

Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F.

## Article

# Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik

DIW Wochenbericht

## Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F. (2009) : Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 76, Iss. 26, pp. 422-429

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151804>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik

Ulf Rinne  
rinne@iza.org

Klaus F. Zimmermann  
kzimmermann@diw.de

*Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union führt nicht zu Belastungen des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungen. Zu diesem Ergebnis kommt eine aktuelle Forschungsarbeit über die Entwicklungen und Folgen der Ost-West-Migration nach den jüngsten Erweiterungen der EU. Insbesondere der restriktiven deutschen Migrationspolitik wird dabei kein gutes Zeugnis ausgestellt. Kürzlich ergriffene Maßnahmen – wie das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, das hoch qualifizierten Ausländern den Zugang erleichtern soll – sind allerdings Schritte in die richtige Richtung. Sie reichen aber noch nicht aus, um die sich aus Zuwanderungen ergebenden Chancen hinreichend zu nutzen.*

Migration ist ein integraler Bestandteil der Vergangenheit und der Gegenwart Europas. Angesichts der Osterweiterung der Europäischen Union, die sich 2004 und 2007 in zwei Wellen vollzog, hat die Debatte über Zuwanderung, Arbeitsmigration und Fachkräftemangel sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene eine neue Dynamik erfahren. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand, denn die EU-Osterweiterung war gleich in mehrfacher Hinsicht beispiellos. So handelte es sich bei den neuen EU-Mitgliedstaaten um Volkswirtschaften, die gerade einen Transformationsprozess von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft hinter sich hatten. Des Weiteren war für einen langen Zeitraum – vom Ende des zweiten Weltkriegs bis zum Zusammenbruch des Ostblocks – praktisch jegliche Ost-West-Migration unterbunden.<sup>1</sup> Schließlich waren und sind die Unterschiede bei den Einkommen und dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit zwischen den alten EU-Staaten und den Beitrittsländern enorm. Zudem stellt die Größe der Erweiterung – etwa gemessen an der Einwohnerzahl – für das Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses eine große Herausforderung dar. Die erwähnten Besonderheiten lassen erkennen, dass es sich bei der Osterweiterung um einen tiefen Einschnitt in der Entwicklung der EU handelte.

So waren mit der Erweiterung vielerorts Befürchtungen verbunden und eine allgemeine Verunsicherung spürbar. Im Wesentlichen wurden folgende Fragen aufgeworfen:

- Sind Immigranten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten eine Bedrohung für die Wohlfahrtsgeellschaften in den alten EU-Staaten?

<sup>1</sup> Ausnahme ist das ehemalige Jugoslawien. Ein Nachfolgestaat – Slowenien – ist 2004 der EU beigetreten.

## Sieben Fragen an Klaus F. Zimmermann

### „Eine Politik, die unklar ist und auf Dauer schädlich“



Prof. Dr.  
Klaus F. Zimmermann,  
Präsident des DIW Berlin

**Herr Professor Zimmermann, Deutschland hat seinen Arbeitsmarkt nicht unmittelbar für Immigranten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten geöffnet. Es wurden negative Folgen für den heimischen Arbeitsmarkt und den Sozialstaat befürchtet – war das berechtigt?**

Diese Befürchtungen haben sich als völlig falsch erwiesen, das Gegenteil ist der Fall. Die Länder, die sich früh geöffnet haben, haben auch am ehesten profitiert.

**Welche Folgen hat diese Politik der Abschottung in Deutschland?**

Zunächst hatte man gedacht, man würde durch die Einschränkung der Freizügigkeit die Zuflüsse aus den Beitrittsländern reduzieren. Das Gegenteil ist eingetreten. Es sind nur nicht die Leute gekommen, die für den Arbeitsmarkt nützlich sind, im Gegenteil: Das Bildungsniveau der Zuwanderer hat sich verschlechtert, und es sind überwiegend Geringqualifizierte, die aus vielen Gründen und zum Teil aus diffusen Kanälen kommen.

**Wie hat sich die Zahl der Immigranten aus den Beitrittsländern in die alten EU-Länder insgesamt entwickelt?**

Es hat sich ein deutlicher Zufluss ereignet, aber er ging primär in die Länder, die deutlich für eine Öffnung plädierten. Das sind insbesondere Irland und England. Insgesamt ist das Qualifikationsniveau der Zuwanderer gestiegen. Die Zuwanderer aus Osteuropa sind deutlich arbeitsmarktnäher, sie sind in höherem Maße bereit, Arbeit aufzunehmen und sie erfüllen häufig die Bedürfnisse, die die lokalen Arbeitsmärkte benötigen.

**Könnte Deutschland profitieren, wenn es sich mehr öffnet?**

Deutschland müsste ein klares Signal abgeben, dass das Land insbesondere für Fachkräfte offen ist. Im Augenblick besteht das Gefühl einer Politik der geschlossenen Türen. Wir brauchen mittelfristig dringend Fachkräfte. Fachkräfte wandern nicht von jetzt auf nachher, sondern

sie wandern in wohl definierte Zielländer, die eine entsprechende Reputation aufgebaut haben. Es kommt also darauf an, frühzeitig Signale zu setzen.

