

Mehr oder minder Wer kommt nach Öffnung der Arbeitsmärkte?

Ab Mai 2011 wird in Deutschland die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Migranten aus den am 1. Mai 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten Mittel- und Osteuropas gewährt. Damit werden die noch verbliebenen Einschränkungen für zwei der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes aufgehoben. Deutschland wird davon profitieren, da Migranten aus diesen Ländern zumeist jung und gut ausgebildet sind.

In den Jahren 2004 und 2007 sind insgesamt zwölf Staaten der Europäischen Union (EU) beigetreten. Mit dem Beitritt wird auch der EU-Binnenmarkt auf diese Länder ausgedehnt. In ihm gelten die vier Grundfreiheiten „Freier Warenverkehr“, „Personenfreizügigkeit“, „Dienstleistungsfreiheit“ und „Freier Kapitalverkehr“. Die Beschränkungen des Kapital- und Warenverkehrs wurden zum Beitrittstermin am 1. Mai 2004 aufgehoben. Dagegen ist die zur Personenfreizügigkeit gehörende Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland für Bürger aus den im Jahr 2004 beigetretenen neuen Mitgliedsstaaten Mittel- und Osteuropas (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, nachfolgend als „NMS-8“ bezeichnet) bis zum Mai 2011, für Bürger aus Bulgarien und Rumänien bis Januar 2014 beschränkt. Migranten aus diesen Staaten wird somit auch nach der Osterweiterung der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt verwehrt, wobei die ebenfalls zur Personenfreizügigkeit gehörende Dienstleistungsfreiheit allerdings in nahezu allen Wirtschaftsbereichen gewährt wird.

Trotz dieser Hürden stieg die Zahl der in Deutschland lebenden Personen aus den im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedsländern zwischen den Jahren 2004 und 2009 um 138.000. Vor der Osterweiterung waren es durchschnittlich 10.000 Personen pro Jahr weniger. Ein Grund für die Zunahme könnte sein, dass seit dem Beitritt Niederlassungs-

und Dienstleistungsfreiheit für Staatsangehörige aus den neuen Mitgliedsländern besteht. So können Selbstständige aus den neuen EU-Staaten ihre Dienstleistungen in Deutschland anbieten. Auch eine Entsendung eigener Mitarbeiter aus den neuen Mitgliedsländern ist in fast allen Wirtschaftsbereichen möglich, im Bau- und Reinigungsgewerbe allerdings nur im Rahmen von sogenannten Werksvertragskontingenten. Von einer Entsendung spricht man, wenn ein Arbeitnehmer in einem EU-Mitgliedsstaat angestellt ist, dessen Arbeitgeber jedoch entscheidet, ihn vorübergehend in einem anderen Mitgliedsstaat arbeiten zu lassen.

Die ökonomischen Wanderungsanreize sind auch sechs Jahre nach der Osterweiterung noch stark, denn nach wie vor klaffen die Arbeitseinkommen zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedsländern weit auseinander. Polen als wichtigstes Sendeland ist zwar gestärkt aus der Finanz- und Wirtschaftskrise hervorgegangen und wies als einzige europäische Volkswirtschaft während der Krise positive Wachstumsraten auf. Dennoch hat die polnische Währung jüngst an Wert verloren. Dies verstärkt zurzeit die Migrationsanreize. So stieg das Durchschnittsgehalt in Polen während der letzten fünf Jahre zwar um 33,5 Prozent, jedoch fiel der Zloty in demselben Zeitraum um zehn Prozent und machte damit einen Teil der Anpassung zunichte. Daher beträgt das polnische Durchschnittsein-



kommen in der Industrie heute nur etwa ein Viertel des EU-Durchschnitts. Die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt haben sich in den letzten Jahren zwar durchaus verbessert, die Arbeitslosenrate ist jedoch mit zurzeit 9,8 Prozent wesentlich höher als in Deutschland mit 7,0 oder in Großbritannien mit 7,9 Prozent.

