



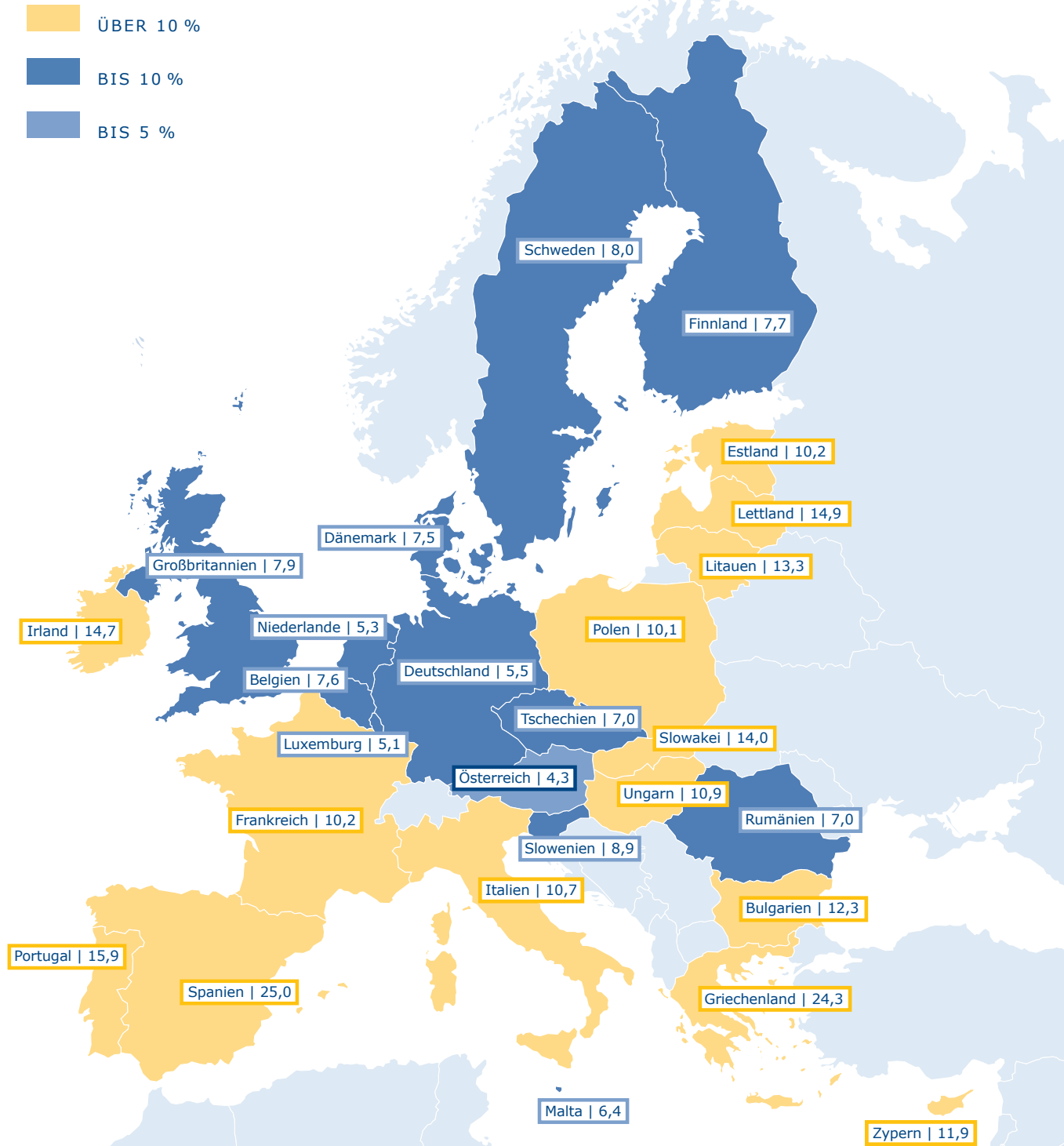
DER EUROPÄISCHE ARBEITSMARKT – ERFOLG DURCH FLEXIBILITÄT UND MOBILITÄT

2

GRENZENLOSE JOBSUCHE:
POTENZIALE DES EUROPÄISCHEN BINNENARBEITSMARKTES

ARBEITSLSENQUOTE IN EUROPA

JAHRESDURCHSCHNITTE (ANGABEN IN PROZENT)



Datenquelle: Eurostat (Labour Force Survey bzw. Arbeitskräfteerhebung), 2012

INHALT

4 	VORWORT	
6 	ZUSAMMENFASSUNG	
8 	EINLEITUNG: EUROPA ZWISCHEN REKORDARBEITSLOSIGKEIT UND FACHKRÄFTEENGPÄSSEN	
9 	WIE MOBIL SIND EUROPÄISCHE ARBEITSKRÄFTE?	
	<i>Wanderungsströme innerhalb der EU.....</i>	<i>9</i>
	<i>Erwerbstätige in anderen EU-Ländern</i>	<i>11</i>
15 	WARUM IST DIE MOBILITÄT IN DER EU NICHT HÖHER?	
	<i>Einflussgrößen auf die Wanderungsentscheidung</i>	<i>15</i>
	<i>Hemmnisse für die Wanderung zwischen den EU-Ländern</i>	<i>17</i>
20 	WIE KANN DIE ARBEITSKRÄFTEMOBILITÄT IN DER EU GESTÄRKT WERDEN?	
23 	WELCHES POTENZIAL HAT DER EU-BINNENARBEITSMARKT?	
25 	FAZIT	
26 	LITERATUR	
27 	AUTOR	

Vorwort

Der Europäische Arbeitsmarkt steht vor großen Herausforderungen. Seit 2008 steigt die Arbeitslosigkeit in Europa nahezu ununterbrochen an und hat seit Ende 2011 historische Ausmaße erreicht. Derzeit sind über 25 Millionen Menschen in Europa arbeitslos und die Tendenz ist weiterhin steigend. Diese Zahlen sind alarmierend, denn sie betreffen die Bürger unmittelbar in ihrem täglichen Leben.

Allerdings haben sich die nationalen Arbeitsmärkte im Verlauf der Krise sehr unterschiedlich entwickelt: Während vor allem die Krisenländer (Spanien, Griechenland, Portugal und Italien) sehr hohe Arbeitslosenquoten von bis zu 21 Prozent haben, verzeichnen Länder wie Deutschland, Österreich, Luxemburg und die Niederlande historisch niedrige Werte von teilweise unter fünf Prozent. Europa steht daher derzeit vor zwei großen Herausforderungen.

Einerseits müssen die Arbeitslosigkeit gesenkt und insgesamt mehr Menschen in Beschäftigung gebracht werden. Sowohl gesamtgesellschaftlich als auch individuell richtet eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit großen Schaden an. Abschlüsse und erworbenes Wissen, die über längere Zeit nicht angewendet werden, gehen zunehmend verloren. Arbeitslosigkeit nimmt den Menschen Perspektiven und erschwert ihnen die Teilhabe an der Gesellschaft. Gleichzeitig belasten die steigenden Sozialausgaben die nationalen Haushalte und hemmen die nationale Wirtschaft. Für die europäische Volkswirtschaft sinken dadurch künftige Wachstumsperspektiven und letztlich auch der Wohlstand.

Eine höhere Beschäftigung in Europa kann nur über strukturelle Reformen der nationalen Volkswirtschaften – vor allem aber der Arbeitsmärkte gelingen. Dabei muss das Ziel sein, den Arbeitsmarkt für möglichst viele Menschen zu öffnen und Chancen und Sicherheit fair zu verteilen. Welche konkreten Reformen für dieses Ziel notwendig sind, muss jedes Land individuell für sich entscheiden. Die Funktionsfähigkeit einer Arbeitsmarktordnung hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab, wie dem Sozialstaatsmodell, der Rolle der Sozialpartner, der Wirtschaftsstruktur und der Kultur einer Gesellschaft – und diese sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Den einen richtigen Weg oder das eine richtige Modell kann es daher nie geben. Der erfolgreiche Reformkurs einzelner Länder kann jedoch für andere Mitgliedsländer als Beispiel – im positiven wie im negativen Sinne – dienen.

Die Erfahrungen des Auslandes können dabei helfen, den Diskussionsprozess im Vorfeld großer Reformen erfolgreich zu gestalten, um alle Akteure einzubinden und mitzunehmen. Sie können Ideen stiften, wie die unterschiedlichen Probleme kreativ gelöst werden können. Und nicht zuletzt können sie natürlich verhindern, dass „Fehler“ – im Sinne unwirksamer Reformmaßnahmen – wiederholt werden.

Der Fokus allein auf die Verfassung der nationalen Arbeitsmärkte wird jedoch nicht genug sein. Gerade vor dem Hintergrund der Eurokrise wird die zweite zentrale Herausforderung sein, die bestehenden Ungleichgewichte zwischen den nationalen Arbeitsmärkten zu verringern. Ein Schlüssel dazu liegt vor allem in einer höheren Bereitschaft der europäischen Bevölkerung, auch über die nationalen Grenzen hinweg nach einem Arbeitsplatz zu suchen.

Durch eine höhere Mobilität der Arbeitnehmer könnten bereits kurzfristig die Probleme der Krisenländer gelindert werden. Denn mit jedem arbeitslosen Bürger, der im Ausland eine passende Stelle findet, wird die heimische Arbeitslosenquote gesenkt und der Wohlfahrtsstaat entlastet. Gleichzeitig wird dadurch die Wirtschaft der boomenden Regionen gestützt und der vor allem für einige Branchen zunehmend spürbare Fachkräftemangel entschärft. Doch nicht nur gesamtgesellschaftlich liegen in einer höheren Arbeitnehmermobilität große Potenziale für die wirtschaftliche Stabilität. Vor allem für die Bürger besteht dadurch die Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit früher zu beenden, Berufserfahrung im Ausland zu sammeln und dadurch die eigene formelle Qualifikation um kulturelle Kenntnisse und eine weitere Sprache zu erweitern.

