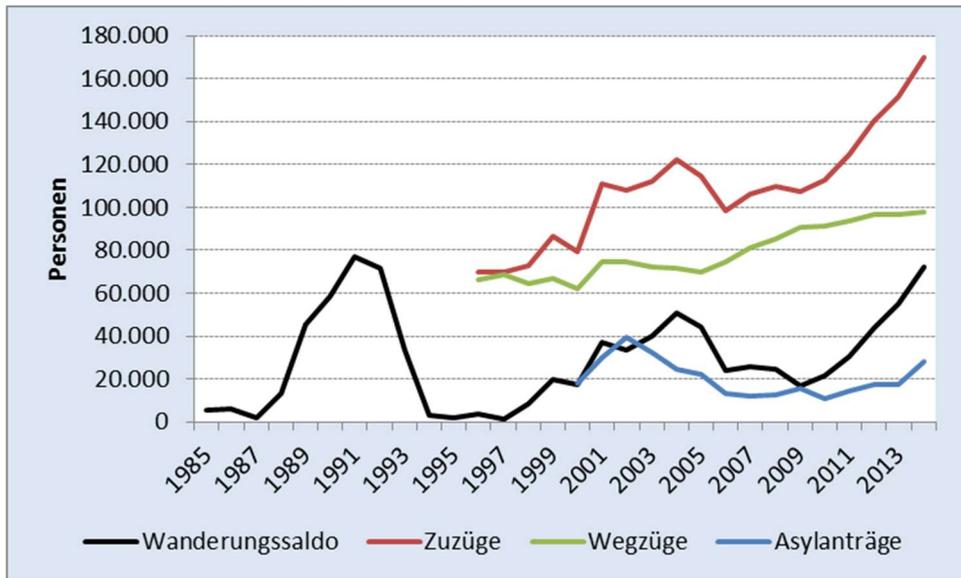
Annahme über die Anzahl der Asylwerber in den nächsten Jahren

Zuwanderung nach Österreich spielte in den letzten dreißig Jahren immer eine wichtige Rolle und übte einen Einfluss auf die Bevölkerungsgröße, -zusammensetzung und auf den Arbeitsmarkt aus. Dabei findet aber kein gleichmäßiger Strom an Zuwanderung statt, sondern das Ausmaß ist in aller Regel von besonderen internationalen Ereignissen geprägt. Abbildung 4 stellt die Nettozuwanderung, also Zuwanderung abzüglich Abwanderung, für den Zeitraum 1985 bis 2014 dar, sowie die Zu- und Wegzüge getrennt ab dem Jahr 1996. In diesem Zeitraum zeigen sich drei besonders markante Wellen der Zuwanderung. Die erste Welle in den Jahren 1989 bis 1993 war die Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion und insbesondere des Krieges in Jugoslawien. Die Spitze wurde im Jahr 1991 mit einer Nettozuwanderung im Ausmaß von knapp 77.000 Personen erreicht. Die zweite Welle steht im Zusammenhang mit einem Anstieg der Zahl der Asylwerber sowie dem Beitritt der osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten und fand in den Jahren 2001 bis 2005 statt. Die dritte Welle begann im Jahr 2011 und stand vorerst im Zusammenhang mit der Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes für die neuen EU-Mitgliedstaaten. Dieser Anstieg wird durch den derzeitigen Zustrom an Asylwerbern noch zusätzlich verstärkt. Das Ausmaß von Zu- und Abwanderung übersteigt dabei die Nettozuwanderung erheblich. So betragen zuletzt im Jahr 2014 die Zuzüge mehr als 170.000 Personen. Die Nettozuwanderung wird gedämpft durch eine beträchtliche Anzahl an Wegzügen aus Österreich. Diese näherten sich im Jahr 2014 beinahe 100.000 Personen an.

Über den gesamten Zeitraum bilden Asylwerber eine relevante, im Zeitverlauf jedoch größtmäßig schwankende Untergruppe der Zuwanderer nach Österreich. Seit dem Jahr 2000 gab es in Österreich jährlich im Durchschnitt rund 20.600 Asylanträge. Nach dem Anstieg in den Jahren 2001 bis 2003, insbesondere aus den Ländern Afghanistan, Irak, Serbien, Russland und der Türkei, ist die Zahl der Asylwerber wieder zurückgegangen und ist im Jahr 2010 auf den niedrigsten Stand seit

dem Jahr 2000 zurückgefallen. Erst im Jahr 2014 ist ein signifikanter Sprung auf über 28.000 Asylanträge festzustellen.

Abbildung 4: Nettozuwanderung (1985-2014), Zuzüge (1996-2014) und Wegzüge (1996-2014) in Österreich sowie Asylanträge (2000-2014)



Quelle: Statistik Austria.

Die Anerkennungsquote von Asylwerbern unterschied sich stark nach Herkunftsregion, lag aber im Schnitt der letzten Jahre bei etwa 28% oder rund 5.000 anerkannten Flüchtlingen jährlich. Mit dieser Quote lag Österreich etwa im EU-Schnitt (Biffel 2014).

Das im Folgenden behandelte Analyseszenario geht von einem markanten Anstieg der Asylanträge aus. Es wird unterstellt, dass im Jahr 2015 die Anträge auf das Niveau von 95.000 ansteigen werden. Für die Jahre 2016 bis 2018 wird im Folgenden von einem weiteren Zuwachs auf 100.000 Asylanträge ausgegangen. In dieser Zahl ist bereits der Familiennachzug inkludiert. Ab dem Jahr 2019 wird von einer Normalisierung der Lage ausgegangen. Somit ergibt sich im Zeitraum 2015-2018 in Summe eine Anzahl von 395.000 Asylanträgen. Für das Basisszenario, das zur Bestimmung der Effekte den Analyseszenarien gegenübergestellt wird, unterstellen wir, dass das Niveau des Jahres 2013, im Ausmaß von 17.500 Asylanträgen, für die zukünftigen Jahre beibehalten wird. Das Szenario ist in Tabelle 3 dargestellt. Somit basieren die nachfolgend dargestellten Ergebnisse auf einem Anstieg der Asylwerber im Ausmaß von 77.500 Anträgen im Jahr 2015 und 82.500 für die Jahre 2016 bis 2018.

Tabelle 3: Darstellung der Anzahl der Asylanträge im Analyseszenario

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	...
Basisszenario	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500	17,500
Hauptszenario	95,000	100,000	100,000	100,000	17,500	17,500
Differenz	77,500	82,500	82,500	82,500	0	0

Quelle: EcoAustria.

Für die weiteren Berechnungen gehen wir davon aus, dass sich die zusätzlichen Asylwerber auf die fünf Herkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Pakistan und Somalia verteilen. Der Anteil für die jeweiligen Länder basiert auf der Asylstatistik des Bundesministeriums für Inneres (BMI). Hierzu werden die jeweiligen Anteile an den Asylanträgen aus diesen fünf Ländern im Zeitraum Jänner bis September 2015 abzüglich der Anträge des Zeitraums Jänner bis September 2013 herangezogen. Dies spiegelt das zusätzliche Aufkommen an Asylanträgen gegenüber 2013 aus den jeweiligen Herkunftsländern wider. Auf Basis der Daten des BMI für den Zeitraum Jänner bis Juni 2015 wird die entsprechende positive Anerkennungsquote der Asylverfahren verwendet¹². Die Informationen sind in Tabelle 4 zusammengefasst.

Tabelle 4: Asylanträge (Jänner bis September 2015) und Anerkennungsquote (Jänner bis Juni 2015)

Herkunftsland	Anträge Jän.-Sept. 2015 abzüglich Jän.-Sept. 2013	Ermittelte Anteile an zus. Asylwerber	Positive Anerkennungsquote*
Syrien	15.586	40,5%	96%
Afghanistan	10.847	28,2%	48%
Irak	8.719	22,7%	45%
Pakistan	1.928	5,0%	8%
Somalia	1.401	3,6%	74%
Gesamt	38.481	100,0%	65,5%

* Diese Zahl umfasst sowohl Asylberechtigte als auch subsidiär Schutzberechtigte nach Ausschöpfen des Instanzenzuges.

Quelle: Asylstatistik des BMI.

Wendet man diese Informationen auf die unterstellten zusätzlichen 77.500 Asylwerber des Jahres 2015 an, dann ergibt Tabelle 5, dass von den 77.500 Personen rund 50.800 Personen eine positive Anerkennung und somit rechtmäßig in Österreich ein Aufenthaltsrecht und einen regulären Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Für die Jahre 2016 bis 2018 ist demnach von 54.000 Anerkennungen auszugehen. Gegeben, dass Asylwerber aus Syrien eine deutlich höhere positive Anerkennungsquote aufweisen als Asylwerber aus anderen Ländern, steigt der Anteil der Personen aus Syrien mit positiver Anerkennung an den gesamten zusätzlichen Asylwerbern deutlich an. Somit stammen im Analyseszenario 59% der Personen mit positiver Anerkennung aus Syrien, 21%

¹² Die Anerkennungsquote für Afghanen dürfte in Zukunft jedoch geringer ausfallen; der Verbleib in Österreich längerfristig als subsidiär Schutzberechtigte erhalten bleiben.

aus Afghanistan und 16% aus dem Irak. Die Herkunftsländer Pakistan und Somalia spielen demgegenüber eine eher untergeordnete Rolle.

Tabelle 5: Unterstellte Verteilung der Asylwerber und positive Anerkennungen nach Herkunftsland (auf Basis der zusätzlichen Asylwerber des Jahres 2015)

Herkunftsland	Asylwerber	Anerkennungen	Anteile nach Herkunft
Syrien	31.390	29.980	59%
Afghanistan	21.845	10.486	21%
Irak	17.560	7.902	16%
Pakistan	3.883	311	1%
Somalia	2.822	2.088	4%
Gesamt	77.500	50.767	100%

Quelle: EcoAustria.

Von Bedeutung für die Simulation ist neben der positiven Anerkennungsquote auch die zeitliche Verteilung der Anzahl der beendeten Asylverfahren, da erst ab diesem Zeitpunkt ein Zugang zum Arbeitsmarkt abseits von Bedarfsprüfungen und Kontingentierungen möglich ist. Gegeben den derzeitigen Informationsstand gehen wir in dieser Studie davon aus, dass im Jahr 2015 mit rund 20.000 rechtskräftig positiven Erledigungen von Asylverfahren zu rechnen ist. Gegeben, dass das Personal des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl in den folgenden Jahren schrittweise aufgestockt wird, die durchschnittliche Verfahrensdauer infolge des Anstiegs positiver erstinstanzlicher Bescheide zurückgeht und der Aufwand für den in Zukunft steigenden Familiennachzug geringer ausfällt als für Asylbescheide, gehen wir von einem deutlichen Anstieg der rechtskräftig positiven Erledigungen in den Folgejahren aus. Das unterstellte zeitliche Muster ist in Tabelle 6 dargelegt.

Tabelle 6: Zeitlicher Verlauf der rechtskräftig positiven Anerkennungen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rechtskräftig positive Erledigungen	20.000	40.000	51.800	51.800	51.800	23.400

Quelle: EcoAustria.

Alters- und Ausbildungsstruktur

Neben der Anzahl der Flüchtlinge sind auch noch deren Charakteristika von Bedeutung. Solche Merkmale betreffen insbesondere die Alters- und die Ausbildungsstruktur. Dies ist von Interesse, da Kinder vorerst noch nicht am Arbeitsmarkt partizipieren, jedoch in der Zukunft berücksichtigt werden müssen. Die Altersstruktur der Flüchtlinge aus dem Jahr 2014 wird Informationen von

Eurostat entnommen und ist in Tabelle 7 dargestellt. Infolge fehlender Informationen über die derzeitige bzw. zukünftige Altersstruktur muss auf diese Daten zurückgegriffen werden. Es scheint jedoch plausibel, von einer vergleichsweise jüngeren Bevölkerungsstruktur auszugehen.¹³ Die Daten zeigen, dass von den unterstellten rund 50.800 anerkannten Personen ein markanter Anteil jünger als 14 Jahre ist (rund 9.950) und somit noch nicht auf dem Arbeitsmarkt partizipiert.

Tabelle 7: Unterstellte Altersstruktur für die Flüchtlinge auf Grundlage der Struktur gem. Eurostat

Altersgruppen	Anteil	in Personen
0-13jährige	19,60%	9.951
14-17jährige	10,65%	5.405
18-34jährige	50,92%	25.850
35-64jährige	18,33%	9.308
65+jährige	0,50%	254
Gesamt	100%	50.767

Quelle: Eurostat, asylum statistics, eigene Berechnungen.

Eine gewisse Unsicherheit besteht bezüglich der Ausbildungsstruktur der Flüchtlinge. Diese Unsicherheit spiegelt sich auch in der medialen Diskussion wider. Informationen über derzeit in der EU ansässige Migranten sind nicht anwendbar, da davon auszugehen ist, dass vor dem Anstieg der Asylwerberzahlen insbesondere Personen mit höherem Ausbildungsniveau einen verstärkten Anreiz und auch die Möglichkeiten hatten, nach Europa zu emigrieren.

Gegeben den starken aktuellen und noch erwarteten Zustrom kann man davon ausgehen, dass die Bildungsstruktur in den Herkunftsländern eine gute Abschätzung der Bildungsstruktur der Flüchtlinge bietet. Daher wird für das **Hauptzenario** eine Entsprechung mit der durchschnittlichen Bevölkerung in den Herkunftsländern unterstellt. Öffentlich zugängliche Daten zum Bildungsstand der Bevölkerung in den fünf unterstellten Herkunftsländern liegen gegenwärtig nur in Syrien vor, siehe Tabelle 8. Demnach sind rund 78% der syrischen Bevölkerung gering qualifiziert, knapp 10% verfügen über akademische Ausbildung und knapp 13% über mittlere Qualifikation.¹⁴ Anzumerken ist, dass die Bildungsstruktur bei syrischen Männern etwas besser ist als jene bei Frauen.

¹³ Einen Hinweis darauf, dass sich die Altersstruktur nur in geringem Ausmaß ändert, liefert der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015). Für Deutschland zeigen die Daten, dass sich trotz deutlichen Anstiegs der Asylanträge im Jahr 2014 gegenüber früheren Jahren die Altersstruktur der jüngeren Asylwerber bzw. der Anteil der 0-25jährigen nicht spürbar verändert hat.

¹⁴ Es ist zu beachten, dass in einigen der in diesem Abschnitt zitierten Quellen detailliertere Unterteilungen vorgenommen wurden. So setzen sich etwa die 78% gering Qualifizierten aus „Illiterate“ (19%), „Literate“ (32%), „Elementary“ (18%) und „Preparatory“ (14%) zusammen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Konsistenz zwischen den verschiedenen Datenquellen wurden diese Informationen in drei Ausbildungsgruppen zusammengefasst.

Diese Zahlen korrespondieren gut mit einigen anderen Untersuchungen. In einer Analyse des Ifo zitieren Battisti und Felbermayr (2015) Umfragedaten von im Jahr 2013 in der Türkei ankommenden syrischen Flüchtlingen. Demnach verfügen 9% über einen Hochschulabschluss, 11% besitzen Abitur und 80% weisen maximal Pflichtschulabschluss auf.¹⁵ Auch aktuelle Zahlen vom IAB (Brücker 2015b) für Deutschland deuten auf eine vergleichbare Bildungsstruktur der Flüchtlinge hin. Demnach haben 71% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Erwerbslosen aus den Kriegs- und Bürgerkriegsländern keine abgeschlossene Berufsausbildung, 8% mittlere Berufsabschlüsse und 8% akademische Abschlüsse. Für Österreich hat das AMS in der Aussendung „Spezialthema zum Arbeitsmarkt“ vom September 2015 festgehalten, dass von den beim AMS gemeldeten anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten 82,3% höchstens einen Pflichtschulabschluss aufwiesen und 14,7% eine dem Lehrabschluss vergleichbare Ausbildung oder darüber hinaus.¹⁶

Eine Befragung von zwischen Jänner und August 2015 in Deutschland aufgenommenen Asylwerbern, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Deutschland vorgenommen hat, zeigt eine etwas bessere Ausbildungsstruktur.¹⁷ Die Befragung basiert auf 28.000 befragten Personen aus Syrien und 105.000 Asylwerbern insgesamt. Gemäß dieser Befragung weisen syrische Asylwerber eine bessere Bildungsstruktur auf als jene aus den anderen Ländern.¹⁸ Gewichtet man diese Zahlen mit der Verteilung der Herkunftsländer in Österreich, dann ergibt die daraus resultierende Struktur für eine **Sensitivitätsanalyse** eine im Vergleich zum Hauptszenario günstigere und höher qualifizierte Bildungsstruktur. Demnach sind rund 62% der Flüchtlinge gering qualifiziert, rund 17% verfügen über akademische Ausbildung und knapp 21% über mittlere Qualifikation.

¹⁵ Wie in den Daten über die syrische Bevölkerung sind in dieser Gruppe auch viele Personen, die Analphabeten sind bzw. nur einen Grundschulabschluss haben.

¹⁶ Im Allgemeinen ist das Arbeitslosigkeitsrisiko von Personen mit geringer Qualifikation höher als jenes von besser ausgebildeten Personen. Dementsprechend sind Beschäftigte im Durchschnitt besser gebildet als Arbeitslose.

¹⁷ Siehe Online-Artikel des Mitteldeutschen Rundfunks (mdr), <http://www.mdr.de/nachrichten/syrische-fluechtlinge-bestens-ausgebildet100.html>.

¹⁸ 25% der befragten Personen aus Syrien gaben an, eine Hochschule besucht zu haben. Ebenso viele haben ein Gymnasium besucht, 17% eine Grundschule und 23% eine Mittelschule. Lediglich 3% haben keine Schulbildung.

Tabelle 8: Informationen über die Ausbildungsstruktur

Quelle	Bevölkerungsgruppe	Geringe Qualifikation	Mittlere Qualifikation	Hohe Qualifikation
Central Bureau of Statistics Syria	Gesamtbevölkerung Syrien	77,9%	12,6%	9,5%
Battisti und Felbermayr (2015)	Umfrage unter Flüchtlingen in der Türkei	80,0%	11,1%	8,9%
IAB, Brücker (2015b) (Deutschland)	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Erwerbslose	71,0%	8,0%	8,0%
Arbeitsmarktservice (Österreich)	Beim AMS gemeldete anerkannte Flüchtlinge u. subs. Schutzberechtigte	82,3%	14,7%	
BAMF (Deutschland); Gewichtung n. Herkunft in Ö	Befragung unter Flüchtlingen in Deutschland	62,1%	20,8%	17,1%

Einteilung in 3 Bildungsgruppen von den Autoren vorgenommen, entsprechend der Einteilung lt. ISCED 1997: Gering: ISCED 0-2, Mittel ISCED 3-4, Hoch ISCED 5-6.

Allfällig auftretende Differenz zu 100%: Keine Angaben.

Arbeitsmarktcharakteristika

Neben der Abschätzung des Potenzials der anerkannten Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten ist es für die Simulation notwendig, deren zu erwartende Arbeitsmarktcharakteristika zu ermitteln. Dazu gehören die Arbeitsmarktpartizipation, die Arbeitslosenquote und die Produktivitäts- bzw. Lohnunterschiede gegenüber der heimischen Bevölkerung. Als Basisinformation dafür steht der anonymisierte Labour Force Survey (LFS) zur Verfügung, der jedoch insbesondere für Österreich wenig detaillierte Informationen über die Herkunft von Migranten enthält. Nach Geburtsland lassen sich Migranten lediglich in jene aus EU-Mitgliedstaaten bzw. jene aus Drittstaaten unterscheiden. Für Schweden, das einen hohen Anteil an Migranten aus dem Nahen Osten aufweist, steht die Kategorie Nordafrika und Naher und Mittlerer Osten als Herkunftsregion zur Verfügung. Die schwedischen Informationen können daher als guter Ansatzpunkt für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen dienen. Für das Asylszenario wird die Erwerbsquote von Migranten aus dieser Herkunftsregion in Schweden auf Österreich übertragen. Hinsichtlich der Arbeitslosenquote wird die Differenz in der Arbeitslosenquote dieser Migranten zur schwedischen Bevölkerung herangezogen. Diese Zahlen deuten auf eine deutlich höhere Arbeitslosenquote hin. Für die Produktivitätsunterschiede zwischen den anerkannten Flüchtlingen bzw. Schutzberechtigten und der Bevölkerung in Österreich werden, basierend auf österreichischen Daten, die Löhne von Migranten aus Drittstaaten den Löhnen der heimischen Bevölkerung und Migranten aus dem EU-Raum gegenübergestellt und die Abweichung in das Modell übernommen.

