

Migration in der Europäischen Union

Von Nina Neubecker, Marcel Fratzscher und Carolin Linckh

Die Mobilität von Erwerbspersonen innerhalb der Europäischen Union – gemessen anhand des Anteils der EU-Ausländer in Ländern der EU-15 an allen EU-Erwerbspersonen – ist im Zeitraum von 2007 bis 2012 um etwa ein Viertel auf knapp 3,1 Prozent gestiegen. Dies ist vor allem auf vermehrte Wanderungen von Menschen aus den neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsländern wie zum Beispiel Polen oder Rumänien und nur zu einem geringeren Teil auf erhöhte Wanderungen aus den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern im Süden Europas zurückzuführen. Im Jahr 2012 lebten etwa 7,4 Millionen Erwerbspersonen aus der EU-27 außerhalb ihres Heimatlandes in einem Land der EU-15. Insbesondere Deutschland konnte zuletzt starke Anstiege bei den Zuzügen ausländischer Staatsangehöriger aus der EU verzeichnen, sodass der jährliche Wanderungssaldo von EU-27-Staatsangehörigen für Deutschland bis 2012 auf insgesamt über 260 000 Personen gestiegen ist. Unsere empirische Analyse zeigt, dass die Höhe der Migration nach Deutschland sowohl mit der Arbeitslosenzahl und dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Ursprungsländern als auch mit dem Ausmaß der Arbeitnehmerfreizügigkeit zusammenhängt.

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass die Mobilitätsreaktion auf das Auseinanderklaffen der Arbeitslosenraten in der EU im Zuge der Krise gering war. Dies legt nahe, dass die jüngsten Wanderungsbewegungen die regionalen (Arbeitsmarkt-) Ungleichgewichte nur bedingt verringern konnten. Wichtiger als die Krise scheinen die Einkommensunterschiede zwischen den ost- und westeuropäischen EU-Staaten für die jüngsten Wanderungsbewegungen gewesen zu sein. Sollten diese Unterschiede sich in nächster Zeit nicht signifikant verringern und die zuletzt beobachteten großen Arbeitsmarktungleichgewichte in der EU noch eine Weile fortbestehen, dürfte der jährliche Wanderungssaldo von EU-Ausländern nach Deutschland auch in der nahen Zukunft auf hohem Niveau liegen.

Da die Mitglieder einer Währungsunion auf wirtschaftliche Ungleichgewichte nicht mehr mit einer Auf- oder Abwertung ihrer Währungen reagieren können, nehmen andere Stabilisierungsmechanismen, wie beispielsweise die Finanzpolitik oder die Migration von Arbeitskräften aus Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit, eine Schlüsselposition ein. Viele Ökonomen sind der Ansicht, dass die Europäische Währungsunion keinen optimalen Währungsraum im Sinne der Theorie Robert A. Mundells darstelle und dass dies unter anderem auf eine zu geringe Mobilität der Arbeitskräfte zurückzuführen sei.¹ Trotz des gesetzlich verankerten Grundsatzes der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbstständigen in der Europäischen Union gilt sowohl die Mobilität von Arbeitskräften zwischen den Mitgliedstaaten der EU als auch die Mobilität innerhalb der einzelnen EU-Länder als niedrig, beispielsweise im Vergleich mit den USA.² Als eine zentrale Ursache für diese Beobachtung werden häufig kulturelle und sprachliche Barrieren angeführt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch institutionelle Faktoren, wie beispielsweise die Verwertbarkeit ausländischer Abschlüsse, einen wichtigen Einfluss auf die Mobilität in der EU haben.

Eingebettet in die *DIW Wochenberichtsreihe zur institutionellen Neuordnung des Euroraums* beschäftigt sich der vorliegende Wochenbericht mit folgenden Fragen: Wie groß waren die Wanderungen von Arbeitskräften aus den Krisenländern in andere Länder der EU? Welche Auswirkungen hatten die Ost-Erweiterungen der EU und die sukzessive Gewährung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen Mitgliedsländer auf die Mobilität innerhalb der EU? Und was sind wichti-

¹ Vgl. hierzu beispielsweise Diekmann, B., Menzel, C., Thomae, T. (2012): Konvergenzen und Divergenzen im „Währungsraum USA“ im Vergleich zur Eurozone. *Wirtschaftsdienst* 92(1), 27–32.

² Vgl. hierzu Gáková, Z., Dijkstra, L. (2008): Labour Mobility between the Regions of the EU-27 and a Comparison with the USA. *European Union Regional Policy, Regional Focus* No. 02/2008; sowie Molloy, R., Smith, C. L., Wozniak, A. (2011): Internal Migration in the United States. *Journal of Economic Perspectives* 25(3), 173–196.

Kasten 1

Probleme im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit, Qualität und Vergleichbarkeit von Daten über grenzüberschreitende Wanderungen innerhalb der EU

Große Probleme bereitet der Migrationsforschung die eingeschränkte Verfügbarkeit und Qualität von Bevölkerungsdaten – insbesondere die statistischen Angaben über grenzüberschreitende Wanderungen. Obwohl es in vielen – aber nicht in allen – Ländern eine Meldepflicht bei den Behörden gibt (so in Deutschland), wird dieser Pflicht bei Umzügen nicht immer nachgekommen. Es ist bekannt, dass insbesondere Abmeldungen bei Fortzügen ins Ausland häufig nicht vorgenommen werden, da die fortziehenden Personen hiervon keinen unmittelbaren Nutzen erwarten oder es schlichtweg vergessen. Anmeldungen von hinzuziehenden Personen aus dem Ausland dürften indes etwas seltener unterbleiben, da der Nachweis einer Wohnanschrift beispielsweise zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung erforderlich ist. Je nach der Dauer des Aufenthaltes mag es hierbei jedoch Unterschiede geben; bei geplanter kurzer Aufenthaltsdauer werden Anmeldungen sicherlich häufiger unterlassen. Das legt es nahe, dass die berechneten Wanderungssalden mit dem Ausland tendenziell zu hoch sind.

Aufgrund der Probleme im Zusammenhang mit Wanderungszahlen versucht die Migrationsforschung mitunter, anhand der Veränderung des Bevölkerungsbestandes Rückschlüsse über die Wanderungsbewegungen zu gewinnen. Problematisch an diesem Vorgehen ist, dass aufgrund von unterlassenen Abmeldungen bei Fortzügen ins Ausland der Bevölkerungsbestand systematisch überhöht ist. Überdies zeigen Bestandsveränderungen nicht nur Wanderungen an, sondern auch Veränderungen aufgrund der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten und Sterbefälle) sowie – im Falle von Ausländern – aufgrund von Einbürgerungen.

Je nach Art der verwendeten Bevölkerungsdaten kommen weitere Probleme hinzu. So basieren die in der vorliegenden Untersuchung verwendeten Bevölkerungszahlen aus der Europäischen Arbeitskräfteerhebung nicht auf Vollerhebungen, sondern auf Umfragen, deren Qualität vom Ziehungsdesign

der Stichprobe, der Rücklaufquote sowie den nachträglich verwendeten Hochrechnungsfaktoren abhängt. Und den Hochrechnungen liegen in der Regel die Daten über den Bevölkerungsbestand zugrunde. Verlässlicher sind die aus einem Zensus gewonnenen Bevölkerungszahlen. Aufgrund des enormen Erhebungsaufwandes werden Volkszählungen jedoch nur selten durchgeführt. Darüber hinaus beinhalten sie in der Regel weniger Informationen über die erfasste Bevölkerung als regelmäßige Umfragen wie die Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Eine weitere Schwierigkeit stellt die internationale Vergleichbarkeit von Bevölkerungsinformationen dar. Nur selten gibt es harmonisierte Daten (zum Beispiel die von uns verwendeten Wanderungszahlen von Eurostat ab dem Jahr 2009), die im Idealfall auf einheitlichen Erhebungsgrundsätzen und -praktiken basieren. Die Kombination von nicht harmonisierten Daten, wie sie in diesem Bericht bei den von der OECD und von Eurostat bereitgestellten Zahlen über die Wanderungen von GIIPS-Staatsangehörigen vorgenommen wurde, ist insbesondere wegen unterschiedlicher Erfassungskriterien (zum Beispiel bezüglich Aufenthaltsstatus oder -dauer) problematisch. So beinhalten beispielsweise die von der OECD ausgewiesenen Wanderungszahlen für das Zielland Frankreich keine Zuwanderer aus dem Europäischen Wirtschaftsraum; daher konnte in diesem Bericht Frankreich als Zielland von GIIPS-Zuwanderern nicht berücksichtigt werden.