Flexibilität und Mobilität – das sind entscheidende Erfolgsfaktoren für den Europäischen Arbeitsmarkt und damit die Grundlage für ein wirtschaftsstarke, wohlhabendes und stabiles Europa. Wie können die nationalen Arbeitsmärkte gestärkt werden? Welche Reformen lassen einige Arbeitsmärkte erfolgreicher werden als andere? Wie kann die Jobsuche über nationale Grenzen hinweg erleichtert werden? Die Konrad-Adenauer-Stiftung und das Centre for European Studies halten diese Fragen für zentral und möchten die länderübergreifende Diskussion zwischen Politik, Wissenschaft und den Sozialpartnern vorantreiben. Im Rahmen der Broschürenreihe „Der Europäische Arbeitsmarkt – Erfolg durch Mobilität und Flexibilität“ bieten wir dafür eine Plattform.

Der zweite Teil der Reihe befasst sich mit der Arbeitnehmermobilität in Europa und mit der Frage, wie sie sich im Zuge der letzten Krisenjahre entwickelt hat. Dr. Wido Geis analysiert, welche Faktoren die Entscheidung, für einen Arbeitsplatz in anderes Land umzuziehen, begünstigen bzw. hemmen können. Er zeigt Reformen auf, um die Mobilität zu erhöhen und erklärt welche Effekte von ihnen zu erwarten wären.

Wir wünschen eine interessante Lektüre.



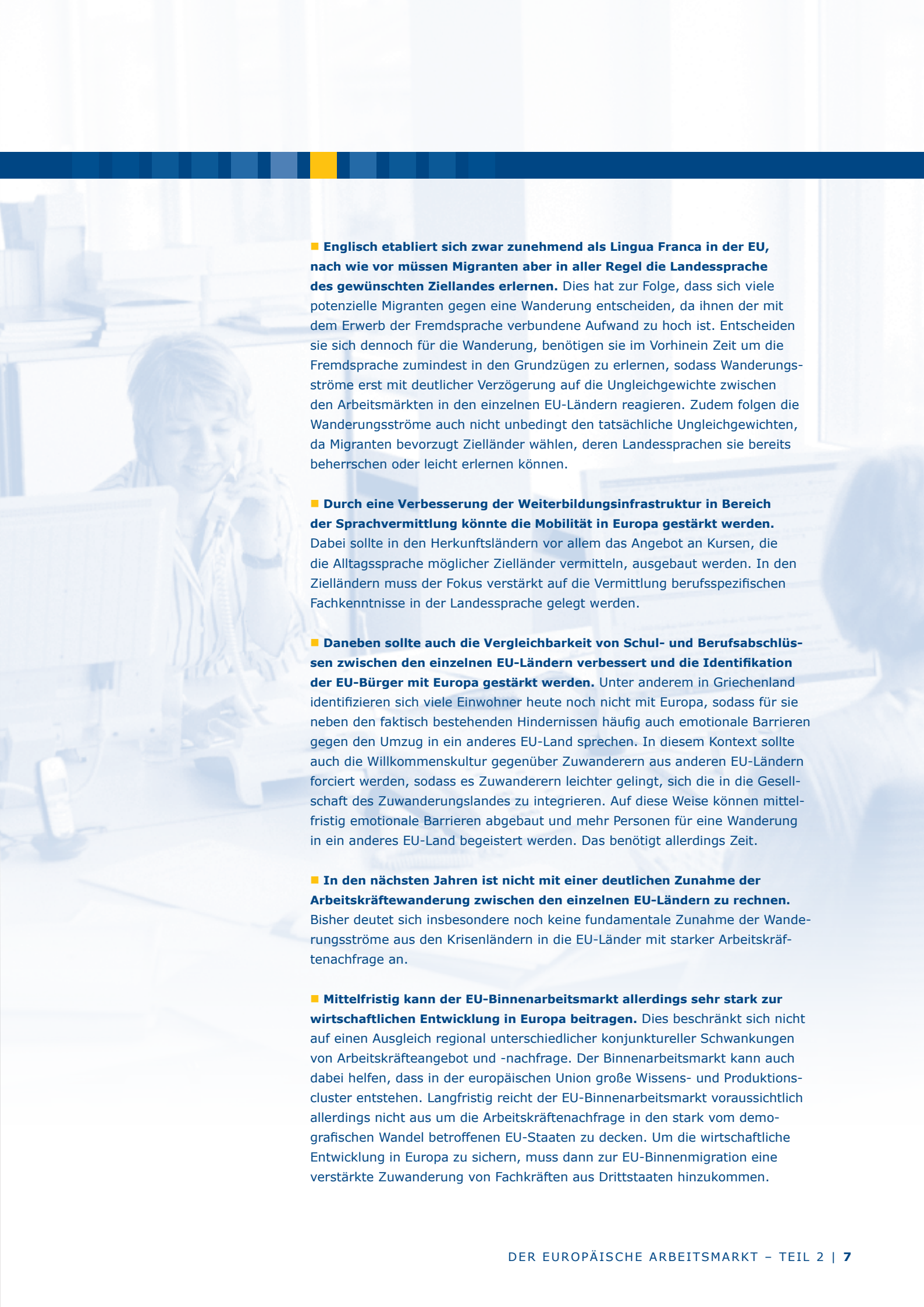
Dr. Michael Borchart



Tomi Huhtanen

Zusammenfassung

- **Die Lage am Arbeitsmarkt unterscheidet sich sehr stark zwischen den EU-Ländern.** Während die Arbeitslosenquoten in Griechenland und Spanien vor dem Hintergrund von Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise auf über 20 Prozent angestiegen sind, haben schwedische, deutsche, luxemburgische und belgische Unternehmen Schwierigkeiten ausreichend qualifiziertes Personal zu finden. In solch einer Konstellation sollte es für Arbeitssuchenden aus den Krisenländern sehr attraktiv sein in die Länder mit einer starken Arbeitskräftenachfrage zu wandern.
- **Dennoch ist die Mobilität zwischen den EU-Ländern gering.** Dies wird bereits daraus deutlich, dass heute noch weniger EU-Bürger in einem anderen EU-Land leben als Mexikaner in den USA. Im Lauf der Krise sind die Wanderungszahlen zwischen den einzelnen EU-Ländern zwar leicht gestiegen. Sieht man von der Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten Bulgarien, Polen und Rumänien ab, sind die Wanderungsströme vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa aber nach wie vor sehr gering. Dabei hat der Anteil der Erwerbstätigen in der EU, die die Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Landes besitzen, in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Allerdings ist bemerkenswert, dass der Anstieg in den Ländern mit besonders großer Arbeitskräftenachfrage unterdurchschnittlich ausgefallen ist. Offensichtlich haben die Ungleichgewichte zwischen den europäischen Arbeitsmärkten also nur begrenzt zu dieser Entwicklung beigetragen.
- **Auch folgen die Wanderungsströme nicht allein der Arbeitskräftenachfrage.** So gab es noch im Jahr 2010 einen massiven Zustrom von Rumänen nach Spanien, obwohl die Arbeitslosigkeit in Spanien wesentlich höher war als in Rumänien. Der Grund hierfür dürfte darin liegen, dass für die Wanderungsentscheidung neben der Arbeitskräftenachfrage auch Lohnniveau und Arbeitsbedingungen eine Rolle spielen und nach wie vor ein Wohlstandsgefälle zwischen den west- und osteuropäischen EU-Ländern existiert. Dabei stehen alle Aussagen zum Wanderungsgeschehen in Europa allerdings unter dem Vorbehalt erheblicher Unsicherheit. So existieren im Rahmen der europäischen Wanderungsstatistik überhaupt erst seit dem Jahr 2009 konsistente Daten zum Wanderungsgeschehen zwischen den EU-Ländern und die vorhandenen Daten weisen bedeutende Lücken auf. Auswanderungszahlen für die drei bedeutendsten Herkunftsländer von EU-Binnenmigranten, Bulgarien, Polen und Rumänien, fehlen bisher vollständig.
- **Neben ökonomischen Faktoren spielen Erwartungen im Hinblick auf die Lebensqualität eine wichtige Rolle für die Wanderungsentscheidung.** Gegen eine Wanderung spricht für viele EU-Bürger vor allem, dass sie ihre Heimat und ihren Freundes- und Bekanntenkreis nicht zurücklassen möchten und ihre Familien nicht über Gebühr strapazieren wollen. Und auch mit Blick auf die Ziellandwahl stehen für viele Migranten kulturelle Faktoren gleichbedeutend neben wirtschaftlichen Erwägungen.
- **Trotz der Arbeitnehmerfreizügigkeit bestehen zudem auch nach wie vor konkrete Hemmnisse für die Wanderung zwischen den einzelnen EU-Ländern.** Ein besonders großes Hindernis stellen die Sprachbarrieren zwischen den einzelnen EU-Ländern dar, aber auch die unterschiedlichen Bildungsabschlüsse machen es wanderungswilligen EU-Bürgern schwer in einem anderen EU-Land eine Stelle zu finden.