Nachfolgend ist in Tabelle 9 die Erwerbsquote der Flüchtlinge dargestellt, welche in das Modell übernommen wurde. Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit ergeben die Berechnungen, dass z.B. für die Flüchtlinge mit mittlerer Qualifikation die Arbeitslosenquote im Schnitt um 15,1 Prozentpunkte höher liegt als die Arbeitslosenquote von Österreichern und EU-Migranten mit mittlerer Qualifikation. Für hochqualifizierte Personen (ISCED 5-6 nach ISCED 1997) liegt sie um 18,2 Prozentpunkte höher, für Geringqualifizierte (ISCED 0-2) um 21,2 Prozentpunkte.

Tabelle 9: Unterstellte Erwerbsquoten von Flüchtlingen für die Modellsimulation

Erwerbsquote nach Alter in %	Geringe Qualifikation	Mittlere Qualifikation	Hohe Qualifikation
20-24	63,4	81,4	-
25-39	70,7	78,5	79,7
40-54	64,1	76,9	84,2
55-69	31,2	46,8	66,4

Geringqualifiziert steht für ISCED 0-2, Mittlere Qualifikation für ISCED 3-4 und Hohe Qualifikation für ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: Anonymisierte Daten des Labour Force Survey für Schweden, eigene Berechnungen.

Darüber hinaus wird in den Simulationen berücksichtigt, dass die Integration der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten in den Arbeitsmarkt eine gewisse Zeit benötigt. Aus den schwedischen Daten wurden daher auch Informationen darüber gewonnen, wie gut Personen in den ersten Jahren relativ zu Personen, die schon längere Zeit im Land leben, in den Arbeitsmarkt integriert sind. In Tabelle 10 sind die Beschäftigungsquoten (d.h. der Anteil an Asyl- bzw. Schutzberechtigten im erwerbsfähigen Alter, die einer Beschäftigung nachgehen) dargestellt, die auf dieser Grundlage ermittelt wurden. Gemäß diesen Daten sind 43,5% der Asyl- bzw. Schutzberechtigten beschäftigt. Man erkennt deutlich die mäßige Integration in den Arbeitsmarkt von Personen in den ersten Jahren nach Anerkennung. Im Schnitt beträgt die Beschäftigungsquote in den ersten fünf Jahren lediglich 36% und ist damit deutlich geringer. Dabei zeigen sich auch deutliche Unterschiede nach Bildungsgrad der Flüchtlinge. So weisen hochqualifizierte Personen mit einer Beschäftigungsquote von knapp 55% auch kurzfristig deutlich bessere Beschäftigungschancen auf. Diese Zahlen stimmen verhältnismäßig gut mit der Erwerbsintegration von Tschetschenen in Österreich überein. Nach Information des ZSI bzw. von Statistik Austria¹⁹ waren in den Jahren 2008-2010 45% der Tschetschenen in Österreich erwerbstätig. In den Jahren davor war die Integration in den Arbeitsmarkt noch deutlich schlechter und lag im Schnitt der Jahre 2004-2009 bei rund 30%.²⁰ Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede in Abhängigkeit der Qualifikationsstruktur.

¹⁹ Siehe den Artikel in „Die Presse“ vom 27.9.2015,

Weblink: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/4830120/Arbeit-als-Schlüssel-zur-Integration>.

²⁰ Kurzfristig (zwischen 2004 und 2007) lag die Beschäftigungsquote bei lediglich rund 20%. Es ist daher durchaus im Bereich des Möglichen, dass sich die in der vorliegenden Studie angenommenen (eher positiven) kurzfristigen Beschäftigungszahlen basierend auf Erfahrungen aus Schweden in der Realität anders entwickeln.

Tabelle 10: Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen für die Modellsimulation nach Bildungsgrad

Beschäftigungsquote (in %)	Geringe Qualifikation	Mittlere Qualifikation	Hohe Qualifikation	Insgesamt
Kurzfristig (bis zu 5 Jahre nach Asylantrag)	34,1	42,1	54,4	36,3
Insgesamt	40,7	53,4	63,1	43,5

Geringqualifiziert steht für ISCED 0-2, Mittlere Qualifikation für ISCED 3-4 und Hohe Qualifikation für ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: Anonymisierte Daten des Labour Force Survey für Schweden, eigene Berechnungen.

Eine Zusammenfassung der getroffenen Annahmen bzw. Datenquellen für die Modellsimulation findet sich in Tabelle 11.

Tabelle 11: Annahmen und Datenquellen für die Modellsimulation

Bestimmung des Szenarios	Beschreibung der Annahme
Anzahl der Asylwerber	2015 95.000 Asylanträge. In den Jahren 2016-2018 100.000 Asylanträge jährlich. Das sind 77.500 bzw. 82.500 mehr als 2013. Ab 2019 Rückgang auf Niveau des Jahres 2013.
Herkunftsländer der Asylwerber	Zusätzliche Asylwerber kommen aus den 5 Herkunftsländern Syrien, Afghanistan, Irak, Pakistan und Somalia, anteilig wie im Zeitraum Jänner bis September 2015. Quelle: Asylstatistik BMI
Anerkennungsquoten	Anerkennungsquoten nach Herkunftsland wie im Zeitraum Jänner bis Juni 2015. Quelle: Asylstatistik BMI
Altersstruktur	Altersstruktur der Asylwerber aus dem Jahr 2014. Quelle: Eurostat.
Positive Asylbescheide	Ergeben sich durch die Anwendung der Anerkennungsquoten auf die Zahl der zusätzlichen Asylwerber.
Bildungsstruktur	Bildungsstruktur aus Syrien übernommen. Quelle: Central Bureau of Statistics Syria.
Arbeitsmarktcharakteristika	Arbeitsmarktcharakteristika (Partizipation, Arbeitslosigkeit) wie in Schweden, Lohn- bzw. Produktivitätsunterschiede aus österreichischen Daten. Quellen: LFS, EU-SILC.
Sensitivitätsszenario Bildung	Bessere Bildungsstruktur als im Hauptszenario beruht auf Umfragen unter Asylwerbern in Deutschland Quelle: BAMF.

Quelle: EcoAustria.

4.2. Simulationsergebnisse

Aus ökonomischer Sicht stellt die zusätzliche Zuwanderung von Flüchtlingen eine Veränderung des Arbeitskräfteangebots dar. Diese Personen stehen nach Erledigung des Asylverfahrens als Asylberechtigte bzw. Schutzberechtigte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung und werden dementsprechend nach einer Arbeitsstelle suchen bzw. auch einer selbständigen Tätigkeit nachgehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Flüchtlinge keine homogene Gruppe sind. Es bestehen neben anderen Unterschieden insbesondere solche des Alters, des Geschlechts und der Ausbildung. Diese Charakteristika sind für die Arbeitsmarktsituation sowie für die makroökonomischen Auswirkungen von wesentlicher Bedeutung. So spiegelt das Alter der

Personen die Berufserfahrung in ihren Herkunftsländern wider. Die schulische Ausbildung hat Einfluss auf die Berufswahl und die Produktivität am Arbeitsplatz, wobei natürlich zu berücksichtigen ist, dass die Anerkennung der Ausbildung und beruflichen Erfahrung in Österreich problematisch ist.²¹

Bei der Analyse der Effekte von Zuwanderung ist zwischen kurz- und mittel- bzw. langfristigen Wirkungen zu unterscheiden. Kurzfristig gilt, dass die Erhöhung des Angebots eines Produktionsfaktors (Arbeitsangebot) zu einer geringeren Entlohnung führt, da dessen Produktivität abnimmt. Somit sollte der Anstieg des Arbeitsangebots mit einer schwächeren Lohnentwicklung einhergehen. Im Gegensatz dazu sollte die Kapitalentlohnung kurzfristig stärker anziehen, solange bis die notwendigen Investitionen vorgenommen wurden um die optimale Kapitalintensität wieder herzustellen. Die höhere Kapitalproduktivität bietet somit Anreize, um verstärkt Investitionen zu tätigen. Prinzipiell findet sich in der Literatur das Ergebnis, dass auf mittlere und längere Frist verstärkte Zuwanderung nur geringe Auswirkungen auf die Lohnentwicklung oder auch die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der heimischen Bevölkerung ausübt.

Wesentlich für die Effekte von Zuwanderung ist aber, welche Qualifikationen Migranten mitbringen und inwieweit diese Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt verwertbar sind. Entspricht die Qualifikationsstruktur jener der heimischen Bevölkerung, dann zeigt auch die Literatur, dass auf längere Sicht die Produktivität und die Arbeitseinkommen von der Migration kaum beeinflusst werden. Dies gilt jedoch nur dann, wenn keine besonderen Effekte zum Tragen kommen, wie etwa geringere durchschnittliche Beschäftigungswahrscheinlichkeit oder eine gegenüber der heimischen Bevölkerung abweichende Ausbildungsstruktur der Zuwanderer. Nachdem sich der derzeitige Anstieg der Flüchtlinge jedoch insbesondere auf Länder mit geringer durchschnittlicher Ausbildung konzentriert, ist davon auszugehen, dass nicht nur kurzfristig Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt feststellbar sein werden, sondern auch langfristig. Ebenso ist zu erwarten, dass es einen gewissen Lohndruck bei Personen mit geringen Qualifikationen geben wird. Wenig qualifizierte Zuwanderung kann somit insbesondere Auswirkungen auf den niedrig qualifizierten Teil der Bevölkerung haben.

Bei Unternehmen führen der Anstieg des Arbeitsangebots und der Einfluss auf die Lohnentwicklung zu einem Anziehen der Arbeitsnachfrage. Diese legt sowohl als Folge der Lohnentwicklung zu, als auch durch die geringeren Kosten der Unternehmen, offene Stellen zu

²¹ Dies ist in der Modellsimulation dahingehend berücksichtigt, dass Asylwerbern eine geringere Produktivität zugeordnet wird, da sie häufiger unter ihrem formalen Qualifikationsniveau tätig sind.

besetzen. Die Kosten für die Stellenbesetzung verringern sich aufgrund des höheren Angebots an Arbeitskräften, was die Besetzung einer offenen Stelle vereinfacht.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass die zusätzlichen öffentlichen Ausgaben die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erhöhen und dementsprechend das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung anregen.²²

Das für die Analyse verwendete allgemeine Gleichgewichtsmodell PuMA ist in der Lage, die Effekte der Struktur der Zuwanderung, wie Alters- und Ausbildungsstruktur bzw. Arbeitserfahrung sowie der zusätzlichen Nachfrage zu berücksichtigen. Es liefert dynamische Ergebnisse, sodass die Wirkungen für die einzelnen Jahre analysiert werden können. Die Simulationsergebnisse sind als Niveaueffekte zu interpretieren. Eine Abweichung des BIP in Höhe von x% im Jahr 2016 beispielsweise besagt, dass das BIP im Jahr 2016 um x% höher als im Basisszenario ohne Anstieg der Asylwerber ausfällt. Dargestellt werden die Jahre 2016 bis 2020, 2025 und 2030. Des Weiteren werden Auswirkungen auf die gesamte Bevölkerung, also inklusive Flüchtlingen mit positivem Asylbescheid und Arbeitsmarktzugang, und die *ansässige* Bevölkerung dargestellt. Die *ansässige* Bevölkerung betrachtet die Bevölkerung ohne die zusätzlichen Flüchtlinge und auch ohne bereits ansässige Migranten aus Nordafrika und dem Nahen- und Mittleren Osten.²³ Dies ermöglicht, ein Bild über die Auswirkungen auf die ansässige Bevölkerung zu zeichnen.

4.2.1. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

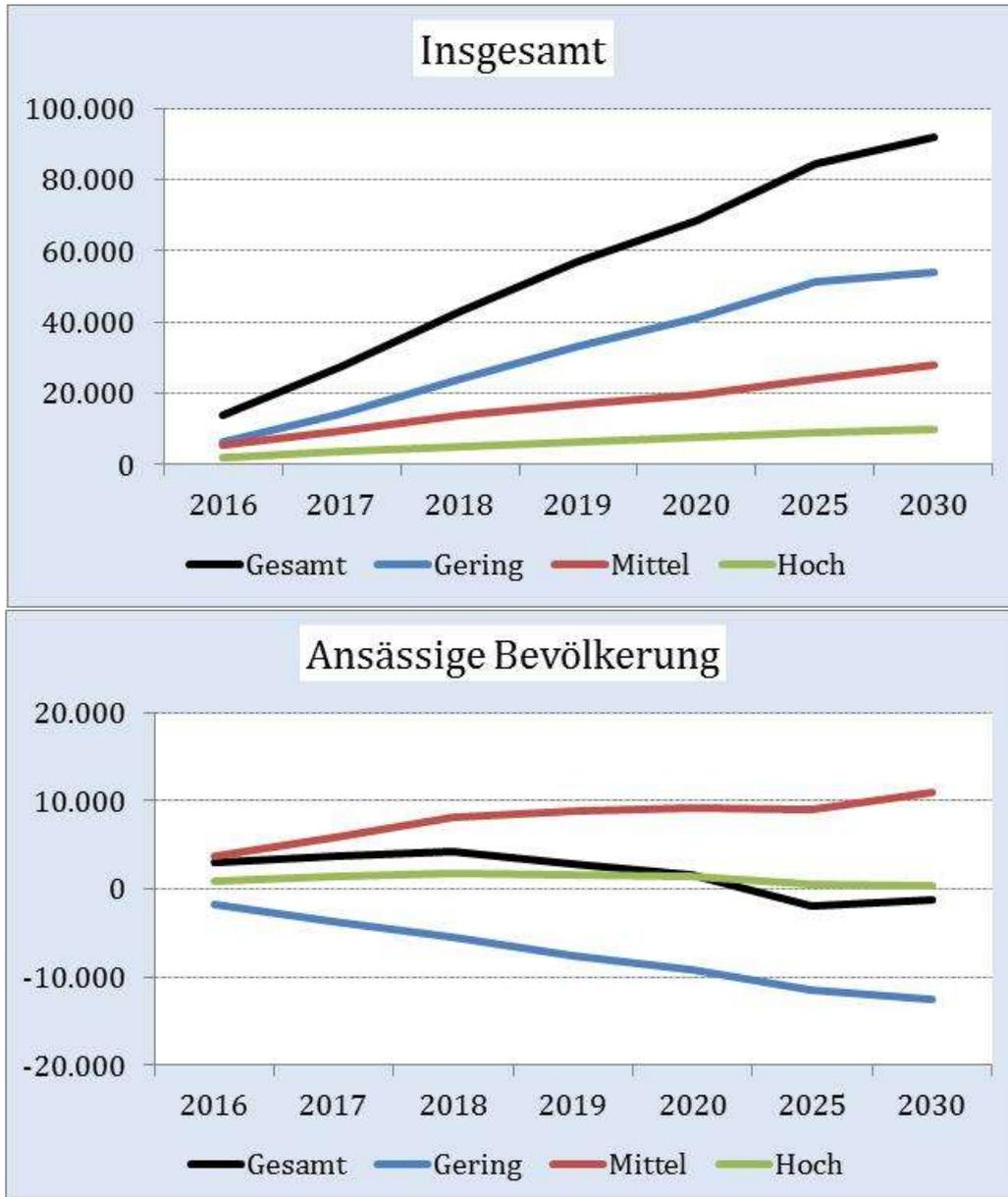
Der Veränderung der Beschäftigung in Köpfen, nach Ausbildungsniveau gegliedert, für die einzelnen Jahre ist in Abbildung 5 dargestellt. Die obere Abbildung zeigt die Entwicklung für die gesamte Bevölkerung, die untere Abbildung jene für die ansässige Bevölkerung (zur Definition siehe den Absatz oben). Ausgehend von einem Anstieg der Beschäftigung im Ausmaß von knapp 14.000 Personen im Jahr 2016 als Folge des zusätzlichen Arbeitsangebots von Flüchtlingen und aufgrund der höheren Nachfrage, legt die Beschäftigung bis zum Jahr 2020 um rund 69.000 Personen stärker als im Basisszenario zu. Dabei handelt es sich um zusätzliche Beschäftigung. Obwohl in der Simulation davon ausgegangen wird, dass sich ab dem Jahr 2019 die Anzahl der Asylanträge wieder auf das Niveau von 2013 einpendelt, steigt die Beschäftigung in den Folgejahren noch weiter an. Dies ist insbesondere auf den Eintritt der Kinder von anerkannten Flüchtlingen sowie auf die im Lauf der Zeit bessere Arbeitsmarktintegration zurückzuführen. Somit legt die Beschäftigung bis

²² Für die Simulation wurden Gastarbeiterüberweisungen berücksichtigt, die den volkswirtschaftlichen Effekt dämpfen. Als Quelle für das Ausmaß der Überweisungen wurden die Bilateral Remittance Estimates der Weltbank herangezogen. Die Schätzungen sind in einer bilateralen Matrix mit Sender- und Empfängerland zusammengefasst, siehe hierzu: [Link](#).

²³ Im Modell bildet die Bevölkerung der zusätzlichen Flüchtlinge mit Migranten aus Nordafrika und dem Nahen- und Mittleren Osten eine eigene Gruppe.

zum Jahr 2030 um 92.000 Personen zu. Die zusätzliche Beschäftigung ist auf die verschiedenen Ausbildungsgruppen unterschiedlich verteilt. Der überwiegende Anteil des Beschäftigungsanstiegs entfällt auf Personen mit geringer Ausbildung, nämlich 41.000 Personen oder rund 60% im Jahr 2020. Dies ist eine Folge des hohen Anteils an Personen mit geringer Qualifikation unter den Flüchtlingen. Für die mittlere und hohe Qualifikation betragen die entsprechenden Werte 19.400 bzw. 7.700 Personen (2020) und 28.200 bzw. 9.800 Personen (2030).

Abbildung 5: Veränderung der Beschäftigung: Hauptszenario (Insgesamt und Ansässige Bevölkerung)



Ausbildungsgruppen: Gering: ISCED 0-2, Mittel: ISCED 3-4 und Hoch: ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: EcoAustria.

Für die ansässige Bevölkerung hat das zusätzliche Arbeitsangebot unterschiedliche Auswirkungen, abhängig von der Ausbildung der Beschäftigten. Der starke Zustrom von geringqualifizierten

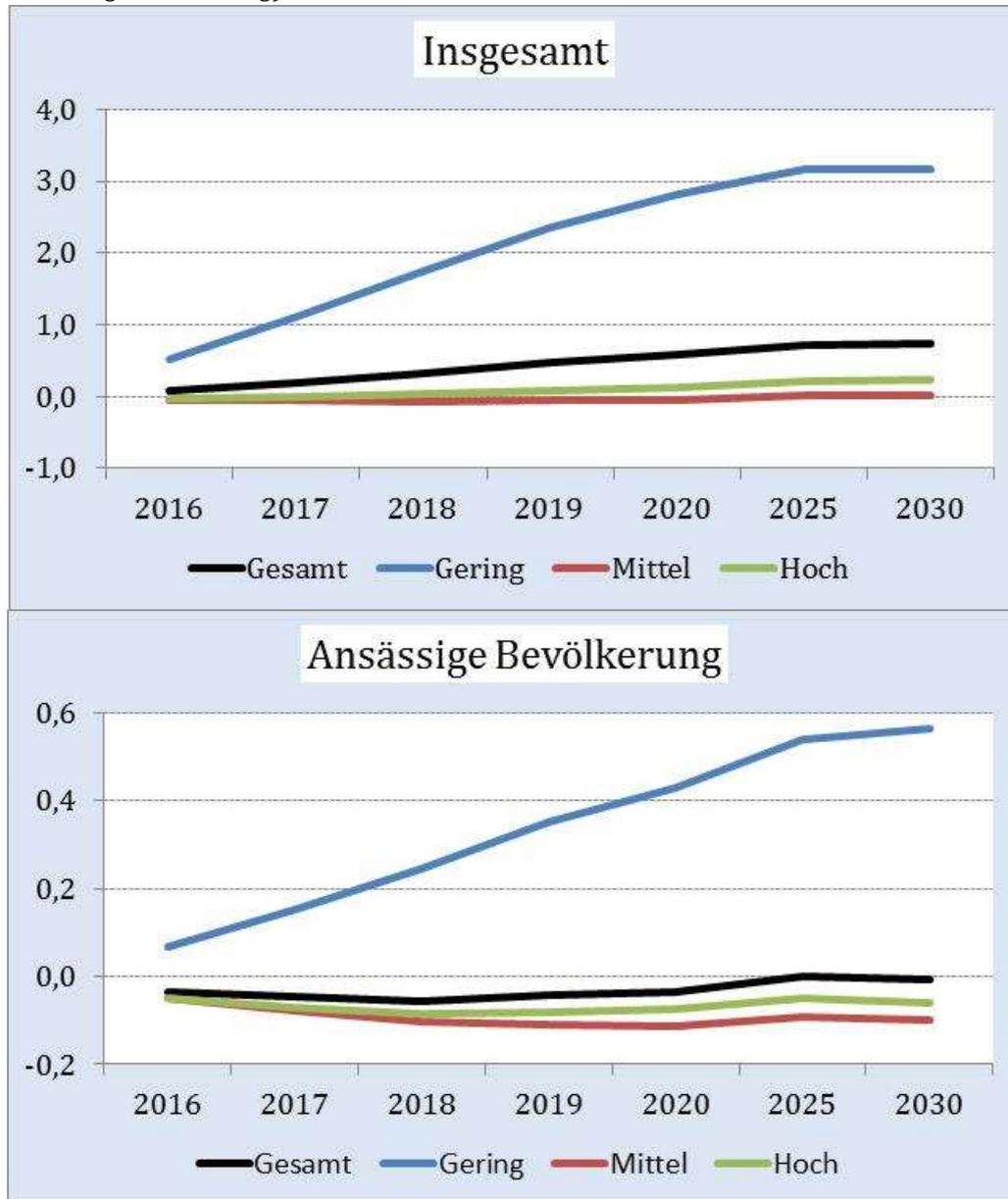
Arbeitskräften verschärft den Wettbewerbsdruck in dieser Gruppe, sodass einerseits die Arbeitslosigkeit bei den ansässigen Geringqualifizierten zunimmt und andererseits die Arbeitsmarktpartizipation zurückgeht. Beide Effekte führen zu einem Rückgang der Beschäftigung der ansässigen geringqualifizierten Bevölkerung. So reduziert sich die Beschäftigung in dieser Gruppe bis zum Jahr 2020 um etwa 9.100 Personen, bis 2030 um 12.400 Personen. Für ansässige hochqualifizierte Erwerbstätige hat das zusätzliche Arbeitsangebot kaum Auswirkungen. Die Beschäftigung nimmt bis 2020 um rund 1.500 Personen zu (2030: rund 400 Personen). Infolge der schwachen Besetzung der Flüchtlinge im Bereich der mittleren Qualifikation kann die ansässige Bevölkerung mit mittlerer Qualifikation profitieren. Deren Beschäftigung legt bis 2020 um 9.300 Personen zu, bis 2030 um 10.900 Personen. Insgesamt heben sich die negativen Auswirkungen auf Personen mit geringer Qualifikation und die positiven Auswirkungen auf die beiden anderen ansässigen Gruppen nahezu auf, sodass die Beschäftigung der ansässigen Bevölkerung im Jahr 2020 um rund 1.500 Personen zunimmt, im Jahr 2030 um 1.100 Personen zurückgeht²⁴.

