

5 Auswirkungen einer Liberalisierung der Migration: Der Spezialfall der mittel- und osteuropäischen Länder

Am 1. Mai 2004 traten zehn Staaten der EU bei: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Malta und Zypern. Am 1. Dezember 2007 kamen Bulgarien und Rumänien hinzu und am 1. Juli 2013 folgte Kroatien. Durch diese drei Erweiterungsrunden stieg die Zahl der Mitgliedstaaten der EU von 15 auf 28, die Bevölkerung der EU erhöhte sich um rund 108 Millionen Einwohner*innen und ihre Fläche stieg um rund 1,1 Millionen Quadratkilometer. Die mittel- und osteuropäischen Länder unter den neuen Mitgliedstaaten waren aufgrund der gemeinsamen Erfahrung eines planwirtschaftlichen Systems und die in den 1990er-Jahren erfolgte marktwirtschaftliche Transformation dieser Systeme deutlich ärmer als die bisherigen Mitgliedsländer. Dadurch erhöhten diese Erweiterungsrunden die wirtschaftliche Heterogenität innerhalb der EU wesentlich stärker als die vorangegangenen Erweiterungen um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich (1973), Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) sowie Finnland, Schweden und Österreich (1995). Auch die bereits davor bestehenden strukturellen und institutionellen Unterschiede innerhalb der EU vergrößerten sich durch die Erweiterung nochmals.

Aufgrund ihrer Größe und der durch sie verursachten erheblichen Umstellung in den Migrationsregimen der beteiligten Länder stellen die Aufnahmen neuer Mitgliedstaaten seit 2004 ein wichtiges „natürliches Experiment“ dar. Anhand dessen können die Auswirkungen einer Liberalisierung der Migration auf das Ausmaß und die Struktur internationaler Wanderungsbewegungen sowie die wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmärkte der Send- und Empfängerländer gut analysiert werden. Eine insgesamt recht breite Literatur diskutiert die Auswirkungen der Erweiterung auf das Ausmaß und die Struktur der europäischen Ost-West-Wanderungen sowie auf die Arbeitsmärkte der Empfängerländer. Andere wesentliche Aspekte, wie zum Beispiel ihre Folgen für die Sendeländer, aber auch auf gesamteuropäischer Ebene, sind bisher

dagegen erstaunlich wenig untersucht. Überdies beziehen sich bisherige Überblicksartikel zur Literatur zumeist auf den Zeitraum vor dem endgültigen Auslaufen der Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte (Kahanec 2013; [Zaiceva 2014](#); [Fihel et al. 2015](#); [Kaczmarczyk/Okólski 2008](#)). Nachträgliche Evaluierungen sind dagegen selten.

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die Entwicklungen der europäischen Ost-West-Migration im Zeitraum 2004 bis 2019 nach der vollständigen Umsetzung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Neben der Literatur zu den Auswirkungen der Migration auf die Arbeitsmärkte der Empfängerländer erhalten dabei die bisher weniger dicht erforschten Fragen nach den Wirkungen der Migration auf die Sendeländer sowie die regionalen Unterschiede und die Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte besondere Aufmerksamkeit. Zu diesem Zweck beschreiben wir nach einer kurzen Darstellung der theoretischen Grundlagen ([Abschnitt 5.1](#)) und institutionellen Rahmenbedingungen ([Abschnitt 5.2](#)) dieser Erweiterungen in [Abschnitt 5.3](#) zunächst die Entwicklung der europäischen Ost-West-Wanderung in den Jahren 2004 bis 2019. Daran anschließend werden in [Abschnitt 5.4](#) die Auswirkungen der Wanderungen diskutiert, während [Abschnitt 5.5](#) die Ergebnisse zusammenfasst und auf einige Lücken in der Literatur verweist.

5.1 Theorien zu Migration und Wirkungsmechanismen

Unter der Vielzahl der für Migrationsbewegungen maßgeblichen Push- und Pull-Faktoren betonen ökonomische Theorien der Arbeitskräftewanderung vor allem, dass Arbeitskräfte (unter sonst gleichen Bedingungen) von Regionen oder Ländern mit geringen Einkommenserwartungen und/oder hoher Arbeitslosigkeit in Länder mit hohen Einkommenserwartungen und/oder geringer Arbeitslosigkeit wandern ([Lee 1966](#)). Dementsprechend gingen die allermeisten Studien, die vor der Erweiterung geschrieben wurden, von einer Zunahme der Ost-West-Wanderung aus (siehe Huber/Mayerhofer/Palme 2001 für einen Überblick). Das zu erwartende

Ausmaß dieser erhöhten Migration blieb aber bis zuletzt umstritten. Auch hinsichtlich der Auswirkungen dieser Wanderungen auf die wirtschaftliche und die Arbeitsmarktentwicklung der Send- und Empfängerländer kommen unterschiedliche theoretische Ansätze, nicht zuletzt infolge unterschiedlicher A-priori-Annahmen, zu abweichenden Aussagen, sodass es vor der Erweiterung eine erhebliche Unsicherheit über die möglichen Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeit gab.

Neoklassische arbeitsmarkttheoretische Ansätze (etwa [Borjas 1999](#)), die von geschlossenen Volkswirtschaften ausgehen, welche nur schwach in den Weltmarkt eingebunden sind, unterstellen, dass Migration die Löhne in den Empfängerländern tendenziell senkt, während sie diese in den Sendeländern tendenziell erhöht. Laut diesen Theorien führt Migration sowohl zu einer langfristigen Angleichung (Konvergenz) der Einkommen zwischen Ländern als auch zu einer verbesserten Resilienz der Arbeitsmärkte angesichts (asynchroner) kurzfristiger konjunktureller Schwankungen. Die durch Wanderung ausgelösten Effekte könnten in diesen Theorieansätzen aber ebenso gut durch einen intensiveren Außenhandel oder ausländische Direktinvestitionen erzielt werden, indem zum Beispiel die Empfängerländer verstärkt arbeitsintensive Güter aus Sendeländern importieren oder arbeitsintensive Teile ihrer Produktion auslagern. Dementsprechend können in solchen Modellen Außenhandel, Direktinvestitionen und Migrationen einander mit denselben Wirkungen ersetzen.

Neoklassische Außenhandelstheorien (etwa [Gandal/Hanson/Slaughter 2004](#)) gehen hingegen von kleinen offenen Volkswirtschaften aus, die intensiv in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind und deren Preise und Löhne daher vom Weltmarkt diktiert werden. In solchen Wirtschaften können sich – als wesentlicher Unterschied zu arbeitsmarkttheoretischen Ansätzen – die Löhne aufgrund von Zuwanderung nicht ändern. Demnach erfolgt die Anpassung laut diesen Ansätzen über den Außenhandel: Durch die Zuwanderung erhöhen sich vor allem die Produktionsmöglichkeiten von Produkten, die mit einem hohen Arbeitseinsatz (d.h. arbeitsintensiv) produziert werden, sodass die Empfängerländer

von Migration mehr von diesen arbeitsintensiven Produkten exportieren können und die Sendeländer entsprechend weniger. Auch in diesen Theorien gleichen sich die Einkommen in den armen und reichen Ländern an, und Außenhandel, Direktinvestitionen und Migrationen sind Substitute. Bei sehr unterschiedlichen Vorhersagen über die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt kommen beide neoklassischen Theorieansätze zu ähnlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirkungen von Migration auf die Einkommensunterschiede zwischen Sende- und Empfängerländern und den Wechselwirkungen zwischen Migration, Außenhandel und Direktinvestitionen.

