



Infobrief

Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union

Chancen und Risiken für den Arbeitsmarkt

Arnold Bug

Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union
Chancen und Risiken für den Arbeitsmarkt

Verfasser: Regierungsdirektor Arnold Bug
Aktenzeichen: WD 6 – 3010 – 001/11
Abschluss der Arbeit: 4. März 2011
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Inhaltsverzeichnis

1.	Frühere Prognosen zum Einfluss der Osterweiterung der Europäischen Union auf den Arbeitsmarkt	4
2.	Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit	4
3.	Stand der Übergangsbestimmungen in den EU-Mitgliedstaaten	5
3.1.	Beitrittsrunde 2004	5
3.2.	Beitrittsrunde 2007	5
4.	Bericht der Europäischen Kommission 2008	6
5.	Weitere Studien	7
5.1.	Gemeinschaftsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie	7
5.2.	Studie im Auftrag der Europäischen Kommission	8
5.2.1.	Abschlussbericht	8
5.2.2.	Ausgewählte Einzelergebnisse	9
5.2.2.1.	Regionale Effekte	9
5.2.2.2.	Länderbericht Großbritannien	9
5.2.2.3.	Länderbericht Irland	10
5.2.2.4.	Länderbericht Deutschland	10
5.3.	Berücksichtigung der Finanz- und Wirtschaftskrise	11
5.4.	Weitere Studien zu den Aussichten für Deutschland	12
6.	Fazit	12

1. Frühere Prognosen zum Einfluss der Osterweiterung der Europäischen Union auf den Arbeitsmarkt

Zum 1. Mai 2004 traten der Europäischen Union (EU) neben Malta und Zypern acht mittel- und osteuropäische Transformationsstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) bei, die im Folgenden als die „acht neuen Mitgliedstaaten“ (NMS-8) zusammengefasst werden. Im Vorfeld dieser Osterweiterung waren vor allem in Deutschland und Österreich erhebliche Befürchtungen hinsichtlich der Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die Arbeitsmärkte geäußert worden. Studien gingen von einem sehr hohen Migrationspotential vor allem aus Polen aus¹. Danach würde allein das Migrationspotential aus den NMS-8 nach Deutschland während der ersten zehn Jahre nach Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit etwa 160.000 Personen jährlich betragen. Zum Teil wurde von bis zu 380.000 Zuwanderern pro Jahr ausgegangen, so dass nach 25 Jahren zwischen 1,4 und 5 Millionen Zuwanderer aus den NMS-8 in der Bundesrepublik leben würden. Zum 1. Januar 2007 ist die EU mit Bulgarien und Rumänien um zwei weitere Mitgliedstaaten erweitert worden, die das prognostizierte Wanderungspotenzial weiter erhöhten.

2. Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit

Diese zum Teil sehr hohen Wanderungserwartungen im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU führten dazu, dass in die Beitrittsakte für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten der Beitrittsrunde 2004 im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit Übergangsregelungen eingeführt wurden, um negative Effekte der erwarteten Migration abzumildern. Nach einem flexiblen sog. 2+3+2-Modell wurde der Zugang von Arbeitnehmern aus den Beitrittsstaaten auf die Arbeitsmärkte der bisherigen Mitgliedstaaten für bis zu sieben Jahre beschränkt. Während einer Übergangszeit konnten die Mitgliedstaaten für zunächst zwei Jahre Maßnahmen treffen, um den Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der NMS-8 abweichend von der Richtlinie über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Gemeinschaft² zu regeln (erste Phase). Diese Maßnahmen konnten die Mitgliedstaaten – nach einer Überprüfung auf Basis eines Berichts der Europäischen Kommission (Kommission) – um weitere drei Jahre (zweite Phase) sowie danach im Falle schwerer Störungen des Arbeitsmarktes oder der Gefahr einer solchen Störung noch einmal um zwei Jahre verlängern (dritte Phase). Entsprechende Übergangsbestimmungen wurden auch für die Beitrittsrunde 2007 vereinbart.

