Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB·Kurzbericht

10/2011

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Zum 1. Mai 2011 wird die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Bürger aus acht mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU (EU-8) auch in Deutschland und Österreich – als letzte der 15 alten EU-Länder (EU-15) – eingeführt.
- Im Jahr 2010 lebten 2,4 Millionen Staatsbürger aus den EU-8-Ländern in der EU-15. Seit der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 ist ihre Zahl im Durchschnitt um gut 210.000 Personen pro Jahr gewachsen.
- Unter realistischen Annahmen über die künftigen Migrationsströme kann damit gerechnet werden, dass sich die Nettozuwanderung aus den EU-8-Staaten nach Deutschland zunächst auf 100.000 Personen (mittleres Szenario) bis 137.000 Personen (hohes Szenario) belaufen wird.
- Es kann auch erwartet werden, dass die Zuwanderer aus den EU-8-Staaten ähnlich gut oder besser qualifiziert sein werden als die Einheimischen. Allerdings dürften sie wohl nicht selten unter ihrem Qualifikationsniveau eingesetzt werden.
- Die kumulative Zuwanderung aus den EU-8-Staaten nach Deutschland in den Jahren 2011 bis 2020 würde unter den Annahmen des mittleren Wanderungsszenarios das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hierzulande um 0,2 Prozent erhöhen. Die Löhne würden gegenüber einem Referenzszenario um 0,28 Prozent geringer ausfallen und die Arbeitslosenquote um 0,14 Prozentpunkte steigen.

Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011

Mehr Chancen als Risiken für Deutschland

von Timo Baas und Herbert Brücker

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine Grundfreiheit in der Europäischen Union. Für die acht mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten, die im Mai 2004 beigetreten sind, endet die Übergangsfrist für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Mai 2011. In diesem Kurzbericht stellen die Autoren drei Szenarien der Zuwanderung dar, ermitteln deren Arbeitsmarkteffekte und beschreiben die mögliche Alters- und Qualifikationsstruktur der Migranten. Die Simulationsergebnisse deuten darauf hin, dass Deutschland insgesamt von der zu erwartenden Zuwanderung profitiert und dass Befürchtungen bezüglich starker Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt unbegründet sind.

Mit der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) in den Jahren 2004 und 2007 wurden insgesamt zwölf neue Mitgliedsländer in den Gemeinsamen Binnenmarkt aufgenommen. Während die Regeln des Gemeinsamen Binnenmarktes für den Kapital- und Warenverkehr sofort mit dem Beitritt in Kraft traten, wurden für die Arbeitnehmerfreizügigkeit Übergangsfristen vereinbart. Diese sehen vor, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten nach der sogenannten „2+3+2" Formel die Arbeitnehmerfreizügigkeit für eine Frist von maximal sieben Jahren nach dem Beitritt aussetzen können. In der letzten Phase mussten Beschränkungen mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt oder der Erwartung einer solchen Störung begründet werden. Darüber hinaus wurde Deutschland und Österreich das Recht eingeräumt – ebenfalls für eine Übergangsfrist von maximal sieben Jahren – sensible Branchen wie das Bau- und Reinigungsgewerbe von der Dienstleistungsfreiheit auszunehmen. Für die zum 1. Mai 2004 beigetretene Gruppe von acht mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten (EU-8)[1] enden diese Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011.

Die Übergangsfristen wurden von den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU-15 sehr unterschiedlich angewendet. Während einzelne Länder wie Großbritannien, Irland

[1] Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn. Mit Malta und Zypern, die ebenfalls zum 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind, wurden keine Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbart.

und Schweden ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 vollständig geöffnet haben, wurden in Deutschland und Österreich die Beschränkungen bis zum 1. Mai 2011 größtenteils aufrechterhalten.[2] Alle anderen Mitgliedsstaaten der EU haben ihre Arbeitsmärkte inzwischen geöffnet. Die Osterweiterung hat deshalb nicht nur zu einem Anstieg der Zuwanderung, sondern auch zu einer Umlenkung der Migrationsströme in diejenigen Länder geführt, die frühzeitig ihre Arbeitsmärkte geöffnet haben. Aufgrund der Umlenkungseffekte besteht eine erhebliche Unsicherheit darüber, welche Folgen das Auslaufen der Übergangsfristen für die Migration aus den EU-8-Ländern nach Deutschland und Österreich haben wird und welche Arbeitsmarktwirkungen sich daraus ergeben werden. Vor diesem Hintergrund werden hier die Erfahrungen seit Beginn der EU-Osterweiterung ausgewertet, um Schlussfolgerungen über die Größenordnung und die Struktur des Migrationspotenzials zu ziehen und die möglichen Arbeitsmarktwirkungen in Deutschland zu analysieren.[3]

Die Entwicklung der Migration seit dem 1. Mai 2004

Mit dem Beitritt zur EU ist die Zahl der ausländischen Staatsbürger aus den acht neuen Mitgliedsstaaten in der EU-15 von knapp 900.000 zum Jahresende 2003 auf knapp 2,4 Millionen Personen zum Jahres-

[2] Für Saisonarbeitnehmer gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit seit dem 1.1.2011, für Hochschulabsolventen aus den EU-8-Staaten seit dem 1.1.2009.

[3] Dieser Bericht stützt sich u. a. auf eine Studie von Baas/Brücker (2010), die für die Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt wurde.