Allerdings basieren diese Vorhersagen auf einer Reihe von unrealistischen Annahmen. Modernere ökonomische Ansätze sprechen daher die Annahmen an und weisen auf ihre Konsequenzen hin. Eine der unrealistischen Annahmen besagt, dass alle Güter und Dienstleistungen international gehandelt werden können. Das trifft aber für Dienstleistungen, die am Wohnort der Konsument*innen erbracht werden müssen, nicht zu. Ein Beispiel hierfür ist die 24-Stunden-Betreuung (vgl. [Abschnitt 6.1](#)): Aufgrund der eingeschränkten Mobilität der Konsument*innen der Dienstleistung kann diese Tätigkeit nicht international gehandelt werden. Obschon als Alternative zur Beschäftigung von Migrant*innen für die Pflege vor Ort inzwischen auch in der Altenpflege angedacht wird, die zu betreuenden Älteren in Länder mit geringeren Pflege- und Betreuungskosten zu transferieren, etwa von Deutschland nach Thailand ([Antarctica Journal 2021](#); [Schwiter/Brütsch/Pratt 2019](#)). Allerdings ist klar, dass es im Fall von nicht handelbaren Gütern und Dienstleistungen zu keiner Anpassung der Arbeitsmarktnachfrage über mehr Exporte kommen kann; das bedeutet, dass Migrant*innen, die in den nicht handelbaren Sektoren beschäftigt sind, heimische Arbeitskräfte, die auch dort arbeiten, in stärkerem Ausmaß verdrängen als dies in den handelbaren Sektoren der Fall ist ([Burstein et al. 2020](#)).

Eine andere unrealistische Annahme ist jene der vollständigen Information der Marktteilnehmer*innen über die Marktchancen in anderen Ländern. Neuere, durch eine Vielzahl von empirischen

Untersuchungen bestätigte Außenhandelstheorien ([Felbermayr/Toubal 2012](#); Genc et al. 2012; [Parsons/Winters 2014](#)) gehen daher davon aus, dass Migrant*innen die Exportaktivitäten des Empfängerlandes unterstützen, indem sie das Wissen über die Marktchancen in den Herkunftsländern verbessern und informelle sprachliche, kulturelle und institutionelle Handelsbarrieren überwinden helfen. Gleichzeitig stellen sie auch eine Quelle der Nachfrage für landestypische Erzeugnisse (z. B. Lebensmittel) ihrer Herkunftsländer dar, die Unternehmen im Aufnahmeland der Migrant*innen für profitable Importaktivitäten nutzen können. In diesen Modellen unterstützt daher die Zuwanderung den Außenhandel, sodass zunehmende Migration die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes erhöht.

Eine Folge dieser verbesserten internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist auch, dass sich die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöht und sich die Zugewanderten über steigende Exporte indirekt ihre Arbeitsplätze (zumindest teilweise) selbst schaffen. Dementsprechend sind in diesen Theorien die Auswirkungen von Migration auf den Arbeitsmarkt a priori nicht eindeutig vorhersagbar, sondern hängen von der relativen Stärke gegenläufiger Effekte ab. Zum einen wirkt die Zuwanderung über die Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials tendenziell lohnsenkend bzw. arbeitslosigkeitserhöhend. Zum anderen führen steigende Exporte zu einer höheren Arbeitsnachfrage, was unter sonst gleichen Bedingungen die Löhne anheben bzw. die Arbeitslosigkeit senken sollte.

Eine dritte realitätsfremde Annahme betrifft die mangelnde Berücksichtigung des mit der Migration immer auch verbundenen Wissens- und Technologietransfers sowie von Spezialisierungsvorteilen. Auch diese Annahme wird in der moderneren Außenhandelstheorie aufgelöst, indem angenommen wird, dass heimische Arbeitskräfte insbesondere von gut gebildeten Zuwandernden lernen und es durch Zuwanderung möglich wird, eine größere Zahl an verschiedenen Produkten zu produzieren. Auch in diesen Theorien kann die Zuwanderung von Arbeitskräften zu einer Vergrößerung der Einkommensunterschiede zwischen ärmeren Sendeländern und reicheren Empfängerländern führen, da Migration die

Wettbewerbsfähigkeit der Empfängerländer stärkt ([Di Giovanni/Levchenko/Ortega 2015](#)). Überdies können sich laut diesen Theorien Migration und internationaler Handel auch komplementär zueinander entwickeln.

5.2 Institutionelle Ausgestaltung

Angesichts der verschiedenen theoretischen Vorhersagen, aber auch aufgrund der Größe der Erweiterungen und der erheblichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und institutionellen Unterschiede zwischen den „neuen“ und den „alten“ Mitgliedstaaten waren die Erweiterungen – insbesondere hinsichtlich der zu erwartenden Migration – auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion mit einer Reihe von Hoffnungen wie auch Befürchtungen verbunden ([Meier 2009](#)). Die „alten“ Mitgliedstaaten hofften, angesichts alternder Bevölkerungen, durch Zuwanderung zusätzliche junge und gut ausgebildete Arbeitskräfte zu erhalten, befürchteten aber auch gleichzeitig eine steigende Arbeitsmarktkonkurrenz und damit verbunden sinkende Löhne und steigende Arbeitslosigkeit. Auf Seiten der „neuen“ Mitgliedstaaten gab es hingegen Befürchtungen eines Verlustes an Humankapital, aber auch Hoffnungen auf eine Entlastung der zum Zeitpunkt der Erweiterung in vielen dieser Staaten angespannten Arbeitsmarktlage ([Belke/Hebler 2000, 229](#)). Dazu kamen auf europäischer Ebene noch Befürchtungen hinsichtlich möglicherweise steigender makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes, aber auch die Hoffnung, dass Effizienz und Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte mit einer höheren Migrationswilligkeit steigen werden.

Wohl auch aufgrund dieser wechselseitigen Hoffnungen und Befürchtungen und der bis zuletzt bestehenden Unsicherheiten bezüglich des Ausmaßes sowie der Auswirkungen der zu erwartenden Migrationen einigten sich die damaligen 15 Mitgliedstaaten der EU (EU15) und die zehn Kandidatenländer der Erweiterungsrunde 2004 (EU10) auf Übergangsfristen, die man auch in den späteren Erweiterungen beibehalten hat. Der EU-Beitrittsvertrag sah für die

acht Mittel- und Osteuropäischen Länder, d.h. alle Beitrittsländer der ersten Runde außer Malta und Zypern, Übergangsregelungen vor. Der Übergang in die Freizügigkeit der Arbeitskräfte sollte nach der sogenannten 2+3+2-Formel erfolgen. Laut dieser konnten sich die „alten“ EU- Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Beitritts entscheiden, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte sofort einzuführen oder zunächst auf zwei Jahre auszusetzen. Nach Ablauf dieser Zweijahresfrist bestand die Möglichkeit, die Übergangsfristen um drei weitere Jahre und daran anschließend, wenn dies aufgrund der Arbeitsmarktsituation notwendig erschien, nochmals um zwei Jahre zu verlängern.

In der Erweiterungsrunde 2004 entschieden sich Großbritannien, Schweden und Irland als einzige der EU15-Länder zu einer sofortigen Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Finnland, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland verzichteten 2006 auf den Schutz ihrer Arbeitsmärkte. Die Niederlande und Luxemburg (beide 2007) sowie Frankreich (2008) führten die Freizügigkeit noch während der darauffolgenden Dreijahresfrist ein ([Tabelle 5](#)). Belgien und Dänemark folgten 2009, während Österreich und Deutschland den Arbeitsmarktzugang für Staatsbürger*innen der EU8-Länder erst 2011 liberalisierten. In der Erweiterungsrunde um Bulgarien und Rumänien (EU2) verzichteten nur Finnland und Schweden sowie alle der 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten bis auf Ungarn und Malta auf Übergangsfristen. Dänemark, Griechenland, Spanien und Portugal öffneten ihre Arbeitsmärkte nach 2 Jahren, Italien und Irland folgten 2011. Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Luxemburg, Malta sowie das Vereinigte Königreich schöpften die Übergangsfristen gänzlich aus und öffneten ihre Arbeitsmärkte erst 2013. Bei der Aufnahme Kroatiens verzichteten hingegen 14 der 27 EU-Staaten auf Übergangsfristen, während 13 davon Gebrauch machten. Unter diesen verlängerten Slowenien, Malta und die Niederlande die Übergangsfristen bis 2018. Österreich öffnete seinen Arbeitsmarkt für Kroatien erst 2020 ([Fihel et al. 2015](#)). Das heißt, dass Österreich als einziger EU-Mitgliedstaat in allen Erweiterungsrunden die maximale Frist für einen beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt ausschöpfte.

