

Rövekamp, Ingmar

**Article**

## Vergleich von prognostizierter und tatsächlicher Migration nach Deutschland nach der EU-Osterweiterung

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Rövekamp, Ingmar (2014) : Vergleich von prognostizierter und tatsächlicher Migration nach Deutschland nach der EU-Osterweiterung, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 21, Iss. 6, pp. 20-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170100>

**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.*

# Vergleich von prognostizierter und tatsächlicher Migration nach Deutschland nach der EU-Osterweiterung

Ingmar Rövekamp\*

## Einleitung

Zehn Jahre sind bereits seit der größten Mitgliedserweiterung der EU vergangen. Seit 01. 01. 2014 gilt für Staatsbürger aus Rumänien und Bulgarien, die seit 2007 Mitglieder der EU sind, die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit. Damals wie heute war die Diskussion um die ökonomischen Konsequenzen der Erweiterungen geprägt durch ein hohes Maß an Unsicherheit über die resultierenden Migrationsströme. Dabei fürchteten vor allem Länder, die über einen ausgebauten Sozialstaat verfügen, Zuwanderung in großer Höhe.

Vergleicht man aus heutiger Perspektive die Prognosen des Migrationspotenzials aus den Beitrittsländern von 2004 nach Deutschland mit den Migrationsströmen, die sich tatsächlich eingestellt haben, ergibt sich schnell der Vorwurf, dass die von verschiedenen Forschungsinstituten getroffenen Prognosen das Wanderungspotenzial deutlich überschätzt hätten. Eine nähere Betrachtung zeigt allerdings, dass die Methodik prinzipiell gut geeignet ist. Allerdings hat die Politik – auch vor dem Hintergrund der Prognosen sehr hoher Migrationsströme – mit der verzögerten Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Spielregeln signifikant geändert. Dies kann in der kurzen Frist dazu geführt haben, dass sich Migrationsströme nach Deutschland in den ersten Jahren nach Beitritt der neuen Mitglieder erheblich verringerten. Die veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen in Folge des Platzens der New-Economy-Blase, der Terroranschläge vom 11. September 2001, der deutschen Standortchwäche zu Beginn der 2000er Jahre, der Reformen der Agenda 2010 sowie der Wirtschaftskrise von 2008/2009 erklären längerfristige Abweichungen zwischen prognostizierten und tatsächlichen Migrationsströmen.

In diesem Beitrag werden die Methoden, die für die Prognosen des Migrationspotenzials aus den neuen Beitrittsländern verwendet wurden, dargestellt sowie mögliche Gründe für die Abweichungen von Prognosen und tatsächlich realisierten Wanderungen diskutiert. Insbesondere wird dabei ein aus deutscher Sicht wesentlicher

Aspekt der EU-Osterweiterung, nämlich die Aussetzung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit, näher erörtert.

## Prognosen des Migrationspotenzials

Die meisten Prognosen des Migrationspotenzials von Bürgern der neuen Mitgliedsstaaten nach Deutschland basieren auf Regressionsanalysen auf Grundlage vergangener Beobachtungen von Migrationsströmen nach Deutschland seit den 1960er Jahren [vgl. DIW (2000), FERTIG (2001), SINN et al. (2001) und BOERI und BRÜCKER (2005)]. Dabei wurden als zu erklärende Variable entweder vergangene (Netto-)Migrationsströme nach Deutschland oder Bestände an Migranten in Deutschland verwendet. Beide Zahlen werden dabei ins Verhältnis zur Bevölkerung des Herkunftslandes gesetzt, um eine relative Maßzahl zu erhalten. Teilweise wurden dabei Migrationsbewegungen aus allen möglichen Herkunftsländern betrachtet, häufig stellten die Studien aber speziell die EU-Erweiterung um Spanien, Portugal und Griechenland in den 1980er Jahren in den Fokus, um Schlussfolgerungen für die EU-Osterweiterung von 2004 zu ziehen.