■ **Englisch etabliert sich zwar zunehmend als Lingua Franca in der EU, nach wie vor müssen Migranten aber in aller Regel die Landessprache des gewünschten Ziellandes erlernen.** Dies hat zur Folge, dass sich viele potenzielle Migranten gegen eine Wanderung entscheiden, da ihnen der mit dem Erwerb der Fremdsprache verbundene Aufwand zu hoch ist. Entscheiden sie sich dennoch für die Wanderung, benötigen sie im Vorhinein Zeit um die Fremdsprache zumindest in den Grundzügen zu erlernen, sodass Wanderungsströme erst mit deutlicher Verzögerung auf die Ungleichgewichte zwischen den Arbeitsmärkten in den einzelnen EU-Ländern reagieren. Zudem folgen die Wanderungsströme auch nicht unbedingt den tatsächliche Ungleichgewichten, da Migranten bevorzugt Zielländer wählen, deren Landessprachen sie bereits beherrschen oder leicht erlernen können.

■ **Durch eine Verbesserung der Weiterbildungsinfrastruktur in Bereich der Sprachvermittlung könnte die Mobilität in Europa gestärkt werden.** Dabei sollte in den Herkunftsländern vor allem das Angebot an Kursen, die die Alltagssprache möglicher Zielländer vermitteln, ausgebaut werden. In den Zielländern muss der Fokus verstärkt auf die Vermittlung berufsspezifischen Fachkenntnisse in der Landessprache gelegt werden.

■ **Daneben sollte auch die Vergleichbarkeit von Schul- und Berufsabschlüssen zwischen den einzelnen EU-Ländern verbessert und die Identifikation der EU-Bürger mit Europa gestärkt werden.** Unter anderem in Griechenland identifizieren sich viele Einwohner heute noch nicht mit Europa, sodass für sie neben den faktisch bestehenden Hindernissen häufig auch emotionale Barrieren gegen den Umzug in ein anderes EU-Land sprechen. In diesem Kontext sollte auch die Willkommenskultur gegenüber Zuwanderern aus anderen EU-Ländern forciert werden, sodass es Zuwanderern leichter gelingt, sich in die Gesellschaft des Zuwanderungslandes zu integrieren. Auf diese Weise können mittelfristig emotionale Barrieren abgebaut und mehr Personen für eine Wanderung in ein anderes EU-Land begeistert werden. Das benötigt allerdings Zeit.

■ **In den nächsten Jahren ist nicht mit einer deutlichen Zunahme der Arbeitskräftewanderung zwischen den einzelnen EU-Ländern zu rechnen.** Bisher deutet sich insbesondere noch keine fundamentale Zunahme der Wanderungsströme aus den Krisenländern in die EU-Länder mit starker Arbeitskräftenachfrage an.

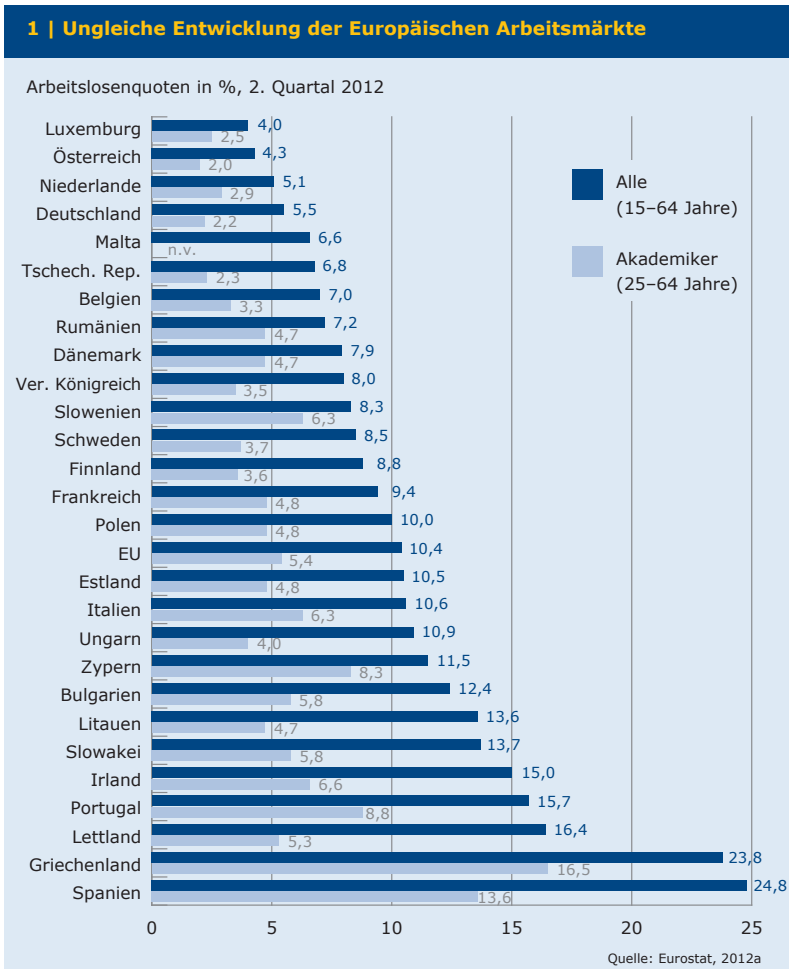
■ **Mittelfristig kann der EU-Binnenarbeitsmarkt allerdings sehr stark zur wirtschaftlichen Entwicklung in Europa beitragen.** Dies beschränkt sich nicht auf einen Ausgleich regional unterschiedlicher konjunktureller Schwankungen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. Der Binnenarbeitsmarkt kann auch dabei helfen, dass in der europäischen Union große Wissens- und Produktionscluster entstehen. Langfristig reicht der EU-Binnenarbeitsmarkt voraussichtlich allerdings nicht aus um die Arbeitskräftenachfrage in den stark vom demografischen Wandel betroffenen EU-Staaten zu decken. Um die wirtschaftliche Entwicklung in Europa zu sichern, muss dann zur EU-Binnenmigration eine verstärkte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten hinzukommen.

Europa zwischen Rekordarbeitslosigkeit und Fachkräfteengpässen

Vor dem Hintergrund von Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise haben sich die Volkswirtschaften der einzelnen EU-Länder in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. Während die Wirtschaftsleistung in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien sehr stark und nachhaltig eingebrochen ist, waren Deutschland, die Niederlande und Österreich kaum betroffen. Dies schlägt sich auch stark auf dem Arbeitsmarkt nieder. So lagen die Arbeitslosenquoten im zweiten Quartal 2012 in Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Österreich bei unter 6 Prozent, wohingegen sie in Griechenland, Irland, Lettland, Portugal und Spanien die 15-Prozentmarke überstiegen. Bei diesem ungenutzten Arbeitskräftepotenzial handelt es sich zu bedeutenden Teilen um hochqualifizierte Fachkräfte. So lag die Arbeitslosenquote unter Akademikern in Spanien bei 13,6 und in Griechenland sogar bei 16,5 Prozent (Abbildung 1).

Einige andere EU-Länder vor allem in Mittel- und Nordeuropa leiden an Fachkräfteengpässen. Eine Untersuchung von Erdmann und Demary (2012) ergab, dass insbesondere Unternehmen in Schweden, Deutschland, Luxemburg und Belgien ihre Produktionsmöglichkeiten nicht voll ausschöpfen können, da ihnen nicht genügend entsprechend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Damit sollte es an sich gerade für gut qualifizierte, junge Menschen auf der Suche nach Arbeit sehr attraktiv sein, innerhalb des EU-Binnenarbeitsmarkts von den südeuropäischen Krisenländern in eines dieser Länder zu wandern. Dennoch führt die Arbeitskräftemigration innerhalb der europäischen Union, wie die Arbeitsmarktzahlen zeigen, bisher kaum dazu, dass regionale Unterschiede in Arbeitskräfteangebot und -nachfrage ausgeglichen werden.

Ziel dieses Beitrags ist es zu klären, warum die wirtschaftlichen Ungleichgewichte nicht zu größeren Wanderungsströmen zwischen den einzelnen EU-Ländern führen und wie die Arbeitskräftemobilität in Europa gesteigert werden könnte. Hierzu wird in einem ersten Schritt ermittelt, welche Aussagen sich auf Basis des verfügbaren Datenmaterials über die Entwicklung der Erwerbsmigration innerhalb der EU in den letzten Jahren treffen lassen. Im zweiten Schritt wird untersucht, welche Faktoren für die geringe Mobilität europäischer Arbeitskräfte verantwortlich sind. In den folgenden Abschnitten wird dann diskutiert, wie sich die Arbeitskräftemobilität in Europa steigern ließe und welches Potenzial der Binnenarbeitsmarkt für die wirtschaftliche Entwicklung in Europa haben kann.



Wie mobil sind europäische Arbeitskräfte?

Wie es um die Mobilität europäischer Arbeitskräfte heute steht, lässt sich nur anhand von Zahlen zum Wanderungsgeschehen beurteilen. Im Optimalfall sollten diese angeben, wie viele Personen in einem Jahr in ein anderes EU-Land gewandert sind, um dort eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die europäische Wanderungsstatistik schlüsselt jedoch nicht nach dem Motiv für die Wanderung auf, sodass für eine Bewertung der Arbeitskräftemigration zusätzlich Beschäftigtenzahlen hinzugezogen werden müssen. Daher wird im Folgenden in einem ersten Schritt dargestellt, was wir über die Wanderungsströme in Europa wissen. Im zweiten Schritt wird untersucht, wie sich die Beschäftigung von Personen aus anderen EU-Ländern in den Ländern mit starker Arbeitskräftenachfrage entwickelt hat.