Aus den dargestellten Problemen ergibt sich das Fazit, dass die verfügbaren Wanderungs- und Bevölkerungsstatistiken bestenfalls eine Orientierung über das ungefähre Niveau der Bevölkerungsbewegungen und -bestände geben können und ihnen je nach Typ und Kontext mit einer gewissen Vorsicht begegnet werden muss. Daher sollten die in diesem Bericht aus den Statistiken abgeleiteten Befunde lediglich als Näherungen verstanden werden.

ge Hinderungsfaktoren für eine höhere Mobilität in der EU und welche institutionellen Maßnahmen sind geeignet, um die Mobilität innerhalb der EU zu erhöhen? Um uns der Beantwortung dieser Fragen zu nähern, stellen wir die Entwicklung der Mobilität in der EU³ ins-

gesamt sowie speziell im wichtigsten Empfängerland Deutschland seit dem Jahr 2000 mittels der verfügbaren offiziellen Statistiken, deren Qualität jedoch durch verschiedene Probleme bei der Erhebung beeinträchtigt ist (Kasten 1), dar.⁴

³ Aus Gründen der Datenverfügbarkeit ist der Blick auf die gesamte EU und nicht nur auf die Europäische Währungsunion gerichtet. Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union sieht prinzipiell vor, dass alle EU-Mitgliedstaaten die gemeinsame Währung einführen, wenn sie die erforderlichen Voraussetzungen hierfür erfüllen. Das Vereinigte Königreich und Dänemark konnten jedoch Sonderregelungen erwirken.

⁴ Je nach Verfügbarkeit geeigneter Statistiken wurden für die Analysen Wanderungszahlen gegenüber Bevölkerungszahlen und Zahlen über Erwerbspersonen beziehungsweise Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüber Zahlen über die Gesamtbevölkerung bevorzugt. Da der Fokus unserer Analysen auf dem Einfluss der Krise und den EU-Osterweiterungen liegt, blicken wir im Fall der Wanderungsstatistiken zumeist auf die Bruttozüge ausländischer Staatsangehöriger.

Es ist allgemein bekannt, dass die Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland in den letzten Jahren gestiegen ist. Nachdem die jährliche Nettozuwanderung ausländischer Staatsangehöriger nach Deutschland der Wanderungsstatistik (Bevölkerungsfortschreibung) des Statistischen Bundesamtes zufolge im Zeitraum von 2004 bis 2009 die 100 000 Personen-Marke nicht mehr überschritten hatte und im Jahr 2008 einen Tiefpunkt von knapp 11 000 Personen erreichte, stieg sie im Zeitraum von 2009 bis 2012 kontinuierlich an (2012: 387 149 Personen) (Abbildung 1). Diese Entwicklung ergibt sich insbesondere aus steigenden Zuzügen. Der Großteil der Nettozuwanderung (im Jahr 2012 etwa zwei Drittel beziehungsweise 263 687 Personen) entfiel dabei auf Ausländer aus anderen EU-Staaten. Während die jährlichen Zuzüge von EU-Ausländern im Zeitraum von 2009 bis 2012 durchschnittlich um 22 Prozent anstiegen, blieben die jährlichen Fortzüge im gleichen Zeitraum relativ stabil. Am 30. September 2013 lebten insgesamt etwa 6,9 Millionen ausländische Staatsangehörige (EU- und Drittstaatenangehörige) in Deutschland (8,6 Prozent der Gesamtbevölkerung).⁵

Vermehrte aber moderate Zuzüge von GIIPS-Staatsangehörigen in zentrale EU-Empfängerstaaten während der Krise

Um die Entwicklung der Mobilität während der jüngsten Krise zu beurteilen, wird der Blick zunächst auf die (Brutto-)Wanderungen aus den krisengeprägten EU-Ländern Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien (GIIPS) in einige zentrale EU-Empfängerländer⁶ gerichtet (Abbildung 2). Entsprechende Daten sind von OECD und Eurostat verfügbar.⁷ In Griechenland, Irland und Spanien verdreifachte sich die Arbeitslosenrate im Zeitraum von 2007 bis 2012, in Italien und Portugal verdoppelte sie sich nahezu. In Frankreich, dem Vereinigten Königreich sowie in den BeNeLux-Staaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg) stieg die Arbeitslosenrate im gleichen Zeitraum weniger stark; in Deutschland fiel sie sogar. Entsprechend vergrößerte sich auch der Abstand der durchschnittlichen Arbeitslosenraten von GIIPS-Staaten und zentralen Empfänger-

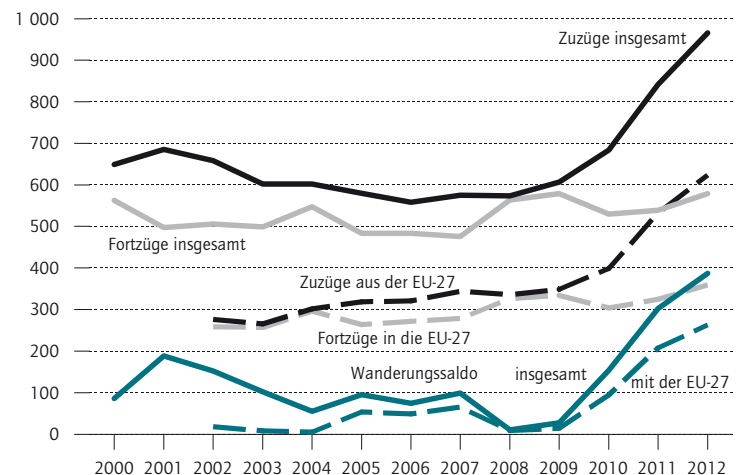
⁵ Statistisches Bundesamt: Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf der Basis des Zensus 2011.

⁶ Eigenen Berechnungen auf Basis der Zahlen von OECD und Eurostat zufolge lebten 86 Prozent der Personen mit der Staatsangehörigkeit eines GIIPS-Staates, die im Jahr 2008 in einem anderen Land der EU-15 registriert waren, in Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden.

⁷ Wir verwenden die Wanderungszahlen der OECD als Datenbasis und greifen lediglich für das Vereinigte Königreich für den Zeitraum von 2000 bis 2005 auf die Wanderungszahlen von Eurostat zurück. Aufgrund fehlender Daten können die Zuzüge nach Frankreich hier nicht berücksichtigt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Angaben der unterschiedlichen Zielländer aufgrund unterschiedlicher Erfassungskriterien nur bedingt vergleichbar sind.

Abbildung 1

Wanderungen ausländischer Staatsangehöriger nach Deutschland In 1 000 Personen



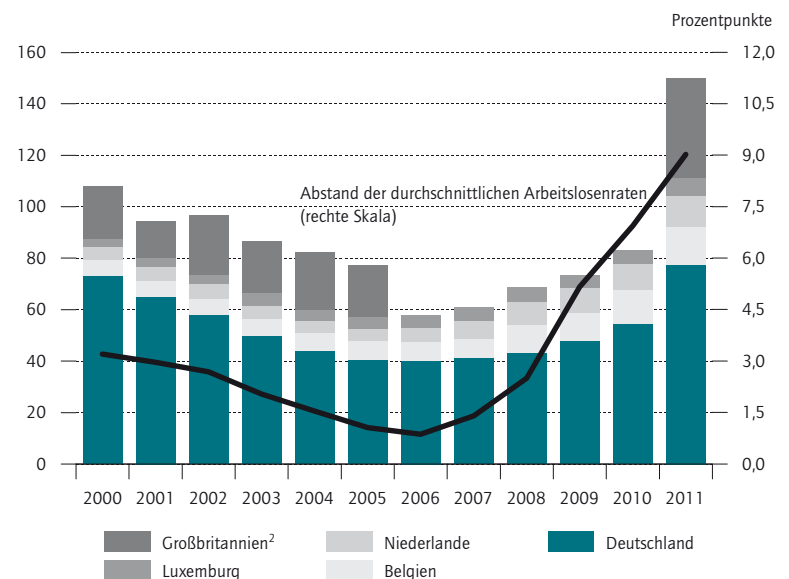
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Die jährliche Nettozuwanderung ausländischer Staatsangehöriger nach Deutschland stieg seit 2009 kontinuierlich. EU-Staatsangehörige machten dabei den Großteil aus.

Abbildung 2

Zuwanderung von GIIPS-Staatsangehörigen nach Deutschland, BeNeLux und Großbritannien sowie Arbeitslosenraten¹ In 1 000 Personen beziehungsweise Prozentpunkten



¹ Abstand zwischen Sende- und Empfängerländern.

² Keine Daten für die Jahre 2006 bis 2010.