Tabelle 1

Ausländische Bevölkerung aus den EU-8-Ländern in der EU-15, 2000 bis 2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
nach Zielländern											
Belgien	9.667	12.102	14.106	16.151	19.524	25.638	32.199	42.918	40.400	40.200	52.900
Dänemark	8.763	9.470	9.664	9.963	10.762	12.770	16.203	21.807	30.033	33.179	36.590
Deutschland	434.593	453.100	466.382	480.690	438.828	481.672	525.078	554.372	567.466	576.432	612.310
Finnland	12.804	13.860	14.712	15.825	16.459	18.266	20.801	23.957	27.464	30.877	35.068
Frankreich	40.852	48.480	48.984	34.451	48.584	36.783	50.418	43.227	41.573	48.145	64.800
Griechenland	13.832	13.042	14.887	16.413	15.194	19.513	18.357	20.257	35.100	31.100	24.300
Irland	1.182	4.775	15.036	27.229	42.988	93.243	135.800	194.400	215.700	191.800	184.100
Italien	40.433	40.108	41.431	55.593	67.755	79.819	94.215	117.042	128.813	137.306	132.200
Luxemburg	1.063	1.100	1.136	1.518	2.164	3.252	3.940	4.561	5.362	6.232	6.666
Niederlande	10.063	11.152	12.147	13.048	17.814	23.155	28.344	36.317	48.131	58.201	65.276
Österreich	52.786	54.947	57.301	59.622	67.675	75.143	80.706	86.911	94.084	98.317	103.755
Portugal	437	492	587	662	842	1.061	1.373	2.477	2.502	2.843	2.800
Spanien	16.396	23.672	34.076	42.672	55.735	70.576	103.190	126.971	137.068	139.558	141.465
Schweden	23.884	22.868	21.376	21.147	23.257	26.877	33.757	42.312	50.575	57.669	62.440
Großbritannien	59.153	67.174	71.035	100.958	161.693	290.730	488.895	656.594	747.100	752.100	864.600
EU-15	**725.908**	**776.341**	**822.860**	**895.942**	**989.274**	**1.258.498**	**1.633.277**	**1.974.123**	**2.171.371**	**2.203.958**	**2.389.271**
nach Herkunftsländern											
Estland	18.676	20.120	21.204	25.830	30.850	30.355	35.099	36.911	38.726	47.544	53.189
Lettland	14.995	17.479	18.455	23.448	27.193	48.608	44.009	51.371	60.695	67.979	76.797
Litauen	24.936	29.879	41.812	46.808	72.905	98.622	115.111	127.730	147.763	163.049	179.851
Polen	467.866	501.527	523.250	558.775	619.648	776.392	1.082.273	1.346.793	1.503.951	1.490.430	1.610.202
Slowakei	30.351	39.610	37.622	45.911	54.518	87.691	123.459	137.664	133.577	132.516	143.315
Slowenien	30.819	31.724	31.310	33.770	33.996	35.103	35.858	36.360	35.888	36.806	37.839
Tschechische Republik	51.151	50.146	58.873	70.721	60.672	85.549	82.404	107.734	107.576	111.634	119.719
Ungarn	87.114	85.858	90.333	90.680	89.493	96.178	115.064	129.560	143.195	154.001	168.358
EU-8	**725.908**	**776.341**	**822.860**	**895.942**	**989.274**	**1.258.498**	**1.633.277**	**1.974.123**	**2.171.371**	**2.203.958**	**2.389.271**

Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage der nationalen Bevölkerungsstatistik, der Eurostat Labour Force Survey und der nationalen Bevölkerunsgsurvey. In Deutschland, Dänemark, Finnland und Schweden wurde die nationale Bevölkerungsstatistik für den Zeitraum 2000 bis 2010 verwendet; in Österreich, Belgien, Griechenland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien die Angaben der nationalen Bevölkerungsstatistik mit Angaben der Labour Survey zum Ende des Beobachtungszeitraum extrapoliert. In Frankreich, Irland und Großbritannien stützen sich die Angaben auf Daten der Eurostat Labour Force Survey und der nationalen Labour Force Survey.

© IAB

ende 2010 oder um rund 210.000 Personen pro Jahr gewachsen (vgl. **Tabelle 1**).[4] In den Jahren 2004 bis 2008 lag der Anstieg bei gut 240.000 Personen p.a.; im Zuge der Finanzkrise hat er sich auf 30.000 Personen im Jahr 2009 abgeschwächt. Im Jahr 2010 belief sich der Zuwachs nach den vorliegenden Angaben wieder auf 185.000 Personen.

Mit dem Anstieg der Wanderungsbewegungen seit der EU-Osterweiterung ist auch eine erhebliche Umlenkung der Migrationsströme verbunden: Im Jahr 2003 entfielen auf Deutschland und Österreich noch gut 60 Prozent der Migrationsbestände aus den acht neuen Beitrittsländern in der EU-15, auf Großbritannien und Irland nur 14 Prozent. Im Jahr 2010 ist der Anteil Deutschlands und Österreichs an der ausländischen Bevölkerung aus der EU-8 in der EU-15 auf 30 Prozent gefallen und der Anteil Irlands und Großbritanniens auf 44 Prozent gestiegen. Mehr als 60 Prozent der Nettozuwanderung aus den EU-8-Staaten entfallen seit der Osterweiterung auf Großbritannien und Irland.