WANDERUNGSSTRÖME INNERHALB DER EU

Erst seit einigen Jahren gibt es verlässliche Zahlen zum Wanderungsgeschehen in Europa. So wurden die Grundlagen für eine konsistente europäische Wanderungsstatistik 2007 mit der EU-Richtlinie Nr. 862/2007 (Europäische Union, 2007) gelegt. Bis dahin meldeten zwar viele EU-Länder auf Basis eines Gentleman's Agreement Wanderungszahlen an die europäische Statistikbehörde Eurostat. Diese Zahlen waren jedoch aufgrund unterschiedlicher Definitionen kaum miteinander vergleichbar. So reichte in Deutschland etwa in der Regel eine Aufenthaltsdauer von zwei Monaten dafür aus, dass eine Person als Zuwanderer gezählt wurde, wohingegen im Vereinigten Königreich ein Jahr notwendig war. Mit der EU-Richtlinie Nr. 862/2007 wurden insbesondere einheitliche Abgrenzungen für Zu- und Auswanderer, als Personen mit einer (geplanten) Aufenthaltsdauer von jeweils mindestens einem Jahr geschaffen. Da für das Jahr 2008 noch Übergangsregelungen galten, liefert die europäische Wanderungsstatistik erst seit dem Jahr 2009 konsistente und damit interpretierbare Zahlen zum Wanderungsgeschehen in Europa.



„Wir müssen einen europäischen Arbeitsmarkt schaffen, damit es für die Menschen genauso einfach wird, in einem anderen Land zu arbeiten wie zu Hause.“

José Manuel Barroso, Rede zur Lage der Union 2012 am 12.9.2012 in Straßburg

In Abbildung 2 sind die vorliegenden Zahlen zur Abwanderung in andere EU-Länder und zur Zuwanderung aus anderen EU-Ländern für die beiden verfügbaren Jahre 2009 und 2010 dargestellt. Die deutlichsten Veränderungen ergeben sich zwischen diesen beiden Jahren in Litauen, wo sich die Zahl der Auswanderer in andere EU-Länder verfünffacht, in Spanien, wo sie sich vervierfacht, und Portugal, wo sie sich verdoppelt hat. Die Zuwanderung ist mit einer Zunahme um rund ein Viertel in Deutschland am stärksten gestiegen. Litauen, Spanien und Portugal waren besonders stark von der Krise betroffen und hatten eine sehr hohe Arbeitslosigkeit, wohingegen in Deutschland bereits 2010 wieder Engpässe am Arbeitsmarkt herrschten. Die Zahlen zeigen also, dass sich die Wanderungsbewegungen in der EU in den letzten Jahren am Arbeitskräfteangebot orientiert haben, auch wenn die Absolutzahlen vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Ungleichgewichte sehr gering erscheinen.

2 | Wanderungsbewegungen innerhalb der EU

Zuwanderung in und Abwanderung aus den EU-Ländern in 1.000 Personen

	Auswanderung in andere EU-Länder		Zuwanderung aus anderen EU Ländern		Saldo	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
EU-27	kA	kA	kA	kA	kA	kA
Belgien	kA	kA	kA	kA	kA	kA
Bulgarien	kA	kA	kA	kA	kA	kA
Tschechische Republik	21	31	24	20	4	-11
Dänemark	18	18	26	26	7	7
Deutschland	140	117	168	202	28	85
Estland	4	5	2	2	-2	-3
Irland	42	43	23	24	-19	-19
Griechenland	kA	62	kA	64	kA	2
Spanien	32	123	128	159	97	36
Frankreich	kA	48	kA	103	kA	54
Italien	46	41	153	135	107	94
Zypern	kA	1	kA	13	kA	13
Lettland	4	7	1	1	-3	-6
Litauen	14	70	4	3	-10	-66
Luxemburg	8	8	15	16	6	7
Ungarn	8	8	16	kA	8	kA
Malta	5	5	4	5	-1	0
Niederlande	47	kA	66	kA	19	kA
Österreich	29	26	42	44	13	18
Polen	kA	kA	kA	37	kA	kA
Portugal	10	19	18	18	7	-1
Rumänien	kA	kA	kA	kA	kA	kA
Slowenien	3	4	3	3	0	0
Slowakei	3	2	8	7	5	5
Finnland	8	8	13	12	4	4
Schweden	19	20	35	33	16	13
Vereinigtes Königreich	144	136	198	208	54	73

Quelle: Eurostat, 2012b

Allerdings ist die Zahl der Zuwanderer nach Spanien zwischen 2009 und 2010 nicht, wie man erwarten würde gesunken, sondern gestiegen. Grund hierfür ist vor allem, dass die Zuwanderung aus Rumänien, für die keine Auswanderungszahlen vorliegen, nach Spanien deutlich von rund 42.000 auf 60.000 Personen angestiegen ist. Allerdings waren im Vorkrisenjahr 2007 noch 174.000 Rumänen nach Spanien gekommen waren (Eurostat, 2012b). Die Arbeitsnachfrage rechtfertigt eigentlich keine Wanderung von Rumänien nach Spanien. So lag die Arbeitslosenquote 2010 in Rumänien nur bei 7,6 Prozent, in Spanien jedoch bei 20,2 Prozent (Eurostat, 2012a). Auch in Bulgarien und Polen, die in der Zusammenschau der verfügbaren Daten wahrscheinlich mit Rumänien zusammen die Länder mit der höchsten Nettoabwanderung sind, lagen Arbeitslosenquoten mit 9,7 und 10,3 Prozent 2010 nicht weit über dem EU-Schnitt von 9,7 Prozent (Eurostat, 2012a).

ZUWANDERUNG VON HOCHQUALIFIZIERTEN

Auf EU-Ebene wurde die Zuwanderung von hochqualifizierten Beschäftigten aus Drittländern vereinfacht und von Deutschland zum 1. August 2012 in nationales Recht umgesetzt.

■ Blaue Karte EU

Eine auf höchstens vier Jahre befristete Arbeitserlaubnis für Drittstaatenangehörige. Zielgruppe sind Fachkräfte mit Hochschulabschluss, die ein ihrer Qualifikation angemessenes Arbeitsverhältnis mit einer bestimmten Mindest Gehaltsgrenze vorweisen können. Das Prüfungsverfahren ist vereinfacht und beschleunigt. Inhaber der Blauen Karte können bei Fortbestehen ihres Arbeitsverhältnisses nach mindestens zwei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten.

■ Zusätzliche Erleichterungen zur Arbeitsplatzsuche

Qualifizierte Fachkräfte erhalten eine Aufenthaltserlaubnis von 6 Monaten um ein angemessenes Beschäftigungsverhältnis zu finden. Für Absolventen einer deutschen Hochschule gilt direkt nach ihrem Abschluss eine Frist von 18 Monaten.



Dennoch kann man davon ausgehen, dass wirtschaftliche Gründe eine wichtige Rolle für die Auswanderung aus Bulgarien, Polen und Rumänien spielen. So lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2010 in Bulgarien nur bei 4.800, in Rumänien bei 5.800 und in Polen bei 9.300 Euro (Kaufkraftstandards), im EU Schnitt jedoch bei 24.500 und in Spanien bei 22.800 Euro (Eurostat, 2012c). Trotz Krise und hoher Arbeitslosigkeit ist das Wohlstandsniveau in Spanien also immer noch weitaus höher als in Rumänien. Zudem ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen aus Bulgarien und Rumänien in Deutschland und einigen weiteren EU-Ländern mit starker Arbeitskräftenachfrage noch immer durch Übergangsregeln beschränkt. Dadurch bleibt vielen Migranten nur der Weg in Länder wie Spanien, die ihre Arbeitsmärkte bereits vor der Krise geöffnet haben.

Mit Blick auf den europäischen Binnenarbeitsmarkt ist wichtig festzuhalten, dass Arbeitnehmer nicht unbedingt dorthin wandern, wo die Arbeitskräftenachfrage am höchsten ist, sondern dorthin, wo sie die besten Erwerbsmöglichkeiten sehen. Hierfür spielen neben der Arbeitskräftenachfrage vor allem das Lohnniveau und die Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle. Solange es in Europa große Wohlstandsgefälle gibt, kann es vorkommen, dass die Erwerbsmigration teilweise entgegen der Arbeitskräftenachfrage verläuft und sich Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt eher noch verstärken, wie das 2010 im Verhältnis zwischen Rumänien und Spanien der Fall war. Allgemeiner gesagt, können die Wohlstandsgefälle in Europa die ausgleichende Wirkung des EU-Binnenarbeitsmarkts dämpfen.

Unglücklicherweise liefert die europäische Wanderungsstatistik derzeit noch ein so lückenhaftes Bild über die Wanderungsströme in der europäischen Union, dass eine fundierte Aussage über die ausgleichende Wirkung des EU-Binnenarbeitsmarkts kaum möglich ist. Nicht nur liegen nur für die Jahre 2009 und 2010 konsistente Angaben vor, auch fehlen selbst für diese Jahre noch Angaben zu den drei wichtigsten Auswanderungsländern Bulgarien, Polen und Rumänien. Zudem ist eine Differenzierung der Ziel- und Herkunftsländer innerhalb der EU für die meisten Länder nicht möglich. Mit der EU-Richtlinie Nr. 862/2007 wurden nur die Abgrenzungen, nicht aber die Erhebungsmethoden der Wanderungen in den einzelnen Ländern vereinheitlicht. So werden die Wanderungszahlen in Deutschland aus den Einträgen im Melderegister hochgerechnet, wohingegen sie in Großbritannien auf einer repräsentativen Befragung von Reisenden an Flughäfen und Bootsterminals usw. basieren. Damit ergibt sich mit Blick auf die Genauigkeit und vor allem die quantitative Vergleichbarkeit der Daten noch immer eine erhebliche Unsicherheit.