**Haben die Herkunftsländer unter der Abwanderung von Arbeitskräften zu leiden?**

Die Belastungen durch Abwanderung in den Sendeländern sind sehr beschränkt, weil es dort ein Überangebot an Arbeitskräften gibt. In Polen etwa sind es insbesondere Qualifizierte aus den ländlichen Räumen, die in den Städten gar keine Arbeit gefunden hätten. Zum anderen sind die Menschen heutzutage nur temporäre Wanderer. Sie kehren saisonal bedingt oder auch mittelfristig, wenn die Konjunktur sich wieder verschlechtert, in ihre Heimatländer zurück und gehen dem Arbeitsmarkt dort nicht dauerhaft verloren.

Exportieren  
wollen, aber den  
Arbeitsmarkt  
geschlossen  
halten – das macht  
keinen Sinn.

**Die Bundesregierung will weiterhin von der Übergangsregelung zur eingeschränkten Freizügigkeit für Zuwanderer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Gebrauch machen. Halten Sie das für die richtige Maßnahme?**

Die Übergangsregelungen sind ein Fehler und es wäre besser, sie jetzt zu beenden. Man kann nicht eine Doppelstrategie fahren. Offensichtlich will man einerseits global geschlossen bleiben, andererseits will man heimlich, still und leise die Arbeitsmärkte für Hochschulabsolventen öffnen. Das gilt seit Januar dieses Jahres, aber darüber spricht niemand. Das Signal der Schließung ist das, was bleibt und insofern betreibt man eine Politik, die unklar und auf Dauer schädlich ist.

**Wie sollte die deutsche Politik auf die Situation reagieren?**

Es wäre sinnvoll gewesen, von Anfang an voranzugehen und die Arbeitsmärkte komplett zu öffnen. Es macht keinen Sinn, als außenhandelsorientiertes Land zwar exportieren zu wollen, sich aber am Arbeitsmarkt geschlossen zu halten. Das Gegenteil ist besser, auch in der jetzigen kritischen wirtschaftlichen Lage.

Das Gespräch führte  
Erich Wittenberg.  
Das vollständige Interview zum Anhören  
finden Sie auf  
[www.diw.de](http://www.diw.de)

Kasten 1

# **EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration**

Martin Kahanec und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.)  
 Springer, Berlin et al. 2009  
 ISBN: 978-3-642-02241-8

Der soeben unter dem Titel „EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration“ erschienene Band präsentiert den aktuellen Wissensstand zu den ökonomischen Auswirkungen der Migration auf die europäischen Arbeitsmärkte.

Kapitel 1:

**EU Enlargement, European Migration Flows, and their Labor Market Effects**  
 M. Kahanec, A. Zaiceva, K. F. Zimmermann

Kapitel 2:

**The Redistributive Impacts of Migration after the EU's Eastern Enlargement**  
 T. Baas, H. Brücker, A. Hauptmann

Kapitel 3:

**Post-Enlargement Migration and Public Perception in the European Union**  
 M. Canoy, A. Horvath, A. Hubert, F. Lerais, M. Sochacki

Kapitel 4:

**The Effects of EU Enlargement and the Temporary Measures on the German Labor Market**  
 K. Brenke, M. Yuksel, K. F. Zimmermann

Kapitel 5:

**The Experience of Spain with the Inflows of New Labor Migrants**  
 S. de la Rica

Kapitel 6:

**Labor Market Effects of Migration to Ireland from New EU Member States**  
 A. Barrett

Kapitel 7:

**Post-Enlargement Migration and Labor Market Impact in Sweden**  
 C. Gerdes, E. Wadensjö

Kapitel 8:

**The Impact of the Expansion of the EU on the British Labor Market**  
 D. G. Blanchflower, H. Lawton

Kapitel 9:

**The Impact of the EU Enlargement on the Polish Labor Market**  
 P. Kaczmarczyk, M. Mioduszewska, A. Zylicz

Kapitel 10:

**The Post-Enlargement Migration Experience in the Baltic Labor Markets**  
 M. Hazans, K. Philips

Kapitel 11:

**The Labor Market Effects of Out-Migration in EU Accession Countries: The Case of Albania**  
 Z. Dermendzhieva, R. K. Filer

- Geht die neue Ost-West-Migration mit dem Verlust von Arbeitsplätzen für Einheimische einher?
- Haben die Herkunftsländer unter einem „Brain Drain“ und demographischer Instabilität zu leiden?

