

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Auswirkungen des Grenzgänger- abkommens und des Praktikanten- abkommens auf den burgen- ländischen Arbeitsmarkt

Kurzfassung

**Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber,
Klaus Nowotny (WIFO)
Gerhard Streicher (Joanneum Research)**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer,
Andrea Hartmann, Maria Thalhammer

Dezember 2009

Auswirkungen des Grenzgängerabkommens und des Praktikantenabkommens auf den burgenländischen Arbeitsmarkt

Kurzfassung

**Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber, Klaus Nowotny (WIFO),
Gerhard Streicher (Joanneum Research)**

Dezember 2009

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Burgenland

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer, Andrea Hartmann, Maria Thalhammer

Inhalt

Im Rahmen der detaillierten Analyse der Umsetzung des Grenzgängerabkommens sowie des Praktikantenabkommens in den letzten 10 Jahren wird die Entwicklung und Struktur der Grenzgänger und Grenzgängerinnen mit jener der einheimischen (burgenländischen), der sonstigen ausländischen und der in den angrenzenden ungarischen Regionen beschäftigten Arbeitskräfte verglichen. Überdies werden die Auswirkungen auf das Beschäftigungswachstum im Burgenland und auf das Stellenangebot beim AMS Burgenland untersucht. Dabei werden vor allem folgende Fragen diskutiert:

- Wurden den burgenländischen Betrieben die dringend benötigten Facharbeitskräfte zur Verfügung gestellt?
- Sind Auswirkungen der Abkommen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und das Angebot an offenen Stellen im Burgenland zu verzeichnen?
- Sind Effekte auf die Wertschöpfung in betroffenen Branchen nachweisbar?

Basierend auf dieser Analyse werden Szenarien für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den nächsten Jahren abgeleitet.

Rückfragen: Julia.Bock-Schappelwein@wifo.ac.at, Peter.Huber@wifo.ac.at, Klaus.Nowotny@wifo.ac.at

2009/508-2/S/WIFO-Projektnummer: 9108

© 2009 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38261&typeid=8&display_mode=2

Kurzfassung

Auswirkungen des Grenzgängerabkommens und des Praktikantenabkommens auf den burgenländischen Arbeitsmarkt

Die neunziger Jahre waren im Burgenland durch einen rasanten und stetigen Aufholprozess gegenüber den übrigen Bundesländern Österreichs geprägt. Die Ergebnisse dieses Aufholprozesses waren ein deutlicher Anstieg der Beschäftigungsquote (die im Jahr 2008 nur mehr um 1,1 Prozentpunkte unter dem österreichischen Durchschnitt lag), ein rasanter Strukturwandel (durch den vor allem im Dienstleistungsbereich neue Schwerpunkte in der burgenländischen Wirtschaft gesetzt wurden), ein Aufholen bei der Frauenerwerbsbeteiligung und ein deutliches Wachstum sowohl der Wertschöpfung als auch der Beschäftigung in diesem Bundesland. Hinsichtlich des Beschäftigungswachstums war das Burgenland im Zeitraum 1995 bis 2000 sogar das wachstumsstärkste Bundesland Österreichs.

Die Ursachen dieser guten Entwicklung lagen dabei in einem Zusammentreffen einer Reihe von Faktoren, die sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkten. Erstens, kam es durch die Ostöffnung zu einem deutlichen Anstieg des Marktpotentials des Burgenlandes, was zu einem Anstieg der Standortattraktivität beitrug. Zweitens kam es durch die Ziel-1-Förderungen der EU und dem damit verbundenen leichteren Förderzugang zu einem zusätzlichen Beschäftigungsimpuls. Drittens wurde die Standortattraktivität des Burgenlandes auch durch die – mit der erhöhten Mobilität der Bevölkerung und dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur verbundenen – Ausdehnung des Marktgebietes Wiens erhöht.