1 Vgl. z.B. SINN, Hans-Werner et al. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. München: ifo und FERTIG, Michael; SCHMIDT, Christoph M. (2000): Aggregate-Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams. IZA Discussion Paper 183. Bonn: IZA; dazu auch FREUDENSTEIN, Roland; TEWES, Henning (2001): Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt: Testfall für die deutsch-polnische Interessengemeinschaft. Arbeitspapier/Dokumentation 33. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung; BRÜCKER, Herbert et al. (Hrsg.) (2003): Migration. Potential und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt, Baden-Baden: Nomos.

2 Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. 2004 L 158/77, online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:DE:PDF> [Abruf: 3. März 2011].

3. Stand der Übergangbestimmungen in den EU-Mitgliedstaaten

3.1. Beitrittsrunde 2004

Nachdem Belgien und Dänemark die nationalen Maßnahmen über den Arbeitsmarktzugang ab dem 1. Mai 2009 beendet haben, genießen nach Angaben der Europäischen Kommission³ Arbeitnehmer aus den NMS-8 in zwölf der EU-15-Mitgliedstaaten⁴ uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Die übrigen drei Mitgliedstaaten – Deutschland, Österreich und das Vereinigte Königreich – behielten weiterhin nationale Maßnahmen zur Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs bei. Danach müssen sich Arbeitnehmer aus den NMS-8 im Vereinigten Königreich innerhalb von 30 Tagen nach Aufnahme einer Beschäftigung bei dem Meldesystem für Arbeitnehmer (Workers Registration Scheme) anmelden. In Deutschland und Österreich müssen sie weiterhin vor Beginn der Beschäftigung eine Arbeitserlaubnis beantragen, wobei die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Erlaubnis in bestimmten Sektoren oder Berufen erleichtert wurden.

Deutschland und Österreich haben auch ihre nationalen Maßnahmen in Bezug auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen (Arbeitnehmerentsendung) in bestimmten Branchen beibehalten. Demgegenüber unterliegt die Niederlassungsfreiheit generell nicht den Übergangbestimmungen.

Diese nationalen Schutzmaßnahmen werden aufgrund des in der Beitrittsakte 2004 vorgesehenen Endes der Übergangsphase unwiderruflich spätestens am 30. April 2011 enden.

3.2. Beitrittsrunde 2007

Nach dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum 1. Januar 2007 haben nach Informationen der Kommission⁵ derzeit 15 der EU-25-Staaten⁶ ihre Arbeitsmärkte vollständig geöffnet: Die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Finnland und Schweden hatten ihre Arbeitsmärkte bereits während der ersten Phase geöffnet. Ihnen folgten am 1. Januar 2009 Spanien, Griechenland, Ungarn und Portugal und am 1. Mai 2009 Dänemark. Die meisten der zehn EU-25-Staaten, die Beschränkungen beibehalten haben, haben ihre Verfahren vereinfacht oder die in bestimmten Sektoren/Berufen bestehenden Beschränkungen reduziert.

3 Quelle: Internetportal der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=507&langId=de> [Abruf: 3. März 2011].

4 Mitgliedstaaten bis 31. April 2004.

5 Quelle: Internetportal der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=508&langId=de> [Abruf: 3. März 2011].

6 Mitgliedstaaten bis 31. Dezember 2006.

Die zweite Phase der Übergangsbestimmungen gegenüber Bulgarien und Rumänien läuft am 31. Dezember 2011 aus; spätestens am 31. Dezember 2013 werden alle nationalen Maßnahmen nach der Beitrittsakte 2007 enden.

4. Bericht der Europäischen Kommission 2008

Entsprechend dem Auftrag im Beitrittsvertrag der Erweiterungsrunde 2007 (Bulgarien und Rumänien) erstellte die Kommission einen Bericht über die Phase I der Übergangsregelungen, der dem Rat der EU (Rat) am 18. November 2008 übermittelt wurde. Der Bericht sollte auch als Grundlage für die zum 1. Mai 2009 anstehende Entscheidung der Mitgliedstaaten über eine zweite Verlängerung der Übergangsregelungen (Phase III) für die Staaten der Erweiterungsrunde 2004 dienen⁷:

Danach ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Beitrittsstaaten der (NMS-10⁸) in den Staaten der EU-15 bis 2007 um ca. 1,1 Millionen gestiegen. Die wichtigsten Zielländer waren dabei das Vereinigte Königreich und Spanien. Die meisten Neuankömmlinge aus den NMS-10 wanderten dem Kommissionsbericht zufolge aus Beschäftigungsgründen ein, sie besetzen jedoch überwiegend Arbeitsplätze mit niedrigen bis mittleren Qualifikationsanforderungen.

