

**European Integration Consortium
IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw**

Arbeitsmobilität in der EU vor dem Hintergrund der Erweiterung und dem Funktionieren der Übergangsregelungen

- Zusammenfassung-

Diese Studie wurde im Auftrag der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission erstellt (Vertrag VC/2007/0293). Die in dieser Veröffentlichung vertretenen Ansichten und Meinungen sind die der Autoren und entsprechen nicht notwendigerweise denen der Europäischen Kommission.

Nürnberg, 2009

Zusammenfassung

1. Die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) hat zu einem deutlichen Anstieg der Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten (NMS) in die fünfzehn alten Mitgliedsstaaten der EU (EU-15) geführt. Nach den verfügbaren Daten ist die ausländische Bevölkerung aus den acht neuen Mitgliedsstaaten (NMS-8), die am 1. April 2004 der EU beigetreten sind, von 900.000 Personen zum Jahresende 2003 auf 1,9 Millionen Personen zum Jahresende 2007 gewachsen. Dies entspricht einem durchschnittlichen Nettozuwachs von 250.000 Personen p.a. in den ersten vier Jahren seit der EU-Osterweiterung. Im selben Zeitraum ist die Zahl der ausländischen Staatsbürger aus Bulgarien und Rumänien von rund 700.000 Personen auf fast 1,9 Millionen Personen gewachsen, obwohl diese beiden Länder erst zum 1. Januar 2007 der EU beigetreten sind.

2. Die zunehmende Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten in die EU-15 ist mit einer Umlenkung der Migration verbunden: Deutschland und Österreich, auf die vor der Osterweiterung rund 60 Prozent der Zuwanderung aus Beitrittsländern in die EU-15 entfielen, wurden im Falle der NMS-8 durch Irland und das Vereinigte Königreich und im Falle von Bulgarien und Rumänien durch Spanien und Italien als wichtigste Zielländer der Migration ersetzt. Während der Umfang der Zuwanderung aus den NMS-8 in die EU-15 insgesamt weitgehend mit den Prognosen, die vor der EU-Osterweiterung erstellt wurden, übereinstimmt, so gilt dies nicht für die regionale Verteilung der Wanderungsströme auf die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU-15. Dies kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden: Die unterschiedliche Anwendung der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die einzelnen Mitgliedsstaaten, günstige Arbeitsmarktbedingungen und flexible Arbeitsmarktinstitutionen in den neuen Zielländern sowie andere Gründe wie Sprache, Kultur und Klima. Gemeinsam haben diese Faktoren zu einer historisch beispiellosen Verschiebung in der Regionalstruktur der Zuwanderung geführt.

3. Die Ungewissheit über das Migrationspotenzial ist nach wie vor hoch. Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass beispielsweise im Vereinigten Königreich die Nettozuwanderung aus den NMS-8 bereits vor der Finanzkrise gesunken ist. Die sinkende Nettozuwanderung aus den NMS ist nicht allein auf die Konvergenz von Löhnen und anderen Arbeitsmarktbedingungen zwischen der EU-15 und den NMS zurückzuführen, die seit dem Beginn der EU-Osterweiterung beobachtet werden kann. Theoretische und empirische Erkenntnisse aus der Migrationsforschung sprechen dafür, dass die Neigung zur Migration in der Bevölkerung der Sendeländer abnimmt je höher der Anteil der Bevölkerung ist, der bereits im Ausland lebt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Präferenzen und Migrationskosten heterogen über die Individuen verteilt sind. Wir erwarten deshalb, dass die Nettozuwanderungsraten aus den NMS nach ihrem sprunghaften Anstieg im Zeitverlauf sinken werden. Diese Erwartung wird durch unsere Schätzung des künftigen Migrationspotenzials bestätigt.

4. Nach unseren Schätzungen könnte die ausländische Bevölkerung aus den NMS-8 in der EU-15 von 1,9 Millionen Personen zum Jahresende 2007 unter den gegenwärtigen institutionellen Rahmenbedingungen auf 3,8 Millionen Personen bis zum Jahresende 2020

steigen; bei Einführung der Freizügigkeit in allen Mitgliedsstaaten der EU-15 sogar auf rund 4,4 Millionen Personen. Die ausländische Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien würde nach unseren Schätzungen von fast 1,9 Millionen Personen unter den gegebenen institutionellen Bedingungen auf 3,9 Millionen Personen bis zum Jahresende 2020 steigen, und bei Einführung der Freizügigkeit auf reichlich 4 Millionen Personen. Somit würde sich die ausländische Bevölkerung aus den NMS in der EU-15 in den nächsten zwölf Jahren etwa verdoppeln. Im Zuge der Finanzkrise wird die Nettozuwanderung aus den NMS deutlich zurückgehen; auch eine Nettorückwanderung ist möglich. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Zuwanderung wesentlich durch die Beschäftigungschancen in den Zielländern bestimmt wird und die ausländische Bevölkerung im Konjunkturabschwung überdurchschnittlich von Entlassungen betroffen ist.