Tatsächlich lassen sich keine Hinweise auf eine Verdrängung von heimischen Arbeitnehmern oder ein Absinken des Lohnniveaus infolge der Migration aus den neuen EU-Mitgliedstaaten feststellen (Kasten 1). Und die befürchtete Zuwanderung in die Sozialsysteme ist ausgeblieben.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Wobei auch zu bedenken ist, dass der Zugang zu sozialen Leistungen von EU-Ausländern in den Mitgliedstaaten beschränkt ist – in Deutschland etwa für Arbeitsuchende ohne Versicherungsansprüche. Eine Bewertung der migrationspolitischen Wirkungen der EU-Osterweiterung findet sich bei Kahanec, M., Zimmermann, K. F. (Hrsg.): EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration. Berlin et al. 2009, Springer.

Obwohl der „Brain Drain“ – also die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften – in den Herkunftsländern durchaus spürbar ist, sprechen die Analysen dafür, dass die Fachkräftezirkulation innerhalb der EU insgesamt zu einer besseren Lösung der demographischen und ökonomischen Probleme beitragen und die Allokationseffizienz in der EU verbessern kann.

## **Bildungsniveau der Immigranten europaweit gestiegen**

Die EU beschloss zunächst für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren eine Übergangsregel für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Beitrittsstaaten. Ein Großteil der alten EU-Staaten machte von dieser Regelung Gebrauch – lediglich Irland, Großbritannien und

Schweden öffneten ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 mit wenigen oder gar keinen Einschränkungen. Mit der Zeit entschieden sich mehr und mehr Mitgliedstaaten, die Restriktionen aufzuheben. Deutschland und Österreich setzten jedoch weiterhin auf hohe Hürden für die Zulassung auf dem Arbeitsmarkt und hielten – zumindest bis Januar 2009 – an ihrem Kurs stark eingeschränkter Freizügigkeit fest.<sup>3</sup>

Zwischen 2003 und 2007 stieg die Zahl der Immigranten aus den Beitrittsländern in die alten EU-Staaten; so wuchs die Zahl der ausländischen Einwohner aus den 2004 beigetretenen Ländern von 893 000 im Jahr 2003 auf über 1,91 Millionen, das sind 0,5 Prozent der Gesamtbevölkerung der alten EU. Es kam zu einem durchschnittlichen Zufluss (Nettozuwanderung) von 254 000 Menschen pro Jahr seit 2004, verglichen mit 62 000 pro Jahr zwischen 2000 und 2003. Der Anteil der ausländischen Einwohner aus Bulgarien und Rumänien, die 2007 der EU beigetreten sind, stieg seit 2000 kontinuierlich und belief sich im Jahr 2007 auf 1,86 Millionen Menschen.

Die Zuwanderer verteilten sich jedoch ungleichmäßig auf die alten EU-Staaten. Während sich Immigranten aus den Beitrittsländern 2004 überproportional häufig in Irland und Großbritannien niederließen, siedelten sich Auswanderer aus Bulgarien und Rumänien bevorzugt in Spanien und Italien an. Es gibt allerdings keine eindeutige Beziehung zwischen dem Ausmaß der Freizügigkeit und der Zuwanderungen. Das zeigt sich am Beispiel Schwedens, wo die Zuwanderungshürden bereits 2004 beseitigt wurden, aber dennoch kaum Immigranten aus den neuen Mitgliedstaaten kamen. Vielmehr scheinen über die wirtschaftliche Lage hinaus weitere Faktoren wie die geographische, sprachliche und kulturelle Nähe eines Landes oder bestehende Netzwerke von Zuwanderern in den Zielländern eine wichtige Rolle zu spielen.

Neben einem zahlenmäßigen Anstieg ist auch eine Veränderung der Struktur der Einwanderer aus den Beitrittsländern festzustellen. Zuwanderer, die nach der Erweiterung kamen, weisen eine höhere Erwerbsbeteiligung und auch eine höhere Erwerbstätigenquote auf als jene Personen aus den neuen Mitgliedsländern, die vor der Erweiterung in die „alte“ EU zugezogen sind. Zwar hat sich der Anteil der Hochqualifizierten unter den Zuwanderern nach der Erweiterung

reduziert, gleichzeitig ist aber der Anteil der Geringqualifizierten zurückgegangen. Im Ergebnis kam es zu einem leichten Anstieg des durchschnittlichen Bildungsniveaus der Immigranten nach 2004.

Die Übergangsregelungen zur Einschränkung der Freizügigkeit wurden unter anderem eingeführt, um den befürchteten negativen Folgen der Immigration auf die Arbeitsmärkte und den Sozialstaat der Zielländer entgegenzuwirken. Der aktuelle Stand der Forschung zeigt jedoch, dass diese Befürchtungen unbegründet waren. Immigranten nehmen nicht häufiger sozialstaatliche Leistungen in Anspruch als Einheimische, und es gibt sogar Hinweise auf einen Rückgang der Ungleichheit bei den Einkommen in den alten EU-Staaten durch Zuwanderung von Qualifizierten aus den neuen EU-Mitgliedsländern.<sup>4</sup> Belege für eine Verdrängung von einheimischer Beschäftigung durch Zuwanderer oder für einen Rückgang des Lohnniveaus gibt es indes keine.