Der Zeitraum seit der Jahrtausendwende war im Burgenland – im Gegensatz zu den späten neunziger Jahren – insbesondere bei der Wertschöpfungsentwicklung durch ein etwas langsames relatives Wachstum (im Vergleich zu Österreich) geprägt. Die Beschäftigung stieg im Burgenland im Zeitraum 2000 bis 2004 weiterhin deutlich rascher als im Österreich-Durchschnitt (um 4,9% oder 3.925 Beschäftigungsverhältnisse im Burgenland gegenüber +2,9% in Österreich), und bei der Entwicklung der realen Wertschöpfung waren in den Jahren bis 2002 ebenfalls noch überdurchschnittlich starke Zuwächse zu verzeichnen. Diese Unterschiede dürften aber vor allem auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen sein, die zu einem anderen konjunkturellen Verlauf der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Burgenland beitrugen. Diese Jahre waren nämlich durch eine schwache Auslandsnachfrage geprägt. In solchen Konjunkturphasen wuchs das Burgenland auch schon in der Vergangenheit immer überdurchschnittlich, weil es aufgrund des geringen Industrieanteils nur wenig exportorientiert ist und daher stärker von der Binnennachfrage abhängt.

Seit dem Jahr 2004 – also mit dem Anspringen der Exportkonjunktur – verläuft die Beschäftigungsentwicklung im Burgenland nur mehr leicht überdurchschnittlich. Im Zeitraum 2004 bis 2008 stieg die Beschäftigung im Burgenland zwar deutlich rascher als in den Vorperioden, aber mit +7,0% oder +5.915 Beschäftigungsverhältnissen nur mehr wenig rascher als im übr-

gen Österreich (+6,9%). Gleichzeitig war in diesem Zeitraum auch das reale Wertschöpfungswachstum niedriger als in Österreich. Mit einem Zuwachs von 7,0% liegt das Burgenland hier in diesem Zeitraum um 5,6 Prozentpunkte hinter dem österreichischen Wert (von 12,6%). Der Grund für diesen merklichen Wachstumsverlust gegenüber dem österreichischen Durchschnitt liegt allerdings auch hier in einem unterschiedlichen konjunkturellen Verhalten der burgenländischen Wirtschaft. Die Jahre seit 2004 und hier wiederum insbesondere jene seit 2006, in denen der Rückfall des Burgenlandes (relativ zum Bundesdurchschnitt) am deutlichsten war, waren durch eine hervorragende Export- und Industriekonjunktur geprägt, die ihrerseits wieder vor allem die exportintensiven Industriebundesländer (wie z. B. Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark) bevorzugte. Das Burgenland konnte hier aufgrund seiner geringen Industrieorientierung und großen Abhängigkeit von der Inlandsnachfrage nicht in demselben Ausmaß profitieren wie andere Bundesländer.

Entwicklung der AusländerInnenbeschäftigung

Neben der guten wirtschaftlichen Entwicklung waren die neunziger Jahre und auch das erste Jahrzehnt der 2000er Jahre im Burgenland aber auch geprägt durch die vielfältigen Herausforderungen, die sich durch die neue Lage innerhalb der Europäischen Union stellten. Die rasante Entwicklung und insbesondere die Ostöffnung 1989 und der darauf folgende Prozess der Integration der ehemaligen COMECON-Länder, welcher in der Erweiterung der EU im Jahr 2004 mündete, förderten auch den Strukturwandel in der Region. Insbesondere kam es im Burgenland – abgesehen von der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung der neunziger Jahre – auch zu einem deutlichen Anstieg der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte. Dieser war dabei zum einen aufgrund der nachfrageseitigen Impulse (aufgrund der guten Wirtschaftsentwicklung) eine notwendige Bedingung für den Aufholprozess der burgenländischen Wirtschaft, zum anderen wurde er aber auch durch angebotsseitige Effekte (wie z. B. Jugoslawienkrise, Ostöffnung und -integration) begünstigt.

Obwohl die maßgebliche arbeitskräfteangebotsseitige Entwicklung des Burgenlandes in den letzten 15 Jahren die deutlich steigende Frauenerwerbsbeteiligung war, kam es in diesem Zeitraum auch zu einem deutlichen Anstieg des Arbeitskräfteangebotes und der unselbständigen Beschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte. So lag zum Beispiel der Anteil der ausländischen unselbständigen Beschäftigten im Burgenland im Jahr 1995 noch bei 9,3% (oder um 0,5 Prozentpunkte unter dem österreichischen Durchschnitt). Im Jahr 2008 erreichte er 14,1% und lag damit um 1,4 Prozentpunkte über dem österreichischen Durchschnitt.