Quellen: OECD; Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Seit 2007 klaffen die Arbeitslosenraten zwischen den GIIPS-Krisenländern und zentralen EU-Empfängerländern zunehmend auseinander.

ländern. Parallel zu den wachsenden Ungleichgewichten auf den Arbeitsmärkten dieser Länder ist ein Anstieg der jährlichen Zuzüge von GIIPS-Staatsangehörigen nach Deutschland, in das Vereinigte Königreich und in die BeNeLux-Staaten zu verzeichnen. Im Jahr 2011 wanderten fast doppelt so viele GIIPS-Staatsangehörige in diese Länder als im Jahr 2005. Zuvor waren im Zeitraum von 2000 bis 2006 sowohl der Abstand der durchschnittlichen Arbeitslosenraten als auch die Zuzüge von GIIPS-Staatsangehörigen in diese Länder kontinuierlich gesunken. Unter den etwa 150 000 GIIPS-Zuwanderern im Jahr 2011 befanden sich 31 Prozent italienische Staatsbürger, je 22 Prozent griechische und spanische Staatsbürger, 16 Prozent portugiesische und neun Prozent irische Staatsbürger. Die größten Zuwächse gegenüber dem Jahr 2005 gab es bei den irischen und griechischen Zuwanderern (Anstieg der Zuwanderungszahlen um etwa 500 beziehungsweise 130 Prozent). Während für die irischen Migranten das Vereinigte Königreich das wichtigste Zielland war, stellte für die Migranten aus allen vier südlichen EU-Krisenstaaten Deutschland das Hauptzielland dar. Auch wenn die dargestellten relativen Zuwächse bei den Zuzügen von GIIPS-Staatsangehörigen groß sind, befinden sich die zugrunde liegenden absoluten Zahlen immer noch auf geringem Niveau. Dies wird spätestens dann deutlich, wenn man die Zuzüge von GIIPS-Staatsangehörigen auf die Bevölkerung der GIIPS-Länder bezieht. Demnach lagen die Zuzüge aus den GIIPS-Ländern in die fünf betrachteten EU-Empfängerländer im Jahr 2011 insgesamt bei etwa 0,1 Prozent.

Gestiegene Zuzüge von GIIPS-Staatsangehörigen insbesondere Griechen und Spanier nach Deutschland

Mithilfe der Wanderungszahlen des Statistischen Bundesamtes ist es möglich, die (Brutto-)Wanderungen von GIIPS-Staatsangehörigen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre) nach Deutschland gesondert auszuweisen. Erwartungsgemäß verlief die Entwicklung der Zuzüge für alle Zuwanderer und für jene im erwerbsfähigen Alter parallel (Abbildung 3).⁸ Mit Ausnahme von Portugal folgte die U-förmige Entwicklung der jährlichen Zuzüge von GIIPS-Staatsangehörigen nach Deutschland einer entsprechenden U-förmigen Entwicklung des Abstandes der Arbeitslosenraten des jeweiligen Sendelandes im Vergleich zu Deutschland. Bis etwa zur Mitte des Jahrzehnts nahmen die jährlichen Zuzüge von Staatsangehörigen aus den einzelnen GIIPS-Staaten ab; danach ist für alle Gruppen ein kontinuierlicher Anstieg

zu verzeichnen, der im Jahr 2012 einen (vorläufigen) Höhepunkt erreichte. Die Zuzüge der Staatsangehörigen aus den südeuropäischen Krisenstaaten erreichten oder überschritten spätestens im Jahr 2012 wieder das Niveau der Zuzüge zu Beginn der Berichtsperiode (2000). Vergleicht man die Zuzüge der Jahre 2012 und 2007, so sind die größten relativen Zuwächse für griechische und spanische Staatsangehörige zu verzeichnen, die absolut gesehen allerdings gering waren.

Betrachtet man den Anteil der GIIPS-Zuwanderer an allen Zuzügen ausländischer EU-Staatsangehöriger nach Deutschland im erwerbsfähigen Alter im Zeitraum von 2007 bis 2012 ist dieser mit knapp 14 Prozent gering. Die meisten Zuwanderer waren osteuropäische EU-Staatsbürger (EU-10: 49 Prozent, EU-2: 26 Prozent); nur etwa zwölf Prozent hatten die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-15-Staates (ohne GIIPS).⁹ Die Zuzüge von Rumänen und Bulgaren stiegen von 2007 – dem Jahr des EU-Beitritts ihrer Länder – bis 2012 sogar noch stärker als die Zuzüge der GIIPS-Staatsangehörigen, obwohl Deutschland die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Rumänen und Bulgaren noch bis Ende 2013 einschränkte. Es wird geschätzt, dass ein Großteil der Zuzüge von Rumänen und Bulgaren nach Deutschland in den vergangenen Jahren sogenannte *umgelenkte Migration* darstellt. Das heißt, diese Migranten wären unter anderen Umständen eher nach Spanien gezogen (zum Beispiel wegen geringerer sprachlicher Barrieren) und entschieden sich lediglich aufgrund der dortigen schlechten wirtschaftlichen Situation für Deutschland.¹⁰ Auch wenn für die Wanderungen dieser Personen letztlich die Einkommensdifferenzen ihrer Heimatländer zu Deutschland beziehungsweise den westeuropäischen Ländern der EU ausschlaggebend gewesen sein dürften und diese Migrationsströme somit nicht unmittelbar der Krise zugerechnet werden können, ist davon auszugehen, dass die krisenbedingte teilweise Umlenkung dieser Ströme zur Entspannung der Arbeitsmarktsituation in den Krisenländern beigetragen hat.

Hohe Mobilität vor allem osteuropäischer EU-Bürger

Zieht man die ab dem Jahr 2009 verfügbaren harmonisierten Wanderungszahlen von Eurostat zurate, so

⁸ Die Zuzugszahlen von Ausländern basieren auf den Registrierungen von Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, bei den deutschen Meldebehörden und beinhalten Asylbewerber nicht jedoch (Spät-) Aussiedler. Vgl. Statistisches Bundesamt (2008): Wanderungsstatistik – Qualitätsbericht. 3.

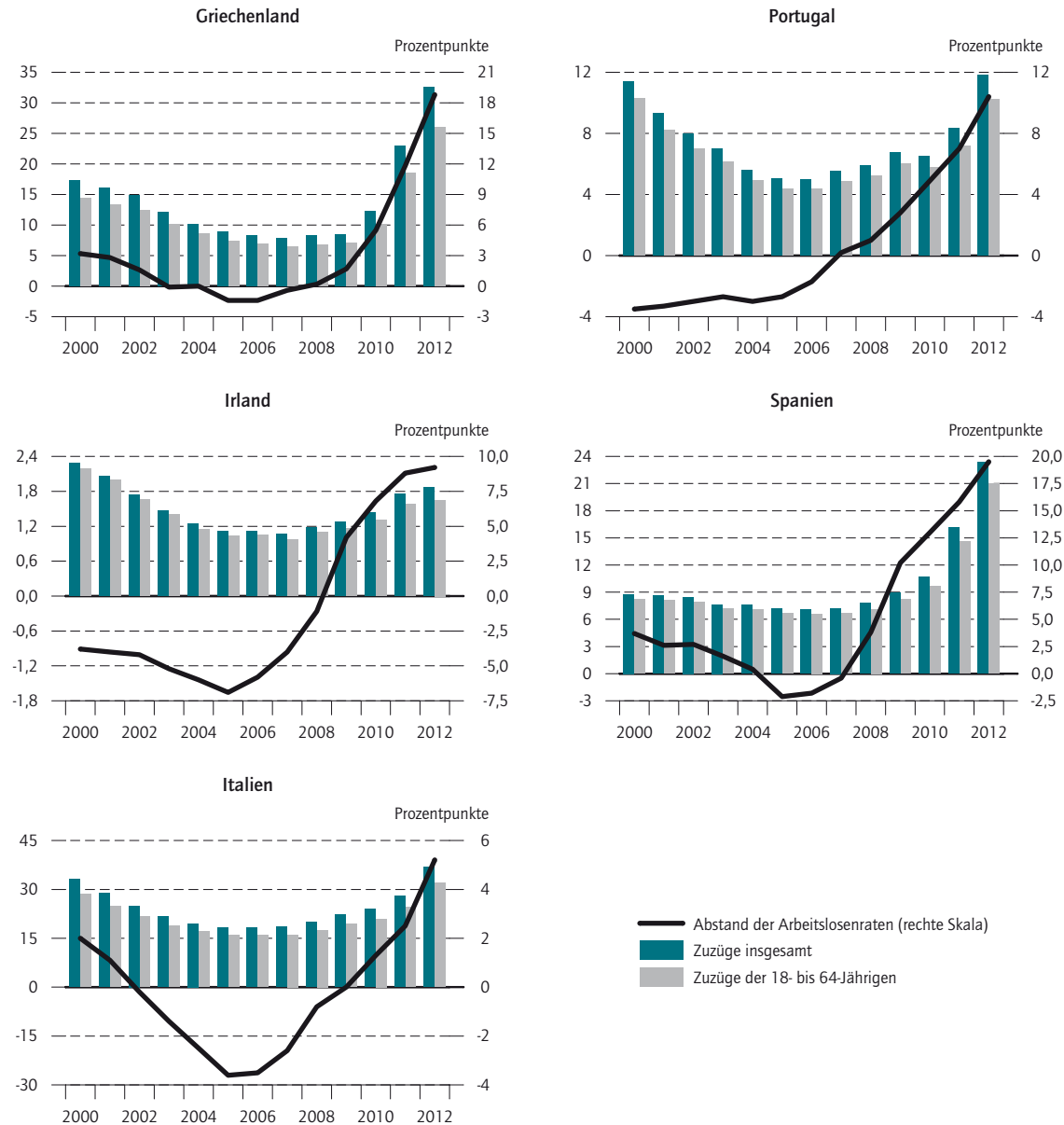
⁹ Die Gruppe der EU-10 umfasst die zehn neuen EU-Mitgliedsländer der Erweiterungsrunde im Jahr 2004: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Die Gruppe der EU-2 umfasst Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 der EU beitraten. EU-15 bezeichnet die Mitglieder der EU nach der sogenannten EFTA-Erweiterungsrunde im Jahr 1995: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich.