Welche Einflussfaktoren bestimmen die Höhe der Migrationsströme? Menschen entschließen sich z. B., ihr Heimatland zu verlassen und in ein anderes Land auszuwandern, wenn ihr erwartetes Einkommen im Zielland höher ist. Dies wird in Schätzungen mithilfe des relativen Pro-Kopf-Einkommens sowie des Verhältnisses der Arbeitslosen- bzw. Beschäftigungsquoten (als Indikator für die Beschäftigungswahrscheinlichkeit) berücksichtigt. Teilweise wird zudem angenommen, dass ein gewisses Mindestniveau an Wohlstand (ausgedrückt durch das Pro-Kopf-Einkommen im Herkunftsland) erreicht sein muss, um Migration überhaupt erst zu ermöglichen, da mit der Migrationsentscheidung natürlich auch Kosten verbunden sind (z. B. die Reise bzw. der Umzug sowie der Einkommensverlust, bis eine neue Beschäftigung im Zielland gefunden wird). In der Theorie wird oft angenommen, dass die Kosten der Migration umso geringer sind, je mehr Migranten aus demselben Herkunftsland bereits im Zielland leben, da diese die Neuankömmlinge beispielsweise mit ihren Erfahrungen bei der Beschäftigungssuche unterstützen können. Dies bezeichnet man

\* Ingmar Rövekamp arbeitet als studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft der Technischen Universität (TU) Dresden.

als Netzwerkeffekte. Aus diesem Grund wird bei Schätzungen oft auch der bisherige Bestand an Migranten mit einbezogen. Gleichzeitig wird angenommen, dass die Kosten der Migration umso höher sind, je stärker sich Herkunfts- und Zielland aus kultureller Sicht unterscheiden, sodass der räumliche Abstand zwischen den beiden Ländern sowie möglicherweise weitere Indikatoren für kulturelle Nähe berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus werden Dummy-Variablen für EU-Mitgliedschaft, uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie Gastarbeiterabkommen verwendet.

Gelegentlich wird argumentiert, dass die Verwendung historischer Daten rund um die bisherigen Erweiterungen der EU problematisch ist, da die relativen Einkommensunterschiede im Fall der EU-Erweiterung um Spanien, Portugal und Griechenland deutlich geringer als bei der EU-Osterweiterung 2004 waren. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf lag in Griechenland Ende der 1970er Jahre bei 70 % des Durchschnittsniveaus der damaligen EG, in Portugal und Spanien Anfang der 1980er bei 60 % bzw. 70 %. 1997 lag das BIP pro Kopf der zehn neuen Beitrittsländer von 2004 dagegen nur bei 30–40 % des damaligen EU-Durchschnitts (jeweils zu Kaufkraftparitäten bewertet). Gleichzeitig ist die räumliche Distanz im Fall der neuen Beitrittsländer von 2004 deutlich geringer, was dazu führen kann, dass Pendler und temporäre Migranten einen größeren Einfluss haben, diese aber im Rahmen von Einwohnerstatistiken nur schwer zu erfassen sind [DIW (2000)].

Basierend auf den Schätzungen dieses Regressionsansatzes wurden in den Studien die Migrationsströme aus den EU-Beitrittsländern prognostiziert. Dafür mussten Annahmen darüber getroffen werden, wie die jährliche Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Beitrittsländern und Deutschland ausfällt, wie sich die Lage auf den Arbeitsmärkten entwickelt und ab wann die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährleistet wird. Aufgrund der Vielzahl der getroffenen Annahmen sowie von Unterschieden im Umfang (v. a. in Hinblick auf die betrachteten Auswanderungsländer) und im Zeitraum der Prognose liegt es in der Natur der Sache, dass sich die prognostizierten Werte zum Teil erheblich unterscheiden. Die folgende Tabelle 1 gibt eine Übersicht.

Abbildung 1 visualisiert diese unterschiedlichen Schätzungen und zeigt darüber hinaus für die Jahre 2002 bis 2013 die tatsächliche Zahl an Staatsbürgern aus den zehn EU-Beitrittsländern von 2004 in Deutschland.

Die prognostizierten Werte liegen in einer Bandbreite von einem Bestand an Migranten von 1,3 Mill. [BOERI und BRÜCKER (2005)] für das Jahr 2010 und 3,2 Mill. Personen [SINN et al. (2001)] für das Jahr 2019. Insgesamt lässt sich die Tendenz erkennen, dass die prognostizierten Bestände über den tatsächlichen Beständen liegen. Im Folgenden werden die Gründe dafür diskutiert.