Für diese überdurchschnittliche Entwicklung der AusländerInnenbeschäftigung waren dabei vor allem die Jahre seit 2006, in denen es auch in ganz Österreich zu einer Zuwanderung kam, ausschlaggebend. Während sich der AusländerInnenanteil an den unselbständig Beschäftigten über die gesamte Periode 1995 bis 2008 stärker entwickelte als in Österreich, lag der Zuwachs in den Jahren der moderaten Zuwanderung Ende der neunziger Jahre bei +0,8 Prozentpunkten (gegenüber +0,4 Prozentpunkten in Österreich) und in den Jahren 2000 bis 2004

bei +1,7 Prozentpunkten (+1,1 Prozentpunkte in Österreich). Seit 2004 stieg dieser Anteil hingegen um +2,3 Prozentpunkte (+1,4 Prozentpunkte in Österreich).

Das Burgenland unterscheidet sich dabei von der üblichen Struktur der unselbständig beschäftigten ausländischen StaatsbürgerInnen, weil hier ungarische Staatsangehörige – die im übrigen Österreich zu den quantitativ eher weniger bedeutsamen Bevölkerungsgruppen gehören – eine wesentliche Rolle spielten. Im Jahr 2008 hatten annähernd 57% der unselbständigen ausländischen Beschäftigten im Burgenland eine ungarische Staatsbürgerschaft, während es in Österreich nur 5% waren. Dieser höhere Anteil an unselbständig Beschäftigten aus Ungarn geht dabei zum überwiegenden Teil zu Lasten des Anteils der deutschen und türkischen StaatsbürgerInnen und ZuwanderInnen aus anderen Ländern, während tschechische und rumänische StaatsbürgerInnen im Burgenland etwas überrepräsentiert sind.

In regionaler Hinsicht wird der AusländerInnenanteil an der Beschäftigung vor allem durch geographische Faktoren (wie grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen und Nähe zu Ballungsräumen jenseits der Grenze) sowie dem Arbeitsplatzangebot in der Region bestimmt. So weist das Nordburgenland – welches aufgrund der großen Zahl an Beschäftigten in Eisenstadt über den Hauptteil der Arbeitsplätze im Burgenland und über eine direkte Anbindung an die Verkehrsachse Wien-Budapest verfügt – die höchsten Anteile der unselbständig beschäftigten AusländerInnen aus. Im Bezirk Neusiedl am See liegt dieser Anteil (wohl auch aufgrund des starken Beschäftigungswachstums) bereits bei über 30%, wobei hier gerade in den Jahren 2000 bis 2004 auch besonders hohe Zuwächse in der unselbständigen Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu verzeichnen waren.

Im Mittelburgenland liegt der AusländerInnenanteil an den unselbständig Beschäftigten hingegen bei 11,8%. Er wuchs vor allem in den Jahren 2000 bis 2004 – also in jenen Jahren als auch die Gesamtbeschäftigung in dieser Region am deutlichsten stieg – am stärksten. Im Südburgenland, das verkehrsmäßig weniger gut an die Ballungsräume Westungarns angebunden ist, war der Anteil der AusländerInnenbeschäftigung (mit 8,4%) – trotz eines raschen Wachstums in der Zeitperiode 1995 bis 2000 und 2004 bis 2007 – hingegen am niedrigsten, wobei vor allem der Bezirk Oberwart einen geringen Anteil an unselbständig beschäftigten AusländerInnen aufweist.

Struktur und Arbeitsmarkterfolg der im Grenzgängerabkommen zugewanderten Arbeitskräfte

Neben diesen angebots- und nachfrageseitigen Faktoren wurde die Zuwanderung im Burgenland auch durch institutionelle Faktoren beeinflusst. Hier wurde im Jahr 1998 ein Grenzgängerabkommen zwischen den Regierungen von Österreich und Ungarn abgeschlossen. Dieses hatte die Zielsetzung, die langjährigen guten wirtschaftlichen Beziehungen durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit in Angelegenheiten des Arbeitsmarktes der Grenzregionen zu ergänzen und in einem ersten Schritt die Beschäftigung von GrenzgängerInnen zu erleichtern. Überdies wurde ebenfalls im Jahr 1998 ein österreichweites Praktikantenabkom-

men mit Ungarn abgeschlossen. Dieses hatte zum Ziel, durch den Austausch von ArbeitnehmerInnen zur Erweiterung der beruflichen und sprachlichen Kenntnisse beizutragen.