Zum Jahresende 2009 lebten nach den vorliegenden Daten der Bevölkerungsstatistik und des Labour Force Surveys gut 3 Prozent der Bevölkerung aus den EU-8-Staaten in der EU-15. Besonders hoch sind die Anteile der Auswanderer an der Bevölkerung in Litauen (5,4 %), Polen (4,3 %) und Estland (4,0 %). In den Auswanderungszahlen spiegeln sich Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den verschiedenen Herkunftsländern wider. So zeichnen sich Länder mit einem vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Einkommen wie Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn durch eine geringe Wanderung in die EU-15 aus (vgl. **Tabelle 2**). Jedoch auch andere Faktoren, wie die Arbeitsmarktbedingungen und der Anteil ethnischer Minderheiten spielen für die Auswanderung eine wichtige Rolle. Insgesamt bewegt sich die Größenordnung der Migration aus den EU-8-Staaten im Rahmen früherer Wanderungsbewegungen, die in Europa beispielsweise während der Gastarbeiterzuwanderung vor dem Anwerbestopp 1973 zu beobachten waren.

Tabelle 2

Migranten aus den EU-8-Ländern in der EU-15 und Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftparitäten (KKP-BIP) pro Kopf, 2010

	Migranten in der EU-15		KKP-BIP pro Kopf
	Personen	in % der Bevölkerung	in % der EU-15
Estland	53.189	4,0	57,7
Lettland	76.797	3,4	46,9
Litauen	179.851	5,4	49,6
Polen	1.610.202	4,3	55,0
Slowakei	143.315	2,6	66,2
Slowenien	37.839	1,9	79,6
Tschechische Republik	119.719	1,1	73,8
Ungarn	168.358	1,7	58,8
EU-8	**2.389.271**	**3,3**	**59,4**

Quellen: Nationale Bevölkerungsstatistik, Eurostat und nationale Labour Force Survey, KKP-Schätzungen von Eurostat, eigene Berechnungen. © IAB

Die Größenordnung des Migrationspotenzials

Vor der EU-Osterweiterung sind zahlreiche Prognosen des Migrationspotenzials aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern erstellt worden. Die ersten Studien stützten sich auf einfache Extrapolationen der Zuwanderung aus den südeuropäischen Ländern nach West- und Nordeuropa (z. B. Layard et al. 1992). Für eine Übertragbarkeit dieser Migrationserfahrungen sprach, dass das Einkommensgefälle zwischen den west- und südeuropäischen Ländern in den 1960er und frühen 1970er Jahren ähnlich hoch war wie das Einkommensgefälle zwischen der EU-15 und den EU-8-Staaten zu Beginn der EU-Osterweiterung. Andere Studien stützten sich auf Befragungen der Bevölkerung (z. B. Krieger 2003). Problematisch an den Befragungen ist jedoch, dass nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, die eine Migrationsabsicht äußert, später auch tatsächlich wandert. Die Studien versuchen deshalb, das tatsächliche Migrationspotenzial durch Zusatzfragen zu ermitteln, die die Ernsthaftigkeit der Migrationsabsichten testen sollen. Die Streuung dieser Vorhersagen ist deshalb vergleichsweise hoch.

Der Großteil der Migrationsprognosen stützte sich auf ökonometrische Modelle, die die Migrationsbestände oder -ströme durch Unterschiede in den Einkommen und Arbeitsmarktbedingungen zwischen den Ziel- und Herkunftsländern sowie durch institutionelle Variablen wie Arbeitnehmerfreizügigkeit und EU-Mitgliedschaft erklären. Die meisten dieser Studien schätzten das langfristige Migrationspotenzial aus den EU-8-Staaten in der EU-15 auf drei bis fünf Prozent der Bevölkerung in den Herkunftsländern (Boeri et al. 2001; Alvarez-Plata et al. 2003).

Die bisherige Entwicklung der Zuwanderung aus den EU-8-Staaten in die EU-15 entspricht weitgehend den Erwartungen der Mehrheit der Studien: So schätzten z. B. Alvarez-Plata et al. (2003) das Migra-

[4] Diese Zahlen beruhen auf Angaben der nationalen Bevölkerungsstatistiken, und in denjenigen Ländern, in denen die Zuwanderung durch die amtliche Statistik nicht dokumentiert wird, auf Erhebungen der Labour Force Survey. In letzteren Ländern sind die Angaben teilweise recht ungenau.

tionspotenzial sieben Jahre nach der Erweiterung auf 2,16 bis 2,72 Millionen Personen, Boeri und Brücker (2001) auf gut 2,0 Millionen Personen. Allerdings beruhen alle Studien, die vor der Erweiterung erstellt wurden, explizit oder implizit auf der kontrafaktischen Annahme, dass alle EU-15-Länder ihre Arbeitsmärkte gleichzeitig öffnen würden.

Das wichtigste Problem für die Schätzung des Migrationspotenzials besteht darin, dass durch die selektive Anwendung der Übergangsfristen keine Prognosen für einzelne Länder erstellt werden können. Für eine ungleichzeitige Öffnung der Arbeitsmärkte und die damit verbundene Umlenkung eines erheblichen Teils der Migrationsströme gibt es keinen historischen Präzedenzfall und deshalb auch keine Daten, auf die sich eine derartige Prognose stützen könnte. Dieses Problem stellt sich bei der Öffnung der Arbeitsmärkte in Deutschland und Österreich erneut.