### Gründe für Abweichungen zwischen prognostiziertem und tatsächlichem Migrationsverhalten

Die meisten Prognosen gingen von einer sofortigen Umsetzung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Staatsbürger aus den Beitrittsländern aus, während diese in Deutschland erst verzögert gewährt wurde (vgl. Box 1).

#### Box 1: Ausgestaltung der verzögerten Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland

Nach Aufnahme von neuen Mitgliedsstaaten in die EU haben die alten Mitglieder das Recht, im Rahmen der sogenannten „2+3+2“-Regelung für eine maximale Dauer von sieben Jahren die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit, die sich automatisch aus der EU-Mitgliedschaft ergibt, für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten auszusetzen. Dies geschieht in drei Phasen von jeweils zwei bzw. drei Jahren, für die der Mitgliedsstaat gegenüber der EU-Kommission begründen muss, warum er die Arbeitnehmerfreizügigkeit weiterhin aussetzen möchte. Während Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 vollständig für Zuwanderer aus den neuen Mitgliedsstaaten öffneten, haben Deutschland und Österreich als einzige diese Frist soweit wie möglich (01.05.2011 im Fall der zehn Beitrittsländer von 2004 sowie 01.01.2014 für Bulgarien und Rumänien) ausgenutzt.

Dies heißt aber nicht, dass es ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit keine Migration aus den genannten Ländern gegeben hätte. So war es Selbstständigen erlaubt, zu migrieren, da diese nicht unter die Arbeitnehmerfreizügigkeit fallen. Gleichzeitig gab es einige Ausnahmeregelungen, wie befristete Arbeitsgenehmigungen sowie Arbeitsgenehmigungen für Saisonarbeit. Zum 01.01.2009 wurde es hochqualifizierten Migranten aus den Beitrittsländern generell erlaubt, nach Deutschland einzuwandern.

Nun kann man nicht ohne Weiteres davon ausgehen, dass die durch die Übergangsregel verhinderte Migration automatisch im Zeitraum nach 2011 nachgeholt wurde, weil in der Zwischenzeit bereits eine Konvergenz der Einkommen zwischen den Auswanderungsländern und Deutschland stattgefunden hat und Migration somit weniger attraktiv geworden ist oder einige der potenziellen Zuwanderer inzwischen in andere EU-Länder als nach Deutschland gewandert sind.

**Tabelle 1: Schätzungen des Migrationspotenzials von Staatsbürgern der EU-Beitrittsländer von 2004 nach Deutschland**

Verfasser	Prognostizierter Bestand an Migranten	Untersuchte Auswanderungsländer <sup>a</sup>	Methodik	Annahme über Arbeitnehmerfreizügigkeit
<b>BOERI und BRÜCKER (2005)</b>	1,3 Mill. (2010) 1,6 Mill. (2020) 1,7 Mill. (2030)	CZ, EST, H, LT, LV, PL, SK, SLO	Regression auf Basis von Daten aus europäischen Herkunftsländern 1967–2001	ab Beitritt
<b>DIW (2000)</b>	1,9 Mill. (2010) 2,4 Mill. (2020) 2,5 Mill. (2030)	CY, CZ, EST, H, LT, LV, M, PL, SK, SLO	Regression auf Basis von Daten aus 18 Herkunftsländern 1967–1998	ab Beitritt
<b>FERTIG (2001)</b>	1,9 Mill. (2015) für Freizügigkeit ab 2004, 1,8 Mill. (2015) ohne Freizügigkeit	BU, CZ, EST, H, LT, LV, PL, RU, SK, SLO	Regression auf Basis von Daten aus 17 Herkunftsländern 1960–1994	Schätzung mit und ohne sofortige Freizügigkeit
<b>SINN et al. (2001)</b>	1,7 Mill. (2009) 2,6 Mill. (2014) 3,2 Mill. (2019)	CZ, H, PL, RU, SK	Regression auf Basis von Daten aus den Herkunftsländern Italien, Griechenland, Spanien, Portugal und der Türkei 1974–1997	ab Beitritt

a) BU = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechien, EST = Estland, H = Ungarn, LT = Litauen, LV = Lettland, M = Malta, PL = Polen, RU = Rumänien, SK = Slowakei und SLO = Slowenien.