5. Die in dieser Studie erstellten Projektionen beruhen auf einem neuen Ansatz zur Schätzung des Migrationspotenzials. Internationale Migration kann als eine nutzenmaximierende Entscheidung verstanden werden, die auf Grundlage des Vergleichs der Arbeits- und Lebensbedingungen in vielen verschiedenen Zielländern getroffen wird. Die meisten Prognosen bilateraler Migrationsströme ignorieren jedoch die Migrationsbedingungen in alternativen Zielländern. Dieses methodische Problem ist besonders relevant im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung, weil die Entscheidung Deutschlands und Österreichs die Zuwanderungsbarrieren während der Übergangsfristen aufrechtzuerhalten den Umfang der Migration in anderen Zielländern wie Irland und dem Vereinigten Königreich mit Sicherheit beeinflusst hat. Um dieses Problem zu umgehen, haben wir alle Mitgliedsstaaten der EU-15 zu einem Zielland zusammengefasst und eine Prognose des Migrationspotenzials für die EU-15, nicht jedoch für die einzelnen Zielländer innerhalb der EU-15 erstellt. Eine Prognose für die einzelnen Zielländer innerhalb der EU-15 ist aufgrund der Umlenkungseffekte nach unserer Auffassung methodisch nicht möglich. Auch unsere Prognose ist aufgrund des verfügbaren Datenmaterials und einer Reihe von methodischen Problemen einer erheblichen Unsicherheit ausgesetzt: So beruht die Identifikation der Elastizitäten für die Übergangsfristen auf wenigen Beobachtungen, die seit der Osterweiterung verfügbar sind. Darüber hinaus stützt sich das Szenario für die Freizügigkeit auf die Annahme, dass sich Migranten aus den NMS ähnlich wie Migranten aus der EU-15 in Hinblick auf Einkommensdifferenzen und andere erklärende Variablen verhalten. Schließlich beziehen sich die Prognosen auf langfristige Entwicklungen und berücksichtigen nicht kurzfristige Fluktuationen im Konjunkturzyklus, die den Umfang der Migration erheblich beeinflussen können. Die Projektionen sollten deshalb als Hinweis auf die Größenordnungen des Migrationspotenzials, nicht jedoch als exakte Prognose verstanden werden.

6. Die durch die EU-Osterweiterung ausgelöste Arbeitsmobilität hat das Einkommen in der erweiterten EU erheblich erhöht. Auf Grundlage verschiedener makroökonomischer Modelle kommen wir zu dem Ergebnis, dass die zusätzliche Migration, die durch die EU-Osterweiterung in der Periode von 2004 bis 2007 bewirkt wurde, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der erweiterten EU (das aggregierte BIP der EU-15 und der NMS-8) kurzfristig um 0,11 Prozent und langfristig um 0,2 Prozent p.a. erhöht. Das BIP der erweiterten EU steigt somit langfristig um 24 Milliarden Euro und wird mit den künftigen Wanderungsbewegungen weiter steigen. Im Jahr 2020 werden sich die Gesamtgewinne auf rund 0,4 Prozent des BIP der EU belaufen, sofern das

Migrationspotenzial realisiert wird. Die Einführung der Freizügigkeit wird im Vergleich zu einer Verlängerung der Übergangsfristen das BIP in der erweiterten EU steigern.