¹⁰ Vgl. Bertoli, S., Brücker, H., Fernández-Huertas Moraga, J. (2013): The European Crisis and Migration to Germany: Expectations and the Diversion of Migration Flows. IZA Discussion Paper No. 7170.

Abbildung 3

Zuzüge von GIIPS-Staatsangehörigen nach Deutschland und Arbeitslosenraten¹

In 1 000 Personen beziehungsweise Prozentpunkten

¹ Abstand zwischen Sendeland und Deutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Spätestens seit 2008 steigen die jährlichen Zuzüge von GIIPS-Staatsangehörigen nach Deutschland.

lag die Bruttozuwanderung von EU-15-Staatsangehörigen in andere EU-15-Länder im Jahr 2011 (719 000 Migranten) etwa 18 Prozent über dem Vorjahreswert.¹¹ Die

Bruttozuwanderung von Staatsangehörigen der EU-27¹² in andere EU-27-Länder stieg im gleichen Zeitraum um

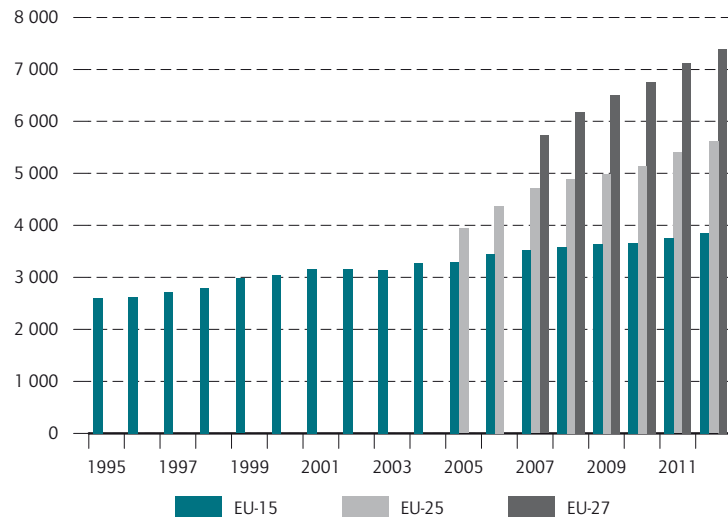
¹¹ Diese Angaben berücksichtigen nicht die Wanderungen in die Zielländer Frankreich, Griechenland und Portugal.

¹² Die EU-27 bezeichnet die Zusammensetzung der EU nach der zweiten Osterweiterung im Jahr 2007 und umfasst die Länder der EU-15, EU-10 sowie der EU-2.

Abbildung 4

Ausländische Erwerbspersonen aus der EU in der EU-15 nach Ländergruppen

In 1 000 Personen



Quellen: Eurostat, Europäische Arbeitskräfteerhebung; Berechnungen des DIW Berlin.

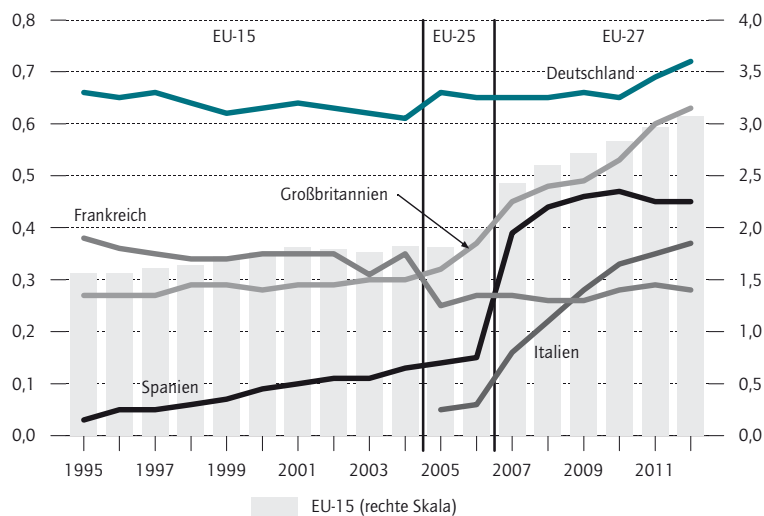
© DIW Berlin 2014

Zwischen 2007 und 2012 stieg die Zahl der EU-Erwerbspersonen, die außerhalb ihres Heimatlandes in einem Land der EU-15 leben, um 29 Prozent.

Abbildung 5

Ausländische Erwerbspersonen aus EU-Staaten in den wichtigsten EU-Empfängerländern

Anteile an allen EU-Erwerbspersonen in Prozent



Quellen: Eurostat, Europäische Arbeitskräfteerhebung; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Der Anteil der in der gesamten EU-15 lebenden ausländischen EU-Erwerbsbevölkerung ist seit 1995 kontinuierlich gestiegen.

vier Prozent auf 1,9 Millionen Personen.¹³ Von den sechs wichtigsten Zielländern zwischenstaatlicher Migration innerhalb der EU-27 konnten Deutschland, Frankreich und Belgien im Zeitraum von 2009 bis 2012 vermehrt Zuwanderer aus anderen EU-Ländern gewinnen, während die Zuwanderung in das Vereinigte Königreich sowie nach Italien und Spanien sank.¹⁴

Aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit der harmonisierten Bruttozuwanderungszahlen verwenden wir im Folgenden die ebenfalls von Eurostat verfügbaren Bestandsdaten über ausländische Erwerbspersonen in der EU-15, die aus den Informationen der Europäischen Arbeitskräfteerhebung hochgerechnet wurden. Im Zeitraum von 2000 bis 2012 stieg die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-15-Landes in anderen EU-15-Ländern von etwa drei Millionen auf knapp 3,9 Millionen (Abbildung 4).¹⁵ Es ist davon auszugehen, dass der Großteil dieses Anstiegs auf Wanderungen zurückzuführen ist. Hohe absolute Zuwächse verzeichneten die Zielländer Spanien und das Vereinigte Königreich, gefolgt von Österreich und Deutschland. Im Zeitraum von 2007 bis 2012 stieg die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen in der EU-15 mit der Staatsangehörigkeit eines EU-15-Landes um neun Prozent. Für die Gesamtheit der ausländischen Erwerbspersonen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-27-Landes betrug der Anstieg sogar 29 Prozent (7,4 Millionen ausländische Erwerbspersonen im Jahr 2012). Von diesen 29 Prozent entfielen nur sechs Prozentpunkte auf EU-15-Staatsangehörige, während zehn beziehungsweise 13 Prozentpunkte auf EU-10- beziehungsweise EU-2-Staatsangehörige zurückzuführen sind.

Im Folgenden beziehen wir die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates in Ländern der EU-15 auf die Gesamtzahl der Erwerbspersonen der im jeweiligen Jahr berücksichtigten EU-Mitgliedstaaten (Abbildung 5). Dies ermöglicht uns, die Mobilität der Erwerbsbevölkerung in der EU über den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2012 zu untersuchen und dabei die erst in späteren Jahren verfügbaren Informationen über ausländische Erwerbspersonen aus der EU-10 sowie EU-2 zu berücksichtigen. Die Betrachtung des so konstruierten An-

¹³ Diese Angaben berücksichtigen nicht die Wanderungen in die Zielländer Bulgarien und Lettland.

¹⁴ Eigenen Berechnungen auf Basis der Zahlen von Eurostat zufolge lebten 80 Prozent der Personen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-27-Staates, die im Jahr 2013 in einem anderen Land der EU-27 registriert waren, in Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Spanien, Frankreich, Italien oder Belgien (Länder in der Reihenfolge ihrer Bedeutung).