### **Trotz Mobilitätsbeschränkungen mehr Immigranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt**

Deutschland hat seinen Arbeitsmarkt nicht unmittelbar für Immigranten aus den neuen Mitgliedstaaten geöffnet. Trotzdem ist die Zahl der Zuwanderer aus den EU-Beitrittsländern von 2004 erheblich gestiegen.<sup>5</sup> Der Nettozuzug fällt in dieser Gruppe für den Zeitraum von 2004 bis 2006 etwa 2,5-fach höher aus als im Vier-Jahres-Zeitraum vor der Erweiterung (Abbildung). Dieser erhebliche relative Anstieg bedeutet jedoch keinen dramatischen Anstieg der absoluten Zahlen – die jährliche Nettozuwanderung dieser Gruppe hat sich zuletzt auf einem vergleichsweise geringen Niveau von rund 50 000 Personen stabilisiert. Unter diesen Immigranten bilden die Polen den größten Anteil; sie dominieren die Nettomigration nach Deutschland seit Jahren.

Insgesamt zeigt die Betrachtung von Zu- und Fortzügen, dass Deutschland weiterhin kein klassisches Einwanderungsland ist. Im Gegenteil, ohne den Anstieg der Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten hätte Deutschland in den letzten Jahren sogar einen negativen Wanderungssaldo aufgewiesen. Dieser ist in erster Li-

<sup>3</sup> Im Januar 2009 trat in Deutschland das „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ in Kraft. Es könnte sich als Neubeginn der deutschen Migrationspolitik erweisen.

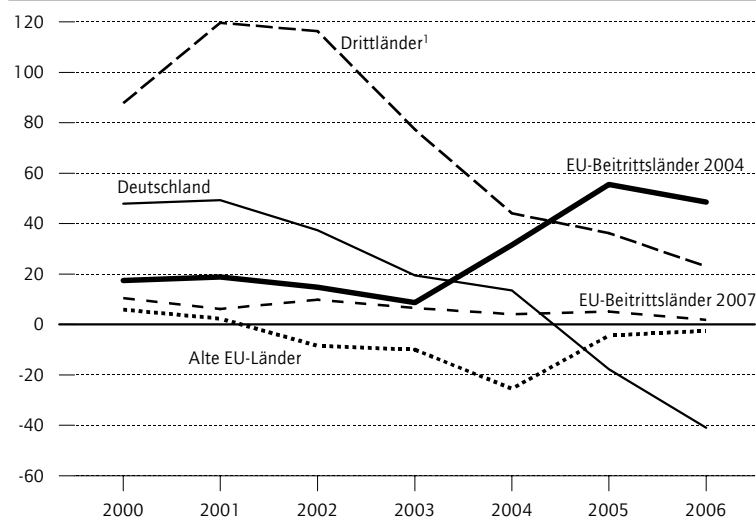
<sup>4</sup> Zimmermann, K. F., Kahanec, M.: International Migration, Ethnicity and Economic Inequality. In: Salverda, W., Nolan, B., Smeeding, T. M. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford 2009.

<sup>5</sup> Vgl. für die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Deutschland auch Brenke, K., Yuksel, M., Zimmermann, K. F.: The Effects of EU Enlargement and the Temporary Measures of the German Labor Market. In: Kahanec, M., Zimmermann, K. F. (Hrsg.): EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration. Berlin et al. 2009, Springer, 111–129.

Abbildung

### Jährliche Nettozuwanderung nach Deutschland nach der Herkunftsregion

In 1 000 Personen



¹ Einschließlich Staatenloser und Personen unbekannter Staatsangehörigkeit.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

nie auf den Wegzug von Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit zurückzuführen.<sup>6</sup>

Zudem zeigt sich, dass sich die Struktur der Immigranten nach der EU-Osterweiterung verändert hat. So sind Zuwanderer aus den EU-Beitrittsländern des Jahres 2004, die nach 2004 nach Deutschland eingewandert sind, vergleichsweise älter und weisen ein geringeres Bildungsniveau auf als frühere Immigranten. Waren vor 2004 vor allem Frauen zugewandert, stellen nun junge

<sup>6</sup> Der Wanderungssaldo in der Abbildung ergibt sich aus der Summe aller dort dargestellten Nettowanderungen.