Tabelle 5: Übergangsfristen für die Arbeitskräftefreizügigkeit nach Erweiterungsländern

	Erweiterung		
	2004 (10 Länder)	2007 (BG, RO)	2013 (HR)
0 Jahre	IE, SE, UK	FI, SE, SK, CZ, CY, PL, SI, EE, LT, LV	DK, FI, IE, PT, SE, HU, SE, SK, CZ, PL, EE, LT, LV, BG
2 Jahre	FI, ES, PT, GR	DK, GR, ES, PT	BE, CY, FR, IT, GR, LU, DE, ES
5 Jahre	IT (2006), LU (2007), NL (2007), FR (2008), BE, DK	IT und IE 2011, HU	SI, MT, NL, UK
7 Jahre	AT, DE	AT, BE, DE, FR, LU, NL, UK, MT	AT

Quelle: [Fihel et al. 2015](#), eigene Recherche. Legende: AT=Österreich, BE=Belgien, BG=Bulgarien, CZ=Tschechien, CY=Zypern, DE=Deutschland, DK=Dänemark, EE=Estland, ES=Spanien, FI=Finnland, FR=Frankreich, GR=Griechenland, HU=Ungarn, IE=Irland, IT=Italien, LT=Litauen, LU=Luxemburg, LV=Lettland, MT=Malta, NL=Niederlande, PL=Polen, PT=Portugal, RO=Rumänien, SE=Schweden, SI=Slowenien, SK=Slowakei, UK=Vereinigtes Königreich.

5.3 Ausmaß und Struktur der Zuwanderung

Eine erschöpfende Darstellung der Auswirkungen dieser unterschiedlichen Handhabung der Arbeitskräftefreizügigkeit auf das Wanderungsgeschehen scheitert oft an der schwierigen Datenlage für international vergleichende Analysen. Denn internationale Datenbasen zum Migrationsgeschehen sind aufgrund unterschiedlicher länderspezifischer Definitionen von Migrant*innen und Migration für Langfristvergleiche oftmals ungeeignet ([Grabowska-Lusinska 2013](#)). So erlaubt zum Beispiel keiner der standardmäßig verfügbaren internationalen Datensätze (von Eurostat, der OECD oder den Vereinten Nationen) eine Analyse der Migration aus den Beitrittsländern nach Irland bzw. in das Vereinigte Königreich für die Jahre vor oder unmittelbar nach 2004 – obwohl die Abwanderung

aus den MOEL nach der Erweiterung 2004 in diese beiden Länder am dynamischsten war. Davor waren jedoch die Migrationen aus den Erweiterungsländern in das Vereinigte Königreich und nach Irland dermaßen gering, dass sie nicht gesondert ausgewiesen wurden.

In einigen neueren Studien werden daher Datensätze verwendet, die fehlende Informationen durch Schätzungen und Interpolationen ergänzen, um einen umfassenden internationalen Vergleich von Migrationstrends zu ermöglichen ([Abel/Sander 2014](#); [United Nations 2017](#)). Im Folgenden wird ein von den Vereinten Nationen ([United Nations, o. J.](#)) zur Verfügung gestellter Datensatz zu den bilateralen Wanderungen in den Jahren 1990 bis 2019 genutzt. Dieser erlaubt eine konsistente Abschätzung der Bestände an Migrant*innen nach Geburtsland bzw. Staatsbürgerschaft für die Jahre 2000, 2005, 2010, 2015 und 2019 für insgesamt 200 Sendende- und Empfängerländer. Er basiert aber in den Fällen, in denen keine entsprechenden nationalen Daten zur Verfügung stehen, auf Schätzungen, weshalb er mit einigen Unsicherheiten behaftet ist.⁵⁷ Dennoch liefert er ein mit anderen Befunden in der Literatur konsistentes Bild der Verschiebungen in den europäischen Migrationsströmen in den letzten zwei Jahrzehnten.

Den Schätzungen der Vereinten Nationen zufolge stieg – konsistent mit den Ergebnissen von Kahanec/Zaiceva/Zimmermann ([2009](#)), Fihel et al. ([2015](#)) und Górny/Kaczmarczyk ([2019](#)) – die Zahl der in den EU15-Ländern wohnhaften Migrant*innen aus den Beitrittsländern im Zeitvergleich deutlich an. Wohnten 2005 noch 2,8 Millionen Migrant*innen aus den 13 Beitrittsländern in

⁵⁷ Abgesehen davon teilt dieser Datensatz auch viele der Schwächen der nationalen Migrationsstatistiken, in denen irreguläre Migration nicht erfasst und allenfalls erst zum Zeitpunkt einer Legalisierung gemessen wird, und in denen auch die Rück- und Weiterwanderung von Migrant*innen nur schlecht gemessen wird, was in weiterer Folge auch zu einer mangelhaften Erfassung temporärer, saisonaler und zirkulärer Migrationsformen führt (dazu [Fassmann/Reeger/Siewers 2009](#) für eine detaillierte Diskussion).

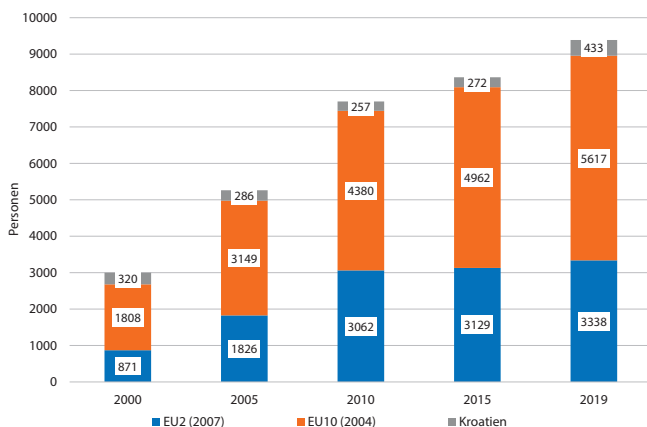
den 15 Mitgliedstaaten (MS) der EU, waren es 2019 bereits rund 9,3 Millionen. Vom gesamten Anstieg entfielen dabei rund 2,5 Millionen auf die EU10-Länder, weitere 1,8 Millionen auf Rumänien und Bulgarien und 150.000 auf Kroatien ([Abbildung 6](#)). Damit entsprach die Zuwanderung aus den EU10-Ländern etwa den kurz vor der Erweiterung erstellten Prognosen. Zum Beispiel gingen Alvarez-Plata/Brücker/Siliverstovs ([2003](#)) von einem langfristigen Zuwachs der aus den EU10-Ländern stammenden Bevölkerung von rund 3,0 Millionen Personen aus. Die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien, für die die genannten Autor*innen mit einem Anstieg der Emigration um rund 500.000 Personen rechneten, lag allerdings deutlich über diesen, vor der Erweiterung gehegten, Erwartungen.

Wie schon vor dem Beitritt stammten auch 2019 etwas mehr als $\frac{2}{3}$ der Migrant*innen aus den EU13 in den EU15-Ländern aus Polen und Rumänien, während kleinere Beitrittsländer wie die baltischen Staaten und Slowenien insgesamt nur 8 Prozent dazu beitrugen. Die höchsten relativen Anstiege wurden allerdings von Migrant*innen aus Bulgarien, Rumänien und den baltischen Ländern registriert. Die Zahl der in den EU15 lebenden Staatsbürger*innen aus diesen Ländern erhöhte sich im Zeitraum 2000 bis 2019 um mehr als das Fünffache, während sich am anderen Ende des Spektrums die Zahl der aus Malta und Zypern bzw. aus Kroatien und Slowenien stammenden Bevölkerung in den EU15-Ländern „nur“ um 40 Prozent erhöhte.

Aufgrund der unterschiedlichen Vorgangsweise der einzelnen Mitgliedstaaten der EU15 bezüglich der Übergangfristen verschoben sich die historisch gewachsenen Migrationsmuster unter den Empfängerländern. Während in den 1990er-Jahren zwei Drittel der Ost-West-Wanderungen in die, an die Beitrittsländer angrenzenden, Länder Österreich und Deutschland erfolgten, ging der Großteil der Zuwanderung aus den EU10-Ländern in den ersten Jahren nach der Erweiterung 2004 in das Vereinigte Königreich und nach Irland. Dadurch wurde das Vereinigte Königreich mit einem Bestand von 1,7 Millionen Zugewanderten aus den Beitrittsländern zum zweitwichtigsten Zielland der Ost-West-Binnenwanderung in

der EU, hinter Deutschland, obwohl es vor der Erweiterung noch eine geringere Zahl an Zuwandernden aus diesen Ländern hatte als Österreich (Abbildung 6).