Aufgrund der weiterhin starken Migrationsanreize einerseits und der negativen Effekte der Wirtschaftskrise auf die Arbeitsmärkte der Zielländer andererseits herrscht eine große Ungewissheit darüber, wie stark die Zuwanderung nach Öffnung der Arbeitsmärkte sein wird. In einer jüngst veröffentlichten Studie berechnen Baas und Brücker drei mögliche Szenarien zur Zuwanderung nach Deutschland. Im wahrscheinlichsten mittleren Szenario verdoppelt sich

die jährliche Migration nach Deutschland nach Öffnung der Arbeitsmärkte. Dies entspricht einer Nettozuwanderung von zunächst 101.000 Personen jährlich mit danach fallender Tendenz (vgl. Tabelle auf Seite 14).

Die Struktur der Zuwanderung nach der Osterweiterung

Seit dem Jahr 2005 wanderten jährlich zwischen 9.000 und 43.000 Menschen aus den im Jahr zuvor beigetretenen Mitgliedsländern nach Deutschland zu. Dies sind nahezu 50 Prozent mehr als vor der Osterweiterung. Dennoch ist die Bedeutung Deutschlands als Zielland kontinuierlich zurückgegangen. Während vor der Osterweiterung 51 Prozent der Migranten aus den neuen Mitgliedslän-

Tabelle

Nettozuwanderung aus den NMS-8¹ nach Deutschland

2001		18.507	
2002		13.282	
2003		14.308	
2004*		–	
2005		42.844	
2006		43.406	
2007		29.294	
2008		13.094	
2009		8.966	
2010		56.944	
2011	51.444	100.650	134.200
2012	46.536	91.050	121.399
2013	42.174	82.514	110.019
2014	38.093	74.531	99.374
2015	34.676	67.844	90.459
2016	31.752	62.123	82.831
2017	29.071	56.877	75.837
2018	26.617	52.077	69.436
2019	24.379	47.697	63.596
2020	22.341	43.711	58.281

Prognosevarianten		niedrig
		mittel
		hoch

¹ NMS-8: Im Jahr 2004 beigetretene EU-Mitgliedsstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

* Der Wert für das Jahr 2004 ist aus datenerhebungstechnischen Gründen leider nicht aussagekräftig.

Quelle: Baas/Brücker (2010a)

©IAB

dern nach Deutschland kamen, waren es im Vorkrisenjahr 2007 nur noch 23 Prozent. Im Gegenzug nahm die Wanderung nach Großbritannien stark zu. Mit durchschnittlich 120.000 Menschen pro Jahr, die nach Großbritannien, und 30.000, die nach Irland gewandert sind, haben diese beiden Länder Deutschland den Rang als Hauptzielland abgelaufen. Denn beide Länder hatten ihre Arbeitsmärkte schon unmittelbar nach dem Beitritt uneingeschränkt geöffnet. Der deutsche Arbeitsmarkt ist hingegen bis Mai 2011 geschlossen.

Die Migranten aus den neuen Mitgliedsländern sind im Schnitt jünger als die einheimische Bevölkerung und weisen eine hohe Erwerbsbeteiligung auf. Allerdings hat der Anteil der unter 24-Jährigen in den vergangenen zehn Jahren, aber auch der der 25- bis 34-Jährigen in den letzten fünf Jahren, deutlich abgenommen (vgl. Abbildung). Während in Deutschland derzeit rund 42 Prozent der Migranten aus den neuen Mitgliedsländern jünger als 35 Jahre sind, liegt deren Anteil in Großbritannien bei 83 Prozent – eine Folge der starken Zuwanderung in den letzten Jahren. Insbesondere junge Migranten scheinen also Großbritannien den Vorzug vor Deutschland gegeben zu haben. Möglicherweise kehrt sich dieser Trend aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Lage in Europa nach Öffnung der deutschen Arbeitsmärkte um. In diesem Fall könnte auch Deutschland wieder mit einer höheren Zahl junger Migranten rechnen.