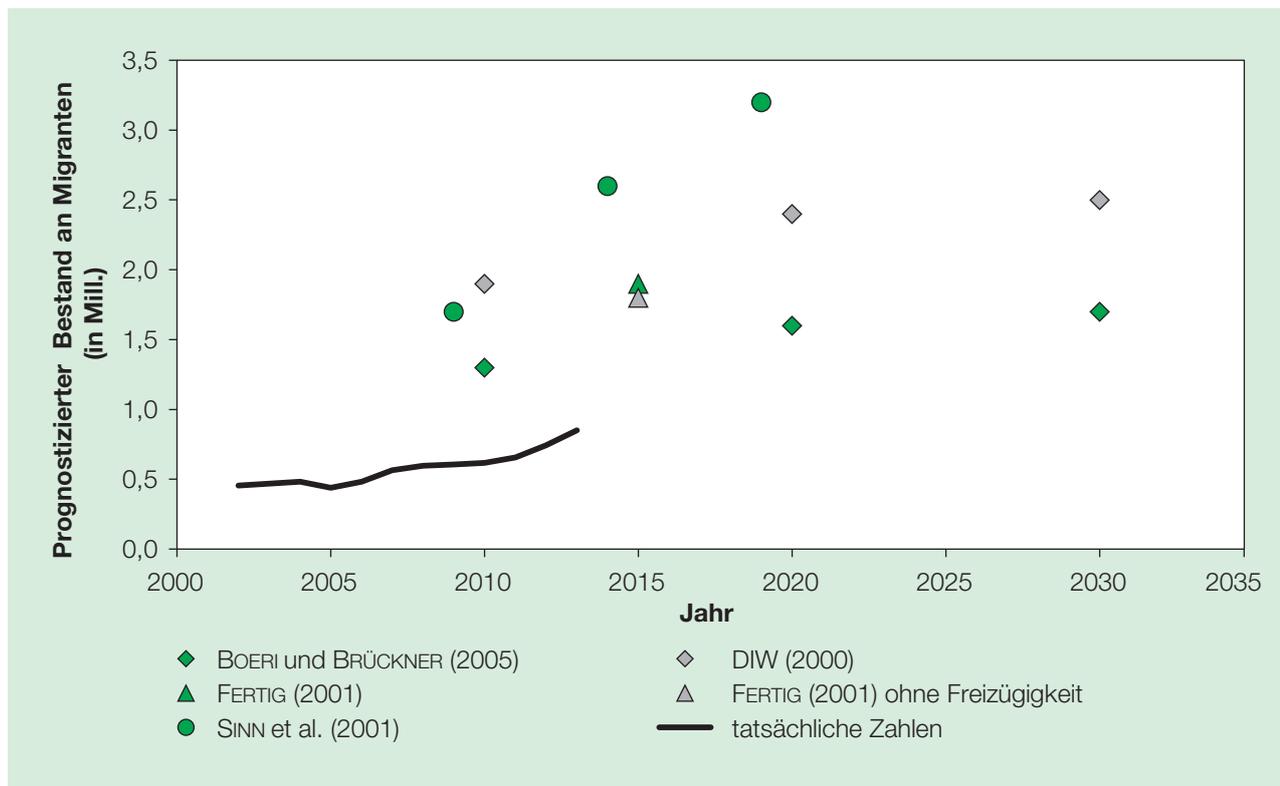
Quelle: Eigene Darstellung.

Weitere Abweichungen lassen sich vor allem vor dem Hintergrund der makroökonomischen Entwicklung erklären, v. a. aus der Tatsache, dass die wirtschaftliche Konvergenz zwischen den neuen Mitgliedsstaaten und Deutschland schneller stattgefunden hat als bei den Prognosen angenommen. Während das BIP pro Kopf in Deutschland zwischen 2004 und 2013 um ca. 12,7 % zunahm, waren es z. B. in Litauen 46,6 % und in Polen 38,7 %. Als Grundlage für die Studien wurde i. d. R. eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Herkunftsland und Deutschland mit 2 % p. a. angenommen, tatsächlich lag diese Konvergenz seit Beitritt 2004 bei den meisten Ländern zwischen 2 und 4 %. Die Lage auf den Arbeitsmärkten wurde bei den meisten Prognosen als konstant angenommen, sodass sie auf Basis von Arbeitslosenquoten aus den 1990er Jahren getroffen wurden. Auch hier kam es, nicht zuletzt durch den Einfluss der Wirtschaftskrise, zu teils erheblichen Abweichungen von der häufig getrof-

fenen Annahme einer konstanten Arbeitslosenquote. So betrug die Arbeitslosenquote in Deutschland Mitte der 1990er Jahre 8,3 %, stieg dann auf 11,3 % im Jahr 2005 und fiel auf 5,3 % im Jahr 2013. Gleichzeitig fiel sie in Polen z. B. von 19,1 % im Jahr 2004 auf 7,1 % im Jahr 2008 und stieg danach wieder auf 10,3 % (2013) an.