Abbildung 6: Zuwanderung in die EU15-Länder nach Herkunftsregion und Jahr (in 1000)



Quelle: [United Nations 2020](#), eigene Berechnungen.

Allerdings dürften neben den Übergangsfristen auch weitere Faktoren für diese Verschiebungen maßgeblich gewesen sein. Denn bereits in den Jahren 2005 und 2006 – und damit noch vor dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens – verzeichneten Spanien und Italien aufgrund einer sehr hohen Nachfrage insbesondere nach Arbeitskräften in der Bau- und Landwirtschaft einen deutlichen Anstieg der Zuwanderung aus diesen Ländern. Sowohl die sprachliche und kulturelle Nähe im Fall der Rumänen als auch die geringen Arbeitsmöglichkeiten für Hilfsarbeiter*innen in Rumänien und Bulgarien waren eine Triebfeder für die Abwanderung von vor allem gering qualifizierten Rumän*innen und Bulgar*innen nach Spanien und Italien. Allerdings verloren viele Migrant*innen aus Rumänien und Bulgarien, die meist irregulär aufhältig waren, in

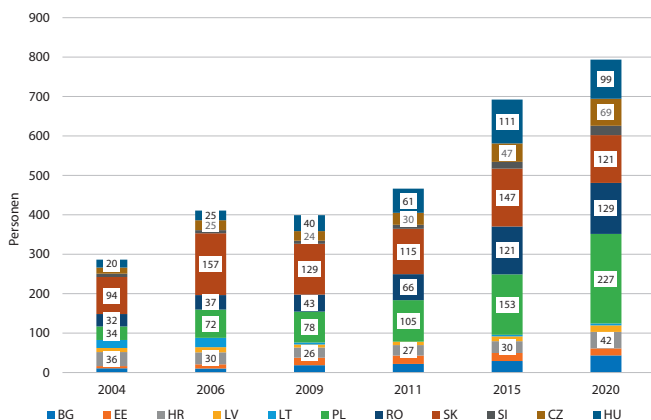
der Finanz- und Wirtschaftskrise von Italien und Spanien 2011/2012 ihre Arbeit ([Martínez 2011](#)). Ein Großteil kehrte in die Heimatländer zurück ([Prada 2015](#)) oder versuchte in den nordeuropäischen Ländern Arbeit zu finden, nach dem Ende der Übergangsregelungen verstärkt auch in Österreich und Deutschland. Trotz allem blieb die aus den Beitrittsländern Rumänien und Bulgarien stammende Bevölkerungszahl in Spanien und Italien mit rund 900.000 respektive 1,3 Millionen Personen im Jahr 2019 hoch. Im Gegensatz dazu wanderten vergleichsweise wenige Migrant*innen aus den Erweiterungsländern nach Schweden, obwohl es, wie Irland und Großbritannien, den EU10-Bürger*innen bereits 2004 keine Zutrittsbarrieren zum Arbeitsmarkt auferlegte. Brücker et al. (2009) machten dafür die höhere Regulierungsdichte und die größere Gewerkschaftsmacht in Schweden verantwortlich, während der flexible angelsächsische Arbeitsmarkt, der noch dazu im Jahr 2004 an Arbeitskräfteknappheit litt, die Zuwanderung zu nützen wusste. Migrant*innen aus den MOEL fanden meist im Niedriglohnssektor Arbeit ([Anderson et al. 2006](#)) und bekamen wenig bis keine staatliche Unterstützung bei ihrer Ankunft im Vereinigten Königreich ([Spencer et al. 2007](#)).

Auch in den Ländern, die auf längere Übergangsfristen setzten, war die Entwicklung unterschiedlich. So verzeichneten etwa Belgien und Luxemburg – allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehend – einen Anstieg der aus den Beitrittsländern stammenden Bevölkerung um das Dreizehn- bzw. Zehnfache, während er sich in Deutschland und Österreich – ausgehend von einem vergleichsweise hohen Niveau – in den Jahren 2000 bis 2019 nach den Schätzungen der Vereinten Nationen um 150 bzw. 70 Prozent erhöhte. Die Ursachen für diese erheblichen länderspezifischen Unterschiede in der Zuwanderung nach der Liberalisierung wurden bis jetzt kaum untersucht.

Eines ist offensichtlich: mit der Freizügigkeit gewann die Ost-West-Migration an Bedeutung. Für die EU15-Länder erhöhte sich, bei allgemein stark steigenden Migrationszahlen, der Anteil der Beitrittsländer an der Bevölkerung zu Lasten der Migrant*innen aus den EU15-Ländern. Die Beitrittsländer verlagerten ihre Emi-

gration auf die EU15-Staaten. Zusätzlich zur Ost-West-Migration verstärkte sich auch das grenzüberschreitende Pendelaufkommen, zum Teil unterstützt durch institutionelle Änderungen (wie z. B. der 24-Stunden-Pflege in Österreich, vgl. [Abschnitt 6.1](#)).

**Abbildung 7: In den Beitrittsländern wohnhafte
Pendler*innen nach Land des Wohnsitzes
(in 1000)**



Quelle: Eurostat. Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zahl der Beschäftigten, die in einem anderen Land arbeiten als dem, in dem sie wohnen.

Insgesamt arbeiteten 2020, laut Arbeitserhebung von Eurostat, fast 800.000 Personen aus den MOEL in einem anderen EU-Land als dem, in dem sie wohnten, nachdem es im Jahr 2004 erst 283.000 waren ([Abbildung 7](#)). Von diesen Arbeitskräften pendelte die Mehrheit in die angrenzenden EU15-Länder (insbesondere nach Österreich und Deutschland). Der größte Teil der Grenzpendler*innen stammt aus Polen (28,6 Prozent), von denen die Mehrheit nach Deutschland pendelte, und aus Rumänien (16,3 Prozent), der Slowakei (16,3 Prozent) sowie Ungarn (12,5 Prozent), von denen die Mehrheit nach Österreich pendelte.

Arbeitsmigration und temporäre Migrationsformen gewinnen an Bedeutung

Abgesehen von den quantitativen Veränderungen seit der EU-Erweiterung wandelte sich auch die Struktur der Ost-West-Wanderung nach Arbeitsmigrationskategorie ([Engbersen/Snel 2013](#)). Einerseits gewannen temporäre und zirkuläre Migrationsformen an Bedeutung, obwohl sie schon vor der Erweiterung ein wesentliches Element der Ost-West-Migration darstellten. Insbesondere die polnische Migration in die EU15 bekam einen transnationalen Charakter, d. h., eine Art zirkuläre Migration mit einem dauernden Hin und Her zwischen dem Heimatland und einem EU15-Mitgliedstaat wurde immer häufiger ([Anacka/Wójcicka 2019](#)). Schätzungen des polnischen statistischen Zentralamtes zufolge wohnten Ende 2010 rund 2 Millionen Pol*innen mit einem permanenten Wohnsitz in Polen vorübergehend im Ausland. Von diesen wohnten 500.000 seit weniger als einem Jahr im Ausland.⁵⁸ In Österreich gehören EU-Binnenmigrant*innen zu den Gruppen mit der geringsten Aufenthaltsdauer ([Huber/Spielauer 2020](#)). In den Jahren 2006 und 2007 kehrten zwischen 40 und 60 Prozent der Migrant*innen aus den Baltischen Staaten innerhalb von einem Jahr in ihr Heimatland zurück ([Hazans/Philips 2009](#)). Diese Rückkehrer*innen sehen sich in ihrem Heimatland oft vor spezifische Probleme gestellt, etwa in Polen, wo sie zwar stärker in den Arbeitsmarkt integriert waren, gleichzeitig aber öfter arbeitslos wurden und für die Arbeit überqualifizierter waren als Personen, die niemals im Ausland gearbeitet hatten ([Anacka/Wójcicka 2019, 15](#)).