7. Die Gewinne und Kosten sind jedoch nicht gleich über alle Produktionsfaktoren und die Sende- und Zielländer verteilt. Das gesamte Faktoreinkommen der einheimischen Bevölkerung in den Zielländern wird kurzfristig leicht sinken, aber langfristig – wenn sich der Kapitalstock an die Ausweitung des Arbeitsangebots angepasst hat – steigen. Das umgekehrte gilt für die Sendeländer. Die Löhne werden in den Zielländern kurzfristig leicht sinken und in den Sendeländern steigen, während das aggregierte Lohnniveau in den Ziel- und Sendeländern von der Migration langfristig nicht beeinflusst wird. Die aggregierte Arbeitslosenrate steigt durch die Zuwanderung auf kurze Frist geringfügig in den Zielländern und sinkt in den Sendeländern, in der erweiterten EU ergibt sich ein leichter Rückgang. Langfristig ist die Migration weitgehend neutral für das Niveau der Arbeitslosigkeit in den Ziel- und Herkunftsländern.

8. Der Einfluss der Migration aus den NMS verteilt sich recht gleichmäßig auf die einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt: Gering qualifizierte Arbeitnehmer sind in den Zielländern etwas stärker als Arbeitnehmer mit hohen und mittleren Qualifikationen durch den Wettbewerb von Zuwanderern aus den NMS betroffen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass Arbeitnehmer aus den NMS trotz ihrer vergleichsweise hohen Qualifikationsstruktur häufig unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt werden. Sie konkurrieren folglich stärker mit geringer qualifizierten Arbeitskräften. Während ausländische Arbeitnehmer, die bereits in den Zielländern tätig sind, verlieren, sind die Effekte für inländische Arbeitskräfte neutral oder positiv.

9. Die moderaten Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migration können u.a. darauf zurückgeführt werden, dass die Anpassung anderer Märkte an Arbeitsangebotschocks die Arbeitsmarkteffekte der Migration dämpft. So existieren seit langem belastbare empirische Erkenntnisse dafür, dass das Verhältnis von Kapital zu Output langfristig konstant bleibt. Die Kapitalausstattung von Volkswirtschaften passt sich folglich an Veränderungen des Arbeitsangebots durch Migration und andere Faktoren an. Das gleiche gilt für Handel und Gütermärkte. Beide Effekte dämpfen die Arbeitsmarktwirkungen der Migration und wurden von den in dieser Studie verwendeten Modellen berücksichtigt.

10. Die vorliegenden Daten sprechen dafür, dass sich die Qualifikationsstruktur der Migranten aus den NMS nicht besonders stark von der Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen in den Ziel- und Herkunftsländern unterscheidet. Der überwiegende Teil der Migranten aus den NMS entfällt auf die Gruppe mit mittleren Qualifikationen. Die durchschnittlichen Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse der Migranten aus den NMS sind etwas höher als die der Bevölkerungen in den Herkunftsländern und vergleichbar mit denen der Bevölkerungen in den Zielländern. Die zunehmende Migration aus den NMS ist verbunden mit steigenden Investitionen in Bildung und Ausbildung in den Herkunftsländern. Insbesondere die Zahl der Hochschulabsolventen ist während der letzten Dekade erheblich angestiegen. Inwieweit die verbesserten Migrationschancen zu diesem Anstieg der Humankapitalinvestitionen in den NMS beigetragen haben ist allerdings eine offene Frage. Insgesamt deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass weder

der ‚brain drain‘ noch der ‚brain gain‘ einen starken Einfluss auf die Arbeitsmärkte in den Herkunftsländern und Zielländern haben.

11. Migranten aus den NMS werden deutlich unter ihrem Qualifikationsniveau in der EU-15 beschäftigt. Obwohl das Bildungs- und Ausbildungsniveau von Migranten aus den NMS vergleichsweise hoch ist, wird der überwiegende Anteil der Migranten aus den NMS in Berufen beschäftigt, die nur elementare Qualifikationen erfordern. Darüber hinaus sind insbesondere im Vereinigten Königreich die Erträge von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen von Migranten aus den NMS extrem gering – dies gilt besonders für diejenigen Gruppen, die seit der EU-Osterweiterung zugewandert sind. In Deutschland und einigen anderen wichtigen Zielländern werden Migranten aus den NMS stärker entsprechend ihrer Qualifikationen beschäftigt. Dafür sind in diesen Ländern die Beschäftigungs- und Partizipationsraten deutlich geringer als in Irland und dem Vereinigten Königreich. Die Beschäftigung von Migranten aus dem NMS unter ihrem Qualifikationsniveau bedeutet nicht zwingend, dass die Migration über den Lebenszyklus betrachtet zu einer Entwertung von Humankapital führt. Die Migration kann mit dem Erwerb zusätzlichen Humankapitals wie Sprachkompetenz verbunden sein, die später zu hohen Erträgen in den Arbeitsmärkten der Herkunftsländer führt.