Die Entwicklung der Arbeitslosenquote gemäß Modellsimulation ist in Abbildung 6 dargestellt. Der Anstieg des Arbeitsangebots hat zur Folge, dass nicht alle zusätzlichen Flüchtlinge, die einen Arbeitsplatz suchen, Beschäftigung finden werden. Dies führt zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote. Dies wird insofern noch verstärkt, als die Flüchtlinge mit Arbeitsmarktzugang vorrangig eine geringe Qualifizierung aufweisen und die Produktivität unter jener der ansässigen Bevölkerung liegt. Die Arbeitslosenquote von Personen mit geringer Qualifikation liegt in Österreich beträchtlich höher als für qualifizierte Personen.

Die Ergebnisse der Simulation zeigen einen Anstieg der Arbeitslosenquote (nach EU-Definition) im längerfristigen Zeithorizont um 0,7 Prozentpunkte im Vergleich zum Basisszenario, wobei in den Jahren 2016, 2017 und 2018 der Anstieg geringer ist (0,1 Prozentpunkte in 2016, 0,2 in 2017 und 0,3 in 2018), siehe oberer Teil von Abbildung 6. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in den ersten Jahren der Zustrom von Asylwerbern und Flüchtlingen noch anhält, weshalb die zusätzliche Zuwanderung noch nicht in vollem Umfang stattfindet sowie an der Bearbeitungszeit für Asylbescheide.

²⁴ Von den zusätzlichen Asylberechtigten im Jahr 2020 sind rund 66.900 Personen beschäftigt. Zusammen mit dem Anstieg der Beschäftigung der bereits ansässigen Bevölkerung um 1.000 Personen ergibt sich somit der Anstieg der Gesamtbeschäftigung um insgesamt 68.600. Diese Zahlen deuten auf eine geringfügige Verdrängung der bereits ansässigen geringqualifizierten Bevölkerung am Arbeitsmarkt hin.

Abbildung 6: Veränderung der Arbeitslosenquote in Prozentpunkten: Hauptszenario (Insgesamt und Ansässige Bevölkerung)



Ausbildungsgruppen: Gering: ISCED 0-2, Mittel: ISCED 3-4 und Hoch: ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: EcoAustria.

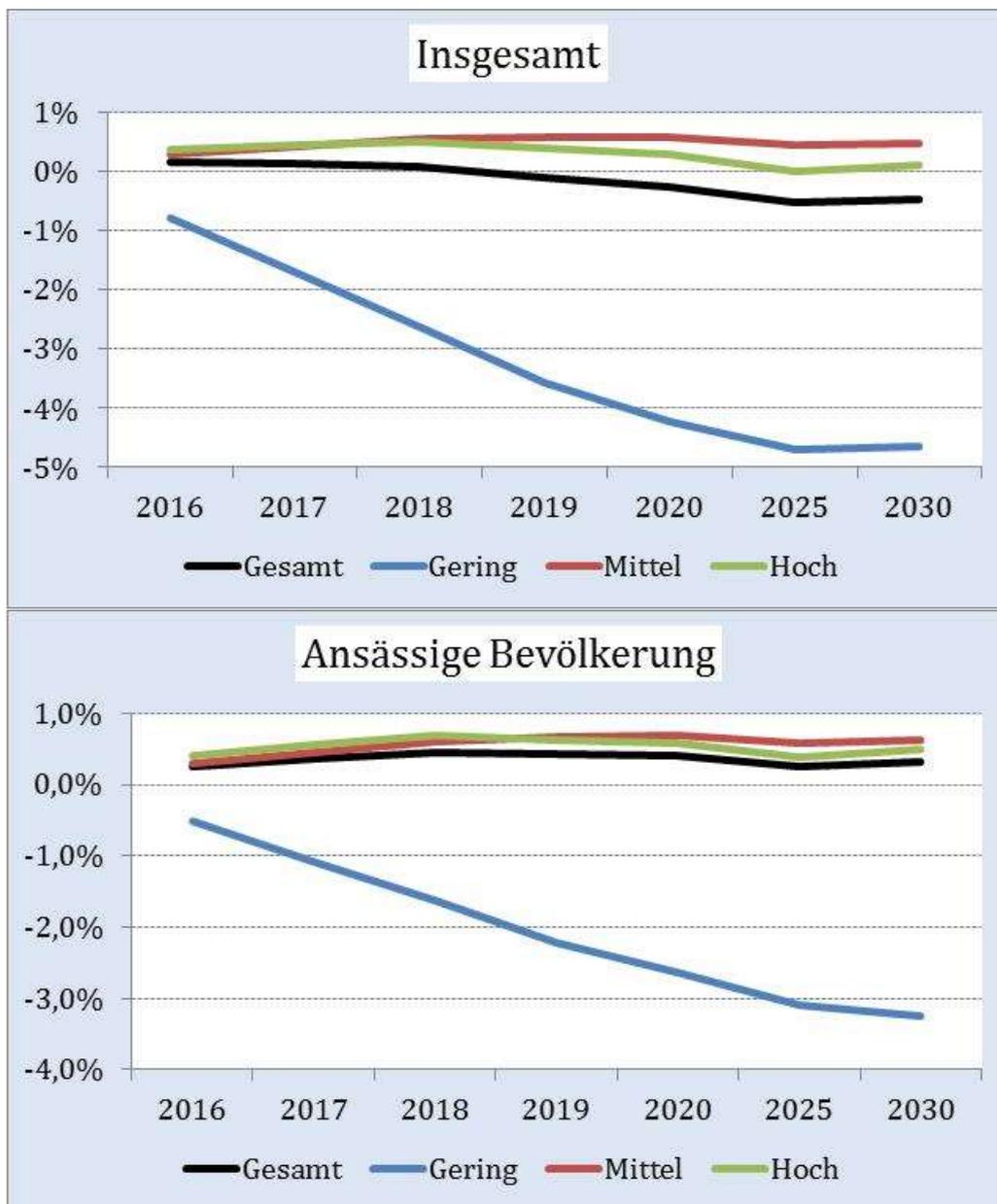
Betrachtet man die Auswirkungen auf die verschiedenen Ausbildungsgruppen, so zeigt sich insbesondere ein markanter Anstieg bei den Geringqualifizierten. In dieser Gruppe steigt die Arbeitslosenquote längerfristig um mehr als drei Prozentpunkte an, wobei wiederum von einem kontinuierlichen Anstieg bis 2019 auszugehen ist. Die starke Konzentration auf Personen mit geringer Qualifikation ist wiederum auf die Ausbildungsstruktur der Flüchtlinge zurückzuführen. Für Personen mit mittlerer und hoher Qualifikation sind die Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote mit längerfristig nahe 0 für mittlere Qualifikationen und rund 0,2 Prozentpunkte für hohe Qualifikationen überschaubar.

Die untere Abbildung in Abbildung 6 verdeutlicht, dass sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit sehr stark auf die Flüchtlinge konzentriert. Die Arbeitslosenquote der ansässigen Bevölkerung ist nahezu unverändert. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Bildungsgruppen unterschiedlich betroffen sein werden. Für Geringqualifizierte führt der stärkere Wettbewerb um Arbeitsplätze längerfristig zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote um rund 0,5 Prozentpunkte im Vergleich zum Basisszenario. In den ersten Jahren (2016 bis 2018) fällt der Zuwachs geringer aus, z.B. 0,1 Prozentpunkt 2016. Für mittlere und hohe Qualifikationen der ansässigen Bevölkerung zeigt sich, dass kaum Effekte auf die Arbeitslosenquote auftreten werden. Zusammenfassend kann man festhalten, dass die zusätzliche Arbeitslosigkeit sehr stark auf die Gruppe der Flüchtlinge konzentriert sein wird, aber auch, wenngleich in geringerem Ausmaß, Auswirkungen auf die geringqualifizierte ansässige Bevölkerung feststellbar sein werden.

Neben der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind infolge des Zustroms von Flüchtlingen durch die Erhöhung des Arbeitsangebots auch Wirkungen auf die Erwerbseinkommen zu erwarten. Nachfolgend wird auf die Arbeitskosten je Arbeitsstunde für die Unternehmen abgestellt. Die Entwicklung bei den Nettostundenlöhnen fällt sehr ähnlich aus und wird daher hier nicht diskutiert. Sie ist aber in den Ergebnistabellen weiter unten zu finden. Wie bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zeigt sich auch bei Arbeitskosten je Arbeitsstunde, dass Personen mit geringer Qualifikation stärker betroffen sein werden als die anderen beiden Ausbildungsgruppen. Für die gesamte Volkswirtschaft impliziert das höhere Arbeitsangebot längerfristig einen moderaten Rückgang bei den Arbeitskosten um rund 0,5% relativ zum Basisszenario (wobei die Auswirkungen in den ersten Jahren deutlich geringer sind und bedingt durch die zusätzliche Nachfrage sogar leicht positiv sind).

Während für mittlere Qualifikationen sogar ein leichter Anstieg verzeichnet wird (rund 0,5 Prozent längerfristig), ist die Entwicklung bei den Arbeitskosten und somit Nettostundenlöhnen für hohe Qualifikationen nahezu vernachlässigbar, aber bei geringen Qualifikationen deutlich gedämpft (mehr als -4,5% bei geringer Ausbildung). Dabei ist auch die ansässige geringqualifizierte Bevölkerung von der schwächeren Lohnentwicklung betroffen. Deren Arbeitskosten bzw. Nettostundenlöhne bleiben längerfristig um über 3% hinter dem Basisszenario ohne den derzeitigen Zustrom von Flüchtlingen zurück. Für die anderen Ausbildungsgruppen der ansässigen Erwerbsbevölkerung sind die Auswirkungen deutlich geringer, es ist sogar von einem moderaten Anstieg der Arbeitskosten bzw. Nettoeinkommen auszugehen.

Abbildung 7: Veränderung der Arbeitskosten in %: Hauptszenario (Insgesamt und ansässige Bevölkerung)



Ausbildungsgruppen: Gering: ISCED 0-2, Mittel: ISCED 3-4 und Hoch: ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: EcoAustria.

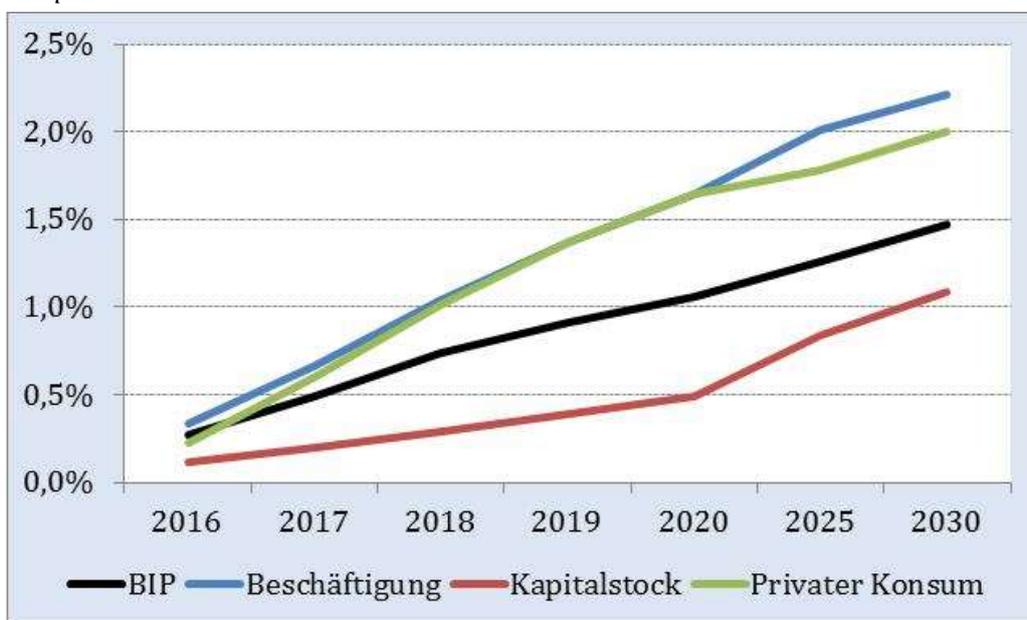
Die Veränderung der Erwerbsquote (der 15- bis 69-jährigen) wird hier nicht graphisch dargestellt, befindet sich aber im Tabellenteil. Die Erwerbsquote über alle Altersgruppen ist von gegenläufigen Effekten geprägt. Einerseits steigt die Erwerbsquote, da sich die Altersstruktur der Flüchtlinge sehr stark auf jüngere Alterskohorten konzentriert, die eine höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen. Andererseits weisen Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte einen sehr hohen Anteil an Personen mit geringen Qualifikationen auf, die, verglichen mit anderen Ausbildungsgruppen, eine geringere Erwerbsneigung haben. Des Weiteren führen der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die

moderatere Lohnentwicklung zu einem gedämpften Arbeitsangebot. Insgesamt zeigt sich für die Gruppe der 15- bis 69-jährigen, dass die Partizipation am Arbeitsmarkt infolge der höheren Migration niedriger ausfallen wird.

4.2.2. Makroökonomische Effekte

Der Anstieg der Beschäftigung impliziert eine höhere Kapitalproduktivität und bietet Anreize für zusätzliche Investitionen. Diese steigen in den nächsten Jahren gegenüber dem Basisszenario ohne höhere Fluchtmigration um rund 1,5% an, sodass sich auch der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock über den Zeitverlauf erhöht. Die zeitliche Entwicklung des BIP, der Beschäftigung, des Kapitalstocks und des privaten Konsums findet sich in Abbildung 8.

Abbildung 8: Entwicklung des BIP, Beschäftigung, Kapitalstock und Privater Konsum in %: Hauptszenario



Quelle: EcoAustria.

Die Abbildung verdeutlicht, dass die Beschäftigung spürbar stärker anzieht als der Kapitalstock. Dies ist einerseits Folge des zeitlich verzögerten Anpassungsprozesses des Kapitalstocks an die zusätzliche Beschäftigung, andererseits auch eine Folge der Ausbildungsstruktur der Flüchtlinge. Das höhere Angebot an geringqualifizierten Arbeitskräften führt zu einer Substitution zwischen gering qualifizierter Arbeitskraft und Kapitaleinsatz, sodass die Kapitalintensität zurückbleibt. Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts wider. Dieses legt als Folge des deutlichen Zustroms von Migranten und des Anstieges der öffentlichen Ausgaben deutlich zu. Der Anstieg ist zwar stärker als jener des Kapitalstocks, der Zuwachs fällt aber merklich geringer als die Beschäftigungsentwicklung aus. Bis zum Jahr 2020 legt das BIP gegenüber dem Basisszenario ohne zusätzliche Migration um mehr als 1% zu, bis zum Jahr 2030 um 1,5%. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass das BIP pro Kopf aufgrund der geringeren Produktivität und der schlechteren

Erwerbschancen der Flüchtlinge geringer ausfällt als im Basisszenario ohne verstärkten Zustrom. Der private Konsum steigt ebenfalls stärker als das BIP und liegt im Jahr 2030 um 2% höher als im Basisszenario. Der Zuwachs wird einerseits von den höheren aggregierten Erwerbseinkommen, aber auch von höheren öffentlichen Transfers getrieben.

Tabelle 12: Tabellarische Ergebnisdarstellung Hauptszenario

Hauptszenario - Gesamt	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
BIP	0,27%	0,49%	0,73%	0,91%	1,06%	1,26%	1,47%
Investitionen	1,42%	1,68%	1,93%	1,98%	1,99%	1,75%	1,70%
priv. Konsum	0,23%	0,60%	1,01%	1,37%	1,65%	1,79%	2,00%
Bruttolöhne (Arbeitskosten pro Stunde)	0,15%	0,12%	0,07%	-0,11%	-0,25%	-0,53%	-0,49%
-gering	-0,80%	-1,70%	-2,63%	-3,57%	-4,22%	-4,70%	-4,64%
-mittel	0,28%	0,41%	0,55%	0,57%	0,58%	0,43%	0,47%
-hoch	0,36%	0,44%	0,51%	0,39%	0,28%	0,00%	0,10%
Nettolöhne	0,15%	0,13%	0,09%	-0,08%	-0,21%	-0,47%	-0,42%
-gering	-0,77%	-1,64%	-2,52%	-3,42%	-4,06%	-4,52%	-4,47%
-mittel	0,28%	0,42%	0,56%	0,58%	0,59%	0,46%	0,50%
-hoch	0,36%	0,46%	0,54%	0,43%	0,33%	0,06%	0,17%
Partizipationsrate - 15-69 Jahre (Änderung in pp)	-0,02	-0,07	-0,13	-0,21	-0,27	-0,08	-0,04
-gering	-0,07	-0,15	-0,24	-0,35	-0,43	0,17	0,16
-mittel	0,03	0,05	0,06	0,05	0,03	0,08	0,13
-hoch	0,02	-0,02	-0,07	-0,14	-0,19	-0,02	0,04
Beschäftigung	0,33%	0,66%	1,04%	1,37%	1,65%	2,01%	2,21%
-gering	1,03%	2,30%	3,78%	5,25%	6,50%	8,04%	8,52%
-mittel	0,19%	0,33%	0,49%	0,60%	0,69%	0,84%	1,00%
-hoch	0,29%	0,51%	0,76%	0,95%	1,10%	1,27%	1,41%
Arbeitslosenquote (EU-Def.) (Änderung in pp)	0,07	0,19	0,32	0,47	0,59	0,73	0,74
-gering	0,51	1,11	1,74	2,36	2,82	3,17	3,17
-mittel	-0,04	-0,05	-0,06	-0,06	-0,05	0,01	0,01
-hoch	-0,02	0,00	0,03	0,08	0,13	0,22	0,24
Beschäftigung (in Personen)	13.799	27.498	43.107	56.930	68.592	84.269	91.925
-gering	6.480	14.546	23.996	33.424	41.458	51.333	53.960
-mittel	5.365	9.416	13.841	16.905	19.441	23.911	28.171
-hoch	1.954	3.536	5.270	6.601	7.693	9.025	9.794
Hauptszenario - Ansässige Bev.	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Bruttolöhne (Arbeitskosten pro Stunde)	0,26%	0,36%	0,46%	0,43%	0,41%	0,26%	0,31%
-gering	-0,51%	-1,08%	-1,64%	-2,23%	-2,63%	-3,10%	-3,24%
-mittel	0,30%	0,45%	0,61%	0,66%	0,69%	0,59%	0,63%
-hoch	0,40%	0,55%	0,68%	0,63%	0,58%	0,38%	0,50%
Nettolöhne	0,25%	0,34%	0,43%	0,40%	0,37%	0,21%	0,26%
-gering	-0,51%	-1,07%	-1,62%	-2,21%	-2,61%	-3,08%	-3,22%
-mittel	0,30%	0,45%	0,61%	0,66%	0,69%	0,58%	0,63%
-hoch	0,40%	0,55%	0,68%	0,63%	0,58%	0,38%	0,50%
Partizipationsrate - 15-69 Jahre (Änderung in pp)	0,02	0,03	0,03	0,01	0,00	-0,03	-0,02
-gering	-0,09	-0,19	-0,29	-0,41	-0,49	-0,60	-0,64
-mittel	0,05	0,08	0,11	0,12	0,13	0,10	0,12
-hoch	0,08	0,11	0,13	0,13	0,13	0,12	0,10
Beschäftigung	0,08%	0,09%	0,11%	0,07%	0,04%	-0,04%	-0,03%
-gering	-0,28%	-0,60%	-0,92%	-1,26%	-1,51%	-1,91%	-2,10%
-mittel	0,14%	0,21%	0,29%	0,31%	0,33%	0,32%	0,39%
-hoch	0,15%	0,21%	0,26%	0,25%	0,23%	0,10%	0,06%
Arbeitslosenquote (EU-Def.) (Änderung in pp)	-0,04	-0,05	-0,06	-0,04	-0,04	0,00	-0,01
-gering	0,07	0,15	0,24	0,35	0,43	0,54	0,57
-mittel	-0,05	-0,08	-0,10	-0,11	-0,11	-0,09	-0,10
-hoch	-0,05	-0,07	-0,09	-0,08	-0,08	-0,05	-0,06
Beschäftigung (in Personen)	3.102	3.708	4.312	2.797	1.669	-1.836	-1.124
-gering	-1.701	-3.602	-5.507	-7.609	-9.112	-11.466	-12.438
-mittel	3.810	5.921	8.078	8.773	9.287	9.014	10.914
-hoch	993	1.389	1.741	1.633	1.495	617	401

Ausbildungsgruppen: Gering: ISCED 0-2, Mittel: ISCED 3-4 und Hoch: ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: EcoAustria.