Im Gefolge der Liberalisierung des Arbeitsmarktzuganges in die EU15 stieg vor allem der Anteil der Männer im Haupterwerbsalter unter den Migrant*innen ([Fihel et al. 2015](#)). Migrant*innen aus Polen in den EU15-Ländern (alle außer Großbritannien) waren großteils im mittleren Alter (25 bis 39 Jahre alt) und, mit Ausnahme der Zugewanderten nach Italien, Spanien und Luxemburg, überwiegend

⁵⁸ Einschränkung ist hier allerdings festzuhalten, dass gerade in polnischen Statistiken die Zahl der Emigrant*innen stark unterschätzt wird ([Bijak/Koryś 2009](#)).

männlich. Die Geschlechtsstruktur ist ein Indikator dafür, dass es auch auf die Nachfrage nach Arbeitskräften und diesbezügliche Knappheiten in Branchen und Berufen in den diversen Aufnahme-ländern ankommt, und nicht nur auf die Motivation der potenziellen Arbeitskräfte, im Ausland zu arbeiten. Darüber hinaus kommt es auch auf die Qualifikationen der Migrant*innen an.

Insgesamt ist die Ost-West-Migration stärker bipolar, d. h. am unteren und oberen Ende des Qualifikationsspektrums angesiedelt, als der Schnitt der Migrant*innen ([Holland et al. 2011](#)). Die Migrant*innen aus den Beitrittsländern sind, relativ zur Bevölkerung ihrer Heimatländer, sowohl im niedrig qualifizierten als auch im höchst qualifizierten Bildungsbereich überproportional stark vertreten. Insgesamt sind sie aber im Vergleich zu den aus Drittstaaten Zugewanderten deutlich besser qualifiziert, während sie relativ zu den aus EU15-Ländern stammenden Migrant*innen häufiger ein mittleres Ausbildungsniveau (Matura oder Lehre) aufweisen ([Hierländer et al. 2010](#)). Grenzpendler*innen sind zu über 70 Prozent Männer, mehrheitlich im Alter von 25 bis 44 Jahren, und mit einem mittleren Ausbildungsniveau ([Huber 2012](#)). Insgesamt deuten die Daten und Analysen darauf hin, dass die Zuwanderung seit der Freizügigkeit stark von den Arbeitsmöglichkeiten in den Empfängerländern bestimmt wird.

Die rezent zugewanderten Arbeitsmigrant*innen aus den Beitrittsländern haben höhere Beschäftigungs- und geringere Arbeitslosenquoten als Zugewanderte aus Drittstaaten. Allerdings hatten die Zuwandernden aus der EU13, zumindest in Deutschland und Österreich, in den ersten Jahren nach der Erweiterung auch hohe Selbstständigenquoten, was angesichts der Übergangsfristen bei unselbstständiger Arbeit und gleichzeitiger Dienstleistungsfreiheit, die auch selbstständige Erwerbstätigkeit umfasst, wohl nicht überraschen wird. Diese Tätigkeiten gingen oft mit einer prekären Lebenssituation einher ([Brenke/Yuksel/Zimmermann 2010](#)).

Den Ergebnissen einiger Studien zufolge sind die Zugewanderten aus den Beitrittsländern in den Empfängerländern im Vergleich zu anderen Migrant*innen oftmals für ihre Arbeit überqualifiziert, d. h. in Jobs, die geringe qualifikatorische Anforderungen haben

([De la Rica 2009](#) für Spanien; [Bock-Schappelwein et al. 2009](#) für Österreich; [Joona/Gupta/Wadensjö 2014](#) für Schweden; [Van Klaveren/Tijdens/Visintin 2015](#) für vergleichende Evidenz).

Tabelle 6: Zuwanderung aus den Beitrittsländern nach Österreich nach Zuwanderungsperiode, Alter, Geschlecht, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration 2019

	EU10			EU2		
	Vor Bei- tritt	Über- gangs- fristen	Frei- zügig- keit	Vor Bei- tritt	Über- gangs- fristen	Frei- zügig- keit
Geschlecht						
Männlich	37,9	40,5	47	39,9	47,1	47,7
Weiblich	62,1	59,5	53	60,1	52,9	52,3
Alter bei Migration						
unter 15	31	14,7	15,3	19,7	11	19,8
15 bis 24	30,6	27,3	20,6	33	38,1	20,6
25 bis 39	33,4	44,6	45,3	41,1	34,1	43,9
40+	5	13,3	18,8	6,1	16,8	15,8
Höchste abgeschlossene Ausbildung						
Maximal-ISCED2	12,3	10,9	11	22,3	31,9	33,2
ISCED3+4	48,5	51	48,1	49	46,2	43,9
ISCED5+	39,2	38,1	40,9	28,7	21,8	23
Arbeitsmarktintegration (15 bis 64)						
Erwerbstätigen- quote	70,6	73,8	79,4	74,1	72,2	67,5
Erwerbspersonen	76,4	78,7	84	81	79	77,1

Quelle: Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung 2019, eigene Berechnungen. ISCED (International Standard Classification of Education) steht für die internationale Klassifikation von Bildungsabschlüssen.

In Österreich weisen die Veränderungen in der Zusammensetzung der Zuwanderung nach Geschlecht, Alter und Bildungsgrad vor, zwischen und nach dem Geltungszeitraum der Übergangsfristen einige Besonderheiten auf. Das zeigt eine Sonderauswertung der

Arbeitskräfteerhebung 2019 in [Tabelle 6](#). In dieser wird die Geschlechter-, Alters- und Bildungsstruktur der aus den EU10- bzw. EU2-Ländern Zugewanderten dargestellt und nach dem Zuwanderungszeitpunkt differenziert.

Als Zuwanderungszeiträume werden dabei die Zeit vor dem Beitritt (d. h. vor dem 1.5.2004 für die EU10 und vor dem 1.1.2007 für die EU2), während des Geltungszeitraums der Übergangsfristen (1.5.2004 bis 30.4.2011 für die EU10 und 1.1.2007 bis 31.12.2013 für die EU2) und nach dem Erlangen der Freizügigkeit (ab 1.5.2011 für die EU10 und ab dem 1.1.2014 für die EU2) dargestellt.

Einerseits stieg aufgrund des wachsenden Anteils der Arbeitsmigration der Männeranteil im Haupterwerbsalter nach der Erlangung der Freizügigkeit unter den Migrant*innen aus den Ländern der EU10 und der EU2 (von 37,5 bzw. 39,9 Prozent auf 40,5 bzw. 47,1 Prozent), während sich der Anteil der Jungen (unter 25-Jährige) verringerte. Andererseits schrumpfte der Anteil der gering Qualifizierten aus den EU10 etwas, während er sich bei den Migrant*innen aus den EU2 deutlich erhöhte. Die Zuwanderung aus den EU10 war während der Laufzeit der Übergangsfristen im Wesentlichen auf das mittlere und höhere Bildungssegment (Fachkräfte) konzentriert (ISCED 3 und 4), da sich die Nachfrage in Österreich wegen der selektiven Zuwanderungspolitik auf Fachkräfte beschränkte. Ab der Freizügigkeit entsprach die formale Ausbildungsstruktur der Arbeitskräfte aus den EU10 wieder eher der vor dem EU-Beitritt, allerdings mit einem etwas höheren Akademiker- und geringeren Hilfsarbeiteranteil. Im Gegensatz dazu hatten die Migrant*innen aus den EU2-Ländern vor dem EU-Beitritt einen deutlich höheren Bildungsgrad als während der Übergangsfristen und nach Erlangung der Freizügigkeit – es stieg vor allem der Anteil der gering Qualifizierten, die ja während und vor den Übergangsfristen kaum eine Chance auf Zuwanderung zum Zweck der Arbeit hatten.

Die Migrant*innen, die nach Erlangung der Freizügigkeit nach Österreich zuwanderten, waren im Fall der EU2-Staatsangehörigen schlechter in den Arbeitsmarkt integriert als in den Perioden davor; im Gegensatz dazu konnten Staatsangehörige aus den EU10 ihre Erwerbsintegration verbessern.