¹⁵ Die ausländischen EU-15-Erwerbspersonen in Italien scheinen erst ab dem Jahr 2006 in der von Eurostat verfügbaren aggregierten Zahl für die EU-15-Zielländer enthalten zu sein.

teils der mobilen EU-Erwerbsbevölkerung ergibt, dass die Mobilität von Erwerbspersonen in der EU im Zeitverlauf kontinuierlich gestiegen ist, wobei die Zunahme der Mobilität im Zeitraum von 2007 bis 2012 (26 Prozent) jene des Zeitraums von 2000 bis 2006 (13 Prozent) deutlich übersteigt. Während im Jahr 2007 lediglich 2,4 Prozent der Erwerbspersonen der EU-27 außerhalb ihres Heimatlandes in einem Land der EU-15 lebten, betrug der Anteil im Jahr 2012 knapp 3,1 Prozent. 84 Prozent des Mobilitätsanstiegs im Zeitraum von 2007 bis 2012 ist auf Erwerbspersonen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (EU-10 und EU-2) zurückzuführen. Ein Blick auf die Entwicklung des Mobilitätsindikators für die wichtigsten Empfängerländer zeigt, dass der Anteil der ausländischen EU-Erwerbspersonen im Vereinigten Königreich seit 2005 signifikant gestiegen ist, während der Anteil in Deutschland in den letzten Jahren nur wenig und in Frankreich gar nicht zulegte. In Spanien stagniert dieses Maß nahezu seit 2009, nachdem es zuvor kontinuierlich gestiegen war. In Italien hingegen stieg der Indikator auch in den Krisen Jahren noch an, jedoch immer weniger stark. Die beiden EU-15 Länder mit den meisten ausländischen Erwerbspersonen aus der EU-27 im Jahr 2012 waren Deutschland und das Vereinigte Königreich mit 0,72 beziehungsweise 0,63 Prozent aller Erwerbspersonen der EU-27.

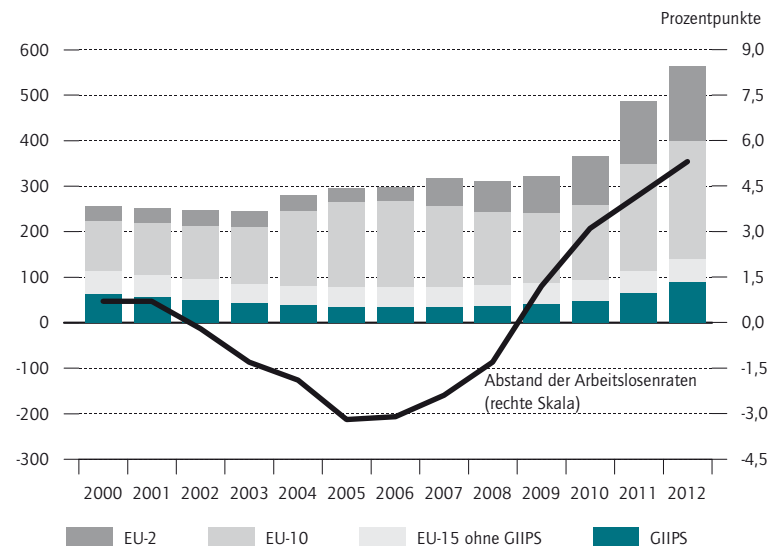
Insbesondere geänderte Zuwanderungsbestimmungen erhöhen Migration nach Deutschland

Nachdem die jährlichen Zuzüge von ausländischen Staatsangehörigen aus der EU-27 im erwerbsfähigen Alter nach Deutschland im Zeitraum von 2000 bis 2003 leicht abgenommen hatten, stiegen sie im Zeitraum von 2004 bis 2012 (Ausnahme im Jahr 2008) kontinuierlich an (Abbildung 6). Ab 2005 stiegen insbesondere die Zuzüge von Staatsangehörigen der neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsländer. Die sprunghafte Zunahme der jährlichen Zuzüge von EU-10-Staatsangehörigen in den Jahren 2004 und 2011 (34 beziehungsweise 41 Prozent) fällt zeitlich mit dem EU-Beitritt dieser Länder beziehungsweise der Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den Staatsangehörigen dieser Länder durch die Bundesrepublik zusammen.¹⁶ Ebenso ist für die jährlichen Zuzüge von EU-2-Staatsangehörigen ein sprunghafter Anstieg (104 Prozent) im Jahr 2007 – dem Jahr des EU-Beitritts dieser Länder – zu beobachten. Die Zuwächse der jährlichen Zuzüge von Rumänen und Bulgaren in den Jahren 2010 und 2011 (33 beziehungsweise 29 Prozent) scheinen in Anbetracht der damals noch

Abbildung 6

Zuzüge aus EU-Staaten im Alter zwischen 18 und 64 Jahren nach Deutschland und Arbeitslosenraten¹

In 1 000 Personen beziehungsweise Prozentpunkten



1 Abstand zwischen der EU-27 (ohne Deutschland) und Deutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Seit 2009 steigen die Zuzüge von EU-Ausländern nach Deutschland.

bestehenden Freizügigkeitsbeschränkungen mit der krisenbedingt schlechten wirtschaftlichen Situation in alternativen Zielländern zu Deutschland (insbesondere Spanien)¹⁷ in Zusammenhang zu stehen. Hauptantriebskraft für die Zuzüge aus den neuen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten dürften jedoch die bestehenden Einkommensdifferenzen zu Deutschland beziehungsweise den anderen westeuropäischen EU-Ländern sein. Im Vergleich zum Anstieg der Zuzüge von Osteuropäern waren die seit 2009 beobachtbaren Zuwächse bei den Zuzügen von GIIPS-Staatsangehörigen gering.

Um den Einfluss der in Zusammenhang mit dem EU-Beitritt stehenden geänderten Zuwanderungsbestimmungen für Staatsangehörige der EU-10 und EU-2 auf die jährlichen Zuzüge nach Deutschland besser vom Einfluss der Krise und anderen Faktoren abgrenzen zu können, haben wir multivariate Schätzungen der Determinanten der jährlichen Zuzüge ausländischer EU-Staatsangehöriger nach Deutschland für den Zeitraum von 1995 bis 2012 durchgeführt (Kasten 2). Zusammenfassend weisen unsere Schätzergebnisse darauf hin, dass sowohl die Arbeitsmarkt- (und Einkommens-)

¹⁶ Lediglich den Staatsangehörigen von Malta und Zypern wurde bereits seit 2004 die volle Freizügigkeit gewährt.

¹⁷ Vgl. Bertoli, S., Brücker, H., Fernández-Huertas Moraga, J. (2013), a. a. O.

Kasten 2

Schätzung der Determinanten der Zuwanderung ausländischer Staatsbürger aus der EU-27 nach Deutschland im Zeitraum von 1995 bis 2012

Wir haben multivariate Schätzungen der Determinanten der jährlichen (Brutto-)Zuzüge von Staatsangehörigen aller EU-27-Länder (außer Deutschland) nach Deutschland für den Zeitraum von 1995 bis 2012 durchgeführt (Tabelle).¹ Diese Schätzungen erlauben es, neben dem Einfluss der in Zusammenhang mit dem EU-Beitritt stehenden geänderten Zuwanderungsbestimmungen für Staatsangehörige der EU-10 und EU-2 und dem Einfluss der wirtschaftlichen Bedingungen in den Sendeländern, auch die Bedeutung anderer Faktoren, wie die Einführung des Euro oder die kulturelle und geographische Distanz des Sendelandes zu Deutschland, zu berücksichtigen. Mit Blick auf die Bedingungen in den Sendeländern ergeben diese Schätzungen, dass eine hohe Arbeitslosenrate in den Sendeländern zu vermehrten Zuzügen nach Deutschland geführt hat. Je nach Spezifikation des Modells führte eine um zehn Prozent höhere Arbeitslosenrate (dieser Anstieg entspricht etwa dem Anstieg der Arbeitslosenrate in Bulgarien im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr) zu drei bis sechs Prozent höheren Wanderungen nach Deutschland im Folgejahr (dies entspricht etwa 1 400 bis 2 800 zusätzlichen Personen im Jahr 2012 im Beispiel Bulgarien), wenn alle anderen Faktoren konstant gehalten werden. Auch ein geringeres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den Sendeländern förderte die Migration nach Deutschland.² Je nach Spezifikation liegt die Elastizität der jährlichen Zuzüge bezüglich des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf im Sendeland zwischen 0 und -1,9. Das heißt ein negatives Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf gegenüber dem Vorjahr in Höhe von fünf Prozent (dies entspricht in etwa der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in Bulgarien und Rumänien im Jahr 2009) ging mit einem Anstieg der Zuzüge nach Deutschland um bis zu 9,5 Prozent (dies entspricht etwa 2 500 zusätzlichen Personen im Jahr 2010 im Beispiel Bulgarien) einher. Unerwartet ist der positive Einfluss eines höheren Anteils der Sozialschutzleistungen am Bruttoinlandsprodukt im Sendeland in einigen Spezifikationen. Möglicherweise verbirgt sich hinter diesem Effekt der Einfluss hoher Lohnnebenkosten