4.3. Sensitivitätsanalyse Bildungsstruktur der Flüchtlinge

In diesem Abschnitt werden die Simulationsergebnisse der Sensitivitätsanalyse bezüglich der Bildungsstruktur der Migranten präsentiert. Wie der medialen Diskussion über die Asylsituation entnommen werden konnte, gibt es eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich des Ausbildungsniveaus und der Qualifikationen der Flüchtlinge. Im Hauptszenario im vorherigen Kapitel wird auf Basis der Bildungsstruktur in den Herkunftsländern davon ausgegangen, dass diese eine niedrig qualifizierte Ausbildungsstruktur aufweisen. Dies beeinflusst die Arbeitsmarktergebnisse sowie die Wachstumseffekte der Zuwanderung. In einem alternativen Szenario wird daher hier eine besser qualifizierte Zuwanderungsstruktur unterstellt, und die Ergebnisse werden mit dem Hauptszenario verglichen. Die Annahme über die Bildungsstruktur fußt nun nicht mehr auf der Übertragung der Struktur der Bevölkerung in Syrien auf die Gruppe der Flüchtlinge, sondern auf einer Befragung, welche in Deutschland bei Asylwerbern durchgeführt wurde, siehe dazu die Diskussion in Kapitel 4.1.

Relativ zum Hauptszenario (vgl. oben) wird die durchschnittlich längere Ausbildungsdauer der Flüchtlinge deren Erwerbsbeteiligung und Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöhen. Zweitens steigen auch die Produktivität im Arbeitsprozess und die Löhne gemäß Informationen basierend auf dem EU-SILC mit höherer Bildung an. Nachfolgend ist in Tabelle 13 die Bildungsstruktur des Hauptszenarios und der Sensitivitätsanalyse nochmals dargestellt. In der Sensitivitätsanalyse ist folglich der Anteil der geringqualifizierten Flüchtlinge um rund 15 Prozentpunkte geringer als im Hauptszenario. Umgekehrt nimmt der Anteil der Personen mit mittlerer Qualifikation bzw. hoher Qualifikation um jeweils rund acht Prozentpunkte (von 12,6% auf 20,8% bzw. von 9,5% auf 17,1%) zu.

Tabelle 13: Bildungsstruktur der Flüchtlinge im Hauptszenario und in der Sensitivitätsanalyse

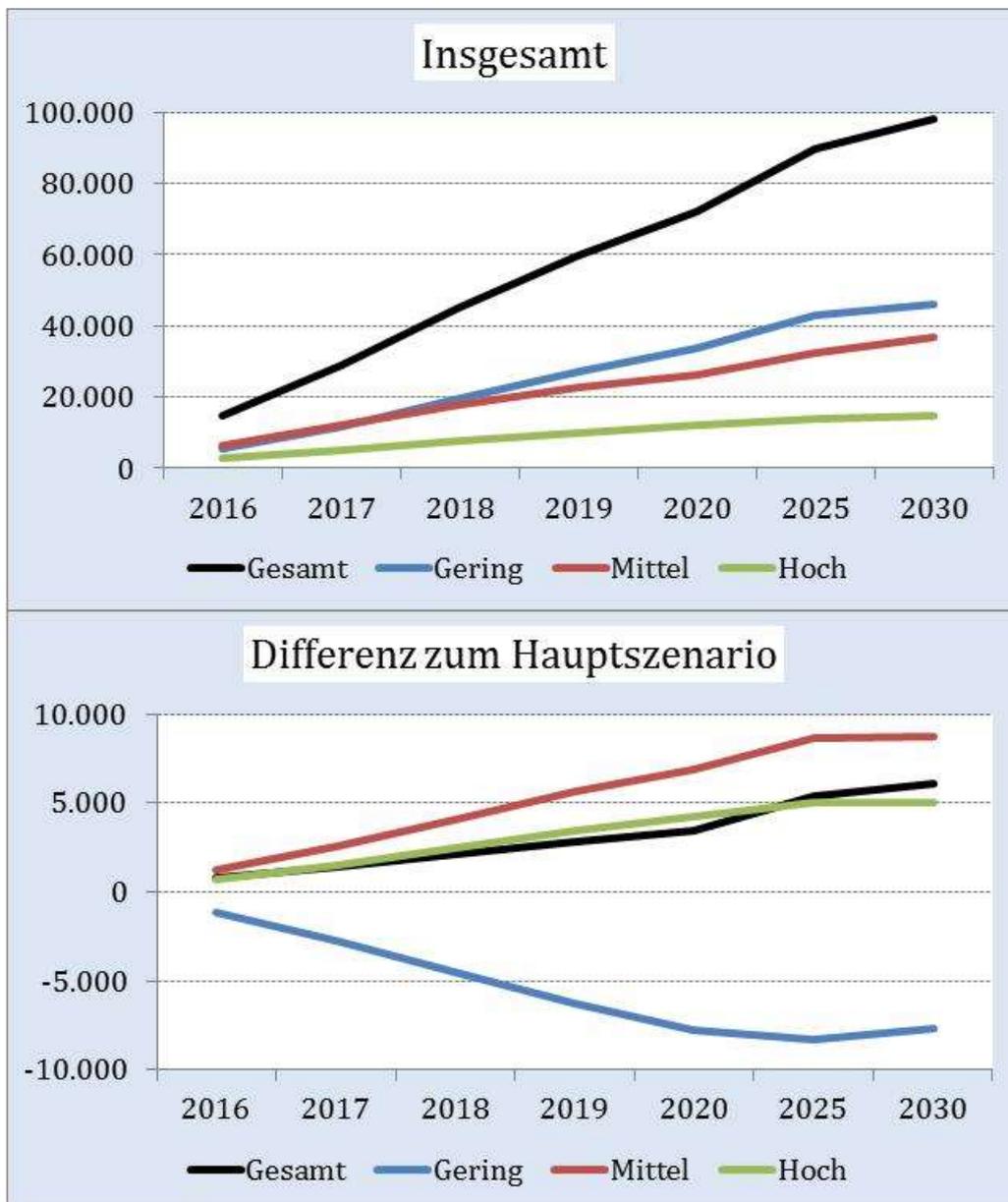
	Geringe Qualifikation	Mittlere Qualifikation	Hohe Qualifikation
Hauptszenario	77,9%	12,6%	9,5%
Sensitivitätsanalyse	62,1%	20,8%	17,1%

Quelle: EcoAustria.

Die Entwicklung der Beschäftigung in der Sensitivitätsanalyse (obere Abbildung) sowie die Differenz zwischen Sensitivitätsanalyse und dem Hauptszenario (untere Abbildung) ist in Abbildung 9 dargestellt. Auf längere Sicht zeigt sich ein Anstieg der Beschäftigung im Jahr 2030 um 98.000 bzw. 72.000 im Jahr 2020 (im Vergleich zum Basisszenario). Die Beschäftigung ist weiterhin, als Folge der Bildungsverteilung, sehr stark auf geringqualifizierte Beschäftigung fokussiert. Jedoch erhalten die anderen Gruppen nun eine höhere Bedeutung. Die Differenz aus beiden Szenarien zeigt, dass bei höherer Bildung der Flüchtlinge auch die aggregierte Beschäftigung höher ausfallen würde. So wären im Jahr 2020 rund 3.400 Personen zusätzlich beschäftigt, im Jahr 2030 rund 6.100

Personen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits die Partizipation am Arbeitsmarkt mit der höheren Bildung zunimmt und andererseits auch das Arbeitslosigkeitsrisiko etwas geringer ist, sodass in Summe die Erwerbsquote merklich höher ausfällt. Die im Vergleich zum Hauptszenario geringere Beschäftigung bei Personen mit geringer Qualifikation ist darauf zurückzuführen, dass gegenüber dem Hauptszenario weniger Flüchtlinge mit geringer Qualifikation zuwandern.

Abbildung 9: Veränderung der Beschäftigung: Sensitivitätsanalyse (Insgesamt und Differenz zwischen Sensitivitätsanalyse und Hauptszenario)



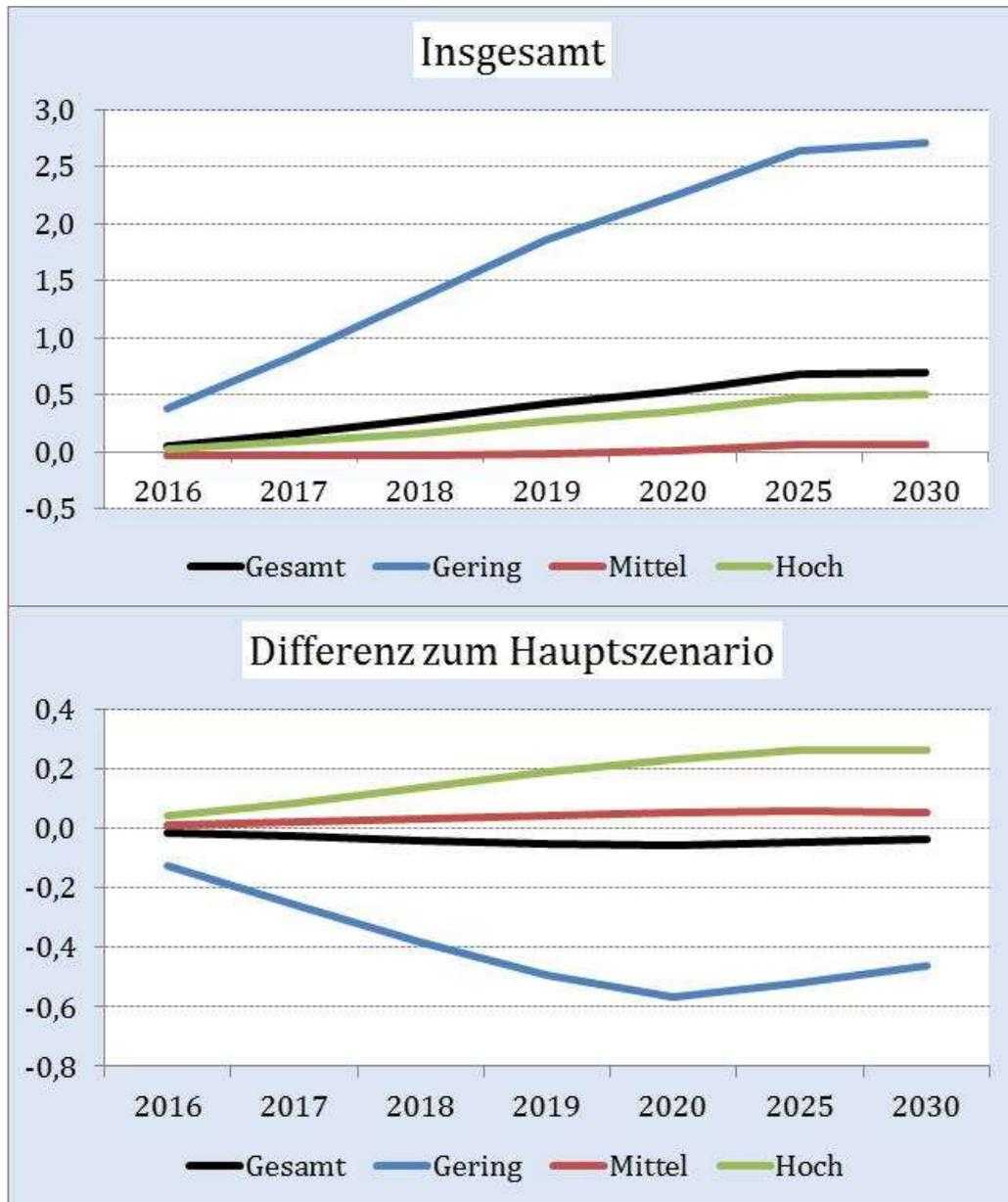
Ausbildungsgruppen: Gering: ISCED 0-2, Mittel: ISCED 3-4 und Hoch: ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: EcoAustria.

Die Zusammensetzung der Flüchtlinge hat auch Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit. Da mit höherer Bildung das Arbeitslosigkeitsrisiko zurückgeht, ergibt eine bessere Bildungsstruktur auch

einen geringeren Anstieg der Arbeitslosenquote. Dennoch zeigt sich auch im Rahmen der Sensitivitätsanalyse, dass die Arbeitslosigkeit durch die Migration steigt. Im Jahr 2020 beträgt der Anstieg rund 0,5 Prozentpunkte, im Jahr 2030 0,7 Prozentpunkte. Die Differenz der beiden Szenarien zeigt, dass der schwächere Anstieg bei den Geringqualifizierten (um rund einen halben Prozentpunkt) durch den Anstieg bei den anderen Bildungsgruppen fast vollständig kompensiert wird. Der Grund dafür, dass die Bildungsstruktur keinen größeren Effekt hat, besteht darin, dass, basierend auf den Informationen des Labour Force Survey für Schweden, Migranten aus Nordafrika und dem Nahen- und Mittleren Osten auch bei besserer Ausbildung eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit aufweisen, siehe Kapitel 4.1.

Abbildung 10: Veränderung der Arbeitslosenquote in Prozentpunkten: Sensitivitätsanalyse (Insgesamt und Differenz zwischen Sensitivitätsanalyse und Hauptszenario)

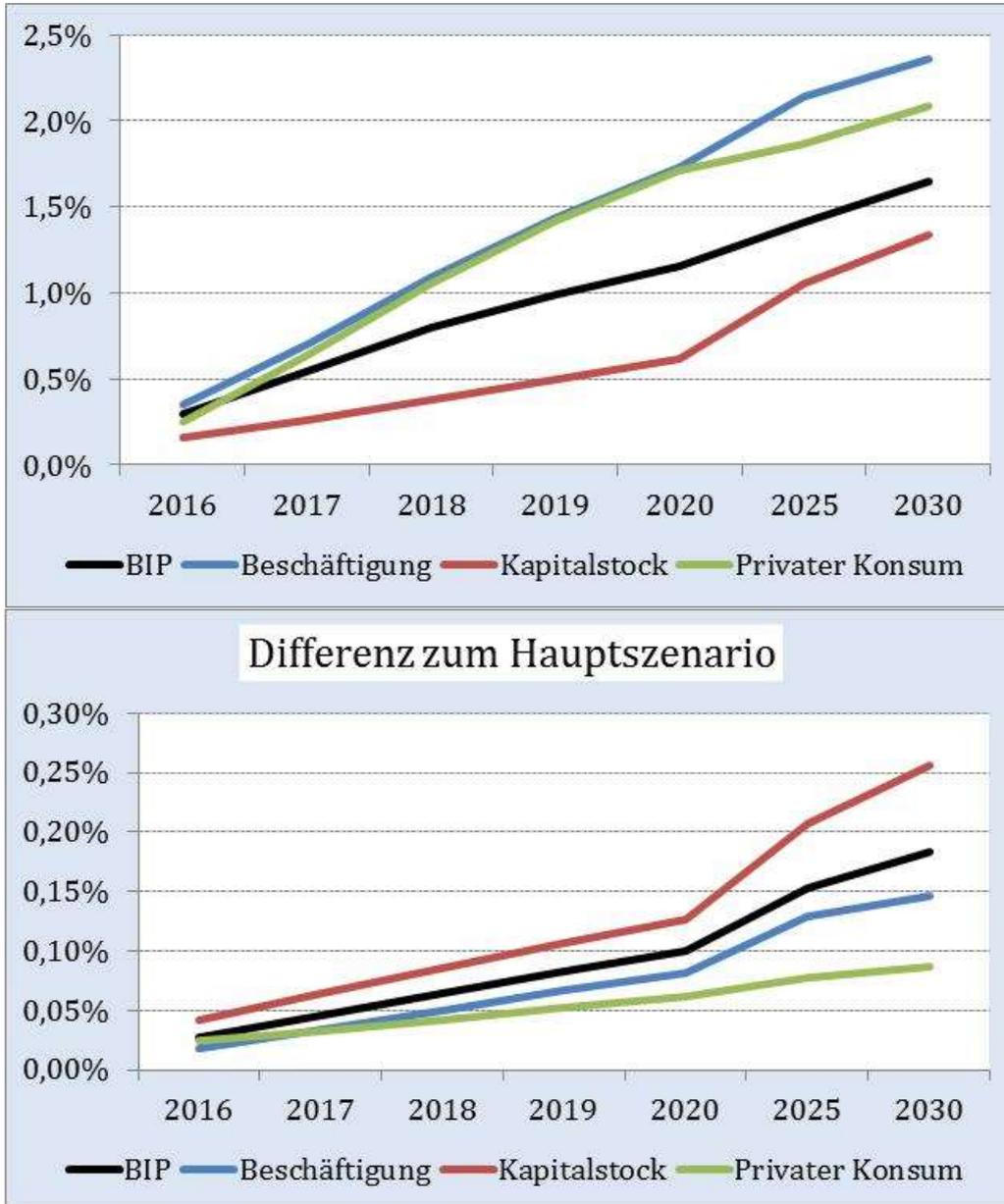


Ausbildungsgruppen: Gering: ISCED 0-2, Mittel: ISCED 3-4 und Hoch: ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: EcoAustria.

Wie oben festgehalten, impliziert die bessere Ausbildungsstruktur eine höhere Beschäftigung der Flüchtlinge. Zusammen mit der höheren Produktivität der Erwerbstätigen führt dies im Sensitivitätsszenario zu einer stärkeren wirtschaftlichen Dynamik, sodass das BIP im Jahr 2030 mehr als 1,6% höher liegen würde als ohne Zuwanderung der Flüchtlinge, siehe Abbildung 11. Im Jahr 2020 würde der Anstieg rund 1,2% betragen.

Abbildung 11: Entwicklung des BIP, Beschäftigung, Kapitalstock und Privater Konsum in %:
Sensitivitätsanalyse (Untere Abbildung – Differenz zwischen Sensitivitätsanalyse und Hauptszenario)



Quelle: EcoAustria.

Die untere Abbildung verdeutlicht, dass sich gegenüber dem Hauptszenario insbesondere die Investitionen bzw. der Kapitalstock in der Ökonomie dynamischer entwickeln, sodass auch das BIP dementsprechend kräftiger steigt als die Beschäftigung. Der private Konsum hingegen steigt verglichen mit dem Hauptszenario nur moderat an. Dies ist eine Folge der öffentlichen Transfers. Im Sensitivitätsszenario fällt das Erwerbseinkommen zwar höher aus, die öffentlichen Transfereinkommen hingegen geringer, sodass der private Konsum nur moderat höher ausfallen würde.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass eine bessere Bildungsstruktur von Flüchtlingen aus den relevanten Ländern zwar zu einer dynamischeren wirtschaftlichen Entwicklung und höheren Beschäftigung führen würde, das Ausmaß jedoch geringer ausfallen würde als bei Migranten aus anderen Herkunftsländern, siehe etwa Biffi et al. (2010). Der Grund liegt darin, dass auch bei besserer Ausbildung die Erwerbssaussichten der Asyl- und Schutzberechtigten merklich schlechter als für die ansässige Bevölkerung sind.