Tabelle

### Erfolg am Arbeitsmarkt von Einwanderern gegenüber gebürtigen Deutschen

|                                               | Einkommen<br>(logarithmiert) | Arbeitsstunden | Erwerbstätigkeit | Selbständigkeit |
|-----------------------------------------------|------------------------------|----------------|------------------|-----------------|
| EU-Beitrittsländer 2004<br>(Zuzug nach 2004)  | -0,277                       | -0,745         | -0,231           | 0,157           |
| EU-Beitrittsländer 2004<br>(Zuzug vor 2004)   | -0,210                       | -1,199         | -0,127           | -0,009          |
| Drittländer¹ (Zuzug vor 2004)                 | -0,126                       | -0,741         | -0,125           | -0,021          |
| Drittländer¹ (Zuzug nach 2004)                | -0,371                       | -2,595         | -0,442           | -0,037          |
| Alte EU-Mitgliedsstaaten<br>(Zuzug vor 2004)  | -0,031                       | 0,794          | -0,023           | 0,025           |
| Alte EU-Mitgliedsstaaten<br>(Zuzug nach 2004) | 0,058                        | -1,627         | -0,220           | -0,010          |
| Deutschland (eingebürgert)                    | -0,099                       | -0,630         | -0,061           | -0,021          |

¹ Einschließlich der EU-Beitrittsländer 2007.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Männer insbesondere aus Polen und dem Baltikum die Mehrheit.

Deren veränderte Charakteristika übersetzen sich auch in eine Veränderung ihrer Erfolge auf dem Arbeitsmarkt, die anhand der Daten des Mikrozensus von 2006 analysiert wurden, die mit freundlicher Unterstützung des Datenzentrums der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt wurden (Tabelle).<sup>7</sup> Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Einwanderer aus den EU-Beitrittsländern fällt nach der Erweiterung um 23,1 Prozent geringer aus als unter den gebürtigen Deutschen. Für frühere Immigranten aus diesen Staaten beträgt die Differenz nur 12,7 Prozent. Damit scheint die Arbeitsmarktnähe dieser Gruppe im Laufe der Zeit abgenommen zu haben, denn sie weisen zudem die niedrigste Arbeitsmarktbeteiligung aller Immigrantengruppen auf, mit Ausnahme jener Immigranten, die ab 2004 aus einem Nicht-EU-Land nach Deutschland kamen. Gleichzeitig sind sie überwiegend in lohnschwachen Sektoren tätig, leisten mehr Arbeitsstunden und verfügen über das niedrigste durchschnittliche Nettoeinkommen aller Immigrantengruppen – mit Ausnahme wiederum der in jüngeren Jahren aus Nicht-EU-Ländern Zugezogenen. Allerdings ist eine selbständige Beschäftigung unter neuen Immigranten aus den Beitrittsländern um 15,7 Prozent wahrscheinlicher als unter gebürtigen Deutschen. Zusätzlich kommt diese Gruppe, ob angestellt oder selbständig, nur auf ein relativ geringes Erwerbseinkommen. Berücksichtigt man die hohe Zahl von Zu- und Fortzügen, so liegt die Vermutung nahe, dass ein nennenswerter Teil dieser Personen auf saisonaler Basis in gering bezahlter Anstellung – etwa in der Landwirtschaft – tätig ist. Die Ergebnisse legen nahe, dass diese Immigranten eher mit Nicht-EU-Immigranten um Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen konkurrieren als mit einheimischen Arbeitnehmern. Eine Antwort auf Deutschlands Bedarf an Hochqualifizierten stellt diese Gruppe keinesfalls dar.

Insgesamt hat also die Einschränkung der Freizügigkeit in Deutschland nicht zu einem Rückgang der Nettozuwanderung aus den EU-Beitrittsländern geführt – es ist im Gegenteil sogar ein Anstieg zu beobachten. Allerdings hat die Arbeitsmarktnähe dieser Immigrantengruppe im Lauf der Zeit abgenommen. Diese Befunde unterstreichen die Wichtigkeit einer offeneren deutschen Immigrationspolitik, die auf die An-

<sup>7</sup> Die Angaben in der Tabelle sind geschätzte Regressionskoeffizienten und stellen Abweichungen zur Referenzgruppe der gebürtigen Deutschen dar.



werbung von Hochqualifizierten abzielt. Denn die restriktive deutsche Politik vermag es weder, den Zuzug dringend benötigter Fachkräfte zu gewährleisten, noch die Einreise von nicht benötigten Geringqualifizierten zu verhindern, so dass sich keine positiven Auswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt ergeben können.

### Aktuelle deutsche und europäische Initiativen greifen zu kurz

Die deutsche Bundesregierung hat im April 2009 die Europäische Kommission benachrichtigt, dass sie auch weiterhin von der Übergangsregelung zur eingeschränkten Freizügigkeit für Zuwanderer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Gebrauch macht. Auch fünf Jahre nach der EU-Osterweiterung hält sie den Zugang für diese Arbeitnehmer also weiterhin beschränkt. Die geschilderten Trends der Zuwanderung seit 2004 drohen sich auf diese Weise zu verschärfen, denn außer Deutschland und Österreich, haben alle anderen europäischen Staaten längst den gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt realisiert.<sup>8</sup> Weder erzielt die deutsche Wirtschaft Vorteile aus der Beschäftigung osteuropäischer Fachkräfte, noch ist anzunehmen, dass 2011 – wenn auch Deutschland die Freizügigkeit endgültig umsetzen muss – ein besonderes Interesse qualifizierter Zuwanderer an einer Migration in die Bundesrepublik bestehen wird. Vor diesem Hintergrund droht die erneute Beschränkung der Freizügigkeit zum wirtschaftspolitischen Eigentor zu werden.