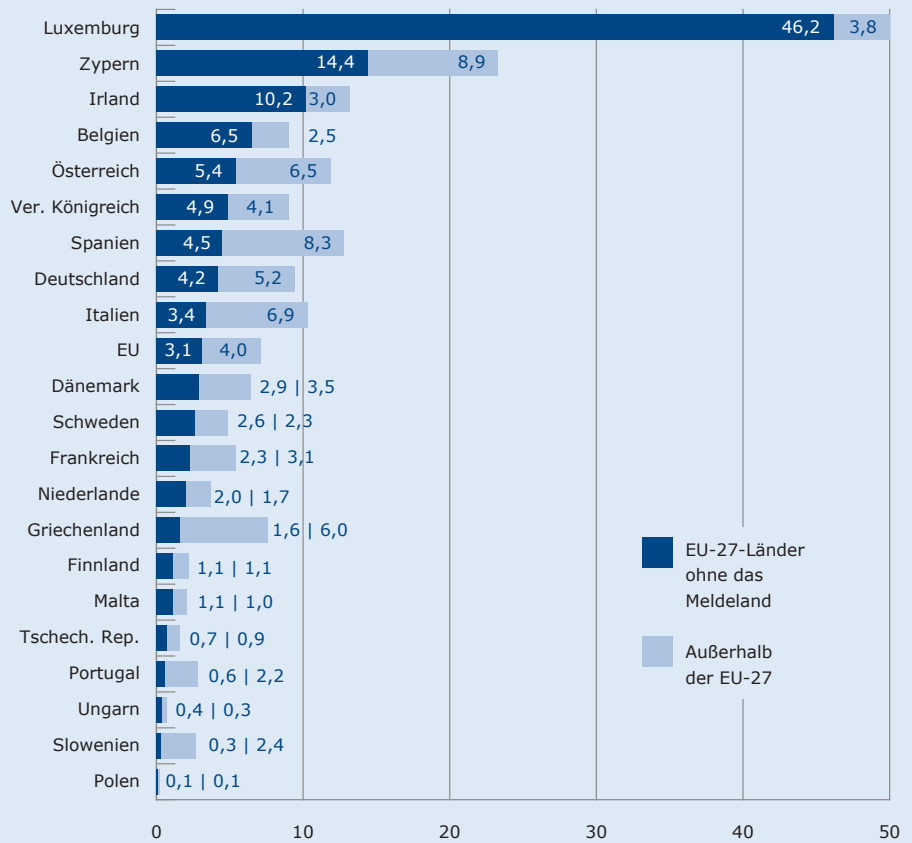
ERWERBSTÄTIGE IN ANDEREN EU-LÄNDERN

Anders als die Wanderungsstatistik basiert die europäische Erwerbsstatistik mit der europäischen Arbeitskräfteerhebung auf einem einheitlichen Erhebungsverfahren und ist so kaum mit Unsicherheiten behaftet. Allerdings weist sie nur die Staatsangehörigkeit der Erwerbspersonen in den einzelnen EU-Ländern, nicht aber deren vormaligen Aufenthaltsort aus, sodass sich aus ihr Wanderungsströme von Erwerbsmigranten in der EU nur indirekt ablesen lassen.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Anteile von Personen mit Staatsangehörigkeiten anderer EU-Länder und von Drittstaaten an den Beschäftigten in den einzelnen EU-Ländern im zweiten Quartal 2012. Im Schnitt über alle EU-Länder hatten 3,1 Prozent der Beschäftigten die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Landes

3 | Nur wenige Ausländer in den EU-Ländern erwerbstätig

Ausländeranteil an den Erwerbstätigen in %, 2. Quartal 2012



Angaben zu Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei fehlen
Quelle: Eurostat, 2012a

und 4,0 Prozent die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates. Zuwanderer von außen spielen für die europäischen Arbeitsmärkte also im Schnitt eine ebenso große Rolle wie Erwerbstätige aus den anderen EU-Ländern. Allerdings gibt es gewaltige Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Ländern. So hat in Luxemburg fast die Hälfte der Arbeitnehmer die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Landes, wohingegen dies in Polen nur auf rund jeden Tausendsten zutrifft. Dabei lässt sich sagen, dass die Anteile von EU-Ausländern an den Beschäftigten insgesamt in den neuen EU-Mitgliedsländern besonders niedrig sind. Die Anteile von Personen aus Drittstaaten an der Gesamtbeschäftigung sind in den südeuropäischen Ländern mit Ausnahme von Portugal besonders hoch, was auf die EU-Außengrenze zurückzuführen sein dürfte.

Die Arbeitsmarktlage spiegelt die Anteile von EU-Ausländern an der Gesamtbeschäftigung kaum wider. So weist das Krisenland Irland mit 10,2 Prozent nach Luxemburg und Zypern den höchsten EU-Ausländeranteil auf. Auch im besonders schwer von der Krise getroffenen Spanien ist der Anteil der EU-Ausländer an der Beschäftigung mit 4,5 Prozent immer noch höher als in Deutschland mit 4,2 Prozent. Dabei muss jedoch angemerkt werden, dass die meisten EU-Ausländer bereits vor Ausbruch der Krise und damit unter völlig anderen Voraussetzungen eine Erwerbstätigkeit in den Krisenländern aufgenommen haben.

REFORMEN DES ZUWANDERUNGSRECHTS



AUFENTHALTS-ERLEICHTERUNG FÜR BERUFSQUALIFIZIERTE

Seit dem 1. August 2012 erhalten Ausländer nach Abschluss einer qualifizierten Betriebsausbildung in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis von einem Jahr um eine der Qualifikation angemessene Beschäftigung zu finden.

ANERKENNUNG VON AUSLÄNDISCHEN BERUFSQUALIFIKATIONEN

Seit dem 1. April 2012 gilt der Rechtsanspruch auf ein Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Abschlüsse nicht mehr nur für EU-Bürger sondern auch für Fachkräfte aus Drittstaaten.

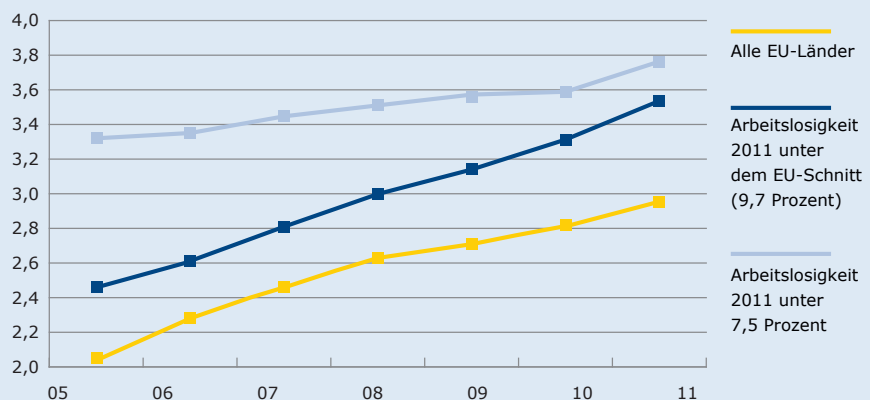
Allerdings ist der Anteil der in anderen EU-Ländern beschäftigten Personen in den letzten Jahren deutlich gestiegen, wie Abbildung 4 zeigt. Lag er 2005 noch bei 2,0 Prozent, so waren es 2011 bereits 3,0 Prozent. Dabei ist jedoch beachtenswert, dass der Anstieg in den Ländern, die heute eine besonders große Arbeitskräftenachfrage aufweisen, unterdurchschnittlich ausgefallen ist. So stieg der EU-Ausländeranteil an den Beschäftigten in den Ländern, die 2011 im Schnitt eine Arbeitslosenquote von unter 7,5 Prozent aufwiesen (Belgien, Deutschland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Österreich und der Tschechischen Republik) nur von 3,3 auf 3,8 Prozent. Das bedeutet, dass die durch die Krise entstandenen Ungleichgewichte an den europäischen Arbeitsmärkten nicht allein maßgeblich dafür gewesen sein können, dass der Anteil der im EU-Ausland tätigen Personen in den letzten Jahren gestiegen ist.

Der Anteil der Personen, die in einem anderen EU-Land leben, ist ohnehin relativ niedrig, wie folgender Vergleich deutlich macht. Von den 502,5 Millionen Personen, die 2011 in der Europäischen Union lebten, waren 16,4 Millionen oder 3,3 Prozent in einem anderen EU-Land geboren (Eurostat, 2012d). In den USA waren 2010 von den 309,4 Millionen Einwohnern 11,7 Millionen oder 3,8 Prozent allein in Mexiko geboren (US Census Bureau, 2012). Dabei ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit eine Grundsäule der Europäischen Union und bereits in den 1960er und 1970er Jahren wurde die Migration in Europa durch die Anwerbung südeuropäischer Gastarbeiter in verschiedenen mittel- und nordeuropäischen Ländern forciert. Hingegen war der Kurs der USA mit Blick auf eine Zuwanderung aus Mexiko immer sehr restriktiv, sodass es für die meisten arbeitssuchenden Mexikaner kaum möglich war auf legalem Wege in die USA einzureisen.

Trotz der Freizügigkeit war die Mobilität innerhalb der Europäischen Union bisher also offensichtlich relativ gering. Und wenn man von der Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten Bulgarien, Polen und Rumänien in die anderen EU-Länder absieht, gibt es auch keine Anhaltspunkte für eine starke Zunahme der Mobilität in den letzten Jahren. So hat sich, bei weiterhin bestehender Nettozuwanderung, die Zahl der Fortzüge aus Spanien zwar zwischen 2010 und 2011 vervierfacht. Setzt man die Gesamtzahl von 123.000 Auswanderern 2011 (Eurostat, 2012b) jedoch ins Verhältnis zur Bevölkerung von rund 46,1 Millionen (Eurostat, 2012e), zeigt sich, dass trotz der starken Auswirkungen der Krise am Arbeitsmarkt nur wenige Personen das Land verlassen haben. Der EU-Binnenarbeitsmarkt trägt also bisher nur in relativ bescheidenem Umfang dazu bei die wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa auszugleichen.