Tabelle 14: Tabellarische Ergebnisdarstellung Sensitivitätsanalyse

Sensitivität Bildungsstruktur	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
BIP	0,30%	0,54%	0,80%	0,99%	1,16%	1,41%	1,65%
Investitionen	1,81%	2,10%	2,36%	2,42%	2,42%	2,15%	2,07%
priv. Konsum	0,25%	0,63%	1,06%	1,42%	1,71%	1,86%	2,08%
Bruttolöhne (Arbeitskosten pro Stunde)	0,15%	0,11%	0,04%	-0,15%	-0,31%	-0,58%	-0,51%
-gering	-0,56%	-1,24%	-1,95%	-2,70%	-3,24%	-3,77%	-3,79%
-mittel	0,26%	0,37%	0,47%	0,46%	0,45%	0,33%	0,40%
-hoch	0,22%	0,15%	0,04%	-0,25%	-0,49%	-0,83%	-0,68%
Nettolöhne	0,16%	0,12%	0,07%	-0,11%	-0,25%	-0,50%	-0,43%
-gering	-0,53%	-1,19%	-1,87%	-2,59%	-3,10%	-3,62%	-3,64%
-mittel	0,27%	0,38%	0,49%	0,48%	0,48%	0,36%	0,45%
-hoch	0,24%	0,18%	0,09%	-0,18%	-0,40%	-0,72%	-0,57%
Partizipationsrate - 15-69 Jahre (Änderung in pp)	-0,02	-0,07	-0,13	-0,20	-0,26	-0,03	0,03
-gering	-0,06	-0,14	-0,22	-0,32	-0,39	0,16	0,19
-mittel	0,03	0,03	0,04	0,02	0,01	0,10	0,15
-hoch	0,02	-0,05	-0,15	-0,27	-0,34	-0,02	0,10
Beschäftigung	0,35%	0,70%	1,09%	1,44%	1,73%	2,14%	2,35%
-gering	0,84%	1,87%	3,08%	4,27%	5,29%	6,74%	7,31%
-mittel	0,23%	0,43%	0,64%	0,80%	0,93%	1,15%	1,31%
-hoch	0,39%	0,73%	1,11%	1,43%	1,69%	1,98%	2,12%
Arbeitslosenquote (EU-Def.) (Änderung in pp)	0,06	0,16	0,28	0,42	0,53	0,68	0,70
-gering	0,38	0,85	1,36	1,87	2,25	2,64	2,71
-mittel	-0,03	-0,03	-0,03	-0,01	0,01	0,06	0,06
-hoch	0,02	0,09	0,17	0,27	0,35	0,48	0,50
Beschäftigung (in Personen)	14.563	28.899	45.199	59.728	72.014	89.695	98.031
-gering	5.306	11.827	19.514	27.169	33.745	43.027	46.302
-mittel	6.577	11.983	17.929	22.526	26.348	32.570	36.930
-hoch	2.680	5.089	7.756	10.034	11.922	14.099	14.799
Sensitivität Bildung - Ansässige Bev.	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Bruttolöhne (Arbeitskosten pro Stunde)	0,25%	0,33%	0,40%	0,36%	0,32%	0,18%	0,24%
-gering	-0,33%	-0,74%	-1,15%	-1,61%	-1,93%	-2,38%	-2,53%
-mittel	0,29%	0,44%	0,59%	0,62%	0,65%	0,56%	0,63%
-hoch	0,31%	0,35%	0,36%	0,20%	0,07%	-0,16%	-0,02%
Nettolöhne	0,24%	0,32%	0,39%	0,34%	0,30%	0,15%	0,22%
-gering	-0,33%	-0,73%	-1,14%	-1,59%	-1,91%	-2,36%	-2,50%
-mittel	0,29%	0,44%	0,58%	0,62%	0,64%	0,56%	0,63%
-hoch	0,31%	0,35%	0,36%	0,20%	0,07%	-0,16%	-0,02%
Partizipationsrate - 15-69 Jahre (Änderung in pp)	0,03	0,04	0,04	0,03	0,02	-0,01	0,00
-gering	-0,05	-0,13	-0,20	-0,29	-0,35	-0,46	-0,50
-mittel	0,05	0,08	0,11	0,11	0,12	0,10	0,12
-hoch	0,10	0,13	0,15	0,14	0,13	0,10	0,08
Beschäftigung	0,09%	0,11%	0,13%	0,10%	0,08%	-0,01%	0,02%
-gering	-0,18%	-0,41%	-0,63%	-0,90%	-1,09%	-1,46%	-1,63%
-mittel	0,14%	0,21%	0,28%	0,31%	0,32%	0,33%	0,41%
-hoch	0,12%	0,16%	0,18%	0,13%	0,08%	-0,11%	-0,18%
Arbeitslosenquote (EU-Def.) (Änderung in pp)	-0,04	-0,05	-0,06	-0,05	-0,04	-0,01	-0,01
-gering	0,03	0,09	0,16	0,24	0,30	0,40	0,43
-mittel	-0,05	-0,08	-0,10	-0,11	-0,11	-0,09	-0,10
-hoch	-0,04	-0,05	-0,05	-0,03	-0,01	0,01	0,00
Beschäftigung (in Personen)	3.609	4.502	5.336	3.991	2.966	-296	599
-gering	-1.073	-2.431	-3.810	-5.435	-6.609	-8.767	-9.650
-mittel	3.820	5.875	7.973	8.610	9.112	9.247	11.480
-hoch	862	1.058	1.174	816	463	-776	-1.232

Ausbildungsgruppen: Gering: ISCED 0-2, Mittel: ISCED 3-4 und Hoch: ISCED 5-6 nach ISCED 1997.

Quelle: EcoAustria.

4.4. Vergleich zu aktuellen Untersuchungen zum Thema Flüchtlinge

In diesem Abschnitt werden kurz einige aktuelle Analysen zu den ökonomischen Auswirkungen des Zustroms von Flüchtlingen dargestellt und, sofern möglich, Vergleiche mit den Ergebnissen der vorliegenden Studie gezogen. In der aktuellen Herbstprognose gibt die Europäische Kommission (2015) eine erste Abschätzung der ökonomischen Auswirkungen des Zustroms mit dem QUEST Modell. Vergleichbar ist dabei insbesondere die Analyse für Deutschland, in der vereinfachend angenommen wird, dass alle Flüchtlinge mit Arbeitsmarktzugang geringqualifiziert sind. In der Analyse der Kommission steigt die Bevölkerung um 1,1%, was einen rund halb so starken Bevölkerungszuwachs impliziert als in der hier vorgenommenen Analyse (rund 2,4% im Jahr 2020). Demnach erhöht der Zustrom das BIP im Jahr 2020 um knapp 0,5% und die Beschäftigung um knapp 1%. Der durchschnittliche Lohn ist um knapp 0,7% geringer als im Basisszenario ohne verstärkten Zustrom. Berücksichtigt man den rund doppelt so starken Bevölkerungszuwachs in der hier vorliegenden Analyse, dann fallen die Auswirkungen auf Beschäftigung und Wertschöpfung ähnlich hoch aus, die Europäische Kommission ermittelt aber etwas stärkere lohndämpfende Effekte. Dies lässt sich teilweise durch die Annahme einer schlechteren Ausbildungsstruktur erklären.

Das IAB untersuchte zuletzt die Beschäftigungseffekte der für 2015 und 2016 zu erwartenden Zuwanderung von Asylwerbern und Flüchtlingen (vgl. Brücker, Hauptmann und Trübswetter 2015a). Dabei wird bezugnehmend auf den jüngeren Flüchtlingsstrom von Anfang 2014 bis Mitte 2015 von einer segregierten Qualifikationsstruktur ausgegangen, wonach eine Gruppe von höher qualifizierten Personen einer großen Gruppe von Personen ohne abgeschlossene Schulbildung gegenübersteht und mittlere Qualifikationen kaum vertreten sind. Insgesamt gehen die Autoren in ihren Abschätzungen von einem Anstieg der Asylsuchenden in Deutschland um 300.000 bis 500.000 Personen aus, aktuellere Zahlen lassen einen deutlich stärkeren Anstieg vermuten. Die Autoren ermitteln, dass die Zahl der Erwerbspersonen durch die Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 um mittel- und längerfristig 0,5% steigt, dies entspricht zusätzlichen 220.000 Personen. Insgesamt bleiben die Effekte laut den Autoren gering, was nicht zuletzt auf die unterstellte geringe Anzahl von Flüchtlingen zurückzuführen ist. Unter der Annahme, dass 20% der Flüchtlinge über einen Hochschulabschluss, 20% über eine mittlere Ausbildung und 60% über keinen beruflichen Bildungsabschluss verfügen, würde die Arbeitslosenquote in Deutschland insgesamt um 0,15 Prozentpunkte steigen und das Lohnniveau um 0,07 Prozent fallen. Nach Anpassung des Kapitalstocks rechnen die Autoren mit einem marginalen Anstieg der Arbeitslosigkeit um 0,07 Prozentpunkte und einem konstanten Lohnniveau. Gegeben, dass in der vorliegenden Studie von einem knapp 10-mal stärkeren relativen Zustrom ausgegangen wird, ist der längerfristige Anstieg der Arbeitslosenquote sehr gut vergleichbar.

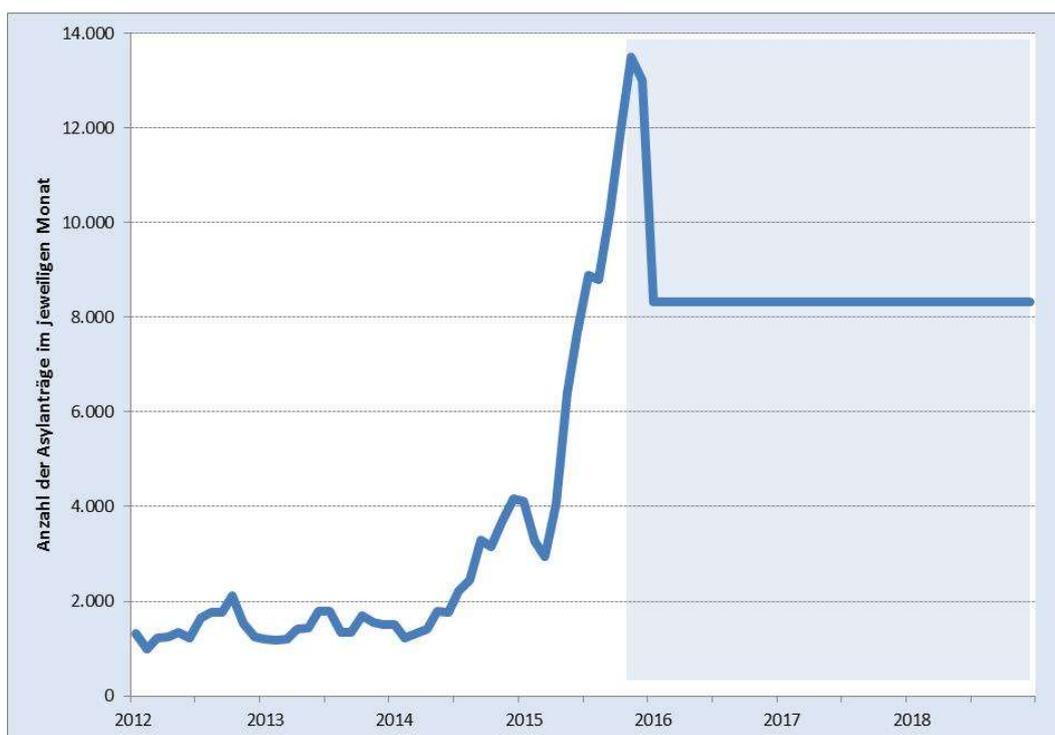
Ruist (2013) analysiert basierend auf schwedischen Daten die Auswirkungen eines Zustroms von Flüchtlingen auf den Arbeitsmarkt. Er findet Verdrängungseffekte bei Personen, die zuvor aus Entwicklungs- und Schwellenländern zugewandert waren, während er keine statistisch signifikanten Auswirkungen bei Inländern und Personen, die aus Industrieländern zugewandert waren, findet. Diese Effekte sind insofern qualitativ konsistent mit den Ergebnissen der vorliegenden Studie, als dass hier auch Verdrängungseffekte bei bestimmten Bevölkerungsgruppen stattfinden, beim größeren Teil der Bevölkerung jedoch nicht.

5. Auswirkungen auf die öffentlichen Budgets

5.1. Umfang der Analyse

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Annahme, dass nach dem kräftigen Zustrom des Jahres 2015 (ca. 95.000 Asylwerber) in den nächsten Jahren (2016 bis 2018) **jeweils 100.000 Asylwerbende** nach Österreich kommen. Dies bedeutet, dass nach Abzug der Anzahl der Asylsuchenden im langjährigen Trend (im Jahr 2013 beispielsweise 17.500) von einem zusätzlichen Potenzial in diesen Jahren von 82.500 Personen ausgegangen werden kann. Die jährliche Anerkennung der Asylansuchen wird mit durchschnittlich 35.500 zusätzlichen Personen pro Jahr im Zeitraum 2015 bis 2020 veranschlagt. Die im untersuchten Hauptszenario unterstellte Dynamik der Asylanträge ist in Abbildung 12 dargestellt.

Abbildung 12: Monatliche Asylanträge in Österreich 2012-2015 und betrachtetes Szenario bis 2018



Quellen: BMI Asylstatistik, EcoAustria.

Es wird folglich unterstellt, dass ab dem Jahr 2016 ein kräftiger, aber kontrollierter Zustrom von Asylwerbern nach Österreich anhält.

Die Asylwerber erhalten während der Phase der Prüfung des Ansuchens Grundversorgung. Darin enthalten sind Ausgaben für Verpflegung, Unterbringung, Sprachkurse und medizinische Versorgung. Besonders intensiver Betreuungsbedarf besteht für unbegleitete Minderjährige. Kinder

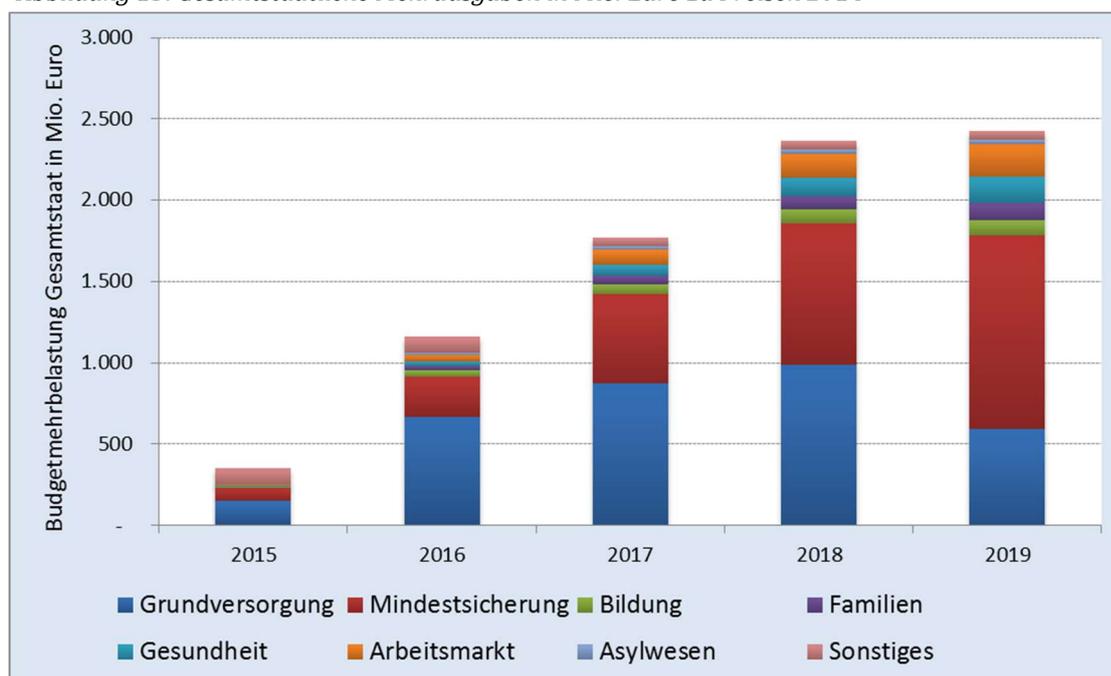
von Asylwerbern unterliegen der Schulpflicht und erhalten Zugang zu den Pflichtschulen. Im Falle einer Anerkennung des Asylansuchens und in eingeschränktem Ausmaß auch bei Gewährung eines subsidiären Aufenthaltstitels haben die betroffenen Personen Anspruch auf Sozialleistungen in Österreich (Mindestsicherung, Familienleistungen, Schulbildung, Krankenversicherung, Leistungen des AMS). Es wurden folgende Komponenten in die Analyse einbezogen:

- Grundversorgung (BM für Inneres, Länder)
- Asylwesen (BFA)
- Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMASK, Länder)
- Familienleistungen (BMFJ)
- Gesundheitsversorgung (Gebietskrankenkassen, Länder)
- Schulbildung (BMBF, Länder)
- Integration und Aktive Arbeitsmarktpolitik (BMEIA, BMASK)
- Sonstige Ausgaben für Flüchtlingstransporte, Assistenzeinsatz, Quartiere

5.2. Gesamtergebnis

Die Abschätzung der Mehrausgaben aufgrund des Zustroms von Asylwerbern inklusive Familiennachzug nach Österreich ergibt einen Wert von 350 Mio. Euro im Jahr 2015. Schrittweise weiten sich die Mehrausgaben auf über 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2019 aus. Den Hauptanteil beanspruchen die Mehrausgaben für die Grundversorgung der Asylwerber; im Zeitverlauf steigen dann aber insbesondere die Ausgaben für die Mindestsicherung dynamisch an. Im Zeitraum 2015-2019 wird ein kumulativer Mehraufwand für den Staatshaushalt von 8,1 Mrd. Euro geschätzt.

Abbildung 13: Gesamtstaatliche Mehrausgaben in Mio. Euro zu Preisen 2014



Quelle: EcoAustria.

Tabelle 15: Tabellarische Darstellung der gesamtstaatlichen Mehrausgaben (in Mio. Euro zu Preisen 2014)

	2015	2016	2017	2018	2019
Grundversorgung	150	662	869	982	589
Mindestsicherung	77	247	548	870	1.193
Bildung	7	43	66	87	91
Familien	3	23	50	80	107
Gesundheit	5	32	71	115	160
Arbeitsmarkt	6	40	89	146	203
Asylwesen	2	12	23	30	30
Sonstiges	100	100	50	50	50

Quelle: EcoAustria.

5.3. Grundversorgung

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Daten des Bundesvoranschlags für das Budget 2015 (UG 11.03.01 und 11.03.03) und des Bundesrechnungsabschlusses des Jahres 2014. Im Bereich Asylwesen (UG 11.03.01) betragen gemäß Darstellung des Budgetdienstes die Aufwendungen des Bundes für Transferausgaben an die Länder im Jahr 2014 115,5 Mio. Euro und Aufwendungen für sonstige Ausgaben und Sachausgaben von 28,4 Mio. Euro.

Es wird davon ausgegangen, dass die Transferausgaben der Länder, basierend auf der gültigen Vereinbarung der Teilung der Kosten für die Grundversorgung, ca. 25% der Gesamtausgaben für die Grundversorgung (=Transferausgaben des Bundes) entsprechen.²⁵ Die administrativen Budgetdaten sind für die Abschätzung der realen Kosten jedoch wenig aussagekräftig. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Abgeltung der Transferausgaben für die Länder mit halbjähriger Zeitverzögerung erfolgt. Die effektiven Kosten für den Gesamtstaat für das Jahr 2014 wurden daher aus den vom Bundesministerium für Finanzen zur Verfügung gestellten Kostensätzen der Grundversorgung und der errechneten Anzahl von jahresdurchschnittlich versorgten Personen abgeleitet. Folglich ergeben sich für 2014 geschätzte Gesamtausgaben für das Asylwesen von 275,4 Mio. Euro. Die geschätzten Kosten ergeben sich aus den oben dargestellten Ausgaben des Bundes, die um die geschätzten zusätzlichen Ausgaben der Länder aufgestockt werden. Gemäß verlautbarten Daten des BMI wurden im Jahr 2014 jahresdurchschnittlich 27.000 Personen in der Grundversorgung betreut. Für das Jahr 2015 ergibt sich gemäß vorliegenden Informationen und Trendfortschreibungen eine Anzahl von jahresdurchschnittlich 42.000 Personen in der Grundversorgung. Unter Fortschreibung der Trends beim Zustrom von Asylwerbern in die Grundversorgung und einer unterstellten Abwicklung der Asylverfahren ergibt sich ein deutlicher Anstieg der Personen in Grundversorgung auf 82.600 Personen im Jahr 2016 und 100.900 Personen im Jahr 2017. Trotz der, mit der unterstellten Aufstockung des Personals verbundenen, erhöhten Anzahl von Asylverfahren und der Stabilisierung des Zustroms von Asylwerbern kommt es im Jahr 2018 zu einem weiteren Anstieg der jahresdurchschnittlichen Anzahl von Personen in Grundversorgung auf 110.900 Personen. Im Jahr 2019 erfolgt dann ein Abbau des Bestandes auf 76.200 Personen.