Daneben sind aus Berlin auch andere, positive Signale zu vernehmen. Im Januar 2009 trat das so genannte „Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“ in Kraft. Damit handelt es sich im Kern um eine geeignete Gesetzgebung, die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland zu erhöhen. Das Gesetz schafft die Voraussetzungen für unbürokratische Arbeitsgenehmigungen für Zuwanderer aus den neuen EU-Staaten (Kasten 2). Für Hochschulabsolventen aus diesen Ländern wird der deutsche Arbeitsmarkt damit de facto vollständig geöffnet.<sup>9</sup> Es bleibt jedoch abzuwarten, welche Wirkung das Gesetz tatsächlich entfalten kann. Die lautstark nach außen gesendeten Signale von geschlossenen Toren sind so stark, dass ein größerer Effekt aus derzeitiger Sicht fraglich erscheint. Vielmehr reiht sich damit

auch dieses Gesetz in das Gesamtbild einer wenig transparenten und widersprüchlichen deutschen Migrationspolitik ein. Zu einer Neuformulierung der deutschen Migrationspolitik sind besondere Signale nötig, wenn sie erfolgreich kommuniziert werden soll.

Auf europäischer Ebene sind jüngst Schritte unternommen worden, die Attraktivität der EU für Zuwanderer aus Drittstaaten zu erhöhen. Ende Mai 2009 billigte der EU-Ministerrat gemeinsame Mindeststandards für die Aufnahme von Fachkräften aus Drittländern (Kasten 3). Die EU-Staaten haben nun bis 2011 Zeit, die Richtlinie zur „Blue Card“ in nationales Recht umzusetzen. Im Grundsatz erscheint diese Maßnahme geeignet, die EU stärker in den Fokus zuwanderungswilliger Hochqualifizierter zu rücken. Allerdings wird den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ein vergleichsweise großer Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinie und der Setzung eigener Standards eingeräumt. Etwa müssen Inhaber der „Blue Card“, die in einen anderen EU-Staat umziehen wollen, erneut die Prozedur zur Beantragung vornehmen. Auch die maximale Gültigkeitsdauer von vier Jahren ist restriktiv. Das Ziel, die „Blue Card“ als Pendant zur US-amerikanischen „Green Card“ zu etablieren, dürfte aufgrund solcher Regelungen klar verfehlt werden.

### Folgen der Wirtschaftskrise

Das „natürliche Experiment“ der politisch bestimmten EU-Erweiterung und der Öffnung der meisten nationalen Arbeitsmärkte erfährt mit der aktuellen Wirtschaftskrise eine starke externe Beeinflussung. Eine abschließende Analyse der Folgen der Erweiterung auf Migrationsströme unter den bisherigen Bedingungen ist damit faktisch nicht mehr möglich. Die Analysen werden sich auf eine neue Thematik konzentrieren müssen: Verlauf und Effekte von Migration bei voller Freizügigkeit, aber allgemeiner Rezession.<sup>10</sup>

Bereits im Vorfeld solcher Untersuchungen lassen sich einige grundsätzliche Feststellungen treffen. Arbeitsmigration reagiert stark auf Wirtschaftszyklen – insbesondere dann, wenn es keine Mobilitätseinschränkungen für die erstmalige Einreise, die Rückkehr in die Heimat oder eine erneute Wanderung in das Zielland gibt. Dies wird in wenigen Jahren auf dem gesamten Gebiet der erweiterten EU der Fall sein. Unter den Migranten

<sup>8</sup> Das gilt allerdings nicht für Arbeitskräfte aus den 2007 zur EU beigetretenen Ländern; für diese gibt es in einigen Ländern noch keine Freizügigkeit.

<sup>9</sup> Dies gilt auch für Hochschulabsolventen aus Drittstaaten, also global, wenn es hier auch noch weitere administrative Prüfungen gibt, deren Praxiswirkung noch nicht bewertbar sind. Im Ansatz stellt die Regelung den Versuch einer kompletten Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Hochschulabsolventen dar.

<sup>10</sup> Eine vertiefende Analyse dieser Frage findet sich bei Kahanec, M., Zaiceva, A., Zimmermann, K. F.: EU Enlargement, European Migration Flows, and their Labor Market Effects. In: Kahanec, M., Zimmermann, K. F. (Hrsg.): EU Labor Markets after Post-Enlargement Migration. Berlin et al. 2009, Springer, 3–45.