4 | Zunahme der im EU-Ausland arbeitenden EU-Bürger

Erwerbstätige aus dem EU-Ausland in %



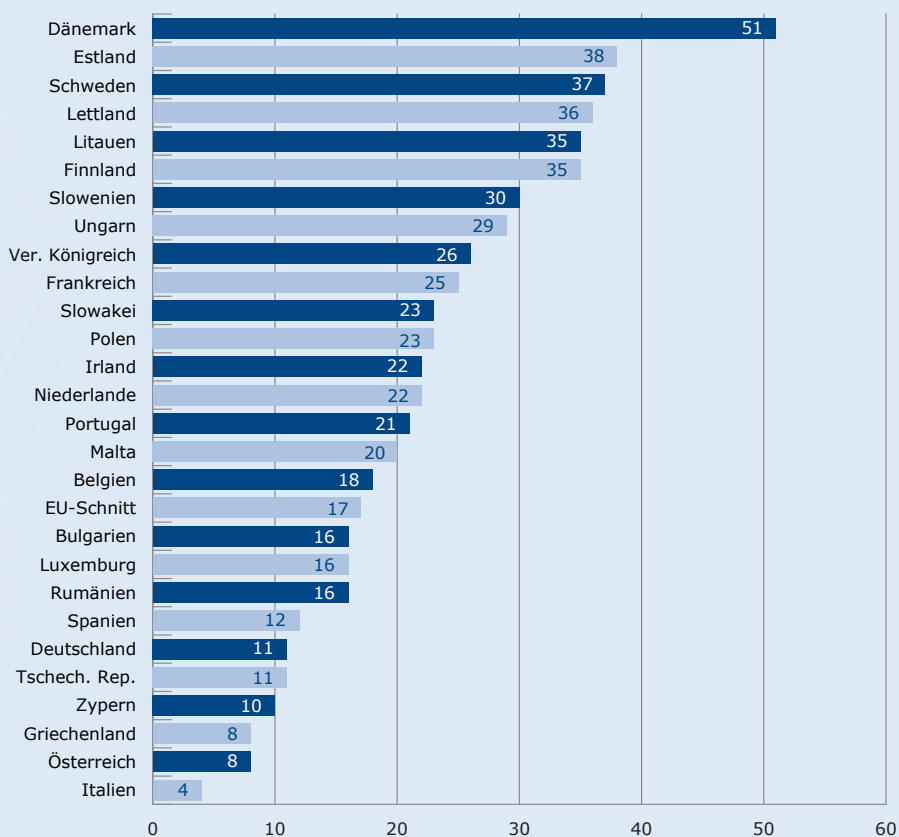
Quelle: Eurostat, 2012a



Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Mobilität in Europa in der näheren Zukunft deutlich steigen wird. So antworteten 2009 in der europaweiten Eurobarometer-Befragung Nr. 337 mit dem Schwerpunkt „geografische und Arbeitsmarktmobilität“ (Eurobarometer, 2010) 17 Prozent der Personen über 15 Jahren, die noch nicht in Rente waren, dass sie damit rechnen, in Zukunft einmal im Ausland zu arbeiten. Das heißt nicht, dass diese Personen bereits konkrete Wanderungsabsichten haben. Nur 25 Prozent von ihnen gaben an, in den nächsten zwei Jahren auswandern zu wollen. Dabei unterscheidet sich die Wanderungsbereitschaft sehr stark zwischen den EU-Ländern. So rechnen in den skandinavischen und baltischen Ländern über ein Drittel der Befragten damit, einmal im Ausland zu arbeiten, wohingegen die Anteile in Griechenland, Italien und Österreich bei unter einem Zehntel liegen, wie Abbildung 5 zeigt. Gerade in den Ländern, deren Arbeitsmärkte besonders stark unter der Krise leiden, ist die Wanderungsbereitschaft bisher offensichtlich besonders niedrig.

5 | Jeder fünfte Europäer kann sich vorstellen im Ausland zu arbeiten

Anteil der Personen, die damit rechnen im Ausland zu arbeiten in %
(Personen über 15 Jahre ohne Rentner)



Quelle: Eurobarometer, 2010

Warum ist die Mobilität in der EU nicht höher?

Warum ist die Mobilität in der EU nicht höher, obwohl die Wanderung in ein anderes EU-Land vor dem Hintergrund der großen wirtschaftlichen Ungleichgewichte vor allem für Arbeitssuchende aus den Krisenländern an sich sehr attraktiv sein müsste? Um diese Frage zu beantworten sind zwei Schritte notwendig. Zuerst soll ermittelt werden, welche Faktoren neben Arbeitskräftenachfrage und Lohnniveau für die Wanderungsentscheidung von Arbeitnehmern entscheidend sind. Im zweiten Schritt wird dann dargestellt, welche konkreten Hemmnisse für die Wanderung von Arbeitnehmern innerhalb der EU bestehen.



„Das Potential für einen echten Europäischen Arbeitsmarkt ist groß.“

László Andor, Fachkonferenz der Europäischen Kommission am 6.9.2012 in Brüssel

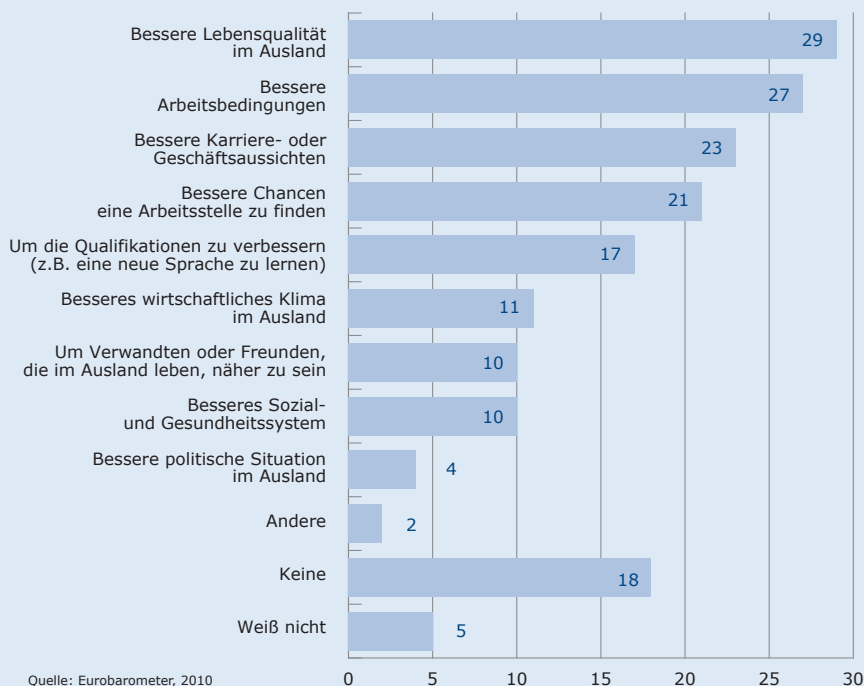
EINFLUSSGRÖSSEN AUF DIE WANDERUNGSENTSCHEIDUNG

Werden die Determinanten von Wanderungsströmen wissenschaftlich untersucht, findet in aller Regel eine Differenzierung zwischen Push- und Pull-Faktoren statt. Dabei werden die Einflussgrößen, die maßgeblich dafür sind, dass eine Person ihr Heimatland verlässt, als Push-Faktoren bezeichnet, und Größen, die die Wahl des Ziellandes bestimmen, Pull-Faktoren genannt. Diese Unterscheidung ist, wie im Folgenden deutlich wird, auch für eine Betrachtung der Wanderungsbereitschaft in Europa hilfreich.

In der bereits genannten Eurobarometer-Befragung Nr. 337 wurden Europäer ab 15 Jahren zu möglichen Push- und Pull-Faktoren für eine Wanderung befragt. Auf die Frage, welche (Push-) Faktoren sie zu einer Auswanderung ermutigen könnten, war eine bessere Lebensqualität im Ausland mit 29 Prozent die häufigste Antwort

6 | Bessere Lebensqualität: Hauptgrund für die Jobsuche im Ausland

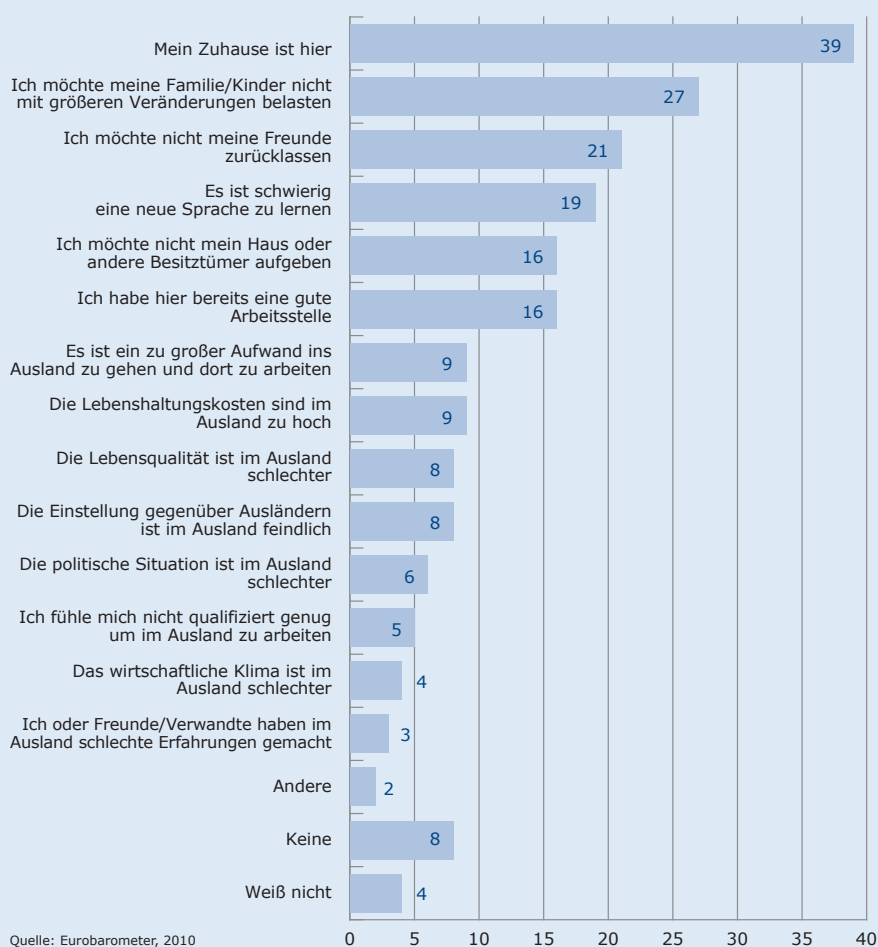
Welche Gründe sprechen dafür, zum Arbeiten ins Ausland zu gehen? (Push-Faktoren)