Die Auswirkungen der Wanderungsbewegungen auf Löhne und Beschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte der EU-15 werden in dem Kommissionsbericht auf der Grundlage einer Reihe von Studien aus Deutschland, Irland, Schweden, Spanien und dem Vereinigten Königreich⁹ als gering eingeschätzt. Hinweise auf schwerwiegende Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt habe es auch in den Aufnahmestaaten mit den größten Zuwandererströmen nicht gegeben. Vielmehr hätten die Arbeitskräfte aus den NMS-10 dazu beigetragen, den höheren Arbeitskräftebedarf in den Aufnahmeländern zu decken, und damit einen signifikanten Anteil zu einem anhaltenden Wirtschaftswachstum beigesteuert. Es gebe außerdem Hinweise, dass die Mobilitätsströme aus den neuen Mitgliedstaaten ihren Höhepunkt bereits 2006 überschritten hätten. Inzwischen gebe es eine verstärkte Rückwanderung.

Die Kommission gelangt in ihrem Bericht zu dem Ergebnis, dass Umfang und Richtung der Mobilitätsströme eher von der allgemeinen Lage bei Arbeitsangebot und -nachfrage und anderen Faktoren beeinflusst würden als von den Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Beschränkungen könnten hingegen Anpassungen des Arbeitsmarktes verzögern und zum Anstieg von Schwarzarbeit führen.

7 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Auswirkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext der EU-Erweiterung. Bericht über die erste Phase (1. Januar 2007 – 31. Dezember 2008) der im Beitrittsvertrag 2005 festgelegten Übergangsregelungen und gemäß der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelung. KOM(2008) 765 endgültig vom 18. November 2008. Abrufbar im Internetportal der Europäischen Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0765:FIN:DE:PDF> [Abruf: 3. März 2011].

8 NMS-8 + Bulgarien und Rumänien.

9 Eine Liste der verwendeten Studien findet sich im Kommissionsbericht S. 29.

5. Weitere Studien

5.1. Gemeinschaftsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

Bereits kurz nach der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien wurde erstmals eine Bestandsaufnahme und Bewertung des bisher Erreichten insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen der EU-Erweiterung um die NMS-10 vorgenommen. An dem Forschungsprojekt im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (später: Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie - BMWi) beteiligten sich neben dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) drei weitere Forschungsinstitute: die Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA) in Münster (als Konsortialführer), das Wiener Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) sowie Cambridge Econometrics (CE). Der Endbericht wurde am 1. Juni 2007 veröffentlicht¹⁰.

Im Anschluss an eine Bestandsaufnahme der Erwartungen hinsichtlich der Arbeitsmarkteffekte der – inzwischen realisierten – Erweiterung stellt der Bericht die tatsächliche Entwicklung der wirtschaftlichen Integration seit 2004 dar. Untersucht werden dabei auch sektorale, regionale und personengruppenbezogene Effekte und Entwicklungen im Erweiterungsprozess. Neben Auswirkungen auf die Wirtschaft in Deutschland untersucht und bewertet die Studie im Rahmen eines Ländervergleichs die Integrationseffekte für Österreich und Großbritannien. Abschließend werden wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen für Deutschland gezogen.

Die Untersuchungen, die sich mit den Wirkungen des Außenhandels und der Migration auf Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den alten EU-Mitgliedstaaten befassen, zeigen dem Endbericht zufolge tendenziell geringe Effekte auf, betonen aber die verteilungspolitischen Konsequenzen der wirtschaftlichen Integration. Dabei wird hervorgehoben, dass Zuwanderung nicht für alle Gruppen gleiche Auswirkungen haben müsse. So habe die Zuwanderung bei hoch qualifizierten Arbeitskräften positive Effekte auf Löhne und Beschäftigungschancen; demgegenüber ergäben einige Studien für niedrig qualifizierte und wenig mobile Arbeitskräfte negative bis neutrale Auswirkungen.