## Kasten 2

**Aktionsprogramm der Bundesregierung**

Zum 1. Januar 2009 wurden die zuwanderungspolitischen Maßnahmen des Aktionsprogramms „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ umgesetzt. Neben Änderungen, die Absolventen deutscher Auslandsschulen und sogenannte Bildungsinländer betreffen, umfasst das Programm drei zentrale Elemente zur erleichterten Zuwanderung von Hochschulabsolventen und Hochqualifizierten („Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz“):

1. Für Hochschulabsolventen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU und deren Familienangehörige wird der deutsche Arbeitsmarkt vollständig geöffnet. Auf eine Prüfung, ob für die konkrete Beschäftigung keine bevorrechtigten inländischen Arbeitsuchenden zur Verfügung stehen (Vorrangprüfung) wird verzichtet.

2. Die Einkommensgrenze für Hochqualifizierte wird von dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (derzeit 86 400 Euro) auf die Beitragsbemessungsgrenze (West) der allgemeinen Rentenversicherung in Höhe von derzeit 63 600 Euro gesenkt. Sie erhalten dann eine unbefristete Niederlassungserlaubnis.
3. Für Hochschulabsolventen aus Drittstaaten wird der deutsche Arbeitsmarkt vollständig geöffnet. Es erfolgt jedoch eine Vorrangprüfung sowie eine Prüfung, ob der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird.

Quelle: BMAS.

aus EU-Ländern ist schon jetzt der Anteil temporärer Zuwanderer ausgesprochen hoch; er könnte sich unter den veränderten Rahmenbedingungen nochmals erhöhen. Hinzutreten könnte eine Veränderung in der öffentlichen Wahrnehmung und Akzeptanz von Zuwanderung unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise. Dies, wie auch ein Anstieg der Arbeitslosigkeit von Immigranten, könnte zu in einem steigenden Rückkehranreiz führen – zumal dann, wenn bislang nur eine unterqualifizierte Erwerbstätigkeit ausgeübt

wurde und im Herkunftsland eine attraktivere Beschäftigung möglich sein sollte.

Doch genau an dieser Stelle dürften sich die Folgen der weltweiten Wirtschaftskrise zeigen. Anders als noch bei der konjunkturellen Abwärtsbewegung ab 2001 verläuft der derzeitige Abschwung nicht asymmetrisch über die Wirtschaftsräume hinweg, sondern vollzieht sich parallel. Immigranten gerade aus Osteuropa sehen sich somit einer Verschlechterung der Wirtschaftslage so-

## Kasten 3

**Neue Richtlinie der EU zur „Blue Card“**

Nachdem bereits Ende 2007 der Präsident der EU-Kommission einen Vorschlag für eine sogenannte „Blue Card“ der EU vorgestellt hatte, wurde Ende Mai 2009 vom EU-Ministerrat in Brüssel eine Richtlinie mit gemeinsamen Mindeststandards für die Aufnahme von Fachkräften aus Drittländern in der EU verabschiedet. Diese Richtlinie muss von den einzelnen Mitgliedstaaten bis 2011 in nationales Recht umgesetzt werden.

Es werden darin EU-weite Mindeststandards für die Zulassungsverfahren von nicht-europäischen Fachkräften und Hochqualifizierten gesetzt. Im Einzelnen werden folgende Kriterien für die Ausgabe der „Blue Card“ vorgesehen, die eine Gültigkeit von ein bis vier Jahren haben soll, wobei eine Verlängerung möglich ist:

- Nachweis der Hochqualifizierung (zum Beispiel ein entsprechender Hochschulabschluss) oder eine

entsprechende Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren im Wirtschaftszweig der angestrebten Erwerbstätigkeit.

- Gültiger Arbeitsvertrag beziehungsweise verbindliches Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Tätigkeit von mindestens einjähriger Dauer, wobei das Bruttogehalt mindestens dem 1,5-fachen durchschnittlichen Jahresgehalt des Ziellandes entsprechen muss (für Berufe mit akutem Fachkräftemangel kann dieser Wert auf das 1,2-fache reduziert werden).
- Gültige Reisedokumente, Krankenversicherungsnachweis, Führungszeugnis.

Quelle: Europäische Kommission.



wohl im gegenwärtigen Aufenthaltsland als auch in ihrem Heimatland gegenüber. Stellt sich die Situation für sie in den alten EU-Staaten objektiv oder auch nur subjektiv besser dar, wird dies die Rückkehrneigung in die neuen EU-Mitgliedstaaten stark dämpfen und könnte dort sogar neue Absichten zur Migration wecken. Generell werden Fragen der Weitermigration und der zirkulären Wanderungen eine größere Rolle für die internationalisierten Arbeitsmärkte spielen.