5.4 Auswirkungen auf Sende- und Empfängerländer

Die Erfahrung der EU-Erweiterung mit Migrationen ist ein Paradebeispiel für ein natürliches Experiment, mit dem man unterschiedliche Theorien zu den Auswirkungen von Migrationen auf Wirtschaft und Arbeit testen kann. Insbesondere kann anhand dieser Erfahrungen überprüft werden, welche Auswirkungen Migrationen auf Löhne, Arbeitslosigkeit und andere ökonomische Kennzahlen in den Empfänger- und Sendeländern haben; aber auch ob sich infolge von Wanderungen die Einkommensunterschiede zwischen den Sende- und Empfängerländern verringerten oder erhöhten, und in welcher Weise die Ost-West-Migration auf die Funktionsweise der Arbeitsmärkte der EU einwirkte. Leider gibt es zu diesen Fragen wenig rezente Literatur. Wir beziehen uns daher auf das Wenige, das es dazu gibt.

Auswirkungen auf wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmärkte der Empfängerländer

Noch am dichtesten erforscht ist die Frage nach den makro- und mikroökonomischen Auswirkungen der Ost-West-Migration auf die Empfängerländer. In einer rezenten Arbeit untersuchen Kahanec/Pytliková (2016) die Auswirkungen der Ost-West-Migration auf die wirtschaftliche Entwicklung der EU15. Ihren Ergebnissen zufolge verzeichneten EU15-Länder, die in den Jahren 1990 bis 2010 eine hohe Zuwanderung aus den Beitrittsländern hatten, ein stärkeres Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP), insgesamt und auch pro Kopf, sowie ein stärkeres Beschäftigungswachstum als Länder mit einer geringeren Zuwanderung. Die Effekte der Zuwanderung auf die Arbeitsproduktivität waren hingegen negativ.

Damit bestätigen die Forschungsergebnisse zum überwiegenden Teil die Erkenntnisse der früheren Literatur, die auf Basis von makroökonomischen Modellen gewonnen wurden. Ihnen zufolge hat die Ost-West-Wanderung einen relativ deutlichen Effekt auf das BIP. In einigen Ländern mit hoher Zuwanderung war allerdings mit einer steigenden Arbeitslosigkeit zu rechnen. So simulierten Barrell/FitzGerald/Riley (2010) bereits im Jahr 2007 die makroöko-

nomischen Auswirkungen der Migration aus den EU10-Ländern in den Jahren 2004 bis 2006. Wenig überraschend hatten nur die Länder mit einer deutlichen Zuwanderung (Irland und Großbritannien) auch spürbare Auswirkungen. Ihren Ergebnissen zufolge lag die Bruttowertschöpfung im Jahr 2007 in Irland um 0,4 Prozent und in Großbritannien um 0,3 Prozent über dem Niveau, das ohne Zuwanderung zu erwarten gewesen wäre. Die Arbeitslosenquote war hingegen in Irland um einen Prozentpunkt höher als in einem Szenario ohne Zuwanderung, während sie in Großbritannien nur um 0,2 Prozentpunkte anstieg.

Baas/Brücker/Hauptmann (2009) simulierten auf Grundlage der tatsächlichen Migration zwischen 2004 und 2006 die Auswirkungen der Zuwanderung auf das BIP, BIP pro Kopf, die Löhne und die Arbeitslosigkeit in den EU15- und EU10-Ländern. Auch diesen Ergebnissen zufolge stiegen das BIP und das BIP pro Kopf EU-weit kurzfristig um 0,1 Prozent, die Arbeitslosigkeit und die Löhne änderten sich kaum (–0,03 Prozentpunkte bei der Arbeitslosigkeit, –0,07 Prozent bei den Löhnen). Langfristig wird bei gleichbleibenden Löhnen und stagnierender Arbeitslosigkeit sogar ein etwas höherer BIP- und BIP-pro-Kopf-Effekt von 0,2 Prozent errechnet. Diese BIP-Gewinne verteilten sich allerdings ungleichmäßig auf die einzelnen EU-Staaten. Zwar verzeichneten Länder, die einen substanziellen Anteil der Zuwanderung erhielten (Irland und Großbritannien), auch die höchsten Zuwächse des BIP (Irland +0,8 Prozent, Großbritannien +0,5 Prozent), allerdings verringerten sich gleichzeitig auch das BIP pro Kopf (Irland –2,1 Prozent, Großbritannien –0,3 Prozent) sowie die Löhne (Irland –1,6 Prozent, Großbritannien –0,3 Prozent), und die Arbeitslosenquote stieg (in Irland um 0,9 und in Großbritannien um 0,2 Prozentpunkte). Elsner/Zimmermann (2016) kommen zu dem Ergebnis, dass Deutschland besser gefahren wäre, wenn es keine Übergangsregelungen gesetzt hätte, sondern wie das Vereinigte Königreich und Irland sofort die Freizügigkeit gestattet hätte.

Neben diesen gesamtwirtschaftlichen Simulationsmodellen beschäftigten sich in dieser frühen Literatur auch einige mikroökonomische Studien mit den Auswirkungen der Zuwanderung

in den Jahren unmittelbar nach der EU-Erweiterung, insbesondere bezogen auf den britischen und irischen Arbeitsmarkt (Kahanec 2013 für einen Überblick). Die Mehrheit dieser Untersuchungen ([Barrett/Bergin/Duffy 2006](#), [Blanchflower/Saleheen/Shadforth 2007](#), [Gilpin et al. 2006](#)) finden nur geringe Auswirkungen auf die Löhne und die Arbeitslosigkeit, thematisieren aber Teilgruppen auf dem Arbeitsmarkt, für die es spürbare Auswirkungen gibt. So zeigte sich etwa in Irland, dass die EU10-Migrant*innen zwar gut qualifiziert, jedoch in Jobs mit niedrigem Qualifikationsbedarf tätig waren, was den Wettbewerbsdruck auf heimische gering qualifizierte Arbeitskräfte erhöhte. Auch Dustmann/Fabbri/Preston ([2005](#)) weisen für ältere (über 50-jährige) Arbeitskräfte im mittleren Qualifikationssegment einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Zuwanderung nach. Lemos/Portes ([2008](#)) finden weiters, dass eine um einen Prozentpunkt höhere Zuwanderung zu einer um 0,1 Prozentpunkte höheren Jugendarbeitslosenquote führt.

Blanchflower/Shadforth ([2009](#)) analysieren einen etwas anderen Zusammenhang; sie zeigen, dass die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern zwar nur schwache statistisch signifikante Auswirkungen auf das Arbeitslosigkeitsrisiko der Einheimischen hatte, aber die Angst vor einem Verlust des Arbeitsplatzes erhöhte sich. Ihrer Argumentation zufolge führte diese „irrationale“ Angst vor Arbeitsplatzverlusten zu einer exzessiven Lohnzurückhaltung, was zum einen niedrigere Lohnabschlüsse, zum anderen aber auch eine geringere Inflation bedingte.

Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmärkte der Sendeländer

Die Auswirkungen der Emigration auf die Sendeländer wurden in der Literatur deutlich seltener erforscht. Es gibt diesbezüglich einige wenige empirische Untersuchungen. Unter den wenigen deskriptiven Analysen vermerken Kaczmarczyk/Okólski ([2008](#)) sowie Kadziauskas (2007) steigende emigrationsbedingte Arbeitskräfteknappheiten in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten wie zum Beispiel den Gesundheitsberufen in einigen baltischen Ländern

in den Jahren unmittelbar nach der Erweiterung. Sie führen aber die deutlich sinkenden Arbeitslosenquoten in den EU10-Ländern in den Jahren nach 2004 nicht auf die Auswanderung, sondern primär auf die stark verbesserte wirtschaftliche Lage zurück.

Dustmann/Frattini/Rosso (2015) untersuchen die Auswirkungen der Emigration aus Polen auf die im Inland verbliebenen Arbeitskräfte im Zeitraum 1998 bis 2004, und Elsner (2013a, 2013b) auf die Abwanderung aus Litauen. Das gemeinsame Resultat dieser Studien ist, dass unter den im Heimatland verbliebenen Arbeitskräften vor allem jene Gruppen profitierten, unter denen die Abwanderung besonders ausgeprägt war. In Polen waren dies vor allem Personen mit mittleren Qualifikationen, die höhere Löhne erzielen konnten. In Litauen stiegen vor allem die Löhne der jüngeren Arbeitskräfte und der Männer generell. Die Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau sind jedoch sehr unterschiedlich. In Polen war der Effekt gering und statistisch nicht signifikant; in Litauen stieg das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau hingegen substantiell (um 0,6 Prozent). Kasnauskienė/Verbraite (2014) bestätigen diese Ergebnisse für Litauen. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Emigration aus Litauen in den Jahren 2001 bis 2013 die Löhne statistisch signifikant erhöhte und dass sich überdies die Arbeitslosenquote verringerte.