Für Großbritannien, das seinen Arbeitsmarkt von Anfang an für Staatsangehörige der NMS-8 geöffnet und lediglich eine Registrierungspflicht aufrechterhalten hatte, gelangt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass das Land von der verstärkten Migration insgesamt profitiert habe. Durch das erweiterte Arbeitsangebot stiegen danach das Produktionspotenzial und das Bruttoinlandsprodukt, während die Arbeitskosten, die Preise und die Rentenlast sanken. Bedeutsam sei auch, dass die Aktivitäten der Migranten die regionalen Arbeitsmärkte flexibler machten und die gesamte Wirtschaft dynamischer und gegen Störungen unempfindlicher werde.

10 UNTIEDT, Gerhard et al. (2007): Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. Bisherige Erfahrungen und künftige Bisherige Erfahrungen und künftige Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens. Projekt 33/05. Endbericht zum 1. Juni 2007, S. 73-118 und S. 132-140. Abrufbar im Internetauftritt des BMWi: <http://www.bmw.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen.did=177328.html> [Abruf: 3. März 2011].

5.2. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission

2009 hat ein multinationales Konsortium von Arbeitsmarktforschungsinstituten (European Integration Consortium) eine weitere Studie zum Thema Arbeitskräftemobilität in der EU im Kontext der Erweiterung und Wirkungsweise von Übergangsmaßnahmen veröffentlicht, die im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt wurde. Beteiligt waren das IAB, das Ośrodek Badań nad Migracjami (Centre of Migration Research - CMR) der Universität Warschau, die Mailänder Fondazione Rodolfo Debenedetti (FRDB), das Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy der Universität Nottingham (GEP), das WIFO sowie das Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw)¹¹.

5.2.1. Abschlussbericht

Der von den beteiligten Instituten erstellte Abschlussbericht fasst die Ergebnisse der Studie zusammen und stellt die Auswirkungen von Übergangsmaßnahmen bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die alten und neuen EU-Länder dar. Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Zahl der Einwanderer aus den NMS-8 in die EU-15-Länder von rund 900.000 Personen im Jahr 2003 auf rund 1,9 Millionen im Jahr 2007 gestiegen ist. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der eingewanderten Bulgaren und Rumänen von rund 700.000 auf rund 1,9 Millionen Personen. Mit der Zunahme der Ost-West-Wanderung haben sich der Studie zufolge die Schwerpunkte der Einwanderung aus Osteuropa von Österreich und Deutschland weg in Richtung Irland und Großbritannien verlagert, für Bulgaren und Rumänen in Richtung Spanien und Italien.

Die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots infolge der EU-Osterweiterung führe zu einer langfristigen Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts der erweiterten EU um 0,2 Prozentpunkte oder um 20 Milliarden Euro. Obwohl die Hauptgewinner dabei die Migranten seien, wird auf lange Sicht ein Zuwachs des Faktoreinkommens¹² der ursprünglichen Bevölkerung in den Einwanderungsländern um 0,1 Prozentpunkte erwartet. Kurzfristig würden die Löhne in den Einwanderungsländern sinken und die Arbeitslosenquote leicht ansteigen, auf lange Sicht sei die Arbeitsmigration aus Osteuropa hingegen im Großen und Ganzen neutral für die Arbeitsmärkte. Da osteuropäische Einwanderer im Unterschied zu anderen Einwanderungsgruppen eine höhere Erwerbsbeteiligung aufwiesen, falle auch die wohlfahrtsstaatliche Bilanz positiv aus. Trotz starker Konzentration osteuropäischer Einwanderer in den Großräumen London und Wien werden auch in diesen Regionen keine oder vernachlässigbare Beschäftigungs- und Lohneffekte erwartet.