Methodisch besteht das Problem darin, dass die Zuwanderung aus den EU-8-Staaten nicht allein von den wirtschaftlichen und institutionellen Bedingungen in Deutschland und dem jeweiligen Herkunftsland abhängt, sondern auch von denen in dritten Ländern wie Großbritannien. Hier wird deshalb darauf verzichtet, eine Prognose oder Projektion für einzelne Länder zu erstellen. Stattdessen wird ein Modell für die EU-15 insgesamt geschätzt, um die methodischen Probleme einer Umlenkung der Migrationsströme zu umgehen (vgl. **Infokasten** unten). Auf der Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen werden dann Szenarien für Deutschland entwickelt.

Nach diesem Schätzmodell ist zu erwarten, dass die Nettozuwanderung aus den EU-8-Staaten in die EU-15 ab 2011 zunächst gut 220.000 Personen pro Jahr betragen wird.[5] Die ausländische Bevölkerung aus den EU-8-Ländern in der EU-15 wird von 2,15 Millionen Personen im Jahr 2009 auf 3,9 Millionen Personen im Jahr 2020 steigen. Im Zeitverlauf wird sich die Nettozuwanderung deutlich abschwächen, bis zum Jahr 2020 ist ein Rückgang auf knapp 100.000 Personen zu erwarten.

Die Projektion beruht auf einer Reihe starker Annahmen, u. a. dass sich die Migranten aus den EU-8-Staaten in Hinblick auf ökonomische Migrationsanreize wie dem Gefälle der Pro-Kopf-Einkommen und der Arbeitslosigkeit ähnlich wie die Migranten aus der EU-15 verhalten werden. Zudem wird unterstellt, dass in der EU-15 nach der Finanzkrise eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung einsetzt. Daher sollten die vorliegenden Schätzergebnisse nur als Hinweis auf die Größenordnung des Migrationspotenzials verstanden werden.

Aufgrund der zu erwartenden Umlenkungseffekte können für Deutschland keine Prognosen oder Projektionen des Migrationspotenzials im technischen Sinne erstellt werden. Auf der Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen können jedoch Szenarien entwickelt werden. Die konjunkturelle Erholung und die Verbesserung der Arbeitsmarktbedingungen in Deutschland bei einer schlechten Wirtschaftslage in Irland und Großbritannien sprechen dafür, dass auf Deutschland wieder ein recht hoher Anteil an der Migration aus den EU-8-Staaten entfallen könnte. Dafür spricht auch die geringe räumliche Distanz. Andererseits haben Großbritannien und Irland den Vorteil der englischen Sprache und es haben sich dort Migrationsnetzwerke entwickelt. Zudem haben Billigfluglinien die Mobilitätskosten inzwischen deutlich gesenkt. Es ist deshalb nicht unbedingt zu erwarten, dass sich die räumliche Struktur der Migrationsströme wieder völlig umkehren wird.

Folgende Szenarien können die möglichen Entwicklungspfade abstecken: Unter der Annahme, dass auf Deutschland künftig wie im Jahr 2000 wieder 60 Prozent der Zuwanderung aus den EU-8-Staaten in der

[5] Mit Nettozuwanderung wird hier die Zunahme der ausländischen Bevölkerung pro Jahr bezeichnet, sie kann vom Saldo der Zu- und Fortzüge in der Wanderungsstatistik abweichen.

i Schätzung des Migrationspotenzials

Das hier verwendete Schätzmodell erklärt die Migrationsbestände aus verschiedenen Herkunftsländern in der EU-15 durch Differenzen in den Pro-Kopf-Einkommen, die Arbeitslosenquoten in der EU-15 und den Herkunftsländern und zahlreiche institutionelle Variablen. Zudem werden sogenannte Interaktionsterme, die die Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlichen und institutionellen Variablen erfassen, vom Schätzmodell berücksichtigt. Das Modell wird mit sogenannten fixen Effekten geschätzt. Diese fixen Effekte erfassen den Einfluss aller konstanten Faktoren, die wie Geographie, Sprache und Kultur das Wanderungsverhalten beeinflussen. Theoretisch leitet sich die Schätzgleichung aus einem Modell temporärer Migration mit heterogenen Agenten, also Individuen, die sich in Hinblick auf den Nutzen und die Kosten der Wanderung unterscheiden, ab.

Anders als in der bisherigen Literatur wird die EU-15 hier als ein Zielland behandelt. Dies umgeht ein grundlegendes methodisches Problem der bisherigen Literatur: Dort wird implizit von der Annahme ausgegangen, dass die bilateralen Wanderungsströme nicht von den Wanderungsbedingungen in dritten Ländern abhängen. Wie die EU-Osterweiterung gezeigt hat, ist diese Annahme jedoch problematisch: So hängt die potenzielle Migration nach Deutschland auch von den institutionellen und wirtschaftlichen Wanderungsbedingungen in Großbritannien ab und umgekehrt. Bilaterale Schätzungen werden deshalb verzerrt. Das Problem entsteht nicht, wenn die EU-15 als ein Zielland behandelt wird.

Das Schätzmodell, die Datengrundlagen und die Schätzergebnisse sind in Baas/Brücker (2010) dokumentiert, zu den theoretischen und methodischen Grundlagen vgl. auch Brücker et al. (2009).

