

II. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die wirtschaftliche Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus deutscher Sicht

Timo Baas

| | |
|---|-----|
| A. Einleitung | 97 |
| B. Arbeitskräftewanderung | 98 |
| I. Gründe der Arbeitskräftewanderung | 98 |
| II. Rahmenbedingungen der Migration | 99 |
| III. Das Erwerbspersonenpotential in Deutschland | 101 |
| IV. Zuwanderung aus den EU-8-Ländern nach dem 1. Mai 2011 | 102 |
| C. Auswirkungen der Migration | 104 |
| I. Beschäftigung von Migranten aus den EU-8-Ländern | 104 |
| II. Regionale Verteilung des Beschäftigungsanstiegs | 105 |
| III. Sektorale Verteilung des Beschäftigungsanstiegs | 106 |
| IV. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Migration | 107 |
| V. Szenarien der Simulation | 108 |
| VI. Modellergebnisse | 109 |
| D. Zusammenfassung | 111 |

A. Einleitung

Seit dem zweiten Weltkrieg wurde das Arbeitskräfteangebot in Deutschland einerseits von außereuropäischer Migration und andererseits von der Ausdehnung der Erwerbstätigkeit der Frauen bestimmt. Mittlerweile ist die geschlechtsspezifische Erwerbstätigenquote nahezu ausgeglichen, lediglich die geringere Arbeitszeit von Frauen verspricht noch ein gewisses Potential zur Ausdehnung des Arbeitsangebotes im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter. Die Zuwanderung von Fachkräften aus klassischen Anwerbestaaten außerhalb der Europäischen Union wurde seit dem Anwerbestopp 1973 stark eingeschränkt.

In Zukunft dürften daher andere Faktoren das Erwerbstätigenpotential Deutschlands maßgeblich bestimmen. Der demografische Wandel und die innereuropäische Zuwanderung gelten als gegenläufige Kräfte, die die Richtung der Entwicklung des Arbeitsangebotes vorzeichnen. Die Alterung der Gesellschaft, auch unter Einbeziehung einer Erhöhung des Renteneintrittsalters, führt bereits mittelfristig zu einer erheblichen Senkung

des Erwerbspersonenpotentials. Zur gleichen Zeit wurde innerhalb Europas die Arbeitskräftemobilität erleichtert. Dies kann dazu führen, dass Deutschland das Potential an Erwerbspersonen zumindest kurzfristig konstant halten könnte. Die bis 2011 erfolgte Anwendung der Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit wirkte dem jedoch entgegen.

Deutschland wird daher bereits bis 2020 eine Verringerung des Erwerbspersonenpotentials von etwa 2 Millionen, also 5 Prozent der gegenwärtigen Bevölkerung, verkraften müssen. Eine nennenswerte Erhöhung der Zuwanderung von mittel- und osteuropäischen Migranten durch die im Mai 2011 erfolgte Öffnung der deutschen Arbeitsmärkte könnte diesen Effekt auf einen Rückgang der Erwerbspersonen von 1,1 Millionen bis 2020 senken. In den darauffolgenden fünf Jahren wird jedoch die Zuwanderung auch aufgrund der demografischen Entwicklung in den Herkunftsländern zurückgehen, während die demografische Entwicklung den Rückgang des Erwerbspersonenpotentials, im Vergleich zu 2010 um 8 Prozent, verstärken wird.

In diesem Beitrag wird zuerst ein kurzer Überblick über die Gründe der Wanderung von Migranten gegeben. Im zweiten Teil wird dann die bisher erfolgte Wanderung auch im Vergleich zu der Entwicklung in Großbritannien dargestellt. Schließlich werden die makroökonomischen Effekte der Zuwanderung nach Deutschland aufgezeigt.

B. Arbeitskräftewanderung

I. Gründe der Arbeitskräftewanderung

In der ökonomischen Literatur wird die Arbeitskräftewanderung primär über Einkommensunterschiede in den Ziel- und Herkunftsländern erklärt. Sobald die erwarteten abdiskontierten Gewinne einer Wanderung deren Kosten übersteigen, wandert ein repräsentativer Migrant. Diese Modelle können jedoch die vergleichsweise schwache Wanderung in Europa nicht erklären. Daher werden die Kosten der Wanderung in jüngeren Modellen als individuell verschieden angenommen¹. So bewerten beispielsweise verschiedene Individuen den mit der Migration verbundenen Verlust an familiären und sozialen Bindungen unterschiedlich. Werden diese Bewertungsunterschiede berücksichtigt, so gehen Schätzungen von einem Migrationspotential von 3-4 Prozent der Bevölkerung des Herkunftslandes aus. Unter besonderen Umständen können jedoch bis zu zehn Prozent der Bevölkerung im Ausland leben, dies ist beispielsweise in Rumänien der Fall.

1 Brücker, Herbert/Schröder, Philipp J.H. (2011): International migration with heterogeneous agents
* theory and evidence for Germany, 1967-2009. Norface migration discussion paper No. 2011-27.

Neben der Wanderung auf der Grundlage von Einkommensunterschieden zwischen Ziel- und Herkunftsland existieren weitere Gründe, die zu einer Wanderung von Personen über Landesgrenzen hinweg führen. Eine der Wanderung von Arbeitskräften sehr ähnliche Form der Migration ist die Bildungsmigration. Ein Student stellt hierbei den erwarteten abdiskontierten Rückflüssen des Studiums im Herkunftsland die erwarteten abdiskontierten Rückflüsse im Zielland abzüglich der Kosten der Wanderung gegenüber. Bei positivem Saldo studiert der Student als Bildungsmigrant im Zielland. Bei dieser Form der Migration wird jedoch häufig nur eine sehr kurze Migrationsdauer gewählt, da die Rückflüsse eines kurzen Auslandsstudiums besonders hoch und die Kosten, aufgrund der Existenz einer Reihe von Stipendien, besonders niedrig sind.

Neben der Arbeitskräfte- und Bildungsmigration spielt die Familienzusammenführung bei den Gründen der Migration eine besondere Rolle. Hierbei beruht die Migration nicht auf der Erwartung eines höheren Lebensinkommens, sondern auf einer Nutzensteigerung durch das Zusammenleben in der Familie.