11 BRÜCKER, Herbert et al. (2009): Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Final Report. Nürnberg: IAB - engl. - Abrufbar im Internetauftritt des IAB: http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM_finalreport.pdf [Abruf: 3. März 2011].
Eine zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse in deutscher Sprache unter Verwendung zahlreicher Tabellen bietet ein Kurzbericht des IAB: BAAS, Timo et al. (2009): EU-Osterweiterung. Positive Effekte durch Arbeitsmigration. IAB-Kurzbericht 9/2009. Nürnberg: IAB. Abrufbar im Internetauftritt des IAB: <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0909.pdf> [Abruf: 3. März 2011].

Einen Überblick über alle Veröffentlichungen im Rahmen dieses Projekts bietet das IAB in seinem Internetauftritt: <http://www.iab.de/de/forschung/projekte/labour-mobility.aspx> [Abruf: 3. März 2011].

12 Das den Produktionsfaktoren aus der Beteiligung am Produktionsprozess zufließende Entgelt, z.B. Löhne, Gehälter, Zinsen, Gewinne, Mieten und Pachten; Gabler Wirtschaftslexikon. Online-Ausgabe. Wiesbaden: Gabler.

5.2.2. Ausgewählte Einzelergebnisse

Im Folgenden werden ausgewählte Einzelberichte der Studie vorgestellt. Neben dem Gesichtspunkt der regionalen Verteilung der Migration im Rahmen der Osterweiterung der EU und ihrer Auswirkungen wird dabei ein besonderes Augenmerk auf die Mitgliedstaaten Großbritannien und Irland gelenkt, die von der Möglichkeit von Übergangsbestimmungen zum Schutz ihrer Arbeitsmärkte gegenüber Zuwanderern aus den NMS-8 nur in geringem Umfang bzw. gar keinen Gebrauch gemacht haben. Schließlich sollen auch die für Deutschland prognostizierten Auswirkungen der Beendigung der Übergangsbestimmungen vorgestellt werden.

5.2.2.1. Regionale Effekte

Regionale Verteilung und Auswirkungen der Arbeitsmigration infolge der EU-Erweiterung sind Gegenstand eines vom WIFO erstellten Teilberichts¹³. Danach hat „die selektive Anwendung der Übergangsfristen [...] die regionale Struktur der Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten offenbar stark beeinflusst: Im Jahr 2003 lebten noch knapp zwei Drittel der ausländischen Staatsbürger aus den NMS-8 in Deutschland und Österreich. Seit der EU-Osterweiterung entfallen rund 70 Prozent der Migrationsflüsse aus diesen Ländern auf Großbritannien und Irland [...]. Im Falle von Bulgarien und Rumänien hat die partielle Öffnung der Arbeitsmärkte in Spanien und Italien dazu geführt, dass seit der Jahrtausendwende rund 80 Prozent der Zuwanderung auf diese beiden Länder entfallen, während zu Beginn der 1990er Jahre noch Deutschland und Österreich die wichtigsten Zielländer waren.“¹⁴

In diesem Teilbericht wird auch eine Prognose für die zukünftige Entwicklung angestellt. Dabei wird u.a. auf die spezielle Problematik der Grenzgänger eingegangen, die als Folge der Osterweiterung der EU nur in wenigen Grenzregionen mit besonders engen sprachlichen, geschichtlichen oder institutionellen Bindungen von Bedeutung sein werde. Hierzu gehört der Studie zufolge auch das deutsch-polnische Grenzgebiet. Insgesamt schätzen die Verfasser der Studie das Wanderungspotential aufgrund neuerer Umfragen niedriger ein als nach Umfragen zwischen 2004 und 2006. Die Bereitschaft, nach Deutschland oder Österreich auszuwandern, liegt danach bei 40 Prozent und sei damit wesentlich niedriger als nach früheren Studien. Demgegenüber sei die Bereitschaft zur Auswanderung nach Großbritannien erheblich gestiegen.

5.2.2.2. Länderbericht Großbritannien

Der Länderbericht des GEP zur Situation im Vereinigten Königreich¹⁵ zeigt, dass Großbritannien seit 2004 einen beispiellosen Zustrom von Migrantinnen aus den NMS-8 erlebte, der allerdings mit der Zeit abflaute und zum Teil von Rückwanderungstendenzen überlagert wird. Aus Bulgarien

13 HUBER, Peter; NOWOTNY, Klaus (2009): Regional effects of labour mobility, S. 115-119. - engl. - Abrufbar im Internetauftritt des IAB: http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM_Deliverable_7.pdf [Abruf: 3. März 2011].