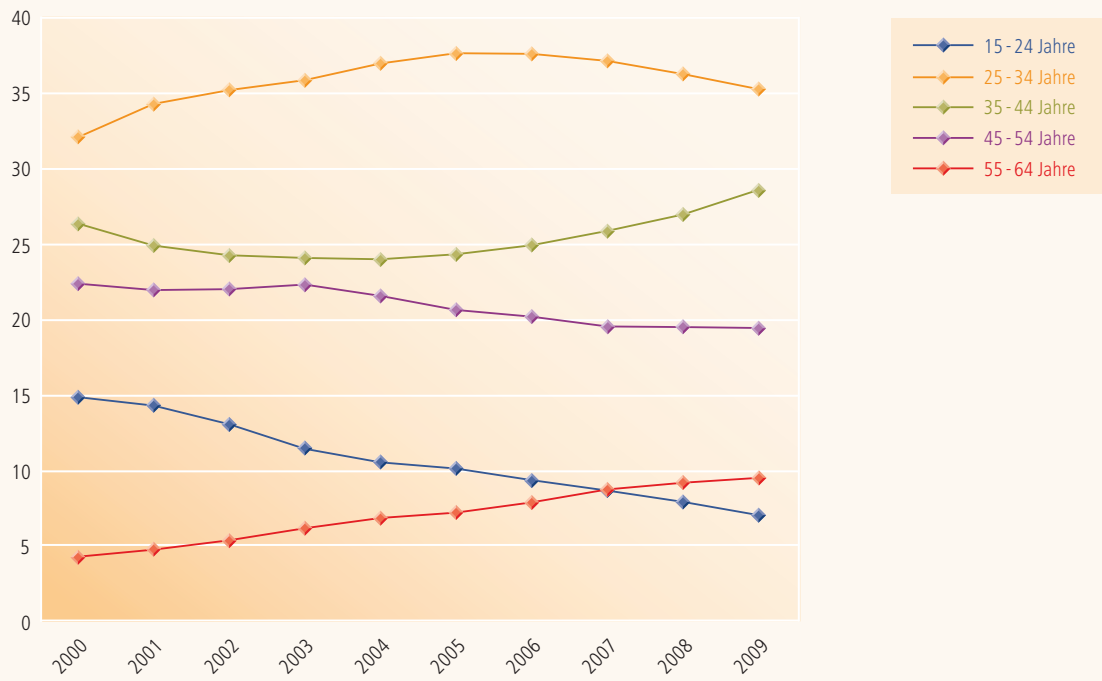
Die formale Qualifikation der jungen Menschen aus den neuen Mitgliedsländern ist hoch und verbessert sich kontinuierlich. In den neuen Mitgliedsstaaten der EU entspricht der Anteil der Schüler oder Studenten in den einzelnen Bildungsbereichen etwa dem von Deutschland und Großbritannien. Der Anteil der Studenten liegt sogar etwas höher, während er im Sekundarbereich I und im Primarbereich niedriger ist als in diesen beiden Ländern. Zudem ist der Anteil der Schulabbrecher seit dem Jahr 2004 teils deutlich gesunken und liegt in den meisten neuen Mitgliedsländern niedriger als in Deutschland und Großbritannien. Da Arbeitsmigranten aus den neuen Mitgliedsländern jung sind und im Vergleich zu der Bevölkerung in den Herkunftsländern überdurchschnittliche Qualifikationen aufweisen, dürfte die Verbesserung des Bildungsniveaus auch zu einer Erhöhung der Qualifikation der Migranten führen.

Die Qualifikationsstruktur der NMS-8-Erwerbstätigen im Zielland wird jedoch nicht nur von der Ausbildung im Herkunftsland bestimmt. Der Anerkennung von Bildungsabschlüssen kommt dabei ebenfalls große Bedeutung zu. Mit 36 Prozent in Deutschland und 54 Prozent in Großbritannien ist der Anteil der Migranten mit unbekanntem Abschluss sehr hoch. Dies deutet auf erhebliche Probleme bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen hin. In be-

Abbildung

Altersgruppen der erwerbstätigen Migranten aus den 2004 beigetretenen EU-Ländern in Deutschland

in Prozent



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

©IAB

sonderem Maße scheint das für die Anerkennung beruflicher Ausbildungsabschlüsse zu gelten, denn die Zahl der Migranten mit Berufsabschluss ist im Vergleich zu der aller Inländer sehr gering.