Schließlich existiert neben der freiwilligen Migration auch die Form der unfreiwilligen Migration, die aufgrund von Krieg, Verfolgung und Vertreibung in den Herkunftsländern entsteht. Diese Sonderform der Migration spielt quantitativ für die traditionellen europäischen Zielländer nur eine untergeordnete Rolle; sie wird jedoch ungleich stärker diskutiert als andere Formen der Migration.

Zur Bestimmung der Arbeitsmarkteffekte der Migration stellen diese unterschiedlichen Migrationsgründe eine Herausforderung dar. So können Bildungsmigranten trotz hoher formaler Qualifikation, beispielsweise Bachelor Absolventen, einer niedrigqualifizierten Tätigkeit nachgehen und so ein Aufbaustudium finanzieren. In diesem Fall wäre ein vermeintlicher Verlust an Humankapital (Brain Waste) nicht vorhanden.

II. Rahmenbedingungen der Migration

In den letzten Jahrzehnten wurde die Binnenwanderung innerhalb der Europäischen Union und mit den restlichen Staaten des Schengen-Raums stark erleichtert, wohingegen die Zuwanderung aus Drittstaaten stark reglementiert blieb. Die Einführung einer Europäischen „Blue Card“ zur Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus dem nichteuropäischen Ausland wird aufgrund deren restriktiver Bestimmungen voraussichtlich nicht zu einer nennenswerten Einwanderungsbewegung führen. Daher spielen innereuropäische Einkommensunterschiede und Arbeitsmarktbedingungen für die Bestimmung des Migrationspotentials eine entscheidende Rolle.

Zur Zunahme der Migration innerhalb der Europäischen Union hat insbesondere die 5. EU-Erweiterungsrunde beigetragen. Im Jahr 2004 traten Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn, Malta und Zypern der Europäischen Union bei, im Jahr 2007 folgten Rumänien und Bulgarien. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist mit der Gewährleistung von vier

Grundfreiheiten, dem freien Warenverkehr, der Personenfreizügigkeit, der Dienstleistungsfreiheit und dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr verbunden. Diese Grundfreiheiten müssen nach einer Übergangsfrist von allen Mitgliedsstaaten der EU vollständig gewährleistet werden.

Während Beschränkungen des Kapital- und Warenverkehrs bereits mit dem Beitritt aufgehoben wurden, gelten bis heute für die in den Bereich Personenfreizügigkeit fallende Arbeitnehmerfreizügigkeit Übergangsfristen. Diese Fristen sollten zuwanderungsbedingte Instabilitäten auf den Arbeitsmärkten der EU-15 Länder bei ggf. bestehenden ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entgegenwirken. Daher konnte jeder Mitgliedsstaat nach der sogenannten „2+3+2“ Formel entscheiden, wann er die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt. In der letzten Phase muss die Anwendung der Übergangsfristen mit einer Störung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt oder der Erwartung einer solchen Störung begründet werden. Dieser Begründungsvorbehalt stellt jedoch keine entscheidende Hürde bei der Anwendung der Übergangsfristen da. Sowohl die Übergangsfristen der 2004 beigetretenen wie auch die der 2007 beigetretenen Mitgliedsstaaten wurden problemlos für jene Länder verlängert, die eine solche Verlängerung beantragt hatten.

Insgesamt wurden die Übergangsfristen von den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU-15 sehr unterschiedlich angewendet. Einzelne Länder wie Großbritannien, Irland und Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 weitgehend oder vollständig, während Deutschland und Österreich die Übergangsfristen bis zum letztmöglichen Termin, dem 1. Mai 2011, anwendeten². Die Osterweiterung hat deshalb nicht nur einen deutlichen Anstieg der Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten, sondern auch eine Umlenkung der Migrationsströme bewirkt³.

2 Darüber hinaus wurde Deutschland und Österreich noch das Recht eingeräumt, ebenfalls für eine Übergangsfrist von maximal sieben Jahren sensible Branchen wie das Bau- und Reinigungsgewerbe gegen die Anwendung der Dienstleistungsfreiheit zu schützen. Diese Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit müssen für die zum 1. Mai 2004 beigetretenen Gruppe von acht neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten (EU-8) zum 1. Mai 2011 aufgehoben werden, für Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2014.

3 Baas, Timo/Brücker, Herbert (2012): The macroeconomic consequences of migration diversion - evidence for Germany and the UK. In: Structural Change and Economic Dynamics, Vol. 23, No. 2, S. 180-194.

Tabelle 1: Zuwanderung aus EU-8 Ländern in ausgewählte EU-15 Länder

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Österreich | 71,6 | 69,4 | 74,9 | 79,7 | 76,5 | 80,5 | 80,5 |
| Schweden | 17,9 | 14,8 | 16,9 | 22,2 | 27 | 29,2 | 31,8 |
| Niederlande | 12,5 | 15,1 | 17,1 | 16,2 | 21,5 | 24,4 | 28,9 |
| Dänemark | 5,2 | 5,6 | 10,9 | 8,4 | 13,8 | 17,6 | 22,4 |
| Frankreich | 30,1 | 27,4 | 32 | 33 | 34,7 | 47,9 | 49,8 |
| Italien | 48,3 | 70,6 | 68,9 | 90,3 | 99,2 | 115,2 | 122,1 |
| Deutschland | 381,2 | 392,4 | 421,9 | 448,5 | 473,3 | 477,5 | 478,4 |
| Vereinigtes Königreich | 202,7 | 356,4 | 543,4 | 626,8 | 621 | 708,2 | 820,4 |