12. Unsere Untersuchungsergebnisse bestätigen nicht die weit verbreiteten Befürchtungen, wonach die Zuwanderung zu einer Belastung des Wohlfahrtsstaates in den Zielländern führt. Obwohl die verfügbaren Daten nur begrenzt Schlussfolgerungen zu lassen, so zeigt die empirische Evidenz auf Grundlage des EU-SILC, dass Zuwanderer aus der EU-25 (i) weniger beitragsfinanzierte Sozialleistungen und (ii) nicht signifikant höhere steuerfinanzierte Sozialleistungen im Vergleich zu Inländern beziehen. Die ökonometrisch gestützte Analyse zeigt darüber hinaus, dass sich keine Verhaltensunterschiede zwischen diesen beiden Gruppen ergeben sofern für die relevante Humankapitalvariablen kontrolliert wird. Das Ergebnis, dass Zuwanderer weniger beitragsfinanzierte Sozialleistungen beziehen ist wenig überraschend, weil die meisten Sozialversicherungssysteme gegen kurze Beitragszahlungen diskriminieren, wovon die Migrationsbevölkerung besonders betroffen ist. Das Ergebnis, dass Migranten nicht höhere steuerfinanzierte Sozialleistungen als Inländer beziehen kann auf die günstige Altersstruktur und andere demographische Charakteristika der Migrationsbevölkerung zurückgeführt werden, die die höheren Arbeitslosigkeitsrisiken von Migranten kompensieren. Alle Ergebnisse hier beziehen sich auf Migranten aus der EU-25, weil das EU-SILC keine gesonderten Informationen für Zuwanderer aus den NMS bereitstellt. Wir beobachten allerdings keine anderen Muster in denjenigen Ländern, in denen der überwiegende Teil der Zuwanderer aus der EU-25 auf Migranten aus den NMS entfällt, so dass wir die Schlussfolgerung ziehen, dass unsere Ergebnisse mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Zuwanderer aus den NMS übertragen werden können. Die Länderstudien haben zu unterschiedlichen Ergebnissen in Hinblick auf die Risiken für den Wohlfahrtsstaat geführt. Während sich die Zuwanderer aus den NMS in Irland und dem Vereinigten Königreich durch hohe Partizipation im Arbeitsmarkt, geringe Arbeitslosenraten und für den Wohlfahrtsstaat günstige demographische Charakteristika auszeichnen – wodurch sich eine positive fiskalische Bilanz der Zuwanderung ergibt –, so sind in anderen Zielländern wie Deutschland die Zuwanderer aus den NMS überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen.

13. Die Zuwanderer aus den NMS sind regional stärker konzentriert als andere Immigranten. Die größten regionale Konzentration von Zuwanderern aus den NMS ergeben sich den Großräumen London und Wien. Migranten aus den NMS-8 sind etwas geringer konzentriert als Migranten aus Bulgarien und Rumänien und den Kandidatenländern. Die Zahl der Grenzpendler ist, mit Ausnahme der Region Bratislava-Wien, gering. Allerdings zeigen Erhebungen der Migrationsabsichten, dass auch in den grenznahen Räumen die Neigung zunimmt in Regionen zu wandern, die wie Irland und das Vereinigte Königreich weiter entfernt sind. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Migrationsabsichten gegenüber früheren Erhebungswellen abnehmen.

14. Insgesamt deuten unsere Untersuchungsergebnisse nicht darauf hin, dass die Arbeitsmobilität zu schweren Ungleichgewichten auf den Arbeitsmärkten oder anderen Störungen in den Zielländern der Migration führen. Die Wirkungen auf Arbeitslosigkeit und Löhne sind auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gering. Darüber hinaus zeigen historische Erfahrungen, dass der Umfang der Migration von den Beschäftigungschancen in den Zielländern abhängt und deshalb in einem ökonomischen Abschwung kontrahiert. Wir erwarten deshalb nicht, dass die Öffnung der Arbeitsmärkte in denjenigen Zielländern, die immer noch die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit aufrecht erhalten, Arbeitsmärkte und Wohlfahrt der inländischen Bevölkerung schwerwiegend beeinträchtigen kann. Unsere Simulationsergebnisse deuten vielmehr darauf hin, dass die inländische Bevölkerung in den Zielländern auf mittlere und längere Frist von der Zuwanderung profitiert.