Im Folgenden wird die Methode von SINN et al. (2001) verwendet, um das Migrationspotenzial mit und ohne sofortiger Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit vor dem Hintergrund der nun beobachteten, tatsächlichen Entwicklung der makroökonomischen Variablen neu zu berechnen. So wird gezeigt, dass die Methode die tatsächlichen Wanderungszahlen gut prognostiziert hätte, wenn die veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen schon bekannt gewesen wären.<sup>1</sup> Außerdem wird ermittelt, welchen Effekt die verzögerte Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die Migration nach Deutschland hatte.

Abbildung 1: Geschätzte Migrationsbestände aus den EU-Beitrittsländern von 2004 in Deutschland (in Mill. Personen)



Quelle: Eigene Darstellung.

### Prognosen des Migrationspotenzials mit und ohne Gewährung der Freizügigkeit vor dem Hintergrund der tatsächlich eingetretenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Die Studie von SINN et al. (2001) beschränkt sich auf die Prognose des Migrationspotenzials von Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Rumänien nach Deutschland. Dies sind die fünf größten Länder der ehemaligen Beitrittskandidaten, welche über ca. 85% der Gesamtbevölkerung der insgesamt 12 Beitrittsländer von 2004 und 2007 verfügen. Für ihre Prognose verwenden die Autoren folgende, mit den historischen Daten aus den Herkunftsländern Italien, Griechenland, Spanien, Portugal und der Türkei im Zeitraum von 1974 bis 1997 geschätzte Gleichung:

$$B_{t,i} = -0,089 + 0,051 YV_{t,i} + 0,059(EU_{t,i} \cdot YV_{t,i}) + 0,019 G_t - 0,007 G_{t-1} - 0,023 EU_{t,i} - 0,061 EU_{t-1,i} + 0,126 FR_{t,i} - 0,046 FR_{t-1,i} + 1,432 B_{t-1,i} - 0,458 B_{t-2,i}$$

Dabei bezeichnet  $B_{t,i}$  den Bestand an Migranten in Deutschland aus dem Land  $i$  dividiert durch die Bevölkerung des Heimatlandes  $i$ .  $YV_{t,i}$  bezeichnet das Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen des Heimatlandes und

Deutschlands zu Kaufkraftparitäten,  $EU_{t,i}$  die Dummy-Variable für EU-Mitgliedschaft des Heimatlandes,  $G_t$  die deutsche Output-Lücke als Indikator für die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt und  $FR_{t,i}$  die Dummy-Variable für Arbeitnehmerfreizügigkeit. Für sämtliche Variablen werden der aktuelle sowie der Vorjahreswert einbezogen. Im Falle des Bestandes an Migranten wird ferner der Vorjahreswert berücksichtigt.

SINN et al. (2001) nehmen für ihre Prognose des Migrationspotenzials für den gesamten Zeitraum eine Output-Lücke in Deutschland von null sowie eine jährliche Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen von 0% bzw. 2% (zwei Szenarien) an.

Prognostiziert man nun das Migrationspotenzial mit der oben genannten Schätzgleichung, verwendet aber für die deutsche Output-Lücke und das relative Pro-Kopf-Einkommen die Werte, die sich in den letzten Jahre tatsächlich eingestellt haben, erhält man die in den folgenden Tabellen dargestellten Bestände an Migranten aus den fünf untersuchten Ländern. Dabei wurde zum einen das Szenario „verzögerte Arbeitnehmerfreizügigkeit“, in dem die tatsächlich eingetretene verzögerte Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Jahren 2011 bzw. 2014 (Rumänien) unterstellt wird (vgl. Tab. 2), sowie das Szenario „sofortige Arbeitnehmerfreizügigkeit“, bei dem eine