in Form von Steuern beziehungsweise Sozialabgaben.³ Der Einfluss weiterer Charakteristika der Sendeländer, die im betrachteten Zeitraum weitgehend unverändert geblieben sind (zum Beispiel die allgemeine politische Situation), wird mithilfe von Sendeland-spezifischen fixen Effekten implizit berücksichtigt. Was den Einfluss der im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt stehenden geänderten Zuwanderungsbestimmungen angeht, deuten die Schätzungen auf einen statistisch signifikanten Einfluss eines EU-Beitritts (je nach Spezifikation Erhöhung der Zuzüge um bis zu 123 Prozent im Folgejahr, was im Fall von Bulgarien etwa 23 900 zusätzlichen Personen im Jahr 2008 entspricht), sowie in einer einzigen Spezifikation (Tabelle, Spalte 3) auch auf einen zusätzlichen positiven Einfluss der Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die Bundesrepublik hin.⁴ Die Einführung des Euro in einem Sendeland scheint keinen robusten zusätzlichen Einfluss auf die Zuwanderungsströme nach Deutschland gehabt zu haben.⁵ Einflussfaktoren, deren Wirkung in der Analyse für alle Sendeländer gleich ist (zum Beispiel die Arbeitsmarktsituation in alternativen Zielländern oder Charakteristika des Ziellandes Deutschland wie die Konjunktur⁶, das Maß an politischer Stabilität oder die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates), werden mithilfe von fixen Effekten für die einzelnen Jahre aufgefangen. Um auch die in den Sendeländern unterschiedlich wahrgenommene Attraktivität alternativer Zielländer weltweit zu berücksichtigen, haben wir in Anlehnung an eine andere Studie eine Variable der *multilateralen Anziehungskraft* konstruiert und beachtet.⁷ Je nach Spezifikation ist der Einfluss dieser Variable auf die Zuzüge nach Deutschland signifikant negativ

1 Da uns nicht für jede Staatsangehörigkeit eine Beobachtung in jedem Jahr vorliegt, erniedrigt sich die Zahl unserer Beobachtungen von 442 potentiellen Beobachtungen (26 Länder x 17 Jahre) auf 376 Beobachtungen.

2 Dieser Effekt (ebenso wie die Effekte einiger anderer Erklärungsfaktoren) verliert jedoch seine statistische Signifikanz sobald sendelandspezifische fixe Effekte berücksichtigt werden (das heißt es werden alle über die Zeit konstant bleibenden Einflussfaktoren der Sendeländer ausgeklammert) und nur noch die Variation der Variablen über die Zeit je Sendeland ausgenutzt wird.

3 Hinsichtlich der Bedeutung der Generosität des Wohlfahrtsstaats des Ziellandes für Immigration gibt es gemischte Evidenz. Insgesamt scheint diesem Faktor jedoch eher wenig Bedeutung zuzukommen. Vgl. Giuliatti, C., Wahba, J. (2012): Welfare Migration. In: Constant, A., Zimmermann, K. F. (Hrsg.): International Handbook on the Economics of Migration. Cheltenham 2013, 489-504, 500 ff.; Bonin, H. et al. (2008), a. a. O., 72 ff.

4 Auch in einer methodisch stark abweichenden Analyse der Migration nach Deutschland im Zeitraum von 1967 bis 2009 ist der Einfluss der Freizügigkeit meist insignifikant, vgl. Brücker, H., Schröder, P. J. H. (2012): International Migration With Heterogeneous Agents: Theory and Evidence for Germany, 1967-2009. The World Economy 35(2), 152-182, 174 ff.

5 Für Evidenz für einen signifikanten positiven Effekt des Euro auf die internationale Mobilität zwischen den beteiligten Ländern vgl. Beine, M., Bourgeon, P., Bricongne, J.-C. (2013): Aggregate Fluctuations and International Migration. CESifo Working Paper No. 4379.

6 Für eine aktuelle Untersuchung zum Zusammenhang zwischen Migration und Konjunktur vgl. ebenda.

7 Die Variable der *multilateralen Anziehungskraft* wurde konstruiert als Durchschnitt über alle alternativen Zielländer des logarithmierten Bruttoinlandsprodukts pro Kopf eines Ziellandes abzüglich der logarithmierten Distanz zwischen Zielland und jeweiligem Sendeland. Vgl. Mayda, A. M.

Tabelle

Zuwanderung ausländischer Staatsbürger aus der EU-27 nach Deutschland von 1995 bis 2012

Parameter¹

	Keine fixen Effekte für Jahre			Fixe Effekte für Jahre		
Arbeitslosenquote (des Vorjahres, logarithmiert)	0,381**	0,271*	0,437*	0,518***	0,409**	0,554**
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (des Vorjahres, logarithmiert)	-1,877***	-1,396***	-0,135	-1,883***	-1,321***	0,342
Anteil der Sozialschutzleistungen am Bruttoinlandsprodukt (des Vorjahres, logarithmiert)	3,000***	3,220***	0,262	2,998***	3,021***	-0,442
EU-Mitglied	0,908***	0,794***	0,315	1,228***	1,220***	0,356*
Freizügigkeit Deutschlands gegenüber dem Herkunftsland	-0,107	-0,544	0,399***	-0,292	-0,721	0,040
Euro als Währung	0,21	0,123	-0,107	0,380*	0,317	0,037
Attraktivität alternativer Zielländer ² im Vorjahr	-1,208**	-1,062*	-0,033	-0,248	1,029	
Distanz zu Deutschland (logarithmiert)	-0,564***			-0,497***		
Germanische Sprache	0,047			0,192		
Konstante	19,25***	10,83***	7,549	18,93***	11,60***	5,291
Fixe Effekte für Sendeländer	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja
R ² (within)	0,343	0,295	0,302	0,376	0,336	0,453
Beobachtungen	376	376	376	376	376	376
Zahl der Sendeländer	26	26	26	26	26	26

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

1 Abhängige Variable: Jährliche Zuzüge ausländischer Staatsbürger eines EU-27-Landes im Alter zwischen 18-64 Jahren (logarithmiert).

2 Gemessen als Durchschnitt des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf eines Ziellandes abzüglich der Distanz zwischen Ziel- und Sendeland (jeweils logarithmiert) über alle alternativen Zielländer.

(Vgl. Mayda, A. M., (2010), International Migration: A Panel Data Analysis of the Determinants of Bilateral Flows, Journal of Population Economics 23(4), 1249-1274.)

Quellen: CEPII - Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales; Eurostat; Statistisches Bundesamt; Weltbank; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014.

oder nicht von Null zu unterscheiden. Werden die Variable Distanz zwischen Sendeland und Deutschland (gemessen zwischen den bevölkerungsreichsten Städten in Kilometer) und ein Indikator für Sendeländer mit einer Sprache germanischen Ursprungs⁸ zur Erfassung kultureller Distanz beziehungsweise Nähe berücksichtigt, weisen die geschätz-

ten Koeffizienten zwar die erwarteten Vorzeichen auf, jedoch ist nur der (negative) Effekt der Distanz statistisch signifikant. Ungeachtet der statistischen Signifikanz einiger Erklärungsfaktoren und der angeführten Interpretationsbeispiele ihrer geschätzten Koeffizienten haben weiterführende Auswertungen unserer Schätzergebnisse ergeben, dass die ökonomischen beziehungsweise explizit berücksichtigten Erklärungsfaktoren in unseren Modellen nur einen sehr kleinen Teil der beobachteten Migrationsströme nach Deutschland erklären. Der Großteil der Migrationsströme wird indes durch die eher implizit in Form von fixen Effekten berücksichtigten Faktoren erklärt.

(2010): International Migration: A Panel Data Analysis of the Determinants of Bilateral Flows. Journal of Population Economics 23(4), 1249-1274.

⁸ Dieser Indikator klassifiziert folgende Sendeländer als Länder mit einer Sprache germanischen Ursprungs: Belgien, Dänemark, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich.

situation in den Sendeländern als auch die EU-Beitritte der Sendeländer einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Zuzüge nach Deutschland der letzten Jahre gehabt haben – auch wenn gleichzeitig noch andere Faktoren berücksichtigt werden. Der Einfluss der Gewährung der vollständigen Freizügigkeit wird in der multivariaten Analyse hingegen von anderen Faktoren dominiert.¹⁸ Der größte Erklärungsgehalt an den Zuzügen nach Deutschland kommt jedoch den sogenannten fixen Effekten in unserem Modell zu; diese Effekte berücksichtigen zeitinvariante Charakteristika der Sendeländer (zum Beispiel die allgemeine politische Situation in den verschiedenen Sendeländern) sowie sich über die Zeit ändernde, auf alle Sendeländer einheitlich wirkende Einflussfaktoren (zum Beispiel die Arbeitsmarktsituation in alternativen Zielländern oder Charakteristika des Ziellandes Deutschland wie die Konjunktur, das Maß an politischer Stabilität oder die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates).