Unterschiedliche Motive der Migration

Da die Migranten aus den neuen Mitgliedsländern relativ jung sind, weisen sie auch eine hohe Erwerbsbeteiligung auf. Dies wirkt sich direkt auf ihren Arbeitsmarktstatus aus. In Großbritannien und Irland ist die Erwerbsquote der NMS-8-Migranten mit 85 bzw. 84 Prozent deutlich höher als die der Inländer mit 76 bzw. 70 Prozent. Im Gegensatz hierzu ist die Erwerbsquote der aus den neuen Mitgliedsländern kommenden Migranten in Deutschland mit 74 Prozent geringer als die der Inländer mit 77 Prozent. Da in Deutschland die Arbeitsmärkte – anders als in Großbritannien – geschlossen sind, könnte dies auf unterschiedliche Motive der Migration

hinweisen. In Deutschland spielt beispielsweise Familiensammenführung eine größere Rolle als in Großbritannien und Irland. Dort überwiegt das Motiv der Arbeitsaufnahme.

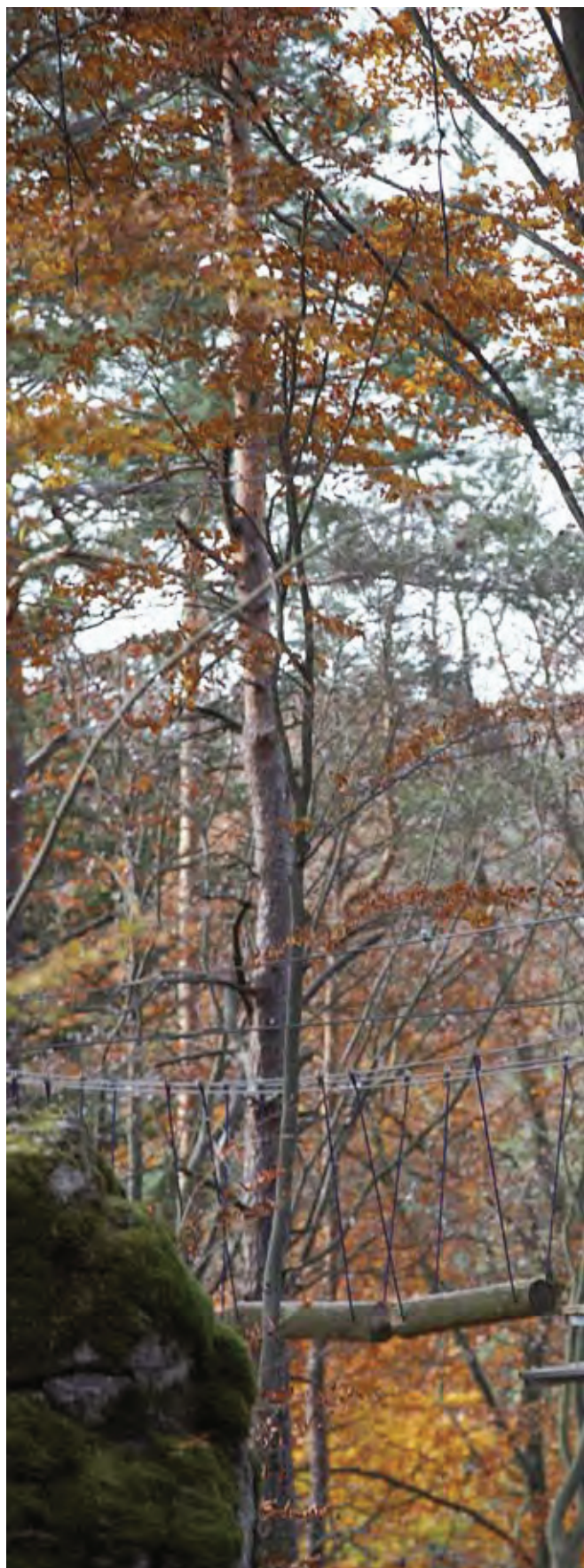
Neben den institutionellen Bedingungen des Arbeitsmarktes ist die Arbeitslosenquote der NMS-8-Migranten stark von den ökonomischen Bedingungen des Ziellandes und dem Zeitpunkt der Wanderung abhängig. Während die Arbeitslosenquote der Migranten aus den NMS-8 in Großbritannien mit 4,7 Prozent im Jahr 2009 niedriger war als die der Inländer mit 7,7 Prozent, war sie in Deutschland mit 10,3 zu 7,8 Prozent deutlich höher. Ein Grund hierfür liegt darin, dass der Zugang zu den Sozialsystemen in Großbritannien auch für Migranten aus den neuen Mitgliedsländern beschränkt ist. Der faktische Zwang, auch eine gering bezahlte Arbeit aufzunehmen, ist dementsprechend höher. Ungeachtet dieser Unterschiede dürften bei Öffnung der Arbeitsmärkte im Jahr 2011 vorwiegend junge, gut ausge-