Quelle: Eurostat 2012

Im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2011 ist die ausländische Bevölkerung aus den NMS-8 in der EU-15 um mehr als 200.000 Personen p.a. gewachsen (vgl. Tabelle 1). Zugleich ist der Anteil der klassischen Zielländer für die Migration aus den EU-8, Deutschland und Österreich, von rund 60 Prozent vor der Erweiterung auf 30 Prozent an den Migrationsströmen deutlich gefallen, während auf Großbritannien und Irland nun mehr als 60 Prozent entfallen. Da diese Umlenkungseffekte über Netzwerkeffekte eine lange Zeit bestand haben, kann auch weiterhin von einer starken Wanderung in das Vereinigte Königreich ausgegangen werden. Diese Wanderungsbewegung reduziert das Migrationspotential für Deutschland erheblich⁴. Zudem haben insbesondere die mitteleuropäischen EU-Länder erhebliche Fortschritte bei der Senkung der Arbeitslosigkeit gemacht. Starke Einkommensunterschiede bleiben dennoch, auch aufgrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, weiter bestehen. Die Migrationsanreize sind demnach nach wie vor stark, was zumindest kurz- bis mittelfristig zu einer anhaltenden Wanderungsbereitschaft führt. Diese weiterhin starke Zuwanderung trifft auf ein schrumpfendes Erwerbspersonenpotential in Deutschland.

III. Das Erwerbspersonenpotential in Deutschland

Die Bevölkerung in Deutschland wird bei konstanter Geburtenquote von 1,4 und ohne Berücksichtigung von Zuwanderung auf 77,2 Millionen Personen im Jahr 2025 fallen⁵. Das Erwerbspersonenpotential verringert sich in diesem Fall⁶ um 7 Millionen Per-

4 Baas, Timo/Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. WISO Diskurs. September 2010, S. 12 ff.

5 Statistisches Bundesamt (2011): Demografischer Wandel in Deutschland - Heft 1 - Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Wiesbaden, S. 8.

6 Fuchs, Johann/Zika, Gerd (2010): Arbeitsmarktbilanz bis 2025: Demografie gibt die Richtung vor. IAB Kurzbericht. S. 2 ff.

sonen bis 2025. Das entspricht einer Reduktion der Erwerbspersonen um 390.000 Personen pro Jahr. Eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote, die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und die Einführung der Rente mit 67 führen rechnerisch zu einer Erhöhung des Erwerbspersonenpotentials um 1,6 Millionen. Demnach kommt es durch die demografische Entwicklung zu einer Senkung des Erwerbspersonenpotentials um 5,4 Millionen Personen. In welchem Umfang die Zuwanderung diese Lücke schließen kann, ist offen.

Die Zuwanderung nach Deutschland ist in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Während zwischen 1991 und 2000 im Durchschnitt noch 169.000 Personen jährlich nach Deutschland gewandert sind, so kam es 2008 und 2009 zu einer Nettoabwanderung. Dieser Trend wurde erst 2010 gebrochen. Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland einerseits und einer ungünstigen Arbeitsmarktlage in wichtigen Zielländern wie Großbritannien, Spanien, Italien und Irland andererseits, kam es 2010 und 2011 erstmals seit 2001 zu einer nennenswerten Nettozuwanderung von über 50.000 bzw. über 170.000 Personen. Damit ist es kurzfristig möglich, das Erwerbspersonenpotential in Deutschland konstant zu halten.

IV. Zuwanderung aus den EU-8-Ländern nach dem 1. Mai 2011

Die Erhöhung der Zuwanderung in Deutschland geht maßgeblich auf Bürger aus den EU-8 Staaten zurück. Seit Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist die Zuwanderung aus den EU-8-Ländern nach Angaben des Ausländerzentralregisters moderat gestiegen: Nach Öffnung des Arbeitsmarktes am 1. Mai 2011 kamen 59.800 EU-8-Migranten nach Deutschland, das waren 19.400 Personen oder 48 Prozent mehr als im Vorjahr. Im Gesamtjahr 2011 belief sich die Zahl der Zuzüge aus den EU-8-Staaten auf 79.900, was einem Zuwachs von 23.500 Personen oder 42 Prozent entspricht. Seit Jahresbeginn stehen den Zuzügen 34.800 Fortzüge von EU-8-Staatsbürgern gegenüber. Somit ergibt sich eine Nettozuwanderung von 45.100 Personen im Jahr 2011 (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Zuwanderungssaldo EU-8 / EU-2 mit Deutschland 2011

| | EU-8+EU-2 | EU-8 | EU-2 | darunter: Polen | darunter: Ungarn |
|----------------|-----------|------|------|-----------------|------------------|
| Januar | 4767 | 2532 | 2235 | 1697 | 363 |
| Februar | 3696 | 1945 | 1751 | 1363 | 259 |
| März | 6481 | 3699 | 2782 | 2346 | 509 |
| April | 4972 | 2528 | 2444 | 1618 | 274 |
| Mai | 10865 | 7627 | 3238 | 5298 | 1013 |
| Juni | 7435 | 4767 | 2668 | 2958 | 791 |

| | | | | | |
|------------------|------|------|------|------|-----|
| Juli | 7385 | 5041 | 2344 | 3352 | 782 |
| August | 7595 | 4943 | 2652 | 3336 | 729 |
| September | 5772 | 3584 | 2188 | 1929 | 744 |
| Oktober | 7598 | 4758 | 2840 | 2684 | 971 |
| November | 5479 | 3669 | 1810 | 2184 | 795 |
| Dezember | 684 | 21 | 663 | -347 | -91 |

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Ausländerzentralregister, vorläufige Werte ohne Nachmeldungen, Stichtag jeweils Monatsende

Die Zuwanderung aus den EU-8-Staaten nach Deutschland liegt damit im unteren Szenario der Migrationsprognose, die Anfang 2011 erstellt wurden⁷. Großbritannien, Irland und andere EU-Staaten hatten ihre Arbeitsmärkte unmittelbar nach dem Beitritt der EU-8-Länder geöffnet, sodass die neuen Migrationsströme verstärkt dorthin gelenkt wurden. Wie sich die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hierzulande auf diese Entwicklung auswirken könnte, konnte vor Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht prognostiziert werden. Daher konnte auch keine Prognose im technischen Sinne für Deutschland erstellt werden.