EU-15 entfallen werden, würde sich die jährliche Nettozuwanderung zunächst auf 137.000 Personen belaufen. Wenn dagegen – wenig realistisch – dieser Anteil weiter so gering wie seit der EU-Erweiterung bleiben würde, beliefe sich die jährliche Nettozuwanderung in den ersten Jahren nach Einführung der Freizügigkeit nur auf 52.000 Personen. In einem mittleren Szenario mit einem Anteil Deutschlands von 45 Prozent an der Zuwanderung ergäbe sich zunächst eine jährliche Nettozuwanderung von gut 100.000 Personen (vgl. **Abbildung 1**).

Bei diesen Szenarien ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland eine nicht unbeträchtliche Zahl von Bürgern aus den neuen Mitgliedsstaaten lebt, die nicht bei den Meldebehörden registriert sind. Es ist zu erwarten, dass sich nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ein Teil dieser Personen anmelden wird. Die Höhe dieses Effektes kann nicht geschätzt werden, zumal auch keine Informationen über die Größe dieser Personengruppe vorliegen. In den ersten beiden Jahren könnte die Wanderungsstatistik deshalb deutlich erhöhte Zuwanderungszahlen ausweisen, ohne dass die Zuwanderung tatsächlich den entsprechenden Umfang erreicht.

Struktur der Migration aus den EU-8-Staaten

Genauso wenig wie das Niveau der Zuwanderung kann die künftige Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus den EU-8-Staaten heute genau bestimmt werden. Aus der bisherigen Entwicklung in Deutschland, aber auch aus anderen wichtigen Zielländern wie Großbritannien können jedoch einige Schlussfolgerungen über das Bildungsniveau und den Erwerbsstatus der künftigen EU-8-Migranten in Deutschland gezogen werden.

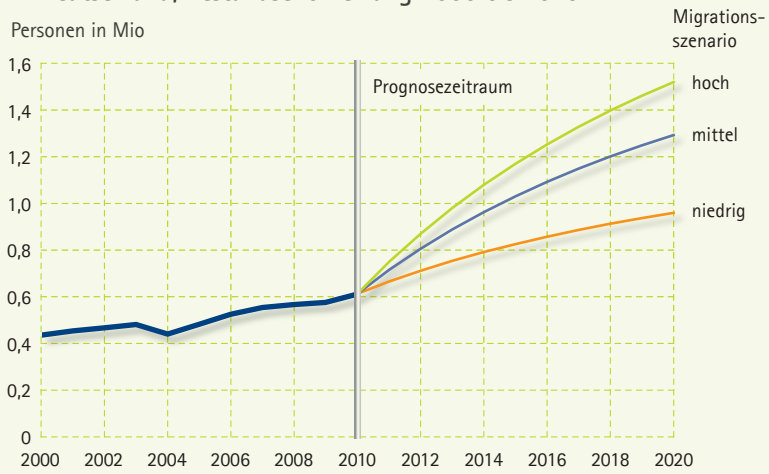
Qualifikationsstruktur

Das formale Qualifikationsniveau der Bevölkerung in den Alterskohorten mit einer hohen Wanderungsbereitschaft – den 25- bis 35-Jährigen – ist in den EU-8-Ländern höher als in Deutschland: Wie **Tabelle 3** zeigt, verfügen mehr als 30 Prozent in dieser Altersgruppe über einen tertiären Bildungsabschluss (Hochschulabschluss und vergleichbare Abschlüsse), aber nur knapp 26 Prozent der Deutschen. Umgekehrt haben nur 8 Prozent der Personen in dieser Altersgruppe in den EU-8-Staaten keinen höheren sekundären Bildungsabschluss (der einer abgeschlossenen Berufsausbildung in dem deutschen System entspricht), aber 14 Prozent der deutschen Bevölkerung. Diese Angaben beruhen auf der internationalen Klassifizierung von Bildungsabschlüssen (ISCED) durch die UNESCO. Allerdings sind die Bildungssysteme in den einzelnen Ländern nur bedingt miteinander vergleichbar, insbesondere das duale Ausbildungssystem in Deutschland weist viele Besonderheiten auf, was die Ergebnisse etwas relativiert.

Die ausgeübte Tätigkeit der EU-8-Erwerbstätigen im Zielland wird jedoch nicht nur von der Ausbildung

Abbildung 1

Projektionen und Szenarien: Migranten aus den EU-8-Ländern in Deutschland, Bestandsentwicklung 2000 bis 2020



Zu den Annahmen der Projektion und den Szenarien vgl. Kapitel „Simulation der gesamtwirtschaftlichen Effekte" auf Seite 6 und Infokasten auf Seite 8.

Quellen: Eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 3

Bildungsabschlüsse der 25- bis 35-Jährigen in den EU-8-Ländern, 2010

Anteile in Prozent

	Niedriger Sekundärabschluss	Hoher Sekundärabschluss	Tertiärer Bildungsabschluss
Estland	13,7	49,7	36,6
Lettland	19,3	49,5	31,2
Litauen	12,2	44,1	43,7
Polen	6,5	58,0	35,5
Slowenien	6,5	63,1	30,4
Slowakei	5,2	74,2	20,6
Ungarn	14,0	60,9	25,1
Tschechische Republik	5,8	74,0	20,2
EU-8	**8,0**	**61,3**	**30,7**
zum Vergleich:			
EU-15	**22,2**	**44,3**	**33,5**
Deutschland	14,0	60,4	25,7
Großbritannien	18,2	41,7	40,1

Quellen: Eurostat Labour Force Survey.