Kulturelle Faktoren, Sprachbarrieren und Arbeitssuche erschweren die Mobilität

Die vielfach geäußerte Sorge, dass die in Zusammenhang mit den EU-Erweiterungsrunden der Jahre 2004 und 2007 stehenden Migrationsströme osteuropäischer Arbeitskräfte mit großen negativen Effekten auf die Arbeitsmärkte der Empfängerländer einhergehen würden, scheint sich bei einer Betrachtung der längeren Frist nicht zu bestätigen.¹⁹ Unter Ökonomen ist zudem die Auffassung weit verbreitet, dass von einer Erhöhung der Mobilität innerhalb der EU weitere Wohlfahrtseffekte für viele Menschen ausgehen können.²⁰ Dies schließt natürlich nicht aus, dass einzelne Bevölkerungsgruppen negativen Effekten ausgesetzt sind und sein werden. Es ist daher eine große Herausforderung für die Politik, diesen mittels geeigneter Umverteilungsmaßnahmen, wie beispielsweise Bildungsinvestitionen, zu begegnen. Vor dem Hintergrund einer aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert erscheinenden weiteren Erhöhung der Mobilität in der EU stellt sich die Frage nach deren zentralen Hemmnissen. Neben den in unserem Modell explizit (zum Beispiel Ausmaß der Freizügigkeit, Distanz) oder implizit (zum Beispiel Diskriminierung von Migranten im Allgemeinen) berücksichtigten Migrationsbarrieren gibt es noch eine Reihe

anderer potentiell wichtiger Faktoren, die die monetären und nicht-monetären Kosten der Migration in die Höhe treiben und die Mobilität einschränken. Welche Faktoren von EU-Bürgern als praktische Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einer Arbeitsaufnahme im Ausland wahrgenommen werden, kann einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2009 entnommen werden.²¹ Danach wurden fehlende Sprachkenntnisse als häufigste (erfahrene beziehungsweise erwartete) praktische Schwierigkeit genannt (52 Prozent der Befragten); Schwierigkeiten bei der Gewöhnung an eine andere Kultur rangierten auf Platz drei (16 Prozent).

Am zweithäufigsten nannten die Befragten (24 Prozent) Schwierigkeiten beim Finden eines Arbeitsplatzes. Mit einigem Abstand rangierten mit jeweils zehn Prozent Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anerkennung von Qualifikationen²², der Zugang zu einer Arbeitserlaubnis oder das Finden eines Arbeitsplatzes für den Partner. Entsprechend ist es auch nicht verwunderlich, dass nur wenige der nach dem europäischen Job-Netzwerk EURES²³ Befragten aus der EU-27 angaben, dieses zu kennen oder bereits genutzt zu haben.²⁴

Als weitere praktische Hürden wurden Verwaltungsformalitäten (13 Prozent), Schwierigkeiten beim Zugang zu Gesundheits- und anderen Sozialleistungen (elf Prozent) beziehungsweise bei der Übertragung von Rentenansprüchen (neun Prozent), sowie Probleme mit Einkommenssteuern oder ähnlichem (vier Prozent) angegeben. Dies mag zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass es zwar eine gewisse Koordinierung der nationalen Sozialversicherungen auf EU-Ebene gibt²⁵, aber eine Anrechnung von Ansprüchen beim Umzug in das europäische Ausland oftmals problematisch bleibt. 16 Prozent der im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage nach praktischen Schwierigkeiten Befragten wiesen zudem auf Probleme bei der Wohnraumsuche hin. Neben hohen

¹⁸ Vgl. hierzu auch Elsner, B., Zimmermann, K. F. (2013): 10 Years After: EU Enlargement, Closed Borders, and Migration to Germany. IZA DP No. 7130, 16.

¹⁹ Vgl. Brücker, H. et al. (2009): Labour Mobility Within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements. Abschlussbericht des European Integration Consortium (IAB, CMR, FRDB, GEP, WIFO, wiwi) für die Europäische Kommission, 87.

²⁰ Vgl. zum Beispiel Bonin, H. et al. (2008): Geographic Mobility in the European Union: Optimising Its Economic and Social Benefits. Gemeinsame Expertise mit NIRAS Consultants und AMS für die Europäische Kommission. IZA Research Report No. 19, 69.

²¹ Vgl. Europäische Kommission (2010): Geographical and Labour Market Mobility. Report. Special Eurobarometer 337, 117 ff.

²² Eine automatische Anerkennung von Berufsqualifikationen in der EU gibt es nur in sieben Berufen (Apotheker, Architekten, Ärzte, Hebammen, Krankenschwestern und Krankenpfleger, Tierärzte, Zahnärzte); Angehörige von Berufen des Handwerks, der Industrie oder des Handels können eine automatische Anerkennung ihrer Berufserfahrung beantragen, während den Angehörigen aller übrigen Berufe nur eine Anerkennung ihrer Abschlüsse nach dem sogenannten allgemeinen System möglich ist. ec.europa.eu/internal_market/qualifications/directive_in_practice/automatic_recognition/index_de.htm, letzter Zugriff am 19. Mai 2014.

²³ Die Abkürzung EURES steht für EUROpean Employment Services. EURES ist ein von der Europäischen Kommission koordiniertes Kooperationsnetz öffentlicher Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Ziel ist die Förderung der Mobilität im Europäischen Wirtschaftsraum durch eine Bereitstellung von Informationen sowie eine Beratung von Arbeitskräften und Arbeitgebern. Vgl. ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=eures&lang=de&catId=1&parentId=0, letzter Zugriff am 26. Mai 2014.

²⁴ Vgl. Europäische Kommission (2010), a. a. O., 44.

²⁵ Vgl. ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=850&langId=de, letzter Zugriff am 19. Mai 2014.

Immobilienpreisen beziehungsweise Transaktionskosten (zum Beispiel Grunderwerbssteuer) können auch der Regulierungsgrad des Mietmarktes oder ein Trend zu Wohneigentum die Mobilität beeinträchtigen.²⁶ Weniger häufig wurden Probleme der Rückkehr beziehungsweise Reintegration im Herkunftsland (sechs Prozent) und Schwierigkeiten beim Zugang zu Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für die Kinder (vier Prozent) genannt.

Die Bedeutung von Heimatverbundenheit und des sozialen Netzwerkes im Heimatland wurde bei der Beantwortung der Frage nach potentiell entmutigenden Faktoren einer Arbeitsplatzaufnahme im Ausland deutlich. So gaben 39 Prozent der Befragten als entmutigenden Faktor an, dass hier ihre Heimat sei; 27 beziehungsweise 21 Prozent nannten die fehlende Bereitschaft, die Familie mit größeren Veränderungen zu belasten beziehungsweise Freunde zurückzulassen.²⁷

Fazit

Die Mobilität innerhalb der EU hat in den letzten Jahren zugenommen. Nur ein kleiner Teil des Mobilitätsanstiegs ist auf verstärkte Migration von Staatsangehörigen der Krisenländer GIIPS zurückzuführen; maßgeblich wurde die Mobilität innerhalb der EU jedoch durch die Migration von Staatsangehörigen der neuen osteuropäischen EU-Mitgliedsländer bestimmt.²⁸ Somit scheint die Entwicklung der Mobilität auf EU-Ebene in den letzten Jahren in stärkerem Maß durch die Einkommensdifferenzen zwischen den ost- und westeuropäischen EU-Ländern in Verbindung mit der sukzessiven Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den Staatsangehörigen dieser Länder als durch die Krise getrieben worden zu sein. Diese Beurteilung trifft auch auf die Entwicklung der Migration nach Deutschland zu, wenngleich die Krise teilweise zu einer Umlenkung der Migrationsströme aus den neuen EU-Mitgliedstaaten von den südeuropäischen Krisenländern nach Deutschland beigetragen haben mag. Vorläufigen Zahlen des Statistischen Bundesamtes zufolge betrug der Wanderungssaldo von Ausländern aus der EU nach Deutschland im vergangenen Jahr etwa 304 000 Perso-

nen (davon etwa 13 000 Personen aus dem am 1. Juli 2013 der EU beigetretenen Kroatien).²⁹ Sollten sich die Einkommensunterschiede zwischen den osteuropäischen EU-Mitgliedsländern und Deutschland in nächster Zeit nicht signifikant verringern und die zuletzt beobachteten großen Arbeitsmarktungleichgewichte in der EU noch eine Weile fortbestehen, könnte der jährliche Wanderungssaldo von EU-Ausländern nach Deutschland auch in der nahen Zukunft auf hohem Niveau liegen.³⁰