Auf Basis verschiedener Annahmen über die Verteilung der Migration aus den EU-8-Staaten über die EU-15 erstellten Baas und Brücker verschiedene Migrationsszenarien⁸. Diese umfassten ein Spektrum von 52.000 bis 137.000 Personen. Tatsächlich hat die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes keine nennenswerte Umlenkung der Migrationsströme aus den EU-8 Staaten nach Deutschland bewirkt. So ergibt sich aus den jüngsten Zahlen des Europäischen Labour Force Surveys, dass nach Großbritannien zwischen dem II. Quartal 2010 und dem II. Quartal 2011, ähnlich wie im Vorjahr, 127.000 Personen netto aus den EU-8-Staaten zugewandert sind.

7 Baas, Timo/Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen (Fußn. 4), S. 31 ff.

8 Die Schätzungen von Baas und Brücker befanden sich im unteren Bereich der Migrationsprognosen. Deutlich höhere Schätzungen wurden beispielsweise vom Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) vorgelegt: Dort wurden durch Auswertung einer Sonderbefragung des Eurobarometers 2010 in den ersten beiden Jahren nach Öffnung der Arbeitsmärkte insgesamt 1,08 Millionen Zuzüge und eine Nettozuwanderung von 799.000 Personen prognostiziert. Für das Jahr 2011 wurde die Zahl der Zuzüge auf 466.000 Personen geschätzt. Vgl. Baas, Timo/Brücker, Herbert/Dietz, Martin/Kubis, Alexander/Müller, Anne (2011): Arbeitnehmerfreizügigkeit: Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt. IAB-Kurzbericht, 24/2011, Nürnberg, S. 3.

C. Auswirkungen der Migration

I. Beschäftigung von Migranten aus den EU-8-Ländern

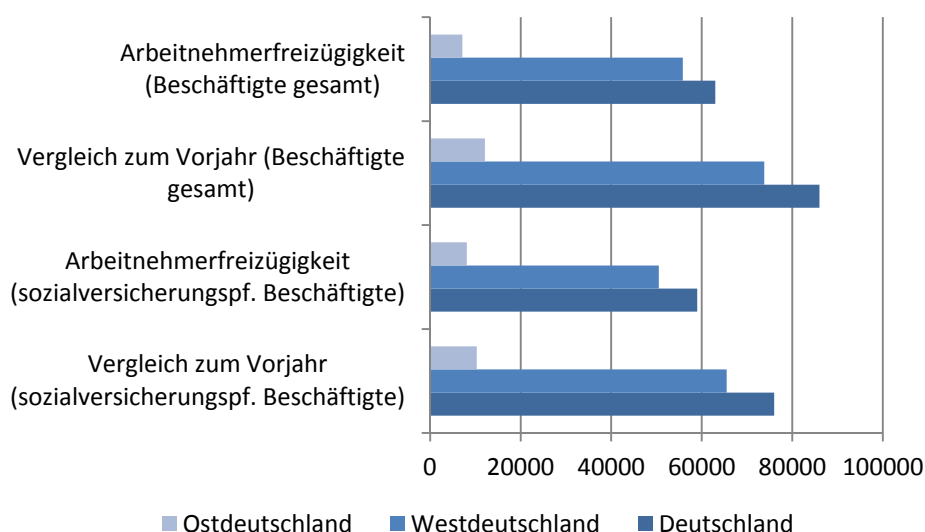
Die Beschäftigung von EU-8-Staatsbürgern ist in Deutschland seit Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich stärker gestiegen als die Zuwanderung: So ist nach den vorläufigen Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) die Zahl der Beschäftigten aus den EU-8-Ländern in 2011 um knapp 86.000 gestiegen⁹. Hiervon entfallen laut Statistik der BA 63.000 Beschäftigungsverhältnisse auf die Arbeitsmarktöffnung im Mai 2011. Bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beträgt die Zunahme gut 57.000 Personen (vgl. Tabelle 4). Damit ist die Beschäftigung von Personen aus den EU-8-Staaten im Jahr 2011 fast doppelt so stark gestiegen wie die Zahl der Nettozuwanderer.

Der überdurchschnittliche Zuwachs der Beschäftigung kann nicht allein durch saisonale Effekte erklärt werden, obwohl Zuwanderer aus den EU-8-Staaten relativ häufig in Branchen beschäftigt sind, die von saisonalen Schwankungen besonders stark betroffen sind, z. B. in der Landwirtschaft oder der Bauwirtschaft. Ausschlaggebend dürfte eher sein, dass die neu geschaffenen Möglichkeiten, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, starke Anreize geschaffen haben, dass Selbstständige und Personen, die bisher von der Arbeitsmarktstatistik nicht als erwerbstätig erfasst wurden, jetzt ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben¹⁰. Dies zeigt, dass die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten hierfür starke Anreize gesetzt haben – aber auch, zu welchen starken Verzerrungen in der Beschäftigtenstruktur die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bei gleichzeitiger Einführung der Niederlassungsfreiheit geführt hat. Von der Öffnung des Arbeitsmarktes dürften deshalb die Sozialversicherungssysteme und, falls der Umfang der Schwarzarbeit reduziert wurde, auch die öffentlichen Finanzen profitieren.

9 Die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit stammen aus der Beschäftigungsstatistik der BA und stellen einen Vergleich der Beschäftigungsverhältnisse von EU-8 Staatsbürgern im Januar 2012 mit dem Vorjahreswert dar.

10 Vgl. Baas *et.al.* (2011), Arbeitnehmerfreizügigkeit: Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt (Fußn. 8), S. 4.