Unter den etwas zahlreicheren Modellsimulationen deuten die älteren Ergebnisse durchwegs auf wachstumsmindernde, aber arbeitsmarktentlastende Effekte der Emigration. Barrell/FitzGerald/Riley (2010) zufolge führte die Abwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zu einer Verringerung des BIP-Wachstums (um zwischen 0,4 Prozent in Litauen und 0,1 Prozent in Tschechien), aber auch zu einer um zwischen 0,8 (Litauen) und 0,1 (Tschechien) Prozentpunkte geringeren Arbeitslosenquote. Laut Baas/Brücker/Hauptmann (2009) verzeichneten Länder mit einer hohen Abwanderung, wie zum Beispiel Polen und die Slowakei, Rückgänge im BIP (Polen -0,9 Prozent, Slowakei -0,5 Prozent) aber Zuwächse bei den Löhnen (Polen und Slowakei jeweils 0,4 Prozent) und Rückgänge in den Arbeitslosenquoten (Polen und Slowakei jeweils -0,6 Prozentpunkte).

Caliendo et al. (2017) nutzen in einer der wenigen rezenten Untersuchungen ein eigens für den Fall der EU-Erweiterung erstelltes und kalibriertes dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für mehrere Länder, um die wirtschaftlichen Auswirkungen von Handels- und Arbeitsmarktintegration zu untersuchen und zu quantifizieren. Dieses Modell erlaubt auch eine Analyse der Verteilungswirkungen des Warenhandels und der Arbeitskräfte-mobilität nach Ländern und Qualifikationen. Den Ergebnissen zufolge waren die neuen Mitgliedstaaten die größten Gewinner der EU-Erweiterung. Im Durchschnitt verzeichneten diese einen Einkommensgewinn von 1,6 Prozent gegenüber einem Benchmark ohne EU-Erweiterung. Die gering qualifizierten Arbeitskräfte profitierten stärker als die höher qualifizierten. Für die Bewohner der EU15-Länder fallen die Einkommensgewinne geringer aus; die gering qualifizierten Arbeitskräfte profitierten zwar von den mit dem EU-Beitritt verbundenen Handelserleichterungen, jedoch brachte die Liberalisierung der Migration für sie gewisse Einkommenseinbußen. Die höher qualifizierten Arbeitskräfte der EU15-Länder zogen hingegen sowohl aus den Handelserleichterungen als auch der Freizügigkeit der Arbeitskräfte Vorteile.

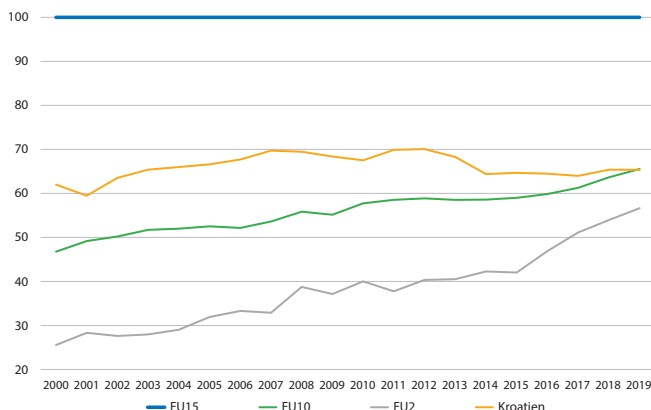
Regionale Arbeitsmarktungleichheiten und Resilienz der Arbeitsmärkte in der EU

Abgesehen von den obigen Effekten auf die Sende- und Empfängerländer wurden von der Migration auch Wirkungen auf die Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte erwartet sowie auf die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten der EU. [Abbildung 8](#) stellt die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten (als Kennzahl zur Lohnhöhe), [Abbildung 9](#) die durchschnittliche Arbeitslosenquote und [Abbildung 10](#) die Erwerbstätigenquote dar.

Diese Kernkennzahlen der Arbeitsmarktentwicklung dokumentieren die langfristige wirtschaftliche Annäherung der Beitrittsländer an das Niveau der EU15-Länder, die in vielen Studien nachgewiesen wurde ([Landesmann/Székely 2021](#)). So erhöhten sich, trotz der durchgängig erheblichen länderweisen Unterschiede

innerhalb der Gruppen, die durchschnittlichen Löhne (zu einheitlichen Preisniveaus) in den EU10-Ländern von 46,7 Prozent des Niveaus der EU15-Länder im Jahr 2000 auf 65,5 Prozent im Jahr 2019. In den EU2-Ländern stiegen die Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten im selben Zeitraum von 25,6 Prozent des Durchschnitts der EU15-Länder auf 56,6 Prozent, und in Kroatien kam es zu einem Anstieg von 62 Prozent des EU15-Durchschnitts auf 65,4 Prozent ([Abbildung 8](#)).

Abbildung 8: Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigten in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020 (EU15=100)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Auch die Arbeitslosenquoten konvergierten zwischen Beitrittsländern und EU15-Ländern. Nachdem sie in den Beitrittsländern im Jahr 2000 noch um zwischen 8,7 Prozentpunkte (Kroatien) und 4,5 Prozentpunkte (EU10-Länder) höher waren als in den EU15-Ländern, lagen sie 2019 bereits unter dem Niveau der EU15-Länder ([Abbildung 9](#)).

Einzig bei den Erwerbstätigenquoten lassen sich Konvergenzprozesse nur für Kroatien und die EU10-Länder festmachen, die

ihren Abstand zu den EU15-Ländern in den Jahren 2000 bis 2019 um 5,5 bzw. 3,3 Prozentpunkte verringerten, während die EU2-Länder im Jahr 2000 in etwa gleich hohe Erwerbstätigenquoten hatten wie die EU15-Länder, aber 2019 um 2,3 Prozentpunkte hinter diesen lagen.

Landesmann/Vidovic (2021) verfassten eine deskriptive Analyse des Zusammenhangs zwischen diesem Konvergenzprozess und der Emigration aus den Beitrittsländern. Sie argumentieren, dass die Emigration aus den Ländern zwar ein Faktor zur Erklärung dieser Konvergenzprozesse ist, aber gleichzeitig in einen erheblichen Strukturwandel eingebettet war, von welchem vor allem die höher qualifizierten Arbeitskräfte profitierten. Huber/Tondl (2012) analysieren die Auswirkungen der Migration auf die NUTS-2-Regionen⁵⁹ der EU im Zeitraum 2000–2007. Ihre Ergebnisse deuten ebenfalls auf einen nur geringen Einfluss der Migration auf die Konvergenz der regionalen Arbeitslosigkeit in der EU hin; sie weisen allerdings nach, dass Migrationen zur Konvergenz des BIP pro Kopf und der Arbeitsproduktivität beitrugen.

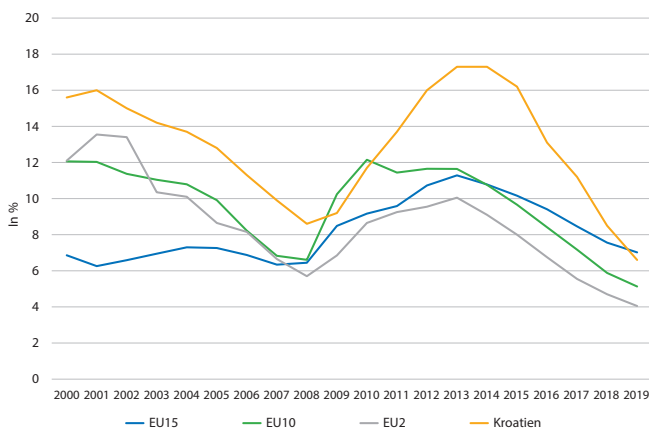
Neben diesen Konvergenzprozessen wurden die Arbeitsmarktentwicklungen in den EU-Ländern im Zeitraum 2000 bis 2019 von erheblichen konjunkturellen Schwankungen geprägt. So stiegen die Arbeitslosenquoten nach den in [Abbildung 9](#) dargestellten Zahlen in der Finanz- und Wirtschaftskrise in allen Regionen der EU deutlich an: In den EU15-Ländern lag der Anstieg bei 2,0 Prozentpunkten, während er in den EU10- und EU2-Ländern 3,8 bzw. 1,2 Prozentpunkte und in Kroatien 0,6 Prozentpunkte ausmachte.