(Abbildung 6). An zweiter Stelle standen mit 27 Prozent bessere Arbeitsbedingungen, an dritter mit 23 Prozent bessere Karriere- oder Geschäftsaussichten und an vierter mit 21 Prozent bessere Chancen eine Arbeitsstelle zu finden, wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Dies macht deutlich, dass die Lage am Arbeitsmarkt zwar von zentraler Bedeutung dafür ist, ob Europäer sich entscheiden ihr Land zu verlassen, allein entscheidend ist sie jedoch nicht. So ist die Lebensqualität, die von vielerlei Faktoren – neben der wirtschaftlichen Lage unter anderem von klimatischen Gegebenheiten, Freizeitangeboten und dem gesellschaftlichen Zusammenhalt – beeinflusst wird, für Europäer der wichtigste Push-Faktor.

7 | Heimatverbundenheit spricht gegen eine Abwanderung

Welche Gründe würden Sie davon abhalten, zum Arbeiten ins Ausland zu gehen?



Betrachtet man die Entscheidung über eine mögliche Auswanderung, reicht es nicht aus Push-Faktoren im eigentlichen Sinne zu untersuchen, man muss auch Faktoren berücksichtigen, die einer Auswanderung im Weg stehen. Auf die Frage, welche Faktoren sie von einer möglichen Auswanderung abhalten, antworteten in der Eurobarometer-Umfrage nur 16 Prozent, dass sie bereits eine gute Arbeitsstelle hätten, und 8 Prozent, dass die Lebensqualität im Ausland schlechter wäre. Hingegen gaben 39 Prozent an, dass ihr Zuhause hier sei, 27 Prozent, dass sie ihre Familien nicht mit größeren Veränderungen belasten und 21 Prozent, dass sie ihre Freunde nicht zurücklassen möchten. Gegen eine Auswanderung spricht also vor allem ein Gefühl der Heimatverbundenheit und das soziale Netzwerk im Heimatland und nicht etwa die gute wirtschaftliche Lage oder Lebensqualität. (Abbildung 7)

Personen, die angaben, mit einem Umzug ins Ausland zu rechnen, wurden in der Eurobarometer-Umfrage auch nach den präferierten Zielländern und den Gründen für ihre Wahl,

also den Pull-Faktoren, gefragt. Als Zielländer wurden am häufigsten die Vereinigten Staaten (21 Prozent), Großbritannien (16 Prozent), Australien (15 Prozent), Spanien (13 Prozent) und Deutschland (12 Prozent) genannt. Mit 35 Prozent gaben die meisten Befragten als Grund für die Wahl „um mehr Geld zu verdienen“ an. Gute Beschäftigungsmöglichkeiten nannten 21 Prozent. Erwerbs- und Verdienstmöglichkeiten spielen also offensichtlich auch als Pull-Faktoren eine zentrale Rolle. Jedoch sind auch Kultur und Mentalität (von 32 Prozent genannt) und der Lebensstil (von 27 Prozent genannt) sehr bedeutend. Zudem gibt mit 27 Prozent über ein Viertel an, dass die Kenntnis der Sprache des Ziellandes für ihre Entscheidung wichtig sei. (Abbildung 8)

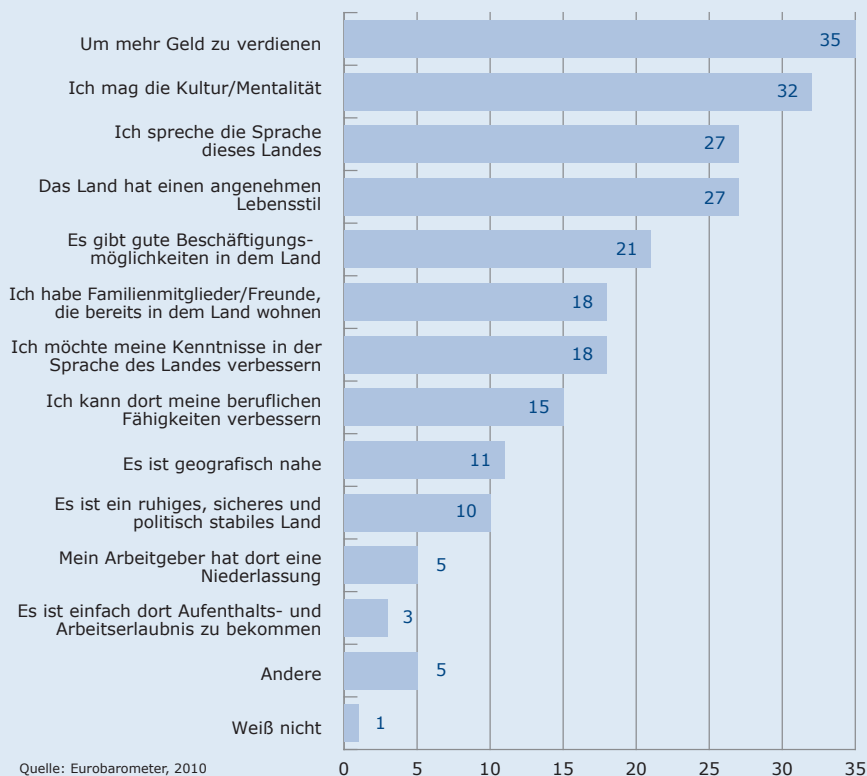
Diese Ergebnisse helfen uns zu verstehen, warum der EU-Binnenarbeitsmarkt bisher nicht stärker dazu beiträgt, Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt zwischen den EU-Ländern auszugleichen. So spielt die wirtschaftliche Lage zwar offensichtlich sowohl als Push- als auch als Pull-Faktor eine zentrale Rolle. Allerdings sind das Einkommensniveau und die Arbeitsbedingungen tendenziell bedeutender als das Stellenangebot. Daraus lässt sich schließen, dass sich EU-Bürger bei ihrer Wanderungsentscheidung stärker am Wohlstandsniveau als an der (aktuellen) Arbeitskräftenachfrage orientieren, was die Zuwanderung von Rumänien nach Spanien 2010 erklärt. Dabei ist allerdings die wirtschaftliche Lage nur ein Faktor unter vielen. So spielen insbesondere Lebensstil, Kultur und Mentalität im Zielland eine wichtige Rolle für die Wanderungsentscheidung. Soll die Mobilität in Europa gestärkt werden, muss also auch das gesellschaftliche Umfeld stimmen.

HEMMNISSE FÜR DIE WANDERUNG ZWISCHEN DEN EU-LÄNDERN

Neben Push- und Pull-Faktoren wurde in der Eurobarometer-Befragung auch untersucht, welche konkreten Hemmnisse die Wanderung von EU-Bürgern verhindern. Auf die Frage, „auf welche Schwierigkeiten sind Sie gestoßen oder erwarten Sie zu stoßen, wenn Sie zum Arbeiten ins Ausland gehen“, antworteten mit 52 Prozent mehr als die Hälfte „mangelnde Sprachkenntnisse“ (Abbildung 9). Am zweithäufigsten wurde „Schwierigkeiten, eine Stelle zu finden“ genannt. Allerdings war der Anteil, der dies angab mit 24 Prozent nur halb so hoch. Alle anderen Antworten waren deutlich seltener.