Laut Angaben des BMF liegen die pro-Kopf Ausgaben für die Grundversorgung ab dem Jahr 2016 um 11,8% über den Vergleichswerten des Jahres 2014. Werden die um diesen Anstieg korrigierten Gesamtausgaben pro Kopf (Transferleistungen + Sachleistungen) verwendet, um die Budgetausgaben bis 2019 abzuschätzen, ergeben sich folgende Werte:

²⁵ Die Aufteilung der Kosten der Grundversorgung erfolgt formal nach dem Schlüssel 60:40 zwischen Bund und Ländern bei Asylverfahren mit einer Dauer bis zu einem Jahr. Bei längerdauernden Verfahren trägt der Bund die vollen Kosten der Grundversorgung. Effektiv verteilen sich die Kosten 75:25 zwischen Bund und Ländern. Siehe dazu Migration Land Salzburg, 2014, Grundversorgung.

Abbildung 14: Budgetauswirkungen Grundversorgung in Mio. Euro

	Ausgaben	Mehrbelastung
	in Mio. Euro	
Kosten 2014	275,4	
Kosten 2015	425,3	149,9
Kosten 2016	937,3	661,9
Kosten 2017	1.144,2	868,8
Kosten 2018	1.257,6	982,2
Kosten 2019	864,3	588,9
kumulierte zusätzliche Budgetbelastung bis 2019		3.251,8

Quelle: EcoAustria.

Die Gesamtausgaben für Bund und Länder würden demnach im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um ca. 150 Mio. ansteigen, im Jahr 2016 gegenüber 2014 um ca. 660 Mio. Euro. Die kumulierte Mehrbelastung für das Budget im Zeitraum 2015-2019 beträgt im Bereich der Grundversorgung rund 3,3 Mrd. Euro.

5.4. Asylwesen

Das Bundesamt für Asylwesen (BFA) ist die zuständige Behörde für die Durchführung von erstinstanzlichen asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren. Zudem ist das BFA für den Vollzug des Grundversorgungsgesetzes als Bundesbehörde zuständig. Die massive Zunahme an Asylanträgen in Österreich führt unmittelbar zu einer substantiellen Mehrbelastung im Aufgabenbereich des BFA. Aufgrund der substantiellen Ausweitung der Asylanträge ist davon auszugehen, dass die erforderlichen Kapazitäten im öffentlichen Bereich ausgeweitet werden müssen und dadurch Mehrkosten für die öffentliche Hand entstehen werden. Die Kosten je Asylverfahren dürften jedoch in Folge beschleunigter Verfahren deutlich zurückgehen. Im Jahr 2015 waren etwa 680 Bedienstete beim Bundesamt für Asylwesen beschäftigt. Laut Budgetvoranschlag des Jahres 2014 betragen die Personalkosten 39,4 Mio. Euro, die Gesamtausgaben für das BFA lagen bei 51,5 Mio. Euro. Aufgrund der absehbaren Mehrbelastung ist eine schrittweise Aufstockung des Personalbestandes geplant. Bis Ende des Jahres 2015 sollen 125 zusätzliche Mitarbeiter aufgenommen werden. Es wird angenommen, dass angesichts des anstehenden Bedarfs eine weitere Personalaufstockung durchgeführt wird. So wird unterstellt, dass bis zum Jahr 2018 der Personalstand um insgesamt 500 Personen erhöht wird. Unter der Annahme, dass die Personalaufstockung gleichmäßig über das jeweilige Jahr erfolgt ergeben sich für 2015 zusätzliche Ausgaben von 1,6 Mio. Euro, im Jahr 2016 12 Mio. Euro und ab 2018 30 Mio. Euro. Im Zeitraum 2015-2019 ergeben sich zusätzliche Ausgaben von knapp 97 Mio. Euro.

Abbildung 15: Mehrausgaben für das Bundesamt für Asylwesen

	Zusätzliches Personal	Kosten in Mio. Euro
	Personen	in Mio. Euro
2015	125	1,6
2016	275	12,0
2017	500	23,3
2018	500	30,0
2019	500	30,0
kumulierte zusätzliche Budgetbelastung bis 2019		96,8

Quelle: EcoAustria.

5.5. Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Im Falle einer positiven Erledigung eines Asylansuchens haben die Personen bei Bedarf Zugang zur bedarfsorientierten Mindestsicherung. Im Jahr 2014 wurde in Wien Mindestsicherung im folgenden Ausmaß gewährt:

Abbildung 16: Leistungshöhen Bedarfsorientierte Mindestsicherung

	monatlich	pro Jahr
Alleinstehende	827,8	9.933,8
Paare	620,9	7.450,4
Kinder	223,5	2.682,1

Quelle: Magistrat der Stadt Wien

Zur Abschätzung des Zustroms zur Mindestsicherung und der Höhe der Ansprüche ist relevant, wie viele der anerkannten Asylwerber Beschäftigung finden und wie sich die Familienstruktur der Anspruchsberechtigten gestaltet. Es wurde angenommen, dass zwei Drittel der Asylwerber in Familien leben²⁶, alle asylberechtigten Personen, die keine Beschäftigung aufnehmen, die Mindestsicherung in Anspruch nehmen und für Kinder von Asylberechtigten Mindestsicherung gewährt wird. Zudem wird davon ausgegangen, dass asylberechtigte unbegleitete Minderjährige im Bereich der sozialen Wohlfahrt betreut werden und der finanzielle Aufwand jenem der entsprechenden Grundversorgung entspricht. Der zusätzliche Zustrom in die Mindestsicherung steigt demnach von 2.000 erwachsenen Personen im Jahr 2015 auf 12.500 im Jahr 2016 und

²⁶ Gemäß prognostizierter Struktur der Zuwanderung beträgt der Anteil der Frauen an den Asylwerbern etwa 1/3. Es wird unterstellt, dass die Frauen in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle mit Kindern und Partnern um Asyl ansuchen. Daraus folgt die unterstellte Familienstruktur.

schließlich auf knapp 63.000 Personen im Jahr 2019²⁷. Die Anzahl der Kinder, die in der Mindestsicherung versorgt werden, steigt von knapp 800 auf über 35.500 im Jahr 2019 an. Bei unbegleiteten Minderjährigen wird eine 100%ige Anerkennungsquote angenommen. Folglich steigt die Anzahl der in der sozialen Wohlfahrt zu betreuenden Minderjährigen von 2.400 Personen auf über 23.500 im Jahr 2019 an. Die zusätzlichen Ausgaben für Mindestsicherung und die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger steigen demnach von 77 Mio. Euro im Jahr 2015 auf rund 250 Mio. Euro im Jahr 2016 an. Bis zum Jahr 2019 steigt der jährliche Mehraufwand auf knapp 1,2 Mrd. Euro an. Insgesamt entstehen im Zeitraum 2015 bis 2019 geschätzte Mehrausgaben von knapp 3 Mrd. Euro.

Abbildung 17: Budgetauswirkungen Mindestsicherung in Mio. Euro

	Bestand Erwachsene	Bestand Kinder	Bestand UMF	zusätzliche Kosten
	Personen			in Mio. Euro
2015	1.994	781	2.380	77,0
2016	12.482	7.626	4.733	247,2
2017	27.711	16.222	10.552	548,1
2018	45.177	26.210	16.326	869,9
2019	62.982	35.482	23.671	1.192,9
kumulierte zusätzliche Budgetbelastung bis 2019				2.935,2

Quelle: EcoAustria.

5.6. Familienleistungen

Asylberechtigte Familien haben Anspruch auf Leistungen aus der Familienförderung. Ausgehend von der Altersstruktur und der Anerkennungsquote können der jährliche Zustrom an Kindern, sowie die Bestandsentwicklung von anspruchsberechtigten Kindern abgeschätzt werden. Die Anzahl der Kinder von Asylberechtigten steigt von jahresdurchschnittlich 800 Kindern im Jahr 2015 auf rund 7.600 im Jahr 2016 und auf 35.500 im Jahr 2019 an. Die durchschnittliche jährliche **Familienbeihilfe** betrug im Jahr 2014 1.810 Euro. Ausgehend von diesem Wert ergeben sich Ausgaben von etwas mehr als 1 Mio. Euro im Jahr 2015, die bis zum Jahr 2019 auf 64 Mio. Euro ansteigen. Die kumulierten Belastungen für das Budget betragen 156 Mio. Euro.

²⁷ Basierend auf den Simulationsergebnissen ergibt sich, dass zwei Jahre nach der Anerkennung rund 60% der über 19-jährigen Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten Bezieher der bedarfsorientierten Mindestsicherung sind und 40% in Beschäftigung. Auf diese Altersgruppe wird hier deshalb abgestellt, weil diese Gruppe grundsätzlich Anspruch auf Mindestsicherung erheben kann. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit weicht von der in Kapitel 4.1 dargestellten ab, da die 15- bis 19-jährigen umgekehrt eine geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen.

Abbildung 18: Budgetauswirkung Familienbeihilfen

	Kinder	Familienbeihilfen	Kinder- betreuungsgeld	Gesamtausgaben
	Personen	in Mio. Euro		
2015	781	1,4	2,0	3,4
2016	7.626	13,8	9,6	23,4
2017	16.222	29,4	20,3	49,7
2018	26.210	47,4	32,1	79,6
2019	35.482	64,2	42,6	106,8
kumulierte zusätzliche Budgetbelastung bis 2019		156,2	106,7	263,0

Quelle: EcoAustria

Kinderbetreuungsgeld wird Personen mit Asylstatus gewährt. Der Bezug von Kinderbetreuungsgeld wird maximal für 3 Jahre gewährt. Der Zustrom an Anspruchsberechtigten leitet sich aus der Schätzung der Altersstruktur und der Anerkennungsquoten ab. Es wird unterstellt, dass die Variante eines pauschalen Kindergelds in Anspruch genommen wird. Da unterschiedliche Modelle und Leistungshöhen beim Kinderbetreuungsgeld existieren, wurde ein Mischsatz²⁸ von 750 Euro für die Berechnung der Kosten herangezogen. Die geschätzten Kosten betragen im Jahr 2015 2 Mio. Euro und steigen auf rund 40 Mio. Euro im Jahr 2019 an.

Die zusätzlichen Gesamtausgaben für Familienförderung (im Vergleich zum Jahr 2014) steigen demnach von 3 Mio. Euro im Jahr 2015 auf knapp 110 Mio. Euro im Jahr 2019 an. Insgesamt ergeben sich Mehrausgaben von mehr als 260 Mio. Euro im Zeitraum 2015-2019.

5.7. Gesundheitsversorgung

Asylwerber in der Grundversorgung haben Zugang zu den Leistungen der jeweiligen Gebietskrankenkasse. Über einen entsprechenden Abgeltungsbetrag aus der Grundversorgung werden die Gebietskrankenkassen für die entstehenden Leistungen entschädigt. Es wird angenommen, dass die entsprechenden Transferleistungen kostendeckend sind. Asylberechtigte Personen, die in ein Beschäftigungsverhältnis eintreten, sind automatisch krankenversichert und damit ebenfalls versorgt.²⁹ Zusätzliche Kosten für das Gesundheitssystem entstehen allerdings für asylberechtigte Personen, die Mindestsicherung beziehen. Ausgehend von den unterstellten Fallzahlen von Beziehern von Mindestsicherung ergeben sich entsprechende Prognosen für die

²⁸ Die Höhe des monatlichen Anspruchs auf Kindergeld variiert je nach Variante zwischen 500 und 1.000 Euro (sofern nicht eine einkommensabhängige Variante zur Anwendung kommt).

²⁹ Dementsprechend werden nachfolgend bei der Ermittlung der Einnahmen Krankenversicherungsbeiträge nicht berücksichtigt.

Anzahl von potenziellen Patienten. Demnach ergeben sich im Jahr 2015 zusätzliche rund 2.000 erwachsene Personen, die über die Mindestsicherung in der Krankenversicherung versorgt werden müssten. Die Kosten für das Gesundheitssystem werden über altersspezifische Gesundheitsausgabenprofile abgeschätzt. Es wird weiters davon ausgegangen, dass Kinder von erwachsenen Mindestsicherungsbeziehern mitversorgt werden. Die Mehrkosten für das Gesundheitssystem steigen von knapp 5 Mio. Euro im Jahr 2015 auf beinahe 160 Mio. Euro im Jahr 2019 an. Im Zeitraum 2015 bis 2019 entsteht eine finanzielle Mehrbelastung von knapp 385 Mio. Euro.

Abbildung 19: Kosten der Gesundheitsversorgung von Asylberechtigten

	Patienten Erwachsene	Kosten
	Personen	in Mio. Euro
2015	1.994	4,7
2016	12.482	32,4
2017	27.711	71,0
2018	45.177	115,5
2019	62.982	159,7
kumulierte zusätzliche Budgetbelastung bis 2019		383,2

Quelle: EcoAustria.

5.8. Schulbildung

Asylwerbende Kinder im entsprechenden Alter unterliegen der österreichischen Schulpflicht. Basierend auf Daten des BMBF ergibt sich heuer ein jahresdurchschnittlicher zusätzlicher Zugang gegenüber 2014 von ca. 2.300 schulpflichtigen Kindern.³⁰ Ausgehend von Anzahl und Altersstruktur der Asylwerber werden im Jahr 2016 etwa 14.000 zusätzliche Schüler zu betreuen sein. Der Jahresdurchschnittsbestand setzt sich dabei aus Kindern von Asylwerbern und asylberechtigten Schülern zusammen. Die Anzahl der zusätzlich zu betreuenden Kinder im Schulsystem steigt auf 29.500 im Jahr 2019 an. Ausgehend vom derzeit in Österreich vorherrschenden Betreuungsverhältnis von 1 Lehrer pro 12 Schülern in Pflichtschulen kann die Anzahl der notwendigen zusätzlichen Lehrer ermittelt werden. Bei der Ermittlung der Kosten für das zusätzliche Lehrpersonal wurde das Einstiegsgehalt für Junglehrer im Pflichtschulbereich herangezogen. Die zusätzlichen Kosten betragen 7 Mio. Euro im Jahr 2015 und steigen auf mehr als 90 Mio. Euro im Jahr 2019 an. Im Zeitraum 2015-2019 beträgt die Gesamtbelastung für den

³⁰ Insgesamt werden im Jahr 2015 ca. 11.000 zusätzliche Schüler zu betreuen sein. Der Jahresdurchschnittsbestand liegt aufgrund der zeitlichen Lagerung der Fälle aber deutlich unter diesem Wert.

Staatshaushalt knapp 300 Mio. Euro. Bauliche Maßnahmen sind in den Berechnungen nicht inkludiert.

Abbildung 20: Budgetauswirkungen zusätzliches Lehrpersonal

	Zusätzliche Schüler	Kosten in Mio. Euro
	Personen*	in Mio. Euro**
2015	2.285	7,1
2016	14.055	43,4
2017	21.445	66,3
2018	28.242	87,3
2019	29.523	91,2
kumulierte zusätzliche Budgetbelastung bis 2019		295,2
* Zugänge von Asylwerbern + Asylberechtigte		
** 1 Lehrer pro 12 Schüler, Kosten Lehrer 37.075 Euro p.a.		

Quelle: EcoAustria

5.9. Integration und Aktive Arbeitsmarktpolitik

Der Zustrom von Flüchtlingen nach Österreich hat auch spürbare Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. In den kommenden Jahren wird das Arbeitsangebot durch die erhöhte Anzahl von asylberechtigten Personen ausgeweitet werden. Eine besondere Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang die Integration dieser Personengruppe in den Arbeitsmarkt dar. Im ersten Schritt wird dabei die Sicherstellung der notwendigen Sprachkompetenz der Asylberechtigten verfolgt. Die Grundversorgung kann für Asylwerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit die (einmalige) Bereitstellung von Sprachkursen beinhalten, deren Kosten dementsprechend in dieser Kategorie berücksichtigt sind. Die Kosten für eine Niveaustufe des Sprachunterrichts betragen derzeit ca. 750 Euro³¹. Unterstützung zum Erwerb und der Verbesserung der Sprachkompetenz wird durch verschiedene Institutionen auf Bundes- und Länderebene angeboten. Die Bundesregierung hat im Budget zwei Töpfe zur Finanzierung von Integrationsmaßnahmen bereitgestellt. Erstens den Integrationstopf - der mit 75 Mio. Euro dotiert ist und den verschiedenen Ressorts für konkrete Maßnahmen und Projekte im Bereich der Integration von Flüchtlingen zur Verfügung steht. Und zweitens Mittel für gezielte Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration in der Höhe von 70 Mio. Euro³². Insbesondere in den ersten Jahren des Aufenthalts in Österreich ist von einer erhöhten Betroffenheit von Arbeitslosigkeit unter den Asylberechtigten auszugehen. Im September 2015

³¹ Basierend auf bisherigen Erfahrungen der Sprachniveaustufen des ÖIF.

³² Der überwiegende Teil der Mittel soll in diesem Bereich über Budgetumschichtungen zur Verfügung gestellt werden und wird somit das Budget nur eingeschränkt zusätzlich belasten.

waren knapp 19.000 anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte beim Arbeitsmarktservice als arbeitssuchend vorgemerkt bzw. in Schulung. Im Jahr 2014 wurden 43 Mio. Euro für Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung von Personen mit Asylstatus oder subsidiär Schutzberechtigte verausgabt. Ausgehend von den zu erwartenden Fallzahlen von arbeitssuchenden asylberechtigten Personen kann der Mehraufwand für Arbeitsmarktförderung abgeschätzt werden. Für das Jahr 2015 sind im Jahresdurchschnitt rund 1.800 zusätzliche arbeitssuchende Asylberechtigte bzw. subsidiär Schutzberechtigten zu veranschlagen. Bei gleichbleibender Intensität der Arbeitsmarktförderung in diesem Bereich ergeben sich Mehrausgaben von 6 Mio. Euro. Die Anzahl der zusätzlichen asylberechtigten Arbeitslosen steigt im Jahr 2016 auf 11.200 und erreicht im Jahr 2019 einen Wert von knapp 56.700. Die Mehrausgaben steigen von 40 Mio. Euro im Jahr 2016 auf über 200 Mio. Euro im Jahr 2019. Insgesamt beträgt die potenzielle Mehrbelastung für das Arbeitsmarktbudget mehr als 480 Mio. Euro.

Abbildung 21: Budgetauswirkungen zusätzliche Arbeitsmarktförderung

	zusätzliche AL	Arbeitsmarktförderung
	Personen	in Mio. Euro
2015	1.795	6,4
2016	11.234	40,3
2017	24.940	89,4
2018	40.660	145,7
2019	56.684	203,1
kumulierte zusätzliche Budgetbelastung bis 2019		484,9

Quelle: EcoAustria.

5.10. Sonstige Ausgaben

Neben den angeführten Ausgabenkategorien fallen insbesondere im Jahr 2015 und 2016 außerordentliche öffentliche Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem Zustrom von Asylwerbern an. So sind im Budget für das Jahr 2015 alleine 70 Mio. Euro an sicherheitspolizeilichen Maßnahmen budgetiert. Weitere Ausgaben fallen für den Transport von Flüchtlingen in und durch Österreich, die Unterstützung von Hilfs- und Rettungsorganisationen, die Errichtung von Notquartieren und Assistenzeinsätze des Bundesheeres an. Es ergeben sich gemäß Budgetplanung alleine im Jahr 2015 zusätzliche Mehrausgaben von rund 100 Mio. Euro. Die unmittelbaren zusätzlichen Ausgaben sind jedenfalls substanziell. Für die Grenzsicherung durch das BMLVS werden für den Zeitraum September bis Dezember 2015 Kosten von rund 100 Mio. Euro veranschlagt. Der Assistenzeinsatz des Bundesheeres verursacht Kosten von etwa 100.000 Euro pro Tag. Inwieweit tatsächliche Mehrbelastungen für das Budget entstehen, ist in diesem Bereich allerdings abhängig von Ausweitungen der Personalkosten, etwa durch Überstunden, oder erhöhte

Sachkosten. Beträchtlich sind auch die Transportkosten, die durch den Transit von Asylwerbern durch Österreich entstehen. Bei geschätzten 400.000 Transit-Flüchtlingen allein in den letzten Monaten ist bei einer veranschlagten zu überwindenden durchschnittlichen Distanz von 400 km und Kosten des Personenkilometers von 10 Cent mit Mehrausgaben von 16 Mio. Euro in diesem Zeitraum zu rechnen. Öffentliche Mittel werden weiters zur Unterstützung von NGOs, die wichtige Hilfsleistungen organisiert haben, bereitgestellt werden. Eine erste Tranche von 15 Mio. Euro an Entschädigungsleistungen ist hier bereits erfolgt.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die für das Jahr 2015 budgetierten sonstigen Kosten von 100 Mio. Euro jedenfalls ausgeschöpft und eventuell überschritten werden.