Diese erheblichen und auch unterschiedlich großen Anstiege erhöhten das Interesse an Fragestellungen zur Resilienz der europäischen Regionen und dem Beitrag der Migrationen zu den unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitslosigkeit. Dies war von besonderem Interesse, da eine, zum Großteil in den 1990er-

⁵⁹ NUTS (französisch: Nomenclature des unités territoriales statistiques) ist die Klassifizierung der räumlichen Bezugseinheiten der amtlichen Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die zweite Gliederungsebene (NUTS-2) betrifft in Österreich die Bundesländer.

Jahren geführte, Debatte zu den potenziellen Auswirkungen der europäischen Währungsunion zeigte, dass Migrationen innerhalb der EU deutlich weniger zur Anpassung der regionalen Arbeitsmärkte an konjunkturelle Schwankungen beitrugen als in den USA ([Decressin/Fatás 1995](#)).

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten (in % der Erwerbspersonen) in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020

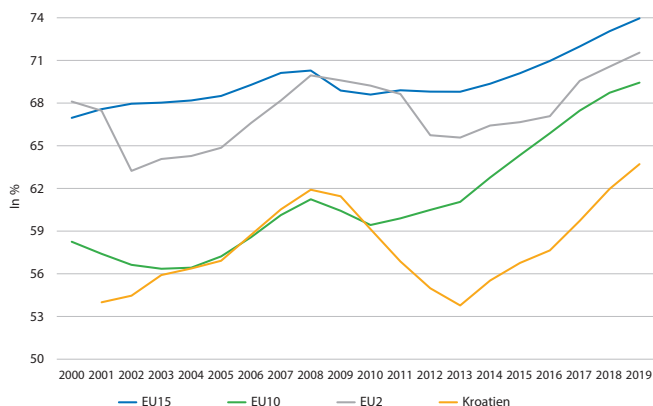


Quelle: Eurostat.

Die in den frühen 2010er-Jahren einsetzende zweite Forschungswelle zu diesem Thema wies aber eine deutlich stärkere Reaktionsfähigkeit der Migration auf konjunkturelle Schwankungen in Europa nach. So zeigen etwa Dao/Furceri/Loungani ([2014](#)) sowie Beyer/Smets ([2014](#)), dass die kurzfristige Reaktion der Arbeitskräftemobilität auf wirtschaftliche Verwerfungen seit der EU-Erweiterung zugenommen hat. Arpaia et al. ([2014](#)) stellen fest, dass die Bedeutung der Mobilität bei der Anpassung der Arbeitsmärkte seit der Finanz- und Wirtschaftskrise zugenommen hat. Huber ([2018](#)) weist eine Korrelation zwischen dem Einsetzen dieser verbesser-

ten Anpassungsfähigkeit der europäischen Arbeitsmärkte und der EU-Erweiterung nach. Insgesamt hat damit die EU-Erweiterung die Resilienz der regionalen Arbeitsmärkte gegenüber konjunkturellen Schwankungen erhöht, weil es nun leichter ist, in einem anderen EU-Land Arbeit zu finden, wenn es im eigenen keine passende gibt.

Abbildung 10: Erwerbstätigenquote (in % der Bevölkerung im Alter von 15–64 Jahren) in den EU15-, EU10- und EU2-Ländern sowie in Kroatien, 2000–2020



Quelle: Eurostat.

5.5 Zusammenfassung

Vergleicht man die in diesem Kapitel zusammengefassten Forschungsergebnisse mit den vor der Erweiterung gehegten wechselseitigen Hoffnungen und Befürchtungen, so bestätigen sich die erwarteten erheblichen Ost-West-Wanderungen nach der EU-Erweiterung. Während die Zuwanderung aus den Beitrittsländern der EU10 in die EU15-Länder etwa den Prognosen entsprach, war die Abwanderung aus den EU2-Ländern allerdings deutlich höher. Die Übergangsregelungen bezüglich der Freizügigkeit der Arbeits-

kräfte, die viele kontinentaleuropäische Länder setzten, lösten eine Verlagerung der Migrationsströme nach dem Vereinigten Königreich und Irland aus. Auch änderte sich aufgrund des steigenden Anteils der Arbeitsmigration an den Migrationsströmen die Zusammensetzung der Ost-West-Migration nach Alter, Geschlecht und Ausbildung.

Während die höhere Zuwanderung nach Großbritannien und Irland zum Großteil der frühzeitigen Liberalisierung der Einwanderung geschuldet ist, gibt es für den Strukturwandel der Ost-West-Migration unterschiedliche Erklärungen. Huber/Bock-Schappelwein (2014) sowie Razin/Whaba (2015) führen die Verschiebung der Bildungsstruktur vor allem auf Unterschiede in den Löhnen von hoch und niedrig Qualifizierten in den Sende- und Empfängerländern sowie auf unterschiedlich großzügige Sozialsysteme in den Aufnahmeländern zurück.

Migrationen lösten zum Teil erhebliche Wohlfahrts- bzw. Wachstumsgewinne für bestimmte Personengruppen in den Sende- und Aufnahmeländern aus. So dürften gering qualifizierte Arbeitskräfte in den Sendeländern zu den größten Gewinnern der Abwanderung von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern zählen, während die Gewinne in den EU15-Ländern vor allem unter den Hochqualifizierten am höchsten gewesen sein dürften. Im Gegensatz dazu kamen die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte in den EU15-Ländern unter Druck. Damit hat sich die Erwartung der Arbeitnehmervertretungen in Österreich bestätigt, die – um Hilfsarbeiter*innen so lang wie möglich vor einer Steigerung des Wettbewerbsdrucks zu schützen – starke Befürworter der Verlängerung der Übergangsregelungen waren.

Die Zuwanderung aus den Beitrittsländern hat die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktsituation in den Jahren hoher Einwanderung negativ beeinflusst, so in Irland in den Jahren 2004 bis 2006 und in Österreich in den Jahren nach 2011, als zusätzlich zu den Migrant*innen noch rund 100.000 Asylwerber*innen zuwanderten. Allerdings waren auch hier je nach Empfängerland unterschiedliche Verteilungseffekte zu verzeichnen. Negative Effekte hatten in den EU15-Ländern im Allgemeinen die niedrig Qualifizierten und

die bereits im Land befindlichen ausländischen Arbeitskräfte zu verzeichnen. Was die Sendeländer betrifft, gibt es diesbezüglich kaum valide Forschungserkenntnisse. Die wenigen verfügbaren Informationen deuten aber ebenfalls auf im Aggregat schwache Lohngewinne und Arbeitslosigkeitsreduktionen hin, dafür aber auf wichtige Verteilungswirkungen. So konnten vor allem junge und höher qualifizierte Arbeitskräfte, die in den Sendeländern geblieben sind, deutliche Lohngewinne erzielen.

Während die Literatur hinsichtlich der Auswirkungen von Migration auf die Sende- und Empfängerländer vor allem die verteilungspolitischen Konsequenzen betont, hat die mit der EU-Erweiterung verbundene Ost-West-Migration aus gesamteuropäischer wirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Sicht eindeutig positive Effekte. Zum einen zeigen alle verfügbaren Ergebnisse, dass durch diese Wanderungen die Arbeitslosigkeit der gesamten Union gesenkt und die Beschäftigung sowie das Einkommen erhöht wurden. Zum anderen dürfte laut den wenigen zu diesem Thema erschienen Studien die Ost-West-Migration nach der EU-Erweiterung die Resilienz der europäischen Arbeitsmärkte gestärkt und die Konvergenztendenzen zwischen den Beitrittsländern und den EU15-Ländern zumindest in manchen Bereichen unterstützt haben.