14 BAAS, Timo et al. (2009) (Fn. 11), S. 2.

15 UPWARD, Richard (2009): Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Country Study: UK. Abrufbar im Internetauftritt des IAB: http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM_UK.pdf [Abruf: 3. März 2011].

und Rumänien wird nach Beendigung der Übergangsbestimmungen ein vergleichbarer Zuwanderungsboom nicht erwartet.

Die Mehrzahl aller für den Bericht herangezogenen Studien habe keine signifikanten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt festgestellt. Diese gelte gleichermaßen für Löhne und Arbeitslosigkeit. Jedoch seien die Neueinwanderer zumeist eher niedrig qualifiziert beschäftigt. Daher halte sich vielfach die Überzeugung, dass die Beschäftigung von Zuwanderern die Löhne in diesem Segment unter Druck setze.

5.2.2.3. Länderbericht Irland

Nach dem ebenfalls vom GEP erstellten Länderbericht zu Irland¹⁶, das wie Schweden und das Vereinigte Königreich seine Grenzen für Neuzuwanderer aus den NMS-8 von Anfang an öffnete, hat sich dort der ausländische Bevölkerungsanteil in den vergangenen Jahren auf 15 Prozent verdoppelt. Zu einem großen Teil sei dies auf die Zuwanderung aus den NMS-8 zurückzuführen. Die Neuzuwanderer aus den NMS-8 seien in der Mehrzahl jung und gut ausgebildet; dennoch arbeiten sie dem Bericht zufolge eher in niedrig qualifizierten Beschäftigungen im Hotel- und Gaststättengewerbe und im verarbeitenden Gewerbe. Beide Branchen seien vom aktuellen wirtschaftlichen Abschwung besonders betroffen; die damit zusammenhängenden sinkenden Beschäftigungschancen hätten bereits zum Zeitpunkt der Studie zu einem Rückgang der Zuwanderung geführt.

Auswirkungen auf das Lohngefüge gebe es aufgrund des relativ hohen Bildungsgrads der Zuwanderer am oberen Ende des von diesen besetzten Qualifikationssegments.

5.2.2.4. Länderbericht Deutschland

Der Länderbericht des IAB zu Deutschland¹⁷ stellt fest, dass die zu erwartenden Auswirkungen der Zuwanderung aus den NMS-8 auf Löhne und Beschäftigung in Deutschland, das die Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit aufrechterhält, gering seien. So führe eine Erhöhung der Beschäftigtenzahl durch Zuwanderung um 1 Prozent zwar kurzfristig zu einer Verringerung der Löhne um 0,1 Prozent und einer Anhebung der Arbeitslosenquote um 0,1 Prozentpunkte. Langfristig aber blieben sowohl Löhne als auch Arbeitslosenquote konstant. Anlass zu Besorgnis im Hinblick auf die Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit gebe jedoch der hohe Anteil Arbeitsloser unter den Zuwanderern aus den NMS-8.

16 WRIGHT, Peter (2009): Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Country Study: Ireland. - engl. - Abrufbar im Internetauftritt des IAB: http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM_IE.pdf [Abruf: 3. März 2011].

17 BAAS, Timo; BRÜCKER, Herbert (2009): Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Country Study: Germany. - engl. - Abrufbar im Internetauftritt des IAB: http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM_DE.pdf [Abruf: 3. März 2011].