Es ist davon auszugehen, dass sowohl die Wanderungen aus den Krisenstaaten in den letzten Jahren als auch die nicht erfolgten Wanderungen in diese Staaten, die stattdessen eher in die EU-Staaten mit besseren Arbeitsmarktbedingungen (zum Beispiel nach Deutschland) erfolgten, zumindest teilweise zu einer Entlastung der Arbeitsmärkte in den von der Krise besonders stark betroffenen Ländern im Süden Europas beigetragen haben. Einer vorläufigen Schätzung der OECD aus dem Jahr 2012 zufolge betrug der unmittelbare entlastende Effekt der Wanderungen auf die Arbeitslosigkeit im gesamten EU- sowie EFTA-Raum aber nur maximal sechs Prozent.³¹ Wenngleich die Mobilitätsreaktion auf das Auseinanderklaffen der Arbeitslosenraten in der EU im Zuge der Krise also eher gering ausgefallen ist, deuten aktuelle Untersuchungen darauf hin, dass die Bedeutung von Migration als Antwort auf Arbeitsmarktschocks in Europa zuletzt gestiegen ist.³²

Damit Migration als Stabilisierungsmechanismus bei Arbeitsmarktungleichgewichten in der Europäischen (Währungs-) Union künftig noch stärker zum Tragen kommt, sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um noch bestehende Migrationsbarrieren innerhalb der EU zu senken. Denn trotz der etablierten (Arbeitnehmer-) Freizügigkeit existieren weiterhin zahlreiche formelle und informelle Barrieren, die selbst in Zeiten großer Arbeitsmarktungleichgewichte stark mobilitätshemmend wirken. Die im Folgenden genannten

²⁶ Vgl. zum Beispiel OECD (2011): *Housing and the Economy: Policies for Renovation*. In: OECD (Hrsg.): *Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth*, Kapitel 4.

²⁷ Vgl. Europäische Kommission (2010), a. a. O., 112.

²⁸ Aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit lag der Fokus in diesem Bericht auf grenzüberschreitender Mobilität. Zukünftige Analysen sollten auch die Entwicklung des grenzüberschreitenden Pendelns zur Arbeit sowie der Mobilität innerhalb der Mitgliedstaaten (sogenannte interne Migration) in den Blick nehmen, um der Frage nachzugehen, ob die Wirtschaftskrise auch zu einer signifikanten Erhöhung dieser Mobilitätsformen beigetragen hat. Vgl. www.theguardian.com/world/2011/may/13/greek-crisis-athens-rural-migration, letzter Zugriff am 19. Mai 2014, für anekdotische Evidenz zu krisenbedingter interner Migration in Griechenland.

²⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014): 2013: Höchste Zuwanderung nach Deutschland seit 20 Jahren. Pressemitteilung 179/14 vom 22. Mai 2014.

³⁰ In ihrer aktuellen Gemeinschaftsdiagnose erwarten die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute, dass der Wanderungssaldo insgesamt (das heißt von EU- und Drittstaatenangehörigen) in diesem und dem kommenden Jahr jeweils etwa 500 000 Personen betragen dürfte, vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014): *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2014*. 56.

³¹ Vgl. Chaloff, J. et al. (2012): *Free Labour Mobility and Economic Shocks: The Experience of the Crisis*. In: OECD (Hrsg.): *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*, Kapitel 2, 71–106, 92.

³² Vgl. Dao, M., Furceri, D., Loungani, P. (2014): *Regional Labor Market Adjustments in the United States and Europe*. IMF Working Paper No. 14/26; Jauer, J. et al. (2014): *Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 155. Jauer et al. (2014) führen die gestiegene Mobilitätsreaktion jedoch vor allem auf die Mobilität von Drittstaatsangehörigen zurück.

Beispiele³³ zeigen, dass die möglichen Maßnahmen weder zwangsläufig mit großen Kosten einhergehen müssen noch in jedem Fall einer komplizierten Koordination auf EU-Ebene bedürfen.

Der scheinbar größten Barriere in Form von sprachlicher und kultureller Distanz könnte bereits in jungen Jahren durch eine Verbesserung von Fremdsprachenunterricht in Schulen (zum Beispiel durch den vermehrten Einsatz von Migranten als Lehrkräfte) oder durch eine stärkere Förderung des kulturellen Austauschs (zum Beispiel in Form des Schüler- oder Studierendenaustauschs) begegnet werden. Im Bereich des Zugangs zu Arbeitsplätzen für (EU-) Ausländer sind weitere Bemühungen bei der Bewertung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse und erworbener Berufserfahrung (zum Beispiel eine Beschleunigung der Verfahren), verbesserte Informationsmöglichkeiten über Arbeitsplätze für Ausländer (zum Beispiel durch eine Verbesserung der Sichtbarkeit des Job-Netzwerkes EURES) sowie eine größere Hilfestellung für Unternehmen bei der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte durch die Behörden denkbar. Diese Maßnahmen

könnten größtenteils auf nationaler Ebene angegangen werden. Um den im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt stehenden Mobilitätsbarrieren auf einer grundsätzlicheren Ebene zu begegnen (Unterschiedlichkeit der Berufsbildungssysteme und berufsspezifischen Regulierungen), wäre hingegen ein Koordinationswille auf EU-Ebene erforderlich. Auch im Bereich anderer administrativer Hürden (Verwaltungsformalitäten, Sozialversicherung) gibt es Handlungsmöglichkeiten. So könnte beispielsweise eine verbesserte Übertragbarkeit von Altersvorsorgeansprüchen durch supranationale Abkommen die Mobilität fördern. Doch nicht nur die offiziellen Stellen könnten die Mobilität innerhalb der EU erleichtern und dadurch erhöhen. Große Unternehmen, die ihre Arbeitskräftenachfrage nicht durch Inländer decken können, können auch durch ihr eigenes Engagement (zum Beispiel durch Anwerbeaktionen im EU-Ausland, das Angebot von Werkwohnungen oder Umzugshilfen) das Arbeitskräftepotential aus dem EU-Ausland besser erschließen. Abschließend bleibt festzuhalten, dass in einigen Bereichen (zum Beispiel bei der Bewertung von Berufsqualifikationen) bereits wichtige Schritte auf EU-Ebene unternommen wurden. Dennoch sollten sowohl die einzelnen Mitgliedstaaten als auch die EU ihre Rahmenbedingungen für die Beschäftigung und Integration ausländischer EU-Bürger kontinuierlich evaluieren und erforderliche Reformen auf den Weg bringen.

33 Einige der genannten Empfehlungen und weitere mögliche Maßnahmen wurden bereits in früheren Studien genannt. Vgl. zum Beispiel Bonin, H. et al. (2008), a. a. O., Kapitel 4–5; sowie OECD (2012): *Mobility and Migration in Europe*. In: OECD Economic Surveys: European Union 2012. Kapitel 2.

Nina Neubecker ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | nneubecker@diw.de

Marcel Fratzscher ist Präsident im Vorstand des DIW Berlin | mfratzscher@diw.de

Carolyn Linckh war Praktikantin in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin

MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The mobility of the labor force within the European Union—measured as the proportion of EU foreigners in EU-15 countries to the total EU labor force—increased by approximately one-quarter to almost 3.1 percent from 2007 to 2012. This is primarily due to increased migration of persons from the new eastern European EU member states such as Poland and Romania and, to a lesser degree, due to increased migration of persons from the countries in southern Europe most affected by the crisis. In 2012, around 7.4 million economically active persons from the EU-27 were living in an EU-15 country outside their home country. Germany, in particular, has recently seen a substantially increased influx of foreign nationals from EU member states, resulting in an increase in annual total net migration of EU-27 nationals to Germany to more than 260,000 people as of 2012. Our empirical analysis shows that the level of

migration to Germany is linked to both unemployment and the gross domestic product per capita in the countries of origin, and to the degree of free movement of workers.

The overall picture reveals that the mobility response to the gap in EU unemployment rates in the wake of the crisis was low. This suggests that recent migratory movements could reduce regional (labor market) imbalances to only a limited extent. The income differences between eastern and western European EU countries appear to have had a greater impact on recent migratory movements than the crisis. If these differences are not significantly reduced in the short term and if recent labor market imbalances within the EU continue for some time to come, annual net migration of EU foreigners to Germany is expected to remain high in the near future.

JEL: F22, J11

Keywords: international migration, European Union, adjustment mechanism, crisis, enlargements



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
81. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Dr. Claudia Lambert
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Karl Brenke
Prof. Dr. Christian von Hirschhausen

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 – 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.