Gewährung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem Moment des EU-Beitritts (2004 bzw. 2007) angenommen wird (vgl. Tab. 3), geschätzt. Für das Szenario mit sofortiger Arbeitnehmerfreizügigkeit wächst der Bestand an Migranten aus den betrachteten Ländern von ca. 663.000 im Jahr 2004 auf 1,176 Mill. im Jahr 2013. Für das Szenario mit verzögerter Gewährung der Freizügigkeit liegt der für 2004 prognostizierte Bestand an Migranten bei 582.000. Dieser steigt bis 2013 auf 1,160 Mill. Personen an. Die beiden Szenarien gleichen sich also über den gesamten Zeitraum an. Dies ist vor allem auf die hohe Nettozuwanderung im jeweiligen Jahr der erstmaligen Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zurückzuführen.

Vergleicht man die Werte der beiden Szenarien mit den tatsächlichen Werten, wird deutlich, dass die Prognosen den Bestand an Migranten in den ersten Jahren nach dem Beitritt erheblich überschätzen (bis zu 200.000 Personen im Jahr 2004, vgl. Tab. 4). Betrachtet man aber auch hier wieder den gesamten Zeitraum von zehn Jahren, nähern sich die prognostizierten Werte den tatsächlichen Werten erstaunlich genau an.<sup>2</sup> So lebten 2013 1,1 Mill. Personen aus den fünf betrachteten Ländern in Deutschland, während 1,160 Mill. bei verzögerter Freizügigkeit und 1,176 Mill. bei sofortiger Freizügigkeit prognostiziert worden wären. Abbildung 2 veranschaulicht die prognostizierten und tatsächlichen Werte.

**Tabelle 2: Geschätzte Migrationsbestände aus den fünf Ländern in Deutschland: Szenario „Verzögerte Arbeitnehmerfreizügigkeit“**

Bestand (in 1.000 Personen)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Polen	366	395	435	482	520	502	497	555	607	650
Rumänien	99	113	134	188	225	234	249	271	290	303
Slowakei	24	27	30	34	36	31	29	35	41	47
Tschechien	33	30	29	30	31	19	12	23	35	46
Ungarn	60	61	65	73	80	73	71	86	101	114
<b>Gesamt</b>	<b>582</b>	<b>626</b>	<b>693</b>	<b>807</b>	<b>892</b>	<b>859</b>	<b>858</b>	<b>970</b>	<b>1.074</b>	<b>1.160</b>

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

**Tabelle 3 Geschätzte Migrationsbestände aus den fünf Ländern in Deutschland: Szenario „Sofortige Arbeitnehmerfreizügigkeit“**

Bestand (in 1.000 Personen)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Polen	415	426	465	512	550	533	528	537	607	650
Rumänien	99	113	134	215	242	250	265	287	306	319
Slowakei	31	31	34	38	40	36	33	32	41	47
Tschechien	46	38	37	39	39	27	20	18	35	46
Ungarn	72	69	73	81	88	81	79	81	101	114
<b>Gesamt</b>	<b>663</b>	<b>677</b>	<b>743</b>	<b>885</b>	<b>959</b>	<b>927</b>	<b>925</b>	<b>955</b>	<b>1.090</b>	<b>1.176</b>