Unsicherheiten ergeben sich nach Auffassung des IAB aus der Tatsache, dass die bisher erfolgte illegale Migration mangels entsprechender Datengrundlage nicht berücksichtigt werden konnte. Auch könnten die Auswirkungen der Finanzkrise nicht genau abgeschätzt werden.¹⁸

5.3. Berücksichtigung der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Berücksichtigung der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise holen die Autoren des Länderberichts Deutschland (oben 5.2.2.4) in einer aktuellen IAB-Studie nach, die im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), erstellt wurde¹⁹, und erstellt unter Berücksichtigung der Entwicklung in den Krisenjahren 2008 und 2009 eine neue Migrationsprognose bis 2020. Danach erreicht die Zuwanderung aus den NMS-8 in die EU-15 mit der Erholung von der Finanz- und Wirtschaftskrise mit 250.000 Personen pro Jahr fast wieder das Niveau vor der Krise, um sich bis 2020 deutlich zu verringern. Die ausländische Bevölkerung aus den NMS-8 in den EU-15 würde sich dann auf 3,9 Millionen Personen belaufen.

Für Deutschland werden auf der Grundlage dieser Migrationsprognose drei Szenarien für die Zuwanderung entwickelt:

„Das erste Szenario nimmt eine Neuordnung der Migrationsstruktur an, die letztlich die Situation vor der EU-Osterweiterung wiederherstellt. In diesem Szenario wird Deutschland erneut das Hauptzielland der Migration aus den NMS-8. Diesem Szenario wirken jedoch Netzwerkeffekte der wachsenden Diaspora der Migranten in Irland und Großbritannien sowie der Erwerb der englischen Sprache als erster Fremdsprache in der Schule entgegen. Das zweite Szenario steckt deshalb einen mittleren Anpassungspfad ab, in dem die bessere Wirtschaftslage gegenüber den Netzwerk- und Spracheffekten ins Verhältnis gesetzt wird. Der Anteil Deutschlands an den NMS-8 Migranten erreicht daher die Werte von 2000 nicht. Im dritten Szenario wird schließlich von einem Beibehalten der bestehenden Migrationsmuster seit der EU-Erweiterung ausgegangen. Der Anteil Deutschlands bleibt auf dem Niveau von 2009 und erhöht sich auch infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Anteil Deutschlands an der Migration der NMS-8 Migranten in die EU-15 bereits im Vergleich zu den Vorjahren hoch war.“²⁰

Mit Hilfe dieser drei Szenarien werden in der Studie gesamtwirtschaftliche Effekte der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit ermittelt. Hierbei seien selbst im ersten Szenario, das von einer besonders hohen Zuwanderung von 1,7 Prozent der Erwerbspersonen ausgeht, nur moderate Arbeitsmarkteffekte zu beobachten: Zwar sanken die Löhne in diesem Szenario um 0,4 Prozent, jedoch trügen die Migranten, deren Löhne niedriger seien als die aller Inländer, einen Großteil der Anpassungslast, die Arbeitslosenquote steige um 0,2 Prozentpunkte. In dem zweiten, mittleren Szenario, das nach Ansicht der Autoren realistischer sei als das erste, sanken die Löhne nur um 0,28 Prozent, während die Arbeitslosenrate nur um 0,14 Prozentpunkte steige. Im dritten, dem Szenario mit der niedrigsten Zuwanderung, falle das Lohnniveau um 0,15 Prozent und die Arbeitslosenrate steige lediglich um 0,07 Prozentpunkte.²¹

18 BAAS, Timo et al. (2009) (Fn. 11), S. 7.

19 BAAS, Timo; BRÜCKER, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. WISO Diskurs September 2010. Bonn: FES. Abrufbar im Internetauftritt der FES: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07432.pdf> [Abruf: 3. März 2011].

20 BAAS, Timo; BRÜCKER, Herbert (2010), S. 54.

21 BAAS, Timo; BRÜCKER, Herbert (2010), S. 55.

Insgesamt prognostiziert die Studie einen Anstieg bei den Einkommen der inländischen Bevölkerung. Dabei wird auch das Kapitaleinkommen berücksichtigt, wobei angenommen wird der überwiegende Teil des Kapitalstocks Inländern gehöre.