Tabelle 3: Beschäftigungsentwicklung der EU-8 Staatsbürger



II. Regionale Verteilung des Beschäftigungsanstiegs

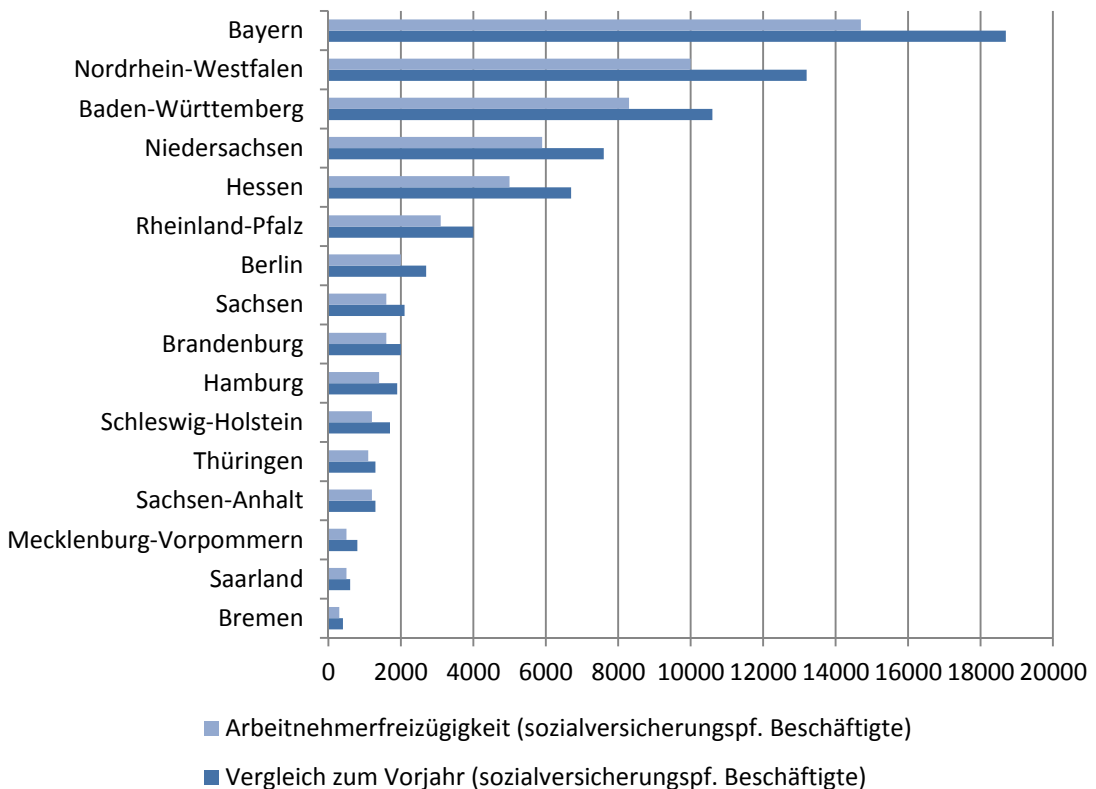
Der Anstieg der Beschäftigung von EU-8-Staatsbürgern entfiel insbesondere auf die westdeutschen Bundesländer. Dort stieg die Zahl der Beschäftigten im August gegenüber April 2011 um 73.800 Personen, in Ostdeutschland nur um 12.100 Personen. Den größten Anstieg hatten Bayern mit 20.600, Nordrhein-Westfalen mit 14.800, Baden-Württemberg mit 11.700 und Niedersachsen mit 9.300 Personen zu verzeichnen (vgl. Tabelle 5). Eine Konzentration auf die grenznahen Bundesländer ist nicht zu erkennen. In Berlin stieg die Beschäftigung aus den EU-8-Ländern im gleichen Zeitraum nur um 3.400 Personen, in Brandenburg um 2.500, in Sachsen um 2.300 und in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen um 1.100 bzw. 1.300 Personen (Statistik der BA).

Es zeichnet sich also eine Konzentration der Zuwanderer aus den EU-8- Staaten auf die wirtschaftlichen Ballungszentren in Deutschland ab; die grenznahen Regionen sind nur dann überdurchschnittlich betroffen, wenn sie sich wie in Bayern durch eine starke Wirtschaftskraft auszeichnen. Dies entspricht den Überlegungen die Bereits vor der Arbeitsmarkttöffnung angestellt wurden¹¹. Migranten ziehen häufig in prosperierende Regionen oder in Regionen, in denen sich eine große Diaspora befindet. Dies ist insbe-

11 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, Matia/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, S. 18.

sondere in den am stärksten betroffenen westdeutschen Bundesländern der Fall. Die Entfernung zum Heimatort spielt eine immer geringere Rolle. So erlaubt die Reduktion der Flugpreise beispielsweise auch eine Beschäftigungsaufnahme in mittlerer Entfernung. Die Reisezeiten und Kosten unterscheiden sich deshalb kaum zwischen west- und den ostdeutschen Bundesländern. In Grenzfällen kann es sogar vorkommen, dass die Reisekosten zwischen den weiter entfernten westdeutschen Bundesländern geringer sind als zwischen den ostdeutschen Grenzregionen und dem Heimatort.

Tabelle 4: Regionale Beschäftigungsentwicklung (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung)



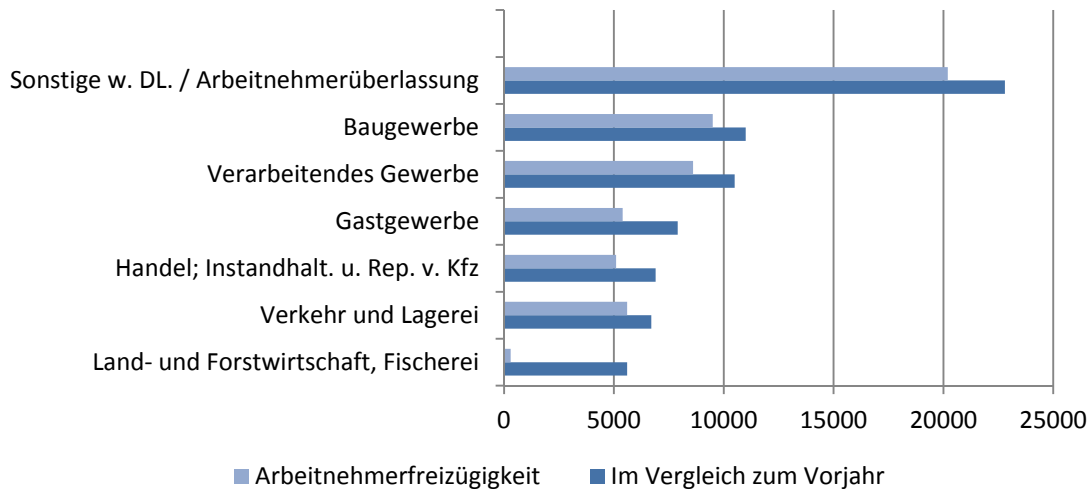
III. Sektorale Verteilung des Beschäftigungsanstiegs