Im Rahmen dieser Abkommen wurden in den Spitzenjahren (z. B. 2004) im Grenzgängerabkommen dem burgenländischen Arbeitsmarkt rund 1.700 Arbeitskräfte (zumeist der Landwirtschaft und dem Tourismus) zugänglich gemacht. Obwohl im Rahmen dieses Abkommens auch die Möglichkeit bestand im Bezirk Bruck an der Leitha eine Arbeit aufzunehmen und in den ersten Jahren der Bezirk Jennersdorf bis 2001 ausgenommen war, fanden die meisten dieser Arbeitskräfte im Burgenland und hier in den Bezirken Eisenstadt und Neusiedl Beschäftigung. In diesen beiden Bezirken arbeiten rund 57% der GrenzgängerInnen. Im PraktikantInnenabkommen betrug diese Zahl zum selben Zeitpunkt hingegen weniger als 200 Personen. Bezogen auf die im Jahresdurchschnitt 2004 rund 10.000 ausländischen unselbstständig Beschäftigten im Burgenland stammten daher fast 19% der ausländischen unselbstständig Beschäftigten aus diesen beiden Abkommen.

In der Literatur werden dabei sowohl das PraktikantInnen- als auch das Grenzgängerabkommen oftmals als nachahmenswerte Best-Practice-Beispiele genannt, durch die es möglich wurde, den in der Grenzregion zwischen den neuen und alten Mitgliedsländern bestehenden Migrationsdruck in einer kontrollierten und – aus Sicht der Arbeitsmarktsituation im Burgenland – verträglichen Weise abzubauen. Das Grenzgängerabkommen diente in einer Zeit expansiver Arbeitskräftenachfrage und im Vorfeld der EU-Beitrittsverhandlungen Ungarns zur Abfederung des auftretenden Migrationsdrucks durch die Beschäftigung von Arbeitskräften in den Grenzregionen. Es wurde neben den vorhandenen Berechtigungsarten ein Instrument für einen steuerbaren, befristeten und beschränkten Arbeitsmarktzugang von ungarischen Arbeitskräften am burgenländischen Arbeitsmarkt geschaffen, das sich an der Arbeitsmarktsituation orientierte und auf beschäftigungsexpansive Bereiche abzielte. Entsprechend der Ausgestaltung dieses Instrumentariums und dem Beschäftigungsfokus bis 2006, insbesondere auf die Land- und Forstwirtschaft und den expandierenden, insbesondere im mittleren Qualifikationsspektrum angesiedelten Tourismus, traten Selektionsprozesse an den beiden Polen des Ausbildungsspektrums im Vergleich zur gesamten Bevölkerung in den Grenzregionen beider Staaten auf. GrenzgängerInnen sind häufiger als die Erwerbspersonen in der Senderegion (Nyugat Dunatul) als auch die burgenländischen Erwerbspersonen unqualifiziert und deutlich seltener hochqualifiziert. Damit spiegelt die Qualifikationsstruktur der GrenzgängerInnen die Anforderungen an die formalen Qualifikationen auf Branchenebene wider.

Abgesehen von der Qualifikationsstruktur der GrenzgängerInnen ist die Nachhaltigkeit, die dieses Instrumentarium hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration bislang erreicht hat, von besonderer Relevanz. Die meisten ungarischen Arbeitskräfte bleiben auch mit freiem Arbeitsmarktzugang weiterhin in der Region. Sie nützen dieses Instrumentarium kaum als Brücke für eine Beschäftigung in anderen Bundesländern.