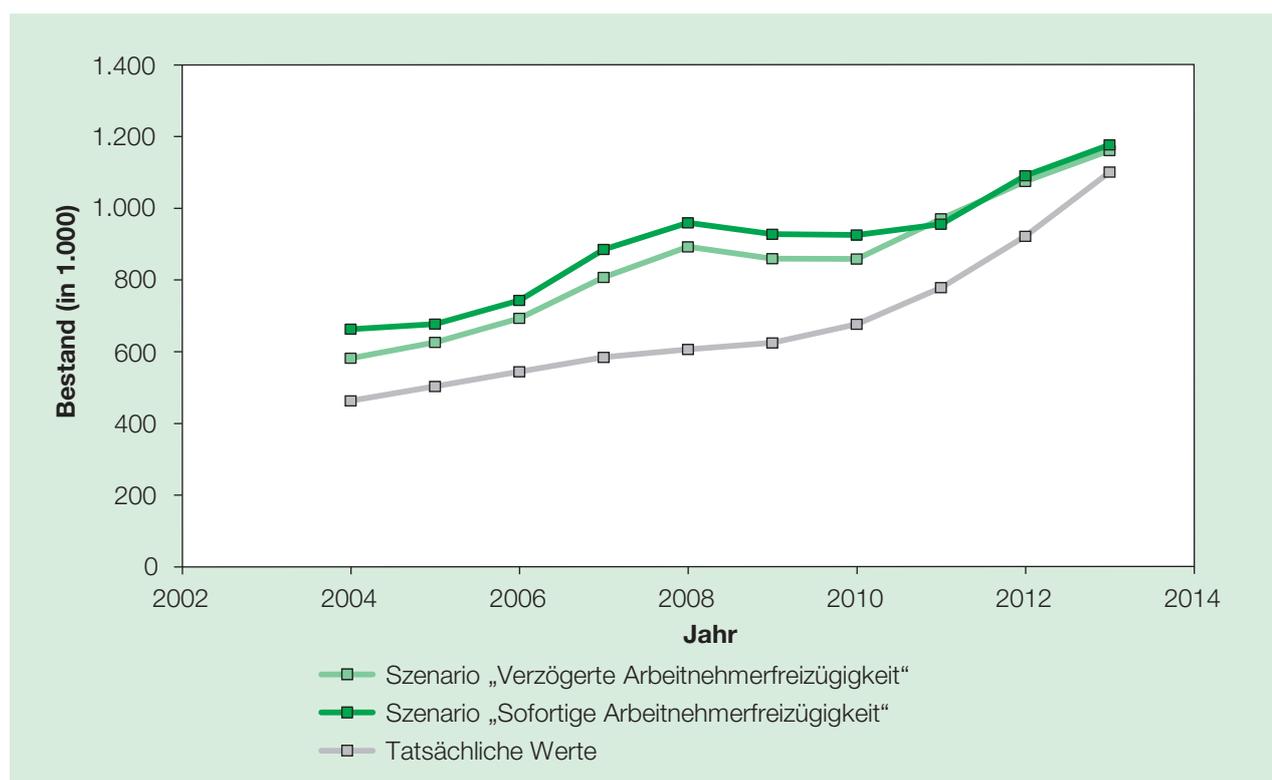
Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Tabelle 4: Tatsächliche Migrationsbestände aus den fünf Ländern in Deutschland

Bestand (in 1.000 Personen)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Polen	292	327	362	385	394	399	419	468	532	610
Rumänien	73	73	73	85	94	105	127	159	205	267
Slowakei	20	22	24	24	24	25	26	30	35	41
Tschechien	30	32	33	34	34	34	35	38	42	46
Ungarn	48	49	52	56	60	61	69	83	107	136
<b>Gesamt</b>	<b>463</b>	<b>503</b>	<b>544</b>	<b>584</b>	<b>606</b>	<b>624</b>	<b>676</b>	<b>778</b>	<b>921</b>	<b>1.100</b>

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2: Simulierte und tatsächliche Migrationsbestände aus Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn in Deutschland



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

### Effekt der verzögerten Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland

Welchen Effekt hatte also die verzögerte Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den Migrationsstrom nach Deutschland? In den ersten Jahren nach Beitritt sind vermutlich weniger Menschen aus den neuen Mitglieds-

staaten nach Deutschland migriert, als dies bei sofortiger Gewährung der Fall gewesen wäre. Betrachtet man den gesamten Zeitraum über zehn Jahre seit Beitritt im Jahr 2004, hat die verzögerte Gewährung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit wohl keinen signifikanten Einfluss auf die gesamte Anzahl an Migranten aus den neuen Mitgliedsstaaten nach Deutschland gehabt.