Die Unabhängigkeit der EU-8 Migranten von der Regionalstruktur spiegelt sich auch in der sektoralen Beschäftigungsstruktur wider. Am stärksten ist die Beschäftigung im vormals regulierten Bereich der Arbeitnehmerüberlassung mit 12.900 Personen gestiegen. Hier wurde die Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den EU-8-Ländern erst mit dem Ende der Übergangsfristen in größerem Umfang ermöglicht. Hohe Zuwächse gab es auch im Baugewerbe (11.000), dem verarbeitenden Gewerbe (10.500) und dem Gastgewerbe (7.900). Gemessen am Gewicht des Sektors hat das Hotel- und Gaststättenge-

werbe neben der Arbeitnehmerüberlassung einen überdurchschnittlichen Anstieg verzeichnet. In dem sehr viel größeren Sektor des verarbeitenden Gewerbes ist der Zuwachs mit gegenüber dem Vorjahr unterdurchschnittlich ausgefallen, jedoch sind die Zuwachsraten besonders stark (vgl. Tabelle 6). Der geringe Anteil der Land- und Forstwirtschaft ist auf die Wintermonate zurückzuführen und dürfte sich im Laufe des Frühjahres erhöhen.

Insgesamt ist die Beschäftigung in jenen Sektoren überdurchschnittlich gestiegen, die sich durch einen hohen Anteil von Selbstständigen und von Saisonarbeit auszeichnen. Hier könnten selbständige Tätigkeiten in erheblichem Umfang in sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt worden sein.

Tabelle 5: Sektorale Beschäftigungsentwicklung



IV. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Migration

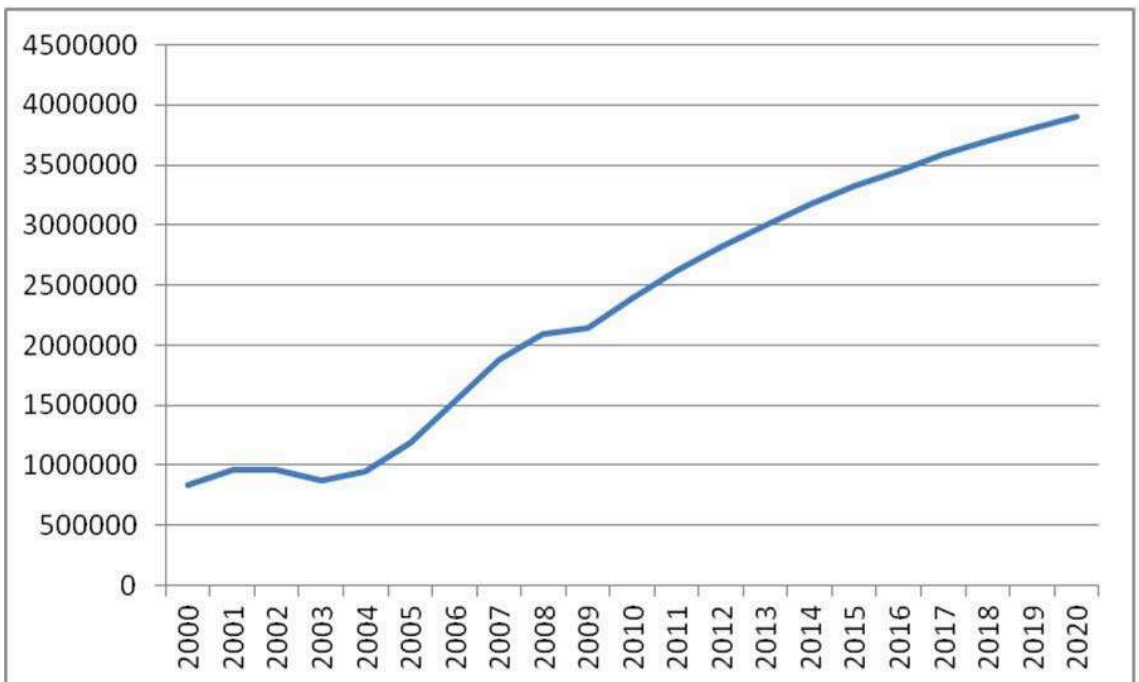
Aufgrund der doch moderaten Nettozuwanderung von knapp unter 50.000 Personen sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Migration beschränkt. Die Folgende Modellrechnung geht auf eine Studie von Baas und Brücker¹² zurück, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt wurde. In dieser Studie wurden drei Migrationsprognosen erstellt, wobei die aktuellen Zahlen dem niedrigen Migrationsszenario entsprechen. Dieses Szenario wird an dieser Stelle beschrieben und unter dem Eindruck der jüngsten Entwicklung kommentiert.

12 Baas, Timol/Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen (Fußn. 4), S. 48 ff.

V. Szenarien der Simulation

Das Migrationsszenario geht auf eine Prognose der Zuwanderung von EU-8 Staatsbürgern in die EU-15 Länder zurück (vgl. Abbildung 1). Zum Zeitpunkt der Erstellung der Prognose konnte der auf Deutschland entfallende Anteil der Zuwanderung, mangels historischen Bezugsrahmens, nicht berechnet werden. Daher wurden drei Annahmen über die Zuwanderung getroffen. Im niedrigen Szenario erhöht sich die Zuwanderung aufgrund der Arbeitsmarkttöffnung leicht, Deutschland kann jedoch seinen Anteil an der Zuwanderung gegenüber anderen Ländern wie beispielsweise Großbritannien nicht ausbauen. Es kommt daher nur zu einer moderaten Zuwanderung. Im hohen Szenario wurde dagegen davon ausgegangen, dass Deutschland ähnlich attraktiv wie vor 2004 für Zuwanderer aus den EU-8 Staaten werden wird und daher seinen Anteil erheblich ausbauen kann. Es kommt zu einer vergleichsweise starken Zuwanderung. Im mittleren Szenario kann ein Teil der Umlenkung revidiert werden. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise erschien dieses mittlere Szenario am realistischsten. Im Jahr 2011 haben sich jedoch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere in Großbritannien stark verbessert, so dass der Großteil der Migration weiterhin dorthin erfolgt. Die Migration nach Deutschland entspricht daher in etwa der prognostizierten Zuwanderung des niedrigen Szenarios.