Insgesamt hatten somit über die gesamte Laufzeit des Grenzgängerabkommens ungarische GrenzgängerInnen eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit, längere Beschäftigungsdauern und auch höhere Bemessungsgrundlagen als andere ungarische Arbeitskräfte, die im

selben Jahr im Rahmen von anderen Berechtigungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt kamen. Obwohl wir im Rahmen unserer Untersuchung nicht feststellen können, ob dies auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der GrenzgängerInnen und der anderen ungarischen Arbeitskräfte (insbesondere hinsichtlich der in unserem Datensatz unbeobachteten Merkmale wie zum Beispiel Sprachkenntnisse) oder auf ein unterschiedliches Verhalten der ArbeitgeberInnen, oder aber auch auf eine andere Struktur der Beschäftigungsverhältnisse (z. B. über eine unterschiedliche durchschnittliche Arbeitszeit) zurückzuführen ist, deutet dies doch darauf hin, dass es im Rahmen des Grenzgängerabkommens gelungen ist, entsprechend der institutionellen Ausgestaltung, Arbeitskräfte anzuziehen, die am burgenländischen Arbeitsmarkt besonders stark nachgefragt waren, und dementsprechend gute Erfolgschancen am burgenländischen Arbeitsmarkt hatten.

Überdies zeigt sich, dass die GrenzgängerInnen selbst nach dem Erwerb einer EU-Freizügigkeitsbestätigung tendenziell eine geringere sektorale und regionale Mobilität aufweisen als ungarische Arbeitskräfte, die niemals GrenzgängerInnen oder PraktikantInnen waren. Die Ursache für diese geringe Mobilität dürfte hier zum einen darin liegen, dass die GrenzgängerInnen TagespendlerInnen sind, sodass eine Arbeitsortverlagerung innerhalb Österreichs mit längeren Pendelzeiten verbunden wäre, was mobilitätshemmend wirkt. Zum anderen reflektiert diese geringe Mobilität aber auch eine festgestellte bessere Arbeitsmarktintegration der GrenzgängerInnen, die auch zu einer höheren Arbeitsplatzzufriedenheit (und damit geringeren Wechselbereitschaft der ArbeitnehmerInnen) beigetragen haben dürfte.

Auswirkungen auf die burgenländische Wirtschaft

Mikro-ökonomische Untersuchungen

Abgesehen von der Struktur des Zustroms und dem größeren Arbeitsmarkterfolg der Arbeitskräfte im Grenzgängerabkommen hatte die Arbeitskräftezuwanderung der GrenzgängerInnen aber auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung des Burgenlandes. Eine mikro-ökonomische Untersuchung der Auswirkungen des Grenzgängerabkommens kann dabei keine substantiellen Effekte auf den burgenländischen Arbeitsmarkt nachweisen, was auch durch die vielfältigen Anpassungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte (z. B. über räumliche Mobilität durch Pendeln) bedingt ist. Eine signifikant negative Korrelation kann lediglich zwischen der GrenzgängerInnenbeschäftigung und der Erwerbstätigkeit von AusländerInnen festgestellt werden. Dies deutet darauf hin, dass durch diesen Zustrom alteingesessene ausländische Arbeitskräfte besonders unter Druck kamen. Allerdings kann auch hier nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass diese Korrelation durch Änderungen in der Zusammensetzung der Berechtigungsarten mit verursacht wurde.

Diese detaillierte Untersuchung der Auswirkungen einer Erhöhung des Angebots ausländischer Arbeitskräfte im Burgenland auf mikro-ökonomischer Ebene zeigt überdies, dass dieser Arbeitskräfteangebotsschock kaum kurzfristige Effekte für inländische Arbeitskräfte nach sich zog: Aus den Daten können weder signifikant negative Einflüsse auf die Beschäftigung von

InländerInnen, noch signifikant positive Reaktionen der Arbeitslosigkeit abgeleitet werden. Für die Erwerbstätigkeit von InländerInnen kann in den Daten für 2004-2008 sogar eine signifikant positive Elastizität geschätzt werden.