Das Verhalten von Immigranten aus den Beitrittsländern könnte zudem je nach Aufenthaltsland und Qualifikation abweichend ausgeprägt sein. Beispielsweise beeinträchtigt die Wirtschaftskrise in Deutschland aktuell vor allem die exportorientierten Investitionsgüterindustrien mit ihrem hohen Anteil qualifizierter Beschäftigung, während etwa Irland und Großbritannien eher unter den generellen Auswirkungen des globalen wirtschaftlichen Abschwungs leiden, der alle Qualifikationsgruppen betrifft. Hochqualifizierte Immigranten (die oftmals eher jung, allein stehend und ohne weitere starke familiäre Bindungen im Aufenthaltsland sind) neigen eher zur Rückkehr oder Weiterwanderung in andere Zielländer als Geringqualifizierte, die nicht annehmen können, in ihrem Heimatland oder anderswo Arbeit zu finden. Außerdem können Faktoren wie bestehende Netzwerke oder die Sprache weitere anziehende beziehungsweise abstoßende Faktoren für die europäische Ost-West-Migration sein. Genauere Prognosen über das Wanderungsverhalten sind derzeit kaum seriös möglich.

## Fazit

Die Osterweiterung der EU wirkte als institutioneller Antrieb für das Migrationspotential in Europa. Die Gesamtzahl der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedstaaten hat zwischen 2003 und 2007 deutlich zugenommen, bei sehr ungleicher Verteilung zwischen den Zielländern der alten EU. Von einer Massenmigration, wie sie vor der EU-Erweiterung gelegentlich befürchtet worden war,<sup>11</sup> kann allerdings keine Rede sein – der An-

teil der Einwanderer aus den Beitrittsländern in den alten EU-Staaten bleibt bis heute kleiner als derjenige von Zuwanderern aus Drittstaaten. Die vielfach praktizierten Übergangsregelungen zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit haben offenkundig viele qualifizierte Zuwanderer aus den Beitrittsländern des Jahres 2004 nach Irland oder Großbritannien „umgeleitet“, während Spanien und Italien die primären Zielländer für Immigranten aus Bulgarien und Rumänien sind.

Es liegen keine Hinweise darauf vor, dass die Zuwanderer aus den neuen EU-Staaten einheimische Arbeitnehmer verdrängt haben, dass sie einen Druck auf deren Löhne ausüben oder in höherem Maße von staatlichen Transferleistungen abhängig wären als die inländische Bevölkerung. Die Abwanderung von jungen und qualifizierten Personen stellt indes für die Herkunftsländer eine Herausforderung in demographischer und ökonomischer Hinsicht dar. Allerdings dürfte die zu erwartende „Wissenszirkulation“ im Rahmen von zirkulärer und Rück-Wanderung einen Beitrag leisten, diese Probleme zu überwinden.

Deutschland hat im Erweiterungsprozess geradezu mutwillig darauf verzichtet, sich als Zuwanderungsland zu etablieren. Zwar sind auch hier die Zahlen der osteuropäischen Zuwanderer gestiegen, allerdings hat sich nicht gerade deren Qualifikationsniveau verbessert. Auf diese Weise erzielt die deutsche Wirtschaft weder Vorteile aus der Beschäftigung osteuropäischer Fachkräfte, noch ist anzunehmen, dass 2011, wenn auch Deutschland die Freizügigkeit endgültig umsetzen muss, ein besonderes Interesse qualifizierter Zuwanderer an einer Migration in die Bundesrepublik bestehen wird. Dabei nützt es vorerst wenig, dass die Regierung unterdessen eher „geräuschlos“ Regelungen zur unbürokratischen Arbeitsgenehmigung für Hochqualifizierte auch aus den neuen EU-Staaten getroffen hat. Dazu sind die lautstark nach außen gesendeten Signale geschlossener Tore zu stark. Auch in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise ist eine solche Politik kurzsichtig, denn in der Zukunft wird ein Fachkräftebedarf bestehen, der nur durch Zuwanderungen gedeckt werden kann.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Sinn, H.-W., Flaig, G., Werding, M., Munz, S., Düll, N., Hofmann, H.: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung. München 2001.

**JEL Classification:**  
J61, F22, E24

**Keywords:**  
EU enlargement,  
International migration

**Impressum**

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin  
Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

**Herausgeber**

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann  
(Präsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Dr. habil. Christian Dreger  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Alexander Kritikos  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Christian Wey

**Chefredaktion**

Kurt Geppert  
Carel Mohn

**Redaktion**

Tobias Hanraths  
PD Dr. Elke Holst  
Susanne Marcus  
Manfred Schmidt

**Pressestelle**

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

**Vertrieb**

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.  
Reklamationen können nur innerhalb  
von vier Wochen nach Erscheinen des  
Wochenberichts angenommen werden;  
danach wird der Heftpreis berechnet.

**Bezugspreis**

Jahrgang Euro 180,–  
Einzelheft Euro 7,–  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer  
und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende  
ISSN 0012-1304  
Bestellung unter leserservice@diw.de

**Satz**

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

**Druck**

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit  
Quellenangabe und unter Zusendung  
eines Belegexemplars an die Stabs-  
abteilung Kommunikation des DIW  
Berlin (Kundenservice@diw.de)  
zulässig.

Gedruckt auf  
100 Prozent Recyclingpapier.