bildete Personen zuwandern, wie dies bereits in Großbritannien in den vergangenen Jahren der Fall war. Daher sind auch in Deutschland – trotz des leichteren Zugangs zu den Sozialsystemen – kaum negative Effekte auf den Arbeitsmarktstatus der Migranten zu erwarten.

Fazit

Die Zahl der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsstaaten hat in Deutschland in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Aufgrund des sehr eingeschränkten Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt haben sich dennoch wesentlich mehr Migranten dafür entschieden, nach Irland oder Großbritannien auszuwandern. In den Daten der Bundesagentur für Arbeit spiegelt sich dieser Prozess in mehrfacher Weise wider. So nimmt der Anteil der Erwerbstätigen aus den im Jahr 2004 beigetretenen EU-Staaten nicht zuletzt aufgrund erheblicher Abwanderungsbewegungen nur langsam zu. Die Altersstruktur der Migranten gleicht sich daher der Altersstruktur der einheimischen Bevölkerung an. Weiterhin ist zu beobachten, dass die Erwerbsbeteiligung der Migranten geringer ist als die der Inländer. In Großbritannien und Irland hingegen sind die Migranten aus den neuen Mitgliedsländern wesentlich jünger und weisen zudem eine höhere Erwerbsbeteiligung auf.

Die Arbeitsmarktsituation mittel- und osteuropäischer Migranten in den alten EU-Mitgliedsländern hat sich aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise wesentlich verschlechtert. Anders als in Großbritannien sind die Migranten aus den Beitrittsländern in Deutschland stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Inländer. Die vollständige Öffnung der Arbeitsmärkte für Migranten aus den im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten kann aufgrund der günstigen Wirtschaftslage in Deutschland dennoch zu einer Umlenkung der Migrationsströme nach Deutschland (anstatt wie vorher nach Großbritannien und Irland) führen. Aus den Befragungsdaten der Arbeitskräfteerhebung in Großbritannien ist bekannt, dass die in den letzten Jahren zugewanderten Migranten ein im Vergleich zu anderen Migrantengruppen hohes Qualifikationsniveau aufweisen. Problematisch scheint in Großbritannien wie in Deutschland die Anerkennung beruflicher Abschlüsse





zu sein. Darauf deuten die große Anzahl nicht anerkannter Bildungsabschlüsse und die geringe Zahl von Migranten mit abgeschlossener Berufsausbildung hin. Die verbesserte Anerkennung beruflicher Abschlüsse dürfte eine entscheidende Voraussetzung für eine bestmögliche Integration der neuen Migranten in den deutschen Arbeitsmarkt darstellen. Da diese Migranten im Regelfall jung und gut ausgebildet sind, dürfte einer erfolgreichen Integration dieser Personen in den deutschen Arbeitsmarkt ansonsten nur wenig entgegenstehen. Wie die im IAB-Kurzbericht 9/2009 präsentierten Simulationsrechnungen von Baas et al. zeigen, ist daher generell von positiven Effekten der Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedsländern auszugehen.

Literatur

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

Baas, Timo; Brücker, Herbert (2010b): Macroeconomic impact of eastern enlargement on Germany and UK – evidence from a CGE model. In: Applied Economics Letters, Vol. 17, No. 2, S. 125-128.

Baas, Timo; Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas (2009): EU-Osterweiterung: Positive Effekte durch Arbeitsmigration. IAB-Kurzbericht 9/2009.



Der Autor



Dr. Timo Baas

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
timo.baas@iab.de