Abbildung 1: Migrationsprognose



Quelle: Baas/Brücker (2010) (Fußn. 4)

Zur Bestimmung der Arbeitsmarktwirkung der Migration spielt neben dem Umfang der Migration die Erwerbsquote eine entscheidende Rolle. Diese hängt wiederum stark vom Migrationsmotiv ab. Während klassische Arbeitsmigranten eine hohe Erwerbsquote aufweisen, ist die der Bildungsmigranten etwas und die der Migranten mit dem Migrationsmotiv Familienzusammenführung erheblich geringer.

Zurzeit liegt die Erwerbsquote der EU-8 Staatsbürger mit 74 Prozent weit unter dem Wert, der in Großbritannien von Eurostat ermittelt wird (84 Prozent). Dies ist darauf zurückzuführen, dass in den Jahren 2004 bis 2011 das Migrationsmotiv der Familienzusammenführung eine erhebliche Bedeutung hatte¹³. Dieses Migrationsmotiv dürfte aufgrund der nun offenen Arbeitsmärkte an Relevanz einbüßen und die Arbeitsmigration an Gewicht zunehmen. Daher wird im Simulationsmodell von einer Erwerbsquote der Zuwanderer von 80 Prozent ausgegangen. Dieser Wert liegt niedriger als der Vergleichswert für Großbritannien, was auf die immer noch etwas andere Zusammensetzung der Migranten zurückzuführen ist.

Weiterhin werden zur Abbildung der wirtschaftlichen Verflechtung der einzelnen Wirtschaftssektoren, der Kapital- und Arbeitsnachfrage sowie der Konsum- und Sparentscheidungen der Haushalte auf Input-Output Matrizen von Eurostat von 2006 zurückgegriffen. Diese Matrizen stellen die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung disaggregiert und konsistent dar und können entsprechend zur Schätzung der Modellparameter herangezogen werden¹⁴.

VI. Modellergebnisse

Die Migration von EU-8 Migranten nach der Öffnung der Arbeitsmärkte im Mai 2011 führt zu einer Erhöhung des BIP, einer Erhöhung des BIP pro Kopf, einer moderaten Erhöhung der Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen (vgl. Tabelle 6). Die Erhöhung der Erwerbspersonen um 0,59 Prozent führt im niedrigen Szenario zu einer Erhöhung des BIP um 0,41 Prozent und einer moderaten Erhöhung des BIP pro Kopf um 0,04 Prozent. Hintergrund dieser Erhöhung ist einerseits die höhere Erwerbsbeteiligung der Migranten und andererseits die fast ausschließliche Zuwanderung von Migranten im erwerbsfähigen Alter. Daher erhöhen sich die Zahl der Erwerbspersonen wesentlich stärker als die der Bevölkerung.

Aufgrund der Annahme einer Lohnkurve im Gleichgewichtsmodell führt die Zunahme der Erwerbspersonen zwangsläufig zu niedrigeren Löhnen und höherer Arbeitslo-

13 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Migrationsbericht 2010, Nürnberg, S. 5.

14 Eine genaue Darstellung des Modells ist in Baas, Timo (2010): Unter welchen Bedingungen ist ein Beitritt zu einer Währungsunion optimal? Eine Analyse stabilitätspolitischer Konsequenzen, statischer Effekte und wachstumstheoretischer Implikationen einer Osterweiterung der Europäischen Währungsunion. Potsdam, Potsdamer Universitätsverlag, S. 137 ff. zu finden.

sigkeit. Diese Effekte fallen jedoch vergleichsweise gering aus. Die Löhne sinken lediglich um 0,15 Prozent und die Arbeitslosigkeit steigt um 0,07 Prozentpunkte.

Die Anpassungslast auf dem Arbeitsmarkt wird demnach zum großen Teil durch die Löhne getragen, sie sinken im Betrachtungszeitraum moderat um 0,15 Prozent. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig eine Reduktion der Löhne aller inländischen Beschäftigten. Ein Großteil der Anpassungslast wird von den Migranten selbst getragen. So sind die Löhne der Migranten ca. 20% geringer als die Löhne aller Inländer. Dennoch kann es Gruppen im deutschen Arbeitsmarkt geben, die besonders von dem Rückgang der Löhne betroffen sind. Dies könnte insbesondere Gruppen betreffen, die starke Substitutionsbeziehungen zu den EU-8 Migranten aufweisen.¹⁵

Tabelle 6: Gesamtwirtschaftliche Wirkung

| Niedriges Szenario | |
|---|--|
| | Veränderung zum Basisszenario in Prozent |
| BIP | 0.41 |
| BIP pro Kopf | 0.04 |
| Konsum | 0.42 |
| Steuern | 0.42 |
| Exporte Intra-EU | 0.38 |
| Exporte Extra-EU | 0.41 |
| Importe Intra-EU | 0.48 |
| Importe Extra-EU | 0.46 |
| Löhne | -0.15 |
| Erwerbspersonen | 0.59 |
| Veränderung zum Basisszenario in Prozentpunkten | |
| Arbeitslosenquote | 0.07 |

Quelle: Baas und Brücker (2010) (Fußn. 4)

Die Zuwanderung von Migranten aus den EU-8 Ländern führt in dem Gleichgewichtsmodell neben gesamtwirtschaftlichen Effekten zu einer Veränderung der sektoralen Wirtschaftsstruktur. Die Produktion privater und öffentlicher Dienstleistungen wie der Verwaltung, der Erziehung, dem Gesundheitswesen und Dienstleistungen im Be-

¹⁵ Brücker et al. (2009): Labour mobility within the EU (Fußn. 11), S. 161 ff.

reich der privaten Haushalte wird in allen drei Szenarien überproportional ausgedehnt¹⁶. Weiterhin wächst der Industriesektor ebenfalls überproportional. Im Gegensatz hierzu wird die Produktion im Bereich Land- und Forstwirtschaft, wie auch in den Sektoren Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Kreditinstitute und Versicherungen sowie Grundstücks- und Wohnungswesen unterproportional ausgedehnt. Durch die Migration aus den EU-8 Ländern kommt es demnach zu einer Veränderung der sektoralen Produktionsstruktur hin zu öffentlichen Dienstleistungen, Dienstleistungen für private Haushalte und dem Industriesektor.