Aufgrund des derzeit noch anhaltenden unkoordinierten Zustroms von Asylwerbern ist davon auszugehen, dass auch noch im Jahr 2016 Mehrbelastungen aus diesen Titeln in etwa derselben Größenordnung zu erwarten sind. In den Folgejahren ist dann mit einer deutlichen Stabilisierung der Lage und einem Rückgang der Sonderfaktoren zu rechnen. Es wurden daher sonstige Kosten in der Höhe von 50 Mio. Euro im Zeitraum 2017 bis 2019 unterstellt.

5.11. Einnahmen durch Steuern und Abgaben und Auswirkungen auf öffentliche Budgets

Den bisher behandelten zusätzlichen budgetär relevanten Ausgaben sind zusätzliche Einnahmen, insbesondere Steuereinnahmen, gegenüber zu stellen. Diese ergeben sich insbesondere als Folge der Erwerbstätigkeit der Flüchtlinge und aus der Konsumtätigkeit³³ (Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuern). Nachfolgend findet sich eine Auflistung der Steuereinnahmen, die auf den Ergebnissen der Modellsimulation mit PuMA basieren. Den größten Anteil bei den Einnahmen weisen die Steuern auf den Konsum (MwSt., Verbrauchsabgaben) auf, gefolgt von Sozialversicherungsbeiträgen (inkl. Lohnsummenabgaben). Die gesamten zusätzlichen öffentlichen Einnahmen aus Abgaben im Zeitraum 2015 bis 2019 steigen von etwa 160 Mio. Euro im Jahr 2015 auf über 1,4 Mrd. Euro im Jahr 2019. Kumulativ betragen die zusätzlichen Einnahmen über den Zeitraum 2015 bis 2019 rund 4,1 Mrd. Euro.

Die budgetären Nettoauswirkungen für den Gesamtstaat erhält man durch Gegenüberstellung der zusätzlichen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen. Der budgetäre Nettobetrag zeigt ein Bild, wie in Tabelle 17 dargestellt. Der Zustrom von Asylsuchenden und Flüchtlingen führt zu einer Ausweitung des gesamtstaatlichen Defizits. Es wird sowohl an dieser Stelle als auch bei den

³³ Dabei wurde berücksichtigt, dass Auslandsüberweisungen ins Herkunftsland das verfügbare Einkommen schmälert.

Simulationen unterstellt, dass die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben über höhere öffentliche Defizite und somit schuldenfinanziert erfolgt. Im Jahr 2015 dürfte der zusätzliche Anstieg des Defizits etwa 190 Mio. Euro betragen. In den folgenden Jahren verschlechtert sich die Situation weiter auf mehr als 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2018. Im Jahr 2019 dürften die budgetären Netto-Kosten wieder zurückgehen (1 Mrd. Euro). Die zusätzlichen Aufwendungen für den Zinsendienst dürften, gegeben das derzeit äußerst niedrige Zinsniveau³⁴, überschaubar bleiben (im Jahr 2019 36 Mio. Euro). Der Schuldenstand wird in diesem Zeitraum bei unterstellter fehlender Gegenfinanzierung kumulativ bis 2019 um etwa 4,1 Mrd. Euro zulegen.

Tabelle 16: Zusätzliche Einnahmen aus verschiedenen Abgabenquellen in Mio. Euro

Abgabeneinnahmen in Mio. Euro	2015	2016	2017	2018	2019
Steuern auf den Konsum	59	198	390	592	697
Einkommensteuer	27	70	109	151	170
Sozialversicherungsbeiträge plus Lohnsummenabgaben	56	155	254	363	426
Steuern auf unternehmerische Tätigkeit	18	34	70	105	133
Gesamte Abgabeneinnahmen	159	458	823	1.212	1.426

Quelle: EcoAustria.

Tabelle 17: Zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

Auswirkungen auf die öffentl. Finanzen (in Mio. Euro)	2015	2016	2017	2018	2019
Zusätzliche Ausgaben	350	1.161	1.767	2.360	2.423
Zusätzliche Einnahmen	159	458	823	1.212	1.426
Netto bzw. Anstieg des öffentlichen Schuldenstandes	-191	-703	-944	-1.148	-997
Kumulativer Anstieg des Schuldenstandes	-191	-896	-1.850	-3.021	-4.054
Zusätzlicher Zinsendienst		2	11	22	36

Quelle: EcoAustria.

³⁴ Als Grundlage wurde die aktuelle Prognose des Instituts für Höhere Studien für die Rendite 10jähriger österreichischer Staatsanleihen für das Jahr 2016 von 1,2% herangezogen.

6. Schlussfolgerungen und Anregungen

Die Modellrechnungen über die ökonomischen Wirkungsmechanismen und der Literaturüberblick über Erfahrungen anderer westeuropäischer Aufnahmeländer zeigen, dass die Kosten der Flüchtlingsaufnahme und die potenziellen Erträge als Folge ihrer Eingliederung ins Erwerbsleben interdependent sind. Die Kosten ebenso wie die Erträge hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die im Wesentlichen den Grad der Integration in den Bildungs- und Arbeitsmarkt und den potenziellen Beitrag zum Wirtschaftswachstum betreffen. Sollte die Erwerbsintegration nur zögerlich vonstattengehen, sind damit nicht nur Einbußen im Beitrag zur Wertschöpfung und der eigenständigen finanziellen Absicherung der anerkannten Flüchtlingen verbunden sondern auch höhere Ausgaben für die bedarfsorientierte Mindestsicherung. Der Schlüssel zur Sicherung eines positiven wirtschaftlichen Beitrags der Flüchtlinge liegt somit in der Wirtschaftslage und der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und einer erfolgreichen Integrationspolitik.

Vorauszuschicken ist, dass der hohe Anteil von Flüchtlingen im jüngeren erwerbsfähigen Alter eine große Chance für eine hohe und rasche Erwerbsintegration darstellt. Das Ausmaß der Integration und die Geschwindigkeit hängen aber davon ab, wie gut ihre Qualifikationen in den österreichischen Arbeitsmarkt passen. Der vergleichsweise hohe Anteil von Flüchtlingen mit einfachen Qualifikationen oder mit einer geringen Berufserfahrung im mittleren und höheren Technologiesegment des industriell-gewerblichen Bereichs erschwert eine rasche Erwerbsintegration. Es gibt aber auch Flüchtlinge mit einem mittleren und hohen Bildungsgrad, von denen man erwarten kann, dass sie mit der nötigen Unterstützung relativ rasch auf dem österreichischen Arbeitsmarkt Fuß fassen können.

Ein Wermutstropfen ist allerdings die mäßige konjunkturelle Dynamik - zwischen 2012 und 2015 expandierte die Wirtschaft um jährlich 0,5%; trotzdem hat sich die Beschäftigung in Österreich erstaunlich gut entwickelt. Insgesamt wurden in der Zeit mehr als 80.000 zusätzliche Arbeitskräfte beschäftigt, sodass im Jahr 2015 ein historischer Höchststand der Beschäftigung erzielt werden kann. Dazu trägt die dynamische Zuwanderung vor allem aus den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei. Der Wettbewerb um Arbeitsplätze ist allerdings in der Folge gestiegen und damit verbunden auch die Arbeitslosigkeit. Zwischen 2011 und 2014 hat sich der jahresdurchschnittliche Bestand an vorgemerkten Arbeitslosen um 72.000 Personen bzw. um knapp 30% erhöht. Die anhaltende Ausweitung der Arbeitslosigkeit ist aber nur vordergründig der Kombination aus steigendem Arbeitskräfteangebot und schwacher Konjunkturlage geschuldet. Ausschlaggebend für den Anstieg der Arbeitslosigkeit ist auch das zunehmende Auseinanderlaufen der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitsnachfrage. In der Folge steigt vor allem die Zahl der Arbeitslosen mit niedriger Qualifikation. Die Arbeitslosenquote der Personen mit maximal Pflichtschulabschluss ist mittlerweile auf 25% angestiegen. Hohe und steigende

Arbeitslosigkeit betrifft somit jenes Qualifikationssegment, in dem auch die Mehrheit der Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten angesiedelt ist.

Das bedeutet, dass eine rasche Integration der anerkannten Flüchtlinge in die Erwerbstätigkeit eine Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik darstellt. Einerseits bedarf es unterstützender Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration für die Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen, andererseits können Verdrängungseffekte für die bereits ansässige Erwerbsbevölkerung mit einfachen Qualifikationen nicht ausgeschlossen werden. Arbeitsmarktpolitische Akzente müssen daher auch für die zweite Personengruppe gesetzt werden. Begünstigend wirken nur die zu erwartende Konjunkturaufhellung in den nächsten Jahren sowie der positive Effekt der Steuerreform auf die wirtschaftliche Dynamik.

Was die Arbeitsmarktpolitik anbelangt, so ist das Instrumentarium in Österreich im internationalen Vergleich sehr hoch entwickelt und differenziert. Die österreichische Regierung ist auch, wie im Bericht ausgeführt, dazu bereit, zusätzliche Mittel für das Jahr 2016 im Ausmaß von 75 Mio. Euro für den ‚Integrationstopf‘ und 70 Mio. Euro für eine gezielte Arbeitsmarkt-Integration der Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten bereitzustellen. Dabei ist davon auszugehen, dass eine erfolgversprechende Erwerbsintegration von Asylberechtigten einen stufenweisen Prozess vorsieht, in dem die Flüchtlinge schrittweise an die Erwerbstätigkeit herangeführt werden. Die erste Stufe schafft erst die Voraussetzungen für eine spätere Erwerbsteilnahme, indem einerseits gewisse Mindestsprachkenntnisse in Deutsch vermittelt werden, andererseits die fachlichen Kompetenzen der Flüchtlinge erfasst und validiert werden. Da die beiden Maßnahmen von unterschiedlichen Einrichtungen durchgeführt werden, braucht es ein effizientes Schnittstellenmanagement, d.h. eine institutionalisierte Kooperation zwischen dem AMS (Arbeitsmarktservice), das für die Kompetenzfeststellung verantwortlich ist, und dem ÖIF (Österreichischer Integrationsfonds).

In einer zweiten Stufe geht es um das Heranführen der Qualifikationen der Erwerbswilligen an die Bedürfnisse der Betriebe, d.h. die vorhandenen offenen Stellen. Dazu wird es Aufschulungen und Umschulungen brauchen, gekoppelt mit der Vermittlung des berufsspezifischen Vokabulars. In einigen Fällen wird es auch Praktika brauchen, um die Fachkompetenzen in einem Arbeitsumfeld zu erproben und zu vertiefen. Generell sollte die Möglichkeit der Ausbildung innerhalb von Betrieben genützt bzw. gegebenenfalls (etwa über die Lehrausbildung hinaus) ausgeweitet werden. Eine große Herausforderung ist auch mit dem Zusammenführen der arbeitssuchenden Flüchtlinge mit offenen Stellen verbunden, gibt es doch große regionale Unterschiede im Fachkräftemangel. Die gezielte Vermittlung von Flüchtlingen mit entsprechenden Qualifikationen sollte auf diese regionalen Unterschiede ausgerichtet sein. Dabei sollte auch auf die Möglichkeit der regionalen Unterbringung und Wohnraumschaffung für Flüchtlinge geachtet werden. Auch hierfür bedarf es

einer engen Koordination der diversen Bereiche der Integration von Flüchtlingen, und damit eines institutionalisierten Schnittstellenmanagements.

Um sicherzustellen, dass es nicht zu langen Verzögerungen bei der Erwerbsintegration der einen oder anderen Gruppe von Flüchtlingen kommt, ist ein Integrationsmonitoring ins Auge zu fassen. Ein Ziel dieser Einrichtung ist, rasch mit zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen für jene Gruppe von Flüchtlingen reagieren zu können, die Gefahr laufen, längerfristig beschäftigungslos zu sein. Empirische Befunde belegen nämlich, dass längerdauernde Phasen der Erwerbslosigkeit die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung substanziell verringern. Es geht also darum, einerseits alternative Erwerbsmöglichkeiten zu erschließen und andererseits eine Arbeitserfahrung im arbeitsmarktnahen Bereich zu ermöglichen. Im ersten Fall könnte die Förderung von Unternehmensgründungen durch Flüchtlinge eine Alternative zur unselbständigen Beschäftigung sein. Eine diesbezügliche Initiative könnte etwa dazu beitragen, den bestehenden Versorgungsbedarf im peripheren ländlichen Raum zu decken. Man sollte auch noch gezielter über bestehende Maßnahmen im Bereich der Gewerbeordnung informieren, die es Menschen ohne eine volle Berufsausbildung erleichtern, selbständig etwa im handwerklichen oder Dienstleistungsbereich zu arbeiten. Eventuell wäre auch die Entwicklung von Organisationsstrukturen analog zu Pflegagenturen zu fördern, die nicht nur die Arbeitsvermittlung übernehmen sondern auch bestimmte Verwaltungsaufgaben, Buchhaltung und dgl., für Menschen, die der deutschen Sprache nicht im nötigen Ausmaß mächtig sind und die den bürokratischen Anforderungen nicht entsprechen können. Der zweite Aspekt der Sicherstellung von Arbeitserfahrung könnte über die Förderung der Einbindung in freiwillige Dienste wie der Feuerwehr erfolgen. Diesbezüglich wären Hilfestellungen bei der Vernetzung von interessierten Flüchtlingen und NGOs und Gemeinden sinnvoll. Insbesondere im kommunalen Bereich wären Überlegungen anzustellen inwieweit Tätigkeiten im gemeinnützigen Bereich geschaffen werden könnten, die entsprechende Arbeitserfahrung für Flüchtlinge bieten können.

Prinzipiell ist davon auszugehen, dass eine alternde Bevölkerung wie die Österreichs von einem Bevölkerungszuwachs profitieren kann, der einen hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen aufweist. Allerdings muss das Erst- und Weiterbildungssystem in der Lage sein, den zusätzlichen Ansprüchen, die mit einer sehr heterogenen und zum Teil traumatisierten Kinder- und Jugendbevölkerung verbunden sind, gerecht zu werden. Auch ist der Bildungsgrad der Kinder und Jugendlichen je nach Herkunftsregion sehr unterschiedlich, was eine Herausforderung für die Kompetenzfeststellung und Einstufung darstellt.

Angesichts der gegenwärtigen Diskussion über eine Befristung des Aufenthaltsrechts für anerkannte Flüchtlinge ist auch zu diskutieren, welchen Effekt eine derartige Reform auf die Integrationsbereitschaft der anerkannten Flüchtlinge haben kann. Erfahrungen in Schweden, Deutschland und der Schweiz zeigen, dass es oft fünf Jahre und mehr dauert, bis Flüchtlinge soweit

sind, dass sie ihre Fähigkeiten voll einbringen können. Eine Befristung des Aufenthalts würde dann bedeuten, dass sowohl vom Aufnahmeland als auch von den Flüchtlingen Ressourcen investiert wurden, die ohne Ertrag bleiben. Dies würde die Anreize für Integrationsbemühungen der anerkannten Flüchtlinge deutlich verringern und gleichzeitig auch zur Zurückhaltung der Unternehmen bei der Einstellung von Asylberechtigten führen. Folglich wäre zu befürchten, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für Flüchtlinge deutlich abgesenkt wird. Allerdings kann sich der Effekt der Befristung des Aufenthalts in das Gegenteil verkehren und deutlich positiv wirken, wenn eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration für die Fortsetzung der Aufenthaltsberechtigung von wesentlicher Bedeutung ist. In diesem Fall würde die Motivation der Asylberechtigten, eine Erwerbstätigkeit anzustreben, erheblich erhöht. Wenn die Fortsetzung der Aufenthaltsberechtigung an transparente und verlässliche Bedingungen der Erwerbsintegration gekoppelt ist, entsteht auch für die Unternehmen eine entsprechende Sicherheit, dass getätigte Investitionen in neue Mitarbeiter abgesichert sind; damit wird die Bereitschaft zu Neueinstellungen erhöht. Ein derartiges Modell der befristeten Aufenthaltsbewilligung wäre hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration von Asylberechtigten sogar dem Modell einer unbefristeten Gewährung des Aufenthalts überlegen.

All das gesagt, ist der Schlüssel für den positiven Effekt der Zuwanderung auf die Wirtschaft und den Staatshaushalt in der Integration zu finden. Die Integration von Flüchtlingen ist allerdings eine Querschnittsmaterie. Das bedeutet, dass alle Institutionen und Einrichtungen, die für die Gestaltung, Organisation, Verwaltung und Versorgung von Menschen in den diversen Lebensbereichen und Lebensphasen in Österreich verantwortlich sind, sich der Frage der spezifischen Herausforderungen von Flüchtlingen in ihrer Alltagsarbeit stellen müssen. Dabei können Orientierungs- und ‚Wertekurse‘ eine große Unterstützung bei der gegenseitigen Verständigung sein. Es geht hier im Wesentlichen darum, in einem Dialog herauszuarbeiten, wie wir einander in den verschiedenen Lebenssituationen begegnen und verhalten, damit es zu keinen Missverständnissen und Konflikten kommt. Orientierungs- und Wertekurse sollten ein Teil der Einzugsbegleitung im Wohnumfeld ebenso sein wie in der Schule und Elternarbeit und am Arbeitsplatz. Über die eigenen Verhaltensmuster und die Erwartungen an das Gegenüber zu reden verringert die eigene Unsicherheit und die des Gegenüber; auf diese Weise wird klargestellt, wo es einen Verhandlungsspielraum gibt und wo nicht. Insbesondere die sprachliche Verständigungsfähigkeit und das Eingehen auf ortsübliche Verhaltensmuster sind einer raschen Integration der Flüchtlinge in Wirtschaft und Gesellschaft förderlich. Sie tragen dazu bei, dass es nicht zum Aufbau von Parallelstrukturen kommt. Wichtig ist auch, Schnittstellen zwischen spezifischen Flüchtlingseinrichtungen und dem Mainstream an Institutionen ebenso wie zwischen den Institutionen zu identifizieren und Kooperationen einzugehen.

Abschließend ist zu sagen, dass die Ausgaben für die Integration der Flüchtlinge einer Investition gleichkommen, die langfristig Erträge in der Form von Steigerungen des Wirtschaftswachstums und der Wohlfahrt abwerfen können. Sie tragen dazu bei, dass die Flüchtlinge, die sich hier vorübergehend oder auf Dauer niederlassen, ihre Potenziale entfalten, ein eigenständiges Leben führen können und damit sich selbst und der Gesellschaft ‚von Nutzen‘ sind.

Der aktuelle Zustrom von Flüchtlingen nach Österreich stellt ein historisches Ereignis dar, das teilweise völlig neue Herausforderungen an Gesellschaft und Politik stellt. Wesentliche Aspekte der Konsequenzen des Flüchtlingsstroms können mangels Informationen und historischer Erfahrungen derzeit nur grob abgeschätzt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es von hoher Wichtigkeit ein umfassendes Monitoring der Integrationsfortschritte der Asylberechtigten aufzubauen. Vorhandene Datenbestände der Sozialversicherung bieten die Voraussetzungen ein entsprechendes Monitoring durchzuführen. Es wird dringend angeraten diese Möglichkeit zu nutzen und möglichst rasch zu implementieren.

7. Appendix

Beschreibung von PuMA – ein Makromodell für Österreich

PuMA (Public policy Model for Austria) ist ein allgemeines dynamisches Gleichgewichtsmodell (dynamic computable general equilibrium model - DCGE), mit besonderem Fokus auf den Arbeitsmarkt und den öffentlichen Sektor. Es eignet sich speziell für die Beurteilung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und strukturellen Änderungen und deren Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft. Einige Beispiele dafür sind Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen, der staatlichen Pensionen, der Aus- und Weiterbildung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder auch eine Analyse der Auswirkungen verschiedener Zuwanderungsszenarien. Die dynamische Struktur des Modells erlaubt die Untersuchung von kurz-, mittel- und langfristigen Effekten. Durch die Modellierung des Verhaltens der Haushalte und der Unternehmen können deren Reaktionen genau analysiert werden. Österreich wird als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, was impliziert, dass der Kapitalverkehr mobil und der heimische Zinssatz durch weltweite Kapitalnachfrage und -angebot bestimmt wird. Die Kalibrierung von *PuMA* repliziert die gegenwärtige Situation der österreichischen Volkswirtschaft im Modell. Dieses Modell ist eine Weiterentwicklung von EU-LMM, das die Autoren für die Generaldirektion Beschäftigung der Europäischen Kommission entwickelt haben, siehe etwa Berger et al. (2009b) und Berger et al. (2012). Im Auftrag der Europäischen Kommission wird dieses Modell derzeit upgedatet.