Die geschätzten Modelle können jedoch nur kurzfristige Anpassungen inländischer Arbeitskräfte im Burgenland auf einen Arbeitskräfteangebotsschock abbilden, keine langfristigen Auswirkungen z. B. auf die Bildungs- oder Berufsstruktur von InländerInnen. Zudem zeigen die Daten auch, dass ein nicht unwesentlicher Anteil der Arbeitslosen im Burgenland in jenen Qualifikations-Berufsgruppen zu finden war, in denen auch beschäftigte GrenzgängerInnen registriert wurden. Viele der durch GrenzgängerInnen besetzten Stellen hätten demnach möglicherweise auch durch inländische Arbeitskräfte (bzw. arbeitslose, im Burgenland wohnhafte AusländerInnen) besetzt werden können. Besonders trifft dies auf arbeitslose AusländerInnen im Burgenland zu, die zu einem hohen Grad vormals in Qualifikations-Berufsgruppen tätig waren, in denen auch GrenzgängerInnen beschäftigt sind.

Insgesamt deuten aber die Ergebnisse dieser mikro-ökonomischen Untersuchungen aber darauf hin, dass über diesen Ansatz aufgrund der (über eine hohe Pendelbereitschaft der BurgenländerInnen) großen Mobilität der Arbeitskräfte, kaum signifikante Auswirkungen der Zuwanderung auf den burgenländischen Arbeitsmarkt festgestellt werden können.

Makro-ökonomische Auswirkungen

Aufgrund der methodischen Probleme bei mikro-ökonomischen Untersuchungen wurden diese Ergebnisse in der vorliegenden Studie auch um makro-ökonomische Simulationen mittels des regionalen Input-Output-Modells des WIFO ergänzt. Aufgrund des geringen Informationsstandes hinsichtlich der Substitutionalität bzw. Komplementarität zwischen GrenzgängerInnen und inländischen Arbeitskräften werden hier zwei extreme Szenarien gerechnet. Im ersten wird unterstellt, dass der Zustrom keine direkten Verdrängungseffekte hatte und die gesamte Zuwanderung im Grenzgängerabkommen zusätzlich war. Im zweiten Szenario wird unterstellt, dass der Zustrom zu direkten Lohneffekten in der gleichen Höhe, wie sie in den europäischen und österreichischen Studien diskutiert wird, führt. Es wird also angenommen, die Erhöhung des MigrantInnenanteils um 1 Prozentpunkt in einem Sektor führe zu einem Rückgang des Lohnsatzes um $-0,4\%$. Ansonsten besteht perfekte Substitutionalität zwischen ausländischen und inländischen Arbeitskräften.

Die Ergebnisse dieser Simulation weisen darauf hin, dass die Verdrängungswirkungen der Zuwanderung und ihrer Wirkungen auf den Lohn stark von den Annahmen über die Substitutionalität der in- und ausländischen Arbeitskräfte abhängen. Obwohl die Wirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Lohn selbst bei vollständiger Substitutionalität als eher gering eingestuft werden können, gibt es doch einige Branchen, bei denen unter dieser Annahme nennenswerte sektorale Effekte entstehen können. Diese finden sich vor allem in jenen Branchen, in denen viele GrenzgängerInnen Beschäftigung fanden (also Beherbergungs- und Gaststättenwesen, Bauwesen und der Landverkehr). Bei Annahme einer perfekten Additonalität der GrenzgängerInnen führt hingegen Zuwanderung weder zu Verdrängung noch zu

branchenspezifischen Lohneffekten. Die Abschätzung der Arbeitsmarkt- und Lohnwirkungen des Grenzgängerabkommens hängt daher von den getroffenen Annahmen ab.

Dieses Ergebnis ist sicherlich unbefriedigend, weil es einen der (auch in der internationalen Literatur) umstrittensten Punkte in der Wirkung von Zuwanderung nicht endgültig klärt. Es weist jedoch auf die wichtige wirtschaftspolitische Rolle von Maßnahmen zur Verringerung der Substitutionalität zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften (wie etwa Forcierung von Mangelqualifikationen und Bedarfsprüfungen am Arbeitsmarkt) und zur Verhinderung von übermäßiger Konkurrenzierung am Arbeitsmarkt hin.

Abgesehen von diesen Ergebnissen zeigen sich aber auch wichtige und robuste Ergebnisse. So hat zum Beispiel nach allen Simulationsergebnissen der Zustrom im Grenzgängerabkommen die burgenländische Wertschöpfung gesteigert und zu einem Beschäftigungswachstum beigetragen. Nach diesen Indikatoren ist daher die wirtschaftliche Leistungskraft des Burgenlandes gestiegen. Allerdings zeigen die Simulationen auch durchwegs, dass von diesem Zustrom vor allem die Landwirtschaft, das Beherbergungs- und Gaststättenwesen, Bauwesen und der Landverkehr überproportional profitierten. Was (relativ zum Basiszenario) zu einer Verschiebung der burgenländischen Wirtschaftsstruktur in Richtung dieser Sektoren beigetragen hat.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Insgesamt ist es über das Grenzgängerabkommen gelungen erstens einen Beitrag zum Abbau des PendlerInnenpotentials an der burgenländisch-ungarischen Grenze zu leisten und zweitens das Wachstum der burgenländischen Wirtschaft zu stärken, wobei die negativen Verteilungswirkungen dieses Zustroms tendenziell eher gering waren. Überdies gelang es in diesem Abkommen auch, eine Gruppe von Personen anzusprechen, die sich am österreichischen Arbeitsmarkt besser integrierten als vergleichbare andere ausländische Arbeitskräfte, und auch längerfristig dem burgenländischen Arbeitsmarkt zur Verfügung standen. Insgesamt hat das Grenzgängerabkommen zum Wachstum im Burgenland beigetragen, wobei allerdings ein Lohndruck in einzelnen Branchen nicht ausgeschlossen werden kann.

Darüber hinaus ist es gelungen über die Zusammenarbeit der österreichischen und ungarischen Arbeitsmarktverwaltungen im Grenzgängerabkommen wichtige Erfahrungen im Bereich des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktmanagements aufzubauen, die auch in der Phase nach dem Ende der Übergangsfristen weiter wirken können.

Weniger erfolgreich war man – aufgrund der von diesem Abkommen angesprochenen Branchen – allerdings bei der Rekrutierung von Personen im allerhöchsten Ausbildungssegment, was aber auch nicht Ziel des Grenzgängerabkommens war. Dementsprechend trugen die in diesem Abkommen zugeströmten Arbeitskräfte auch nicht zu einem sektoralen Strukturwandel in Richtung höher qualifizierter Branchen bei, sondern gingen vor allem in Branchen, die ein gutes Beschäftigungswachstum aufwiesen. Die Branchen, die vom Grenzgängerabkom-

men am stärksten profitierten waren Landwirtschaft, das Gaststätten- und Beherbergungswesen, Bauwesen und der Landverkehr.

Diese Ergebnisse sind vor allem vor dem Hintergrund der migrationspolitischen Herausforderungen für das Burgenland interessant. Insbesondere würden diese Ergebnisse dafür sprechen das Grenzgängerabkommen auch weiterhin während des ohnehin nur mehr kurzen Geltungszeitraumes der Übergangsfristen (siehe dazu unten) für eine schrittweise qualifikationsorientierte Öffnung der Arbeitsmärkte für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zu nutzen, um so eine schockartige Zuwanderung nach deren Ende zu vermeiden. Zielsetzung könnte es dabei sein das Grenzgängerabkommen stärker in Richtung hochqualifizierter Arbeitskräfte und höher qualifizierter Branchen zu entwickeln. Außerdem wäre hier wohl zu empfehlen die im Grenzgängerabkommen existierenden Bemühungen Substitutionalität zu vermeiden, weiterzuführen.

Zu diskutieren wäre hier allerdings ob das Grenzgängerabkommen – angesichts alternativer Zuwanderungsmöglichkeiten (etwa im Hinblick auf die Fachkräfteverordnung) und seines spezifischen sektoralen und beruflichen und saisonalen Fokus – als geeignet erscheint, Arbeitskräfte aus dem höchsten Qualifikationsegment anzuziehen. Die Vorteile des Abkommens scheinen hier eher als ergänzende Maßnahme im mittleren Qualifikationssegment zu liegen.

Allerdings sollte die Bedeutung des Grenzgängerabkommens im gesamten Zuwanderungsgeschehen im Burgenland auch nicht überschätzt werden. Vom gesamten Zuwachs des Angebots an unselbständig beschäftigten AusländerInnen am burgenländischen Arbeitsmarkt seit dem Beginn des Grenzgängerabkommens (1998) von rund 11.000 Personen entstammte weniger als ein Fünftel dem Grenzgängerabkommen. Dies und auch die stark steigende Beschäftigung der ungarischen Arbeitskräfte zeigen, dass es abseits des Grenzgängerabkommens am burgenländischen Arbeitsmarkt auch andere Zugangsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte gab, die zu jenen des Grenzgängerabkommens sowohl substitutiv als auch komplementär wirkten.

Außerdem werden die Übergangsfristen nicht mehr lange gelten. Spätestens im Jahr 2011 werden sie auslaufen. Ein erster Effekt dieser Tatsache ist, dass für substantielle Änderungen im Migrationsregime dieser Zeitraum realistischerweise zu kurz ist. Dies spricht dafür im Rahmen des gegenwärtigen Regulierungsinstrumentariums bestehende Kontingente – möglichst großzügig – zu gestalten. Die Wirtschaftspolitik steht hier vor der Schwierigkeit, dass sich zum einen aufgrund der Wirtschaftskrise die Arbeitsmarktlage im Burgenland (wie auch im übrigen Österreich) über die nächsten Jahre tendenziell eher verschlechtern wird, zum anderen aber in Vorbereitung auf das Ende der Übergangsfristen eine deutliche Ausweitung bestehender Kontingente wünschenswert wäre. In dieser Lage sollte es Ziel der Integrationspolitik sein, zumindest jene Erleichterungen der Zuwanderung umzusetzen, die bereits vor dem Ausbruch der Wirtschaftskrise zum Beispiel im Rahmen des Stufenplanes ins Auge gefasst wurden.

Wichtig ist es dabei auch Schwarzarbeit zu verhindern. Ein positiver Effekt großzügigerer Kontingente während der Laufzeit der Übergangsfristen wäre hier eine Verringerung des Anreizes

zur Schwarzarbeit, allerdings wird auch bei der großzügigsten Gestaltung der Kontingente eine Kontrolle weiterhin notwendig sein. In der Zeit nach dem Ende der Übergangsfristen wird es hingegen besonders notwendig sein, einer Umgehung sozial- und arbeitsrechtlicher Standards vorzubeugen. Abgesehen von der Notwendigkeit von Betriebs-Kontrollen, die sicherlich ein wesentlicher Bestandteil in einer solchen Strategie sein wird, besteht hier ein ergänzender Ansatzpunkt in der verstärkten Information und Beratung der ausländischen ArbeitnehmerInnen im Bereich des Arbeitsrechtes, wie sie gegenwärtig etwa im Burgenland im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gewerkschaften vorgenommen wird.

Ein zweiter Effekt des Auslaufens der Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist allerdings auch, dass die ebenfalls immer noch bestehenden Übergangsfristen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit (insbesondere im Bau- und Baunebengewerbe) auslaufen werden. Hier zeigen einige Studien (z.B. *Nowotny et al.*, 2008) einen nur geringen Vorbereitungsstand der Unternehmen auf diese Änderungen im institutionellen Umfeld. Eine vorbereitende Gesamtstrategie sollte daher auch auf diesen Aspekt Rücksicht nehmen, wobei hier vor allem eine Reform der Entsenderichtlinie, die allerdings auf EU-Ebene umzusetzen ist, ein wichtiger Ansatzpunkt wäre.

Ein dritter Effekt des Auslaufens der Übergangsfristen ist aber, dass nach dieser Liberalisierung quantitativ bedeutsame Teile der Migration ins Burgenland nicht mehr durch die bestehenden Zugangsbeschränkungen reguliert werden können. Instrumente der direkten Steuerung der Zuwanderung über verschiedene Aufenthalts- und Beschäftigungstitel können daher spätestens ab diesem Zeitpunkt auf den größten Teil der Zuwandernden nicht mehr angewandt werden. Als verbleibende Instrumente werden somit nur indirekte Steuerungselemente in Frage kommen. Neben eher allgemeinen wirtschaftspolitischen Handlungsspielräumen bestehen hier vor allem Möglichkeiten im Bereich der Integrationspolitik, wobei hier sicherlich eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung der gesellschaftlichen, sprachlichen, schulischen, wirtschaftlichen und politischen Integration im Rahmen einer Gesamtstrategie umgesetzt werden können, für die es im Burgenland auch schon einige Ansatzpunkte gäbe.