© IAB

Die Autoren

Dr. Timo Baas
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" im IAB.
timo.baas@iab.de

Prof. Dr. Herbert Brücker
ist Leiter des Forschungsbereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" im IAB.
herbert.bruecker@iab.de

bestimmt. Die Anerkennung von Bildungsabschlüssen ist hier ein wichtiger Faktor. Mit 36 Prozent ist der Anteil der in Deutschland lebenden EU-8-Migranten mit unbekanntem Bildungsabschluss in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit sehr hoch (Baas/Brücker 2010). Dies deutet auf erhebliche Probleme bei der Vergleichbarkeit von Bildungszertifikaten hin. Gerade im Bereich der beruflichen Ausbildung scheint es Probleme im Anerkennungsverfahren zu geben, da die Zahl der Migranten mit Berufsabschluss im Vergleich zu allen Inländern und zu den Bildungsabschlüssen im Heimatland als zu gering erscheint. Die Bundesregierung hat auf dieses Problem reagiert und die Verfahren zur Anerkennung von Bildungsabschlüssen im Vorfeld der Öffnung der Arbeitsmärkte erleichtert. Inwieweit dies auch in der Praxis zu einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung von Migranten führt, ist noch eine offene Frage. Insofern ist davon auszugehen, dass die vergleichsweise hohe Qualifikation der Migranten aus den EU-8-Staaten nur zum Teil auch im Arbeitsmarkt genutzt werden kann.

Erwerbsstatus

Die Erwerbsquote von EU-8-Migranten ist in Großbritannien nach Angaben des Labour Force Surveys mit 85 Prozent deutlich höher als die der einheimischen Bevölkerung (76 %). In Deutschland ist sie mit 74 Prozent etwas geringer als die der Einheimischen (77 %). Dies könnte auf zwei Gründe zurückzuführen sein: Erstens hat die Familienzusammenführung in Deutschland aufgrund der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine sehr viel größere Rolle gespielt als in Großbritannien. Dadurch sind viele Personen mit einer geringeren Erwerbspartizipation zugewandert (Ältere, Ehepartner mit Kindern). Zweitens sind die Zuwanderer aus den EU-8-Ländern in Großbritannien sehr viel jünger, sodass die Kohorten mit einer hohen Erwerbsbeteiligung überdurchschnittlich vertreten sind. Nach Aufhebung der Beschränkungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist in Deutschland mit einem Rückgang des Alters der EU-8-Migranten zu rechnen und der Anteil der Familienzusammenführung an der Zuwanderung dürfte auch deutlich abnehmen, sodass die Erwerbsbeteiligung steigen dürfte.

Simulation der gesamtwirtschaftlichen Effekte

Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der ab Mai 2011 geltenden Arbeitnehmerfreizügigkeit werden hier in einem angewandten Gleichgewichtsmodell untersucht. Das Modell simuliert die Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigung und berücksichtigt die Anpassung der Produktion, des Konsums, des internationalen Handels und des Kapitalverkehrs (vgl. **Infokasten** auf Seite 8). Dabei werden drei Szenarien simuliert:

- Hohes Migrationsszenario: Aufgrund der schlechten Arbeitsmarktbedingungen in Großbritannien und Irland und aufgrund eines stabilen Wirtschaftswachstums hierzulande wird Deutschland als Zielland der Migranten aus den EU-8-Staaten wieder ähnlich attraktiv wie im Jahr 2000. Der Anteil Deutschlands an der Zuwanderung in die EU-15 erhöht sich auf 60 Prozent. In diesem Szenario wird unterstellt, dass die Erwerbsquote etwa auf das Niveau der einheimischen Bevölkerung steigt (80 %). Insgesamt erhöht sich durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland bis zum Jahr 2020 um 1,65 Prozent im Vergleich zu einem Szenario ohne Migration.
- Mittleres Migrationsszenario: In diesem Szenario wird Deutschland zwar attraktiver für Migranten aus den EU-8-Staaten, ein erheblicher Teil wandert jedoch weiterhin nach Großbritannien. Hintergrund sind bestehende Netzwerke und eine schrittweise Erholung des Arbeitsmarkts in Großbritannien. In diesem Szenario wird unterstellt, dass die Erwerbsquote konstant bleibt (74 %). Die Zahl der Erwerbspersonen steigt durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit bis 2020 um 1,15 Prozent.
- Niedriges Migrationsszenario: Deutschland gewinnt trotz Öffnung der Arbeitsmärkte nicht an Attraktivität und der Anteil an der Zuwanderung aus den EU-8-Ländern in die EU-15 bleibt konstant auf dem Niveau von 2009. Auch hier wird eine konstante Erwerbsquote unterstellt, die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen steigt um 0,41 Prozent. Dieses Szenario ist zwar wenig realistisch, dient aber als Vergleichsmaßstab für die anderen Szenarien.

Neben der Migration und der Erwerbspartizipation beruhen die Szenarien auf folgenden Annahmen: Erstens passt sich der Kapitalstock durch Zuflüsse aus dem Ausland oder inländische Ersparnisse an die Ausweitung des Arbeitsangebots an. Allerdings erfolgt die Anpassung zeitverzögert, sodass im Betrachtungszeitraum die Kapitalintensität der Produktion etwas sinkt. Zweitens wird angenommen, dass die Qualifikation der EU-8-Zuwanderer der Qualifikation der einheimischen Bevölkerung entspricht. Dies erscheint vor dem Hintergrund der vorliegenden Daten zur Qualifikationsstruktur realistisch. Drittens wird – gestützt auf Angaben des Sozioökonomischen Panels – angenommen, dass die Migranten aus den EU-8-Ländern

pro Jahr durchschnittlich 500 € in ihre Heimatländer überweisen.