Die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung der Volkswirtschaft wird mit Hilfe überlappender Generationen modelliert. Altersspezifische Variablen bestimmen den Übergang in die nachfolgende Altersgruppe bzw. die Sterbewahrscheinlichkeit. Das Grundmodell wurde von Blanchard (1985) entwickelt und von Gertler (1999) adaptiert. *PuMA* basiert auf der Arbeit von Grafenhofer et al. (2007), welche das Konzept von Gertler erweitert, indem zusätzliche Altersgruppen implementiert werden. Für die Untersuchung der volkswirtschaftlichen Effekte der Zuwanderung wird diese Struktur um Migration erweitert. Die Arbeitslosigkeit wird als Sucharbeitslosigkeit dargestellt (vgl. Mortensen (1986) bzw. Mortensen und Pissarides (1999)). Dabei wird auf ein statisches Sucharbeitslosigkeitsmodell wie etwa bei Boone und Bovenberg (2002) zurückgegriffen, das die wesentlichen Einsichten des dynamischen Modells erlaubt. Unternehmen fragen für ihre Produktion Arbeit und Kapital nach. Der Arbeitsinput wird analog zu Jaag (2005) mit Hilfe einer dreistufigen CES-Produktionsfunktion weiter nach dem Ausbildungsniveau (gering, mittel, hoch) unterschieden. Die Unternehmen maximieren den Gegenwartswert ihrer Profite durch die optimale Wahl der ausgeschriebenen Stellen, die optimale Kündigungsentscheidung, die optimale Menge von firmenfinanziertem Training und die optimale Wahl der Investitionen gemäß der von Hayashi (1982) entwickelten Q-Theorie.

In *PuMA* ist die Bevölkerung in acht verschiedene Altersgruppen unterteilt, von welchen die ersten fünf Gruppen die Personen im erwerbsfähigen Alter umfassen, während die restlichen drei Gruppen die ältere Bevölkerung abbilden. Die fünfte Altersgruppe unterscheidet sich von den ersten vier Gruppen dahingehend, dass sie eine Mischgruppe darstellt, d.h. ein Teil dieser Gruppe ist noch erwerbstätig, während der andere Teil bereits in Pension ist. Das Pensionsantrittsalter wird endogen von den Personen dieser Gruppe gewählt und passt sich bei Reformmaßnahmen oder strukturellen Änderungen an. Weiters wird eine Unterscheidung in drei unterschiedliche Ausbildungsniveaus vorgenommen, nämlich Geringqualifizierte (kein Schulabschluss bzw. nur Pflichtschulabschluss, ISCED 0-2), Individuen mit mittlerer Qualifikation (Lehrlinge, Absolventen einer mittleren bzw. höheren Schule etc., ISCED 3-4) und Hochqualifizierte ((Fach-)Hochschüler und Absolventen von Akademien). Personen mit höherer Qualifikation treten später in den Arbeitsmarkt ein als Personen mit geringerer Qualifikation, wodurch der notwendige zeitliche Aufwand für Bildung berücksichtigt wird. Für die Modellierung der Auswirkungen von Zuwanderung wird zusätzlich eine Unterteilung der Bevölkerung in im Inland und im Ausland geborene Personen vorgenommen.

Die gewählte Unterteilung in die verschiedenen Gruppen ermöglicht es, Individuen im Modell unterschiedliche Charakteristika zuzuweisen. Dazu gehören z.B. die Arbeitsproduktivität, um das Lohnprofil in Österreich gut nachbilden zu können und Investitionen in die Weiterbildung. Zudem wird berücksichtigt, dass sich die Arbeitsmarktcharakteristika von Migranten und jene von im Inland geborenen Personen unterscheiden. Altersabhängige Charakteristika sind z.B. Sterbewahrscheinlichkeiten und Gesundheitsausgaben. Durch die Struktur des Modells kann die prognostizierte demographische Entwicklung abgebildet werden.

Das Einkommen der privaten Haushalte setzt sich aus dem Nettoarbeits-, dem Arbeitslosen-, dem Pensions- und dem Kapitaleinkommen, Abfertigungsansprüchen sowie aus den sonstigen Transfer- und Sachleistungen des Staates an die Haushalte zusammen. Gegeben, dass öffentliche Pensionsleistungen im Durchschnitt geringer als das vor Pensionsantritt erwirtschaftete Einkommen sind, sparen Erwerbstätige, um das Einkommen in höherem Alter durch Auflösung von Ersparnissen aufzustocken.

Die Individuen maximieren den Gegenwartswert ihres Nutzens (ihre Wertfunktion) durch die optimale Wahl ihres Arbeitseinsatzes (Arbeitszeit, Partizipation), ihrer Suchintensität nach einer Arbeitsstelle, ihrer Aus- und Weiterbildungsentscheidung und durch die optimale intertemporale Bestimmung der Sparquote. Die Wahl des Arbeitseinsatzes ist abhängig vom Nettolohn und berücksichtigt zusätzlich generierte Ansprüche an die öffentlichen Sozialversicherungsträger (zukünftige Pensions-, Arbeitslosenansprüche) sowie Abfertigungsansprüche. Arbeitslose Individuen wählen die Intensität ihrer Suche nach einer Arbeitsstelle. Diese Entscheidung ist abhängig vom Nettoarbeitseinkommen, dem Arbeitsloseneinkommen und der Wahrscheinlichkeit,

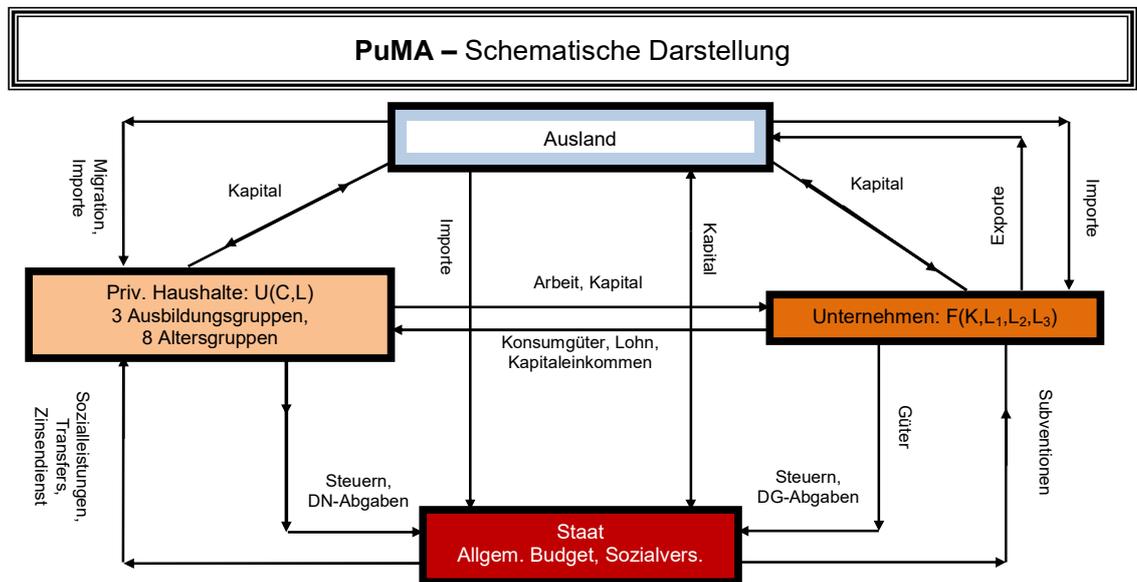
einen Arbeitsplatz zu finden. Unternehmen wählen eine optimale Anzahl an ausgeschriebenen offenen Stellen. Eine sogenannte „matching function“ führt Arbeitssuchende und offene Stellen zusammen. Zusätzlich treffen die Unternehmen eine Kündigungsentscheidung. Durch die Unterscheidung in einzelne Alters- und Ausbildungsgruppen und nach Geburtsland kann *PuMA* alters-, ausbildungs-, bzw. herkunftsabhängige Arbeitslosenquoten abbilden. Die Wahl des Pensionsantrittsalters bzw. die Partizipationsentscheidung wird im Wesentlichen vom Nettoarbeitseinkommen und der Nettoersatzrate bzw. der sozialen Absicherung bestimmt. Die Aus- und Weiterbildungsentscheidungen hängen vor allem von der erwarteten Rendite von höherem Humankapital und den Kosten (inkl. Opportunitätskosten durch Verdienstentgang) ab.

Im öffentlichen Bereich werden Budgets für die soziale Sicherung und ein allgemeines Budget zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben unterschieden. Einnahmen der Sozialversicherungen bestehen aus Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträgen bzw. Transfers aus dem allgemeinen Budget. Ausgabenerhöhungen im Sozialversicherungsbereich können alternativ durch eine Erhöhung der Beitragssätze oder über zusätzliche Zuschüsse aus dem Budget finanziert werden.

Aus dem allgemeinen Budget werden die Ausgaben des Bundes und untergeordneter Gebietskörperschaften für den öffentlichen Konsum, für die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger und Transfers an die privaten Haushalte und Unternehmen und für den Zinsdienst der Staatsverschuldung über Einnahmen aus dem Steuersystem finanziert. Dabei werden alle wesentlichen Steuern des österreichischen Steuersystems (wie Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Konsumsteuern, Kapitalertragssteuern auf Zinsen und Dividenden und Lohnsummensteuern) explizit modelliert. *PuMA* bildet hierbei sowohl das progressive Einkommensteuersystem, als auch das System der Sozialversicherung (inklusive Höchstbeitragsgrundlage) und weitere lohnabhängige Abgaben ab. Im „Standardmodell“ wird vereinfachend angenommen, dass das Budgetdefizit jedes Jahr so gewählt wird, dass der Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt konstant bleibt.³⁵ Das ausgeglichene Budget kann dann entweder durch die Veränderung von Steuersätzen, durch eine Anpassung des öffentlichen Konsums oder über eine Anpassung der öffentlichen Transferleistungen an die privaten Haushalte erreicht werden. Eine schematische Darstellung des *PuMA* Modells findet sich in Abbildung 22.

³⁵ Diese Annahme kann gegebenenfalls angepasst werden, um eine dynamische Anpassung der Staatsverschuldung abzubilden.

Abbildung 22: Schematische Darstellung von PuMA



8. Literaturverzeichnis

- Agier, M. (2011). *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*. Oxford.
- AMS (2015). *Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte am Arbeitsmarkt*, AMS Spezialthema zum Arbeitsmarkt September 2015.
- Angenendt, Steffen (2002): *Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik*, in: *Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization*, 77. Jg., Nr. 1-2, S. 143-172.
- Battisti, M. und G. Felbermayr (2015). *Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten*, ifo Schnelldienst 20/2015.
- Berger, J., J. Bock-Schappelwein, C. Bremberger, R. Hierländer, H. Hofer, P. Huber, K. Knittler, M. Miess und L. Strohner (2009a). *Die ökonomischen Wirkungen der Migration in Österreich 1989-2007*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, WIFO und IHS Projektbericht.
- Berger, J., C. Keuschnigg, M. Keuschnigg, M. Miess, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2009b). *Modelling of Labour Markets in the European Union – Final Report*. Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Berger, J., H. Hofer, M. Miess, U. Schuh, L. Strohner und G. Biffl (2011). *Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung am 1. Mai auf den Wirtschafts- und Arbeitsstandort Österreich*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend, IHS und DUK Projektbericht.
- Berger, J., M. Gstrein, C. Keuschnigg, M. Miess, S. Müllbacher, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2012). *Development/Maintenance of the Labour Market Model – Final Report*. Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Bevelander, P., Irstorza N. (2014). *Catching up: The Labor Market Integration of New Immigrants in Sweden*. Migration Policy Institute and International Labour Office, Washington, D.C., und Genf.
- Biffl, G. (2014). *Migration and Labour Integration in Austria. SOPEMI-Report on Labour Migration in Austria 2013-14*. Report of the Austrian correspondent to the OECD reporting system on migration. Monograph Series of the Danube University, Krems.
- Biffl, G., J. Berger, H. Hofer, U. Schuh, I. Skrivaneck und L. Strohner (2010). *Potentielle Auswirkungen einer Änderung der österreichischen Migrationspolitik in Richtung qualifizierte Zuwanderung auf das mittel- bis langfristige Wirtschaftswachstum (Prognosehorizont 2050)*,

Donau-Universität Krems und IHS Projektbericht im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich.

Biff, G., Pfeffer, T., Altenburg, F. (2013). Diskriminierung in Rekrutierungsprozessen verstehen und überwinden, Schriftenreihe der Donau Universität Krems.

Bock-Schappelwein, J. und P. Huber (2015). Auswirkungen einer Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende in Österreich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, WIFO Projektbericht.

Blanchard, O. J. (1985). Debt, Deficits and Finite Horizons, *Journal of Political Economy* 93, 223-247.

Boone, J. und L. Bovenberg (2002). Optimal Labour Taxation and Search, *Journal of Public Economics* 85, 53-97.

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

Brücker, Herbert, Hauptmann, Andreas, Vallizadeh, Ehsan (2015b). Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Aktuelle Berichte 14/2015, Nürnberg.
http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1514.pdf

Byrd, William A. (2014) Afghanistan's economy during transition: Challenges and possible international implications. In Wolfgang Taucher - Mathias Vogl - Peter Webinger (Hrg.) Afghanistan, 2014 and beyond. BMI, Wien.

Collier, P., Chauvet, L., Hegre H. (2008) The Challenge of Conflicts, Copenhagen Consensus 2008 Challenge Paper, Kopenhagen, Dänemark.

Collier P., Hoeffler A., (2004) Conflicts, in: Lomborg B. (Hsg.), Global Crises: Global Solutions, Cambridge University Press.

Collier P., Hoeffler A., (2004b) Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies, *European Economic Review*.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2015) Länder-Informations-Portal. Afghanistan. Letzte Aktualisierung Juli 2015. Abgerufen von: <http://www.giz-online.de/cms/>

Del Carpio, X., Wagner, M. (2015). The impact of Syrian refugees on the Turkish labour market. Policy Research Working Paper 7402, The World Bank Group, Washington, D.C.

Dunne, J.P., (2012) Armed Conflict, Copenhagen Consensus 2012 Challenge Paper, Kopenhagen, Dänemark.

- Europäische Kommission (2015). European Economic Forecast – Autumn 2015, Institutional Paper 011.
- European Training Foundation (ETF) (2005) Investment in Education, Employment and Economic Performance in Syria. Working Paper. Turin.
- Expertenrat für Integration (2013). Integrationsbericht 2013. Perspektiven und Handlungsempfehlungen für die nächste Gesetzgebungsperiode. Wien. abgerufen von: http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/wp-content/uploads/2013/08/Expertenrat_Integrationsbericht_20133.pdf
- Fortuny, Mariangels; Hussein, Jalal Al (2010) Labour market policies and institutions, with a focus on inclusion, equal opportunities and the informal economy. International Labour Office, Employment Policy Dept. . ILO. Employment working paper No.64. Genf.
- Geddes, Andrew (2000): Immigration and European Union: Towards Fortress Europe?, Manchester.
- Gertler, M. (1999). Government Debt and Social Security in a Life-Cycle Economy, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 50, 61-110.
- Gleditsch, N., Wallensteen P., Eriksson ,M., Sollenberg ,M., Strand, H., (2002) Armed Conflict 1946-2001: A New Data Set, Journal of Peace Research 39(5):615-637.
- Grafenhofer, D., C. Jaag, C. Keuschnigg und M. Keuschnigg (2007). Probabilistic Aging, CESifo Working Paper 1680.
- Harbom, L., Wallensteen P., (2007) Armed Conflict 1989-2006, Journal of Peace Research 44(5):623-634.
- Hayashi, F. (1982). Tobin's Marginal Q and Average Q. A Neoclassical Interpretation, Econometrica 50, 213-224.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2015). Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Aktuelle Berichte, Nürnberg.
- International Labour Organization (ILO) (2013). Pakistan Labour Market Update, ILO Country Office for Pakistan, Islamabad.
- International Labour Organization (ILO) (2012). Afghanistan: Time to move to sustainable Jobs. Study on the State of Employment in Afghanistan, ILO-Afghanistan Office.
- International Labour Organization (ILO) (2011). Iraq Knowledge Network, Labour Market Factsheet. Genf.
- International Labour Organization (ILO) (2010) Afghanistan. Decent Work Country Programme 2010-2015.

- International Labour Organization (ILO) (2009) Decent work and social protection in six countries. Umbrella Paper. Executive Summary. India, Jordan, Morocco, Syria, Thailand and Viet Nam. In-ternational Labour Office, Social Security Department. ILO. Genf.
- Internationaler Währungsfonds (2013). World Economic Outlook (Washington, D.C., Apr. 2013)
- Jaag, C. (2005). The Role of Endogenous Skill Choice in an Aging Society, URL: <http://ssrn.com/abstract=724922>.
- Kraitt, Tyma (Hg.) (2015). Irak – Ein Staat zerfällt. Hintergründe, Analysen, Berichte, Promedia, Wien.
- Kugelman, Michael (2014). Pakistan's demographic realities: large, young, and still growing. In Wolfgang Taucher - Mathias Vogl - Peter Webinger (Hrsg.) Pakistan. Challenges & Perspectives. Publikationsserie 'regiones et res publicae', Wien
- Lawson, Fred H. (1996). Why Syria goes to war. Cornell University Press, Ithaca.
- Morlok, Michael, Liechti, David (2014). Reintegration von arbeitslosen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration., Bern. Abgerufen von: <https://www.sem.admin.ch/content/dam/data/sem/integration/berichte/va-flue/res-studie-erwerbsbet-va-flue-d.pdf>
- Mortensen, D. (1986). Job search and labour market analysis, in: Ashenfelter, O., Layard, R. (Hrsg.), Handbook of Labour Economics, vol. 2, Amsterdam: Elsevier Science.
- Mortensen, D. und C. Pissarides (1999). New developments in models of search in the labor market, in: Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, vol. 3B. Amsterdam: Elsevier Science.
- OECD 2015. Is this humanitarian migration crisis different? Migration Policy Debates Nr. 7, September 2015.
- Pace, Joe, Landis, Joshua (2009/2012). The Syrian Opposition: The struggle for unity and relevance, 2003-2008. In Fred H. Lawson (Hrsg.) Demystifying Syria. Publ. by SAQI and London Middle East Institute SOAS, London.
- Ruist, J. (2013). The Labor Market Impact of Refugee Immigration in Sweden 1999-2007, SULCIS Working Paper 2013:1.
- Samina, Ahmed (2014). Countering violent extremism in Pakistan's tribal belt. In Wolfgang Taucher - Mathias Vogl - Peter Webinger (Hrsg.) Pakistan. Challenges & Perspectives. Publikationsserie 'regiones et res publicae', Wien.
- Schmid, A. P., Prucha, N., Allatin, M. (2013). The Al-Shabaab Movement. In Taucher-Vogl-Webinger (Hrsg.) Somalia, Security, Minorities & Migration, BMI, Wien.

Schrott, Martina (2014). Religious minorities. In Wolfgang Taucher - Mathias Vogl - Peter Webinger (Hrsg.) Pakistan. Challenges & Perspectives. Publikationsserie 'regiones et res publicae', Wien.

Spadarotto, C., Bieberschulte, M., Walker, K., Morlok, M., Oswald, A. (2014). Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration., Bern.

Tapper, R. (Hrsg.) (1983). The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan. London.

UNESCO Institute of Statistics (UIS) (2014) International Literacy Data 2014. Abgerufen von:
<http://www.uis.unesco.org/literacy/Pages/literacy-data-release-2014.aspx>

UNHCR (2015) Global Trends Forced Displacement in 2014. Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees. <http://www.unhcr.org/globaltrends/2014-GlobalTrends-annex-tables.zip>

Verick, Sher, Huynh, Phu (2013). Pakistan Labour Market Update, ILO Country Office for Pakistan, Islamabad.

Wiener Sozialbericht 2015 (2015). Wiener Sozialpolitische Schriften, Band 8. Stadt Wien (Hrsg.), Wien. <https://www.wien.gv.at/gesundheit/einrichtungen/planung/pdf/sozialbericht-2015.pdf>