Allerdings scheint es einen Effekt auf die Zusammensetzung der Migranten gegeben zu haben. So argumentieren einige Ökonomen, dass es Deutschland durch die verzögerte Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit verpasst hat, im selben Maße wie die übrigen Länder von Migration nach der EU-Osterweiterung zu profitieren. CONSTANT (2011) sowie KAHANEC et al. (2010) beschreiben, dass es aufgrund der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit Deutschland nicht wie den übrigen alten EU-Mitgliedern gelang, hochqualifizierte Migranten anzuziehen. Stattdessen migrierten eher Geringqualifizierte, die dann auf dem deutschen Arbeitsmarkt mit geringqualifizierten Migranten aus den Nicht-EU-Ländern konkurrierten. ELSNER und ZIMMERMANN (2013) fügen hinzu, dass Bürger der neuen Beitrittsländer, die in den Jahren nach 2004 in das Vereinigte Königreich migriert sind, im Schnitt sechs Jahre jünger waren als solche, die nach Deutschland migriert sind. Zudem lag der Anteil der Migranten mit tertiärem Bildungsabschluss im Fall des Vereinigten Königreichs um 12 % höher. Verdrängungseffekte auf den einheimischen Arbeitsmärkten der Länder, die die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht ausgesetzt haben, wie sie von der deutschen Politik im Vorfeld der EU-Osterweiterung befürchtet worden waren, gab es dabei durch die Migranten wohl eher nicht [KAHANEC et al. (2010)]. BRENKE et al. (2009) bilanzieren, dass die verzögerte Gewährung in Deutschland einerseits dazu führte, dass es nicht gelang, die benötigten hochqualifizierten Arbeitnehmer anzuwerben und gleichzeitig nicht verhindert werden konnte, dass Geringqualifizierte migrierten.

Insgesamt gelangt man zu dem Fazit, dass sich der auf den ersten Blick enorme Unterschied zwischen prognostizierten und tatsächlichen Migrationsströmen nach der EU-Osterweiterung in der kurzen Frist dadurch erklären lässt, dass sich die deutsche Politik – anders als bei der Erstellung der Prognosen angenommen – dazu entschlossen hat, die Gewährung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für einen Zeitraum von sieben Jahren auszusetzen. Langfristig gesehen hat die verzögerte Gewährung der Freizügigkeit aber wohl nicht zu einer geringeren Zahl an Migranten geführt. Somit ist die Erklärung für die Abweichungen zwischen Prognose und tatsächlichen Zahlen in der langen Frist darin zu suchen, dass sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen z. T. deutlich anders entwickelt haben, als damals abzusehen war.

## Literatur

- BOERI, T. und H. BRÜCKER (2005): Why are Europeans so tough on migrants, *Economic Policy* 20, S. 629–703.
- BRENKE, K., YUKSEL, M. und K. ZIMMERMANN (2010): EU Enlargement under Continued Mobility Restrictions: Consequences for the German Labor Market, in: KAHANEC, M. und K. ZIMMERMANN (2010): *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Springer, Berlin und Heidelberg.
- BRÜCKER, H. und B. SILVERSTOVTS (2006): Estimating and forecasting European migration: methods, problems and results, *Journal for Labor Market Research* 39, S. 35–56.
- CONSTANT, A. (2011): Sizing it up: Labor migration lessons of the EU enlargement to 27, Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Nr. 6119.
- DIW (Hrsg.) (2000): EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, Wochenbericht des DIW Berlin 21/00, DIW Berlin.
- ELSNER, B. und K. ZIMMERMANN (2013): 10 years after: EU enlargement, closed borders, and migration to Germany, Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Nr. 7130.
- FERTIG, M. (2001): The economic impact of EU-enlargement: assessing the migration potential, *Empirical Economics* 26, S. 707–720.
- KAHANEC, M., ZAICEVA, A. und K. ZIMMERMANN (2010): Lessons from Migration after EU Enlargement, in: KAHANEC, M. und K. ZIMMERMANN (2010): *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Springer, Berlin und Heidelberg.
- SINN, H.-W., FLAIG, G., WERDING, M., MUNZ, S., DÜLL, N., HOFMANN, H., HÄNLEIN, A., KRUSE, J., REINHARD, H.-J., und B. SCHULTE (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2, München.

<sup>1</sup> Eine ausführliche Prognose der makroökonomischen Entwicklung war natürlich nicht das Ziel der Studien, vielmehr wurden Projektionen des Status quo vorgenommen.

<sup>2</sup> Möglicherweise ist diese beobachtete Annäherung der mit der Methode von SINN et al. (2001) prognostizierten an die tatsächlichen Bestände auch auf den Einfluss der Wirtschaftskrise und die daraus resultierende hohe deutsche Output-Lücke zurückzuführen. Dass bei dieser Studie lediglich die deutsche Output-Lücke als Indikator für den deutschen Arbeitsmarkt, nicht aber die Arbeitslosenrate im Heimatland berücksichtigt wird, führt dazu, dass die Prognosen erheblich nach unten verzerrt werden.