Gesamtwirtschaftliche Gewinne durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit

Im Szenario 1 – das von einer starken Umlenkung der Migrationsströme aus Großbritannien und Irland nach Deutschland und einem Anstieg der Erwerbspersonen bis zum Jahr 2020 um 1,65 Prozent ausgeht – würde das Bruttoinlandsprodukt (BIP) insgesamt um 1,16 Prozent und das BIP pro Kopf um 0,2 Prozent steigen (vgl. **Tabelle 4**). Letzteres ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens steigt durch die Zuwanderung das Faktoreinkommen der Inländer, also die Summe der Arbeits- und Kapitaleinkommen. Zweitens steigt der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung, weil die EU-8-Migranten jünger sind und eine höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen als der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung.

Allerdings würden in diesem Szenario der Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Lohnniveaus gegenüber dem Referenzszenario um 0,4 Prozent niedriger ausfallen und die Arbeitslosigkeit geringfügig um 0,2 Prozentpunkte steigen.

In dem mittleren Migrationsszenario wären die Löhne im Vergleich zum Referenzszenario lediglich um 0,28 Prozent niedriger und die Arbeitslosigkeit nur um 0,14 Prozentpunkte höher. Allerdings fällt in diesem Szenario der Anstieg des BIP pro Kopf mit 0,09 Prozent ebenfalls geringer aus (vgl. **Tabelle 4**). Trotz eines spürbaren Anstiegs der Erwerbspersonenzahl sind die Arbeitsmarkteffekte über einen Zeitraum von zehn Jahren betrachtet also gering und dürften sich an der Grenze der statistischen Messbarkeit bewegen. Bei einer positiven konjunkturellen Entwicklung dürften sie kaum bemerkbar sein.

Sektorale Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die Öffnung der Arbeitsmärkte führt auch zu einer Veränderung der sektoralen Beschäftigungsstruktur, die sich nicht allein durch die Zuwanderung, sondern auch aus der Mobilität der Einheimischen zwischen den Sektoren ergibt. Überdurchschnittlich wird die Beschäftigung in ausgewählten Dienstleistungsbereichen (Gesundheitswesen, Hotel- und Gaststättengewerbe), in der Bauwirtschaft und der Industrie zunehmen (vgl. **Tabelle 5**). Der Industrie kommen auch die steigenden Rücküberweisungen der Migranten in ihre Heimatländer zugute, die zu einer Erhöhung des Außenhandels und der Industriegüternachfrage in Deutschland führen werden. Dagegen wird die Beschäftigung in der Landwirtschaft unterdurchschnittlich steigen, auch weil der privilegierte Zugang zu Saisonarbeitskräften in diesem Sektor endet.

Tabelle 4

Gesamtwirtschaftliche Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland, 2010 bis 2020

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Veränderung zum Referenzszenario in Prozent			
BIP	1,16	0,80	0,41
BIP pro Kopf	0,20	0,09	0,04
Konsum	1,19	0,83	0,42
Steuern	1,19	0,83	0,42
Exporte Intra-EU	1,06	0,74	0,38
Exporte Extra-EU	1,16	0,81	0,41
Importe Intra-EU	1,35	0,94	0,48
Importe Extra-EU	1,28	0,89	0,46
Reallöhne	-0,40	-0,28	-0,15
Erwerbspersonen	1,65	1,15	0,59
Veränderung zum Referenzszenario in Prozentpunkten			
Arbeitslosenquote	0,20	0,14	0,07

Zu den Szenarien vgl. Kapitel „Simulation der gesamtwirtschaftlichen Effekte" auf Seite 6.
Quellen: Eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 5

Sektorale Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland, 2010 bis 2020

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Veränderung zum Referenzszenario in Prozent			
Land- und Forstwirtschaft	1,06	0,73	0,37
Fischerei und Fischzucht	0,76	0,52	0,27
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	1,24	0,86	0,44
Herstellung von Waren	1,18	0,82	0,42
Energie- und Wasserversorgung	1,12	0,78	0,40
Bauwirtschaft	1,22	0,85	0,43
Handel, Instandhaltung und Reparatur	1,20	0,83	0,42
Beherbergung und Gaststätten	1,23	0,85	0,44
Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	1,14	0,79	0,40
Kreditinstitute und Versicherungen	1,15	0,80	0,41
Grundstücks- und Wohnungswesen	1,06	0,73	0,37
Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung	1,33	0,92	0,47
Erziehung und Unterricht	1,32	0,92	0,47
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	1,31	0,91	0,46
Erbringung sonstiger Dienstleistungen	1,18	0,81	0,42
Private Haushalte	1,41	0,98	0,50
Gesamt	1,16	0,80	0,41

Zu den Szenarien vgl. Kapitel „Simulation der gesamtwirtschaftlichen Effekte" auf Seite 6.
Quellen: Eigene Berechnungen.