Wird die Anpassung des Kapitalstocks berücksichtigt, so bleiben die Veränderungen zugunsten mancher Dienstleistungssektoren und des Sektors der Warenherstellung weiter bestehen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren nehmen jedoch ab.

D. Zusammenfassung

Die demografische Entwicklung führt in verschiedenen europäischen Volkswirtschaften zu einer drastischen Reduktion des Erwerbspersonenpotentials. Für Deutschland ist dieser Effekt besonders beachtlich, da die Geburtenquote mit 1,4 Lebendgeburten pro Frau besonders niedrig und die Nettozuwanderung in der letzten Dekade negativ war. Hierdurch sinkt das Erwerbspersonenpotential in Deutschland um 2,3 Millionen Personen bis 2020. Hierin ist eine Ausdehnung des Potentials durch die Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen, einer Erhöhung der Arbeitszeit und die Rente mit 67 bereits enthalten. Unter Berücksichtigung der Migration nach Öffnung der deutschen Arbeitsmärkte verringert sich der durch den demografischen Wandel bedingte Rückgang der Erwerbspersonen voraussichtlich auf 4,9 Prozent. Insbesondere in der kurzen Frist kann das Erwerbspersonenpotential dadurch konstant gehalten werden.

Bei einem Rückgang der Bevölkerung kommt es aufgrund der Verknappung von Arbeit zu einer Erhöhung der Löhne und möglicherweise zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit. Die Reduktion der Arbeitslosigkeit hängt jedoch entscheidend von der Möglichkeit ab, Beschäftigte eines Sektors in einem anderen einzusetzen. In der Vergangenheit ist dieser Prozess, beispielsweise beim Strukturwandel des Ruhrgebietes oder der Wiedervereinigung, nicht immer geglückt. Es könnte somit auch zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit kommen. Weiterhin muss die volkswirtschaftliche Produktion aufgrund der Verknappung des Faktors Arbeit zurückgefahren und der sich ändernden Nachfrage angepasst werden. Dies wirkt sich insbesondere auf die Dienstleistungssektoren und den Industriesektor aus. Da der Industriegütersektor kontrahiert, gehen sowohl Exporte als auch Importe zurück.

Die Migration nach Deutschland infolge der Öffnung der Arbeitsmärkte im Mai 2011 kann den Rückgang des Erwerbspersonenpotentials bedingt kompensieren. So kann

16 Baas, Timo/Herbert Brücker (2010): Wirkungen der Zuwanderungen (Fußn. 4), Tabelle 15.

trotz der geringen Zuwanderung der Rückgang des BIP gestoppt werden. Dieser Prozess kommt insbesondere den Einheimischen zugute, die aufgrund der geringen Löhne der Zuwanderer überproportional profitieren. Langfristig hat die späte Öffnung der Arbeitsmärkte der deutschen Volkswirtschaft demnach insofern geschadet, als die negativen Folgen der demografischen Entwicklung mittel- und langfristig nicht gedämpft werden können. Der zu erwartende Rückgang der Zuwanderung ab 2020 und der in dieser Zeit prognostizierte Bevölkerungsrückgang sind mit erheblichen Anpassungskosten verbunden. Diese können auch bei Berücksichtigung außereuropäischer Zuwanderung kaum kompensiert werden. Die Anpassungslast muss daher vollständig getragen werden.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Freizügigkeit aus polnischer Sicht

Maciej Żukowski

| | |
|---|-----|
| A. Arbeitsmigration aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive | 113 |
| B. Arbeitsmigration innerhalb der EU | 114 |
| C. Arbeitsmigration aus Polen seit 2004 | 118 |
| D. Gewinne und Kosten aus polnischer Sicht | 121 |
| E. Bilanz und Perspektiven | 123 |
| F. Fazit | 126 |

A. Arbeitsmigration aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive

Im Lichte der ökonomischen Theorie wird Migration als Phänomen der Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit begriffen. Migration folgt wesentlich dem Lohnabstand zwischen der Zuwanderungs- und der Abwanderungsregion. Der Einzelne stellt dabei den Nutzen einer Auswanderung deren Kosten gegenüber. Alle Modelle stützen sich auf die Vorstellung, dass der Migrant eine Migrationsentscheidung rational trifft.

Neben dem höheren Einkommen als wichtigstem Faktor besteht der Nutzen u.a. in den eng damit verbundenen besseren Lebensbedingungen, höheren Lebenschancen und besseren Umweltbedingungen. Die Kosten bestehen u.a. in der geographischen Entfernung, den sprachlichen und kulturellen Unterschieden sowie den fehlenden sozialen Netzwerken. Ein Anreiz zur Auswanderung entsteht, wenn eine individuelle rationelle Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten ein entsprechendes positives Nettoergebnis erwarten lässt. So entsteht allerdings erst ein Migrationspotenzial. Denn nur ein Teil derjenigen, die einen Anreiz zur Auswanderung hätten, entscheidet sich wirklich für diesen Schritt.

Natürlich kann Migration auch primär politisch bedingt sein, wenn z.B. Kriege oder Diktaturen Menschen dazu bewegen, ihr Land zu verlassen und Exil zu suchen. Dieser Text beschränkt sich jedoch auf die Arbeitsmigration, die auch im Kontext der Freizügigkeit innerhalb der EU eine entscheidende Rolle spielt.