8 | Bessere Verdienstmöglichkeiten: Entscheidend für die Wahl des Ziellandes

Welche Gründe sprechen dafür, in ein bestimmtes Land zum Arbeiten zu gehen? (Pull-Faktoren)

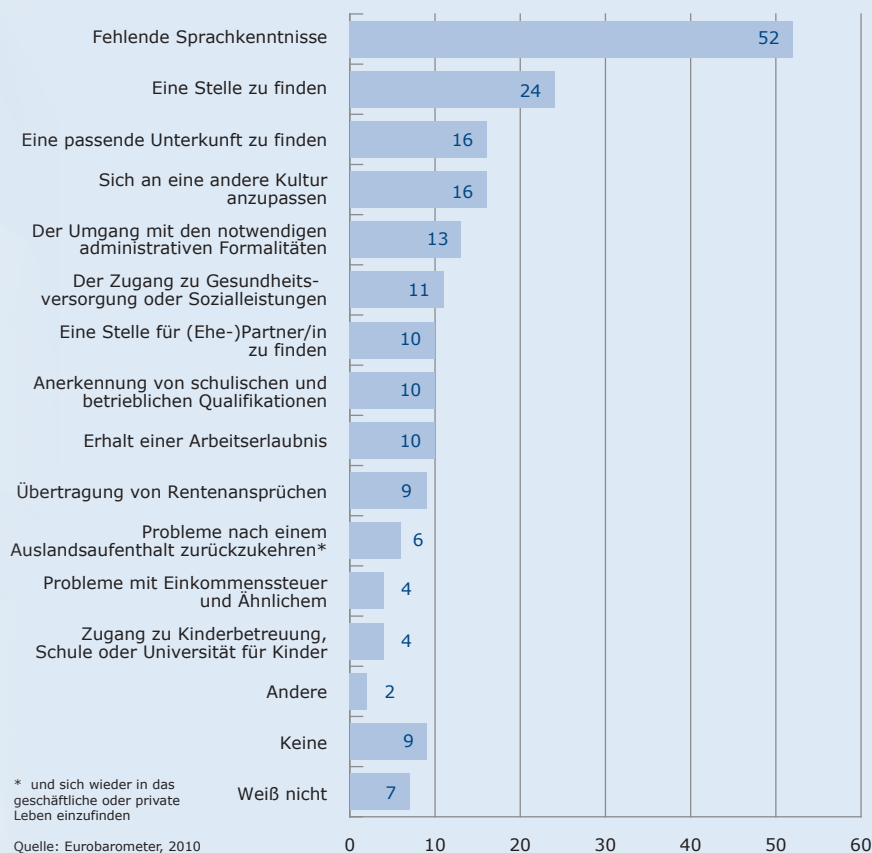


Dass Sprachprobleme die Mobilität in Europa behindern, ist nicht verwunderlich, da die Europäische Union allein über 23 Amtssprachen verfügt und selbst in der europäischen Verwaltung mit Deutsch, Englisch und Französisch drei verschiedene Sprachen verwendet werden. Allerdings hat sich, obwohl (bisher) keine Schritte hin zu einer gemeinsamen Sprache in Europa unternommen wurden, das Englische in vielen Bereichen, etwa der Geschäfts- und Wissenschaftswelt, als Lingua Franca durchgesetzt. Heute sprechen jedoch bei Weitem noch nicht alle Bewohner der Europäischen Union Englisch. Insbesondere in den Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts, wo lange Zeit Russisch Verkehrssprache war und Englisch eher selten gelehrt wurde, ist der Anteil der Englisch sprechenden Bevölkerung noch relativ gering. So gaben in einer EU-Erhebung aus dem Jahr 2007 nur 15 Prozent der Ungarn und 19 Prozent der Rumänen an Englisch zu sprechen (Abbildung 10). Aber auch in allen südeuropä-

ischen Ländern, außer Zypern und Malta, spricht weniger als die Hälfte der Bewohner Englisch. In Spanien liegt der Anteil sogar nur bei einem Drittel. Und selbst wenn

9 | Mangelnde Sprachkenntnisse: Hemmnis für eine Wanderung

Mit welchen Schwierigkeiten rechnen Sie, wenn Sie zum Arbeiten ins Ausland gehen?



Personen über Englischkenntnisse verfügen, bedeutet dies in vielen Fällen noch nicht, dass diese Sprachkenntnisse für die Erfordernisse von Alltag und Beruf ausreichen.

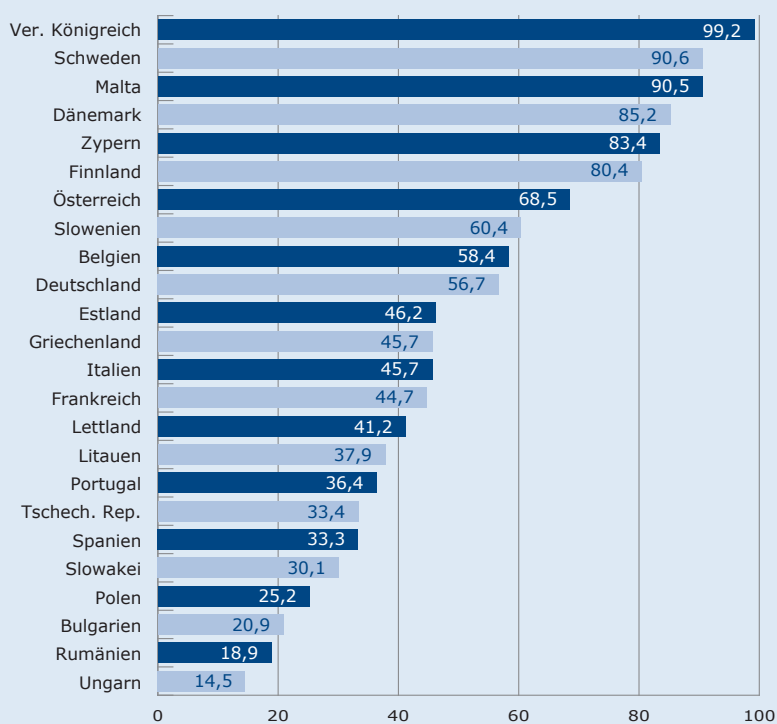
Für wanderungsbereite Europäer bedeutet dies, dass sie in jedem Fall die Amtssprache ihres Ziellandes erlernen müssen. Dies ist in der Regel selbst dann notwendig, wenn sie dort in einem internationalen beruflichen Umfeld tätig werden, in dem ausschließlich Englisch gesprochen wird. So kann die Kommunikation im Alltag, etwa wenn es um die Inanspruchnahme von Handwerkerdienstleistungen geht, meist nur in der Landessprache erfolgen. Dies hat verschiedene Auswirkungen auf die Mobilität in Europa:

1. Viele Erwerbspersonen sind nicht bereit, in ein anderes EU-Land zu wandern, da ihnen der Aufwand für den Spracherwerb zu hoch ist. Dies führt zu einer niedrigen Mobilität.
2. Wenn sich Erwerbspersonen für eine Wanderung entscheiden, wählen sie häufig nur aus Ländern aus, deren Sprachen sie beherrschen oder leicht erlernen können. Dies führt dazu, dass sich Wanderungsströme nicht nach den eigentlichen wirtschaftlichen Ungleichgewichten richten.
3. Bevor Erwerbspersonen in einem anderen EU-Land tätig werden, benötigen sie Zeit, um dessen Sprache zu erlernen oder vertiefen. Wanderungsströme reagieren also nur sehr langsam auf Veränderungen.

Die unterschiedlichen Sprachen sind das bedeutendste aber nicht das einzige Hemmnis für eine stärkere Mobilität in der europäischen Union. Auch bestehen immer noch große Unterschiede zwischen den Bildungssystemen und Abschlüssen in den einzelnen Ländern. Dies geht soweit, dass einzelne Berufsbilder unterschiedlichen Abschlussniveaus zugeordnet sind. So wird etwa die Qualifikation zur (hauptverantwortlichen) Erzieherin für Kindergartenkinder in Deutschland in der Regel im Rahmen einer Berufsfachschule erworben, die dem oberen sekundären Bildungsbereich zuzuordnen ist. In den skandinavischen Ländern wird die gleiche Qualifikation im Rahmen eines Hochschulstudiums, also einer tertiären Ausbildung, vermittelt.

10 | Englischkenntnisse: Nicht überall in Europa verbreitet

Anteil der Englisch sprechenden Bevölkerung in %, 2007



Quelle: Eurostat, 2012f

Auch wenn die Anerkennung von Abschlüssen anderer EU-Länder zumindest in reglementierten Berufen grundsätzlich gewährleistet ist, stellen die unterschiedlichen Abschlüsse dennoch in vielen Fällen eine große Hürde für die Arbeitssuche dar. Insbesondere ist dies der Fall, wenn keine ganz eindeutige Zuordnung zwischen Abschluss und Beruf besteht oder Personen nicht in ihrem erlernten Beruf tätig werden wollen. Dann reicht es für die Stellensuche nicht aus, die Bezeichnungen von Berufen, die im Inland infrage kämen, in die Sprache des Ziellandes zu übersetzen, wenn dies überhaupt möglich ist. So gibt es etwa in den meisten anderen EU-Staaten kein wirkliches Pendant zum in Deutschland weitverbreiteten Abschluss zur Bürokauffrau/zum Bürokaufmann. Vielmehr müssen sich die Arbeitssuchenden damit beschäftigen, welche Anforderungen und Aufgaben mit verschiedenen Berufsbildern, in dem von ihnen angestrebten Tätigkeitsbereich im Zielland verbunden sind. Vor allem wenn mehrere Zielländer infrage kommen, kann dies zu einem enormen Aufwand führen, sodass es nicht verwunderlich ist, dass die Stellensuche in der Eurobarometer-Befragung am zweithäufigsten als Hemmnis genannt wurde.

Sprachbarrieren und unterschiedliche Abschlussarten wirken sich nicht nur negativ auf die Wanderungsbereitschaft aus, sondern senken auch die Arbeitsmarktchancen von Erwerbssuchenden aus anderen EU-Ländern. Zum einen schrecken Personalverantwortliche häufig davor zurück Bewerber einzustellen, die nur eingeschränkt der Landessprache mächtig sind.

Zum anderen ist es für sie in vielen Fällen sehr schwer anhand ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen die Fähigkeiten der Bewerber zu bewerten, sodass sie Inländer mit ihnen geläufigen Abschlüssen bevorzugen. Dies ist in der Regel umso mehr der Fall, je weniger wissensintensiv und global vernetzt die Unternehmen sind.

Wie kann die Arbeitskräftemobilität in der EU gestärkt werden?

Grundsätzlich kann die Arbeitskräftemobilität gesteigert werden, indem bestehende Mobilitätshemmnisse behoben werden und die Rahmenbedingungen für eine Wanderung attraktiver gestaltet werden. Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, ob die Europäische Union nicht eine Einheitssprache bräuchte. Diese würde die Kommunikation in Europa fundamental vereinfachen und könnte so nicht nur die Arbeitskräftemobilität befördern, sondern auch eine viel stärkere europäische Identität schaffen