5.4. Weitere Studien zu den Aussichten für Deutschland

Bereits 2007 hat das IAB in einer Simulationsstudie²² die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Produktion, Löhne und Beschäftigung bis 2011 untersucht und konstatierte dabei unabhängig vom Zeitpunkt einer möglichen Herstellung voller Arbeitnehmerfreizügigkeit für die NMS-8 oder die NMS-10 beachtliche gesamtwirtschaftliche Gewinne für Deutschland. So sei bei voller Freizügigkeit mit hohen Wohlfahrtsgewinnen durch Handel und Kapitalverkehr zu rechnen; durch die Freizügigkeit würden Beschäftigung und Brutto-Inlandsprodukt zusätzlich erhöht. Zwar habe die Freizügigkeit Einbußen beim Lohnwachstum und beim Rückgang der Arbeitslosigkeit zur Folge; von der Veränderung der Sektorstruktur bei Freizügigkeit seien jedoch auch positive Arbeitsmarkteffekte zu erwarten.

Die Chancen der Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten für Ostdeutschland in Zeiten des demografischen Wandels hebt eine Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)²³ hervor. Die ostdeutschen Regionen weisen danach zur Zeit einen sehr geringen Anteil von Einwanderern auf, da die DDR Zuwanderung in deutlich geringerem Umfang und in der Regel mit nur temporärem Aufenthaltsstatus zuließ. Die Zuwanderung nach (Gesamt-)Deutschland sei derzeit eher rückläufig. Als einzig greifbares Mittel zur Erhöhung der Zuwanderung in die Neuen Länder sehen die Autoren die Migration aus Mittel- und Osteuropa. Vor zu hohen Erwartungen im Hinblick auf die Größenordnung des Zuwanderungsstromes wird jedoch gewarnt: Ein Großteil der migrationsbereiten Bevölkerung der NMS-8 sei im Zuge der rascheren Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in anderen EU-Staaten bereits dorthin ausgewandert. Die Anstrengungen müssten nun darauf gerichtet sein, die ab Mai 2011 in den Arbeitsmarkt drängenden Zu- und Einwanderer aus den östlichen Nachbarländern nicht durch neuerliche Restriktionen abzuschrecken.

6. Fazit

Nach Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit der Bürger aus den EU-Beitrittsstaaten der Erweiterungsrounden 2004 und 2007 kann nach den vorliegenden aktuellen Studien wohl kurzfristig davon ausgegangen werden, dass die Zahl temporärer Arbeitsaufenthalte zunehmen wird. Jedoch wird das Migrationspotenzial nach Deutschland aus heutiger Sicht wesentlich niedriger eingeschätzt als zur Zeit des Beitritts. Sorgen um tief greifende Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt erscheinen auf mittlere und lange Sicht unbegründet. Dafür spricht auch die für die Hauptzuwanderungsstaaten konstatierte Entwicklung. Nach den Feststellungen der FES-Studie gilt dies auch bei Berücksichtigung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Insgesamt wer-

22 BAAS, Timo et al. (2007): EU-Osterweiterung. Beachtliche Gewinne für die deutsche Volkswirtschaft. IAB-Kurzbericht 6/2007. Abrufbar im Internetauftritt des IAB: http://doku.iab.de/grauepap/2009/LM_DE.pdf [Abruf: 3. März 2011].

23 KUBIS, Alexander; SCHNEIDER, Lutz (2010): Einwanderung nach Ostdeutschland: Neue Chance 2011. In: Wirtschaft im Wandel, 4/2010, S. 198-204. Abrufbar im Internetauftritt des IWH: <http://www.iwh-halle.de/d/publik/wiwa/4-10-4.pdf> [Abruf: 3. März 2011].

den aufgrund der Arbeitsmigration positive volkswirtschaftliche Effekte in den Einwanderungsländern erwartet.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und eines vielfach vor allem für den Osten Deutschlands prognostizierten Fachkräftemangels²⁴ wird mittel- bis langfristig kaum eine Alternative zur Zuwanderung von gut ausgebildeten Arbeitnehmern gesehen. In diesem Zusammenhang erscheint es der Studie des IWH zufolge bereits fraglich, ob das nach den frühen Wanderungswellen noch vorhandene Migrationspotential aus Mittel- und Osteuropa überhaupt ausreicht, um die Nachfrage nach Fachkräften zu befriedigen.

24 Vgl. dazu z.B. die Antwort der Bundesregierung vom auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 17/4072 vom 29. November 2010).