© IAB

Fazit

Die Höhe des Migrationspotenzials aus den 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten der EU ist – auch aufgrund einer möglichen Umlenkung der Migrationsströme aus Großbritannien und Irland nach Deutschland und Österreich – ungewiss. In diesem Kurzbericht haben wir deshalb auf der Grundlage verschiedener Szenarien mögliche Entwicklungspfade der Zuwanderung aus den EU-8-Ländern ab dem 1. Mai 2011 abgebildet. Die Arbeitsmarktwirkungen der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden mithilfe eines angewandten Gleichgewichtsmodells simuliert. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass die Zuwanderung gemessen am Pro-Kopf-Einkommen zu Wohlfahrtsgewinnen führt. Während die Summe aus Kapital- und Lohneinkommen steigt, kommt es vorübergehend, bis sich der Kapitalstock an die Ausweitung des Arbeitsangebots angepasst hat, zu einem geringfügigen Rückgang des Lohnniveaus gegenüber dem Referenzszenario. Im mittleren Szenario würde die kumulierte Zuwanderung aus den EU-8-Ländern bis zum Jahr 2020 das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau im Vergleich zur Referenz um 0,28 Prozent senken und die Arbeitslosenquote um 0,14 Prozentpunkte erhöhen. Diese Wirkungen bewegen sich am Rande der statistischen Messbarkeit und dürften vom Einfluss der konjunkturellen Entwicklung überlagert werden. Der Anstieg der Migration führt auch zu einer Veränderung der sektoralen Produktionsstruktur, von dem ausgewählte Dienstleistungsbereiche, die Bauwirtschaft und die Industrie besonders profitieren werden.

i Beschreibung des Simulationsmodells

Die Simulation der wirtschaftlichen Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit stützt sich auf ein angewandtes Gleichgewichtsmodell, das vom IAB u. a. für die Analyse der EU-Osterweiterung entwickelt wurde (Untiedt et al. 2007). Die Effekte der Osterweiterung werden in einem Drei-Länder-Rahmen abgebildet: Deutschland, den übrigen Mitgliedern der EU und dem Rest der Welt. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit wird als Arbeitsangebotsschock modelliert, der zum einen die Güternachfrage und die Beschäftigung erhöht, andererseits aber über Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer auch Handel und Kapitalverkehr beeinflusst.

Im Einzelnen zeichnet sich das Modell durch folgende Eigenschaften aus:

- Erstens werden Lohnrigiditäten berücksichtigt, sodass im Unterschied zu vielen anderen Gleichgewichtsmodellen das Modell auch zur Analyse der Effekte der Freizügigkeit für die Arbeitslosigkeit herangezogen werden kann.
- Zweitens ist das Modell in sechzehn Wirtschaftsbereiche gegliedert, sodass neben den gesamtwirtschaftlichen Effekten auch die sektoralen Wirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit untersucht werden können. Die Sektoren sind durch den Handel von Gütern und Vorleistungen miteinander und den entsprechenden Sektoren im Ausland verbunden.
- Drittens wird angenommen, dass Arbeit zwischen den Sektoren mobil ist, die Mobilität von Arbeit aber Kosten verursacht.
- Viertens werden auch die fiskalischen Effekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit über die Abbildung des Steuer- und Abgabensystems sowie der Transferzahlungen berücksichtigt.

Literatur

Alvarez-Plata, Patricia; Brücker, Herbert; Siliverstovs, Boriss (2003): Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15. An Update. Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs. Berlin, German Institute for Economic Research (DIW Berlin).

Baas, Timo; Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. WISO Diskurs. September 2010.

Boeri, Tito; Brücker, Herbert et al. (2001): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Berlin/Brussels/Milano, European Commission.

Brücker, Herbert; Baas, Timo; Beleva, Iskra; Bertoli, Simone; Boeri, Tito; Damelang, Andreas; Duval, Laetitia; Hauptmann, Andreas; Fihel, Agnieszka; Huber, Peter; Iara, Anna; Ivlevs, Artjoms; Jahn, Elke J.; Kaczmarczyk, Pawel; Landesmann, Michael E.; Mackiewicz-Lyziak, Joanna; Makovec, Mattia; Monti, Paola; Nowotny, Klaus; Okolski, Marek; Richter, Sandor; Upward, Richard; Vidovic, Hermine; Wolf, Katja; Wolfeil, Nina; Wright, Peter; Zaiga, Krisjane; Zylicz, Anna (2009): Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Nürnberg.

Brücker, Herbert; Siliverstovs, Boriss (2006): Estimating and Forecasting European Migration: Methods, Problems and Results. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung/Journal for Labour Market Research. 39 (1), 35-56.

Dustmann, Christian; Casanova, Maria; Fertig, Michael; Preston, Ian; Schmidt, Christoph M. (2003): The impact of EU enlargement on migration flows. Home Office Online Report.

Krieger, Hubert (2003): Migration trends in an enlarged EU. Dublin, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions.

Layard, Richard (1992): East-West migration: The alternatives. Cambridge and London: MIT Press.

Untiedt, G.; Alecke, B.; Baas, T.; Biffl, G.; Brücker, H.; Fritz, O.; Gardiner, B.; Hönekopp, E.; Huber, P.; Lamour, A.; Mitze, T. (2007): Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. IAB-Bibliothek 311. Nürnberg.

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 10, April 2011 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg ■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Druck: Vormals Manzsche Buchdruckerei und Verlag, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0180-100-2707 (im deutschen Festnetz 3,9 ct/min, Mobilfunkpreise höchstens 42 ct/min); Fax: 0180-100-2708; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911/179-0 ■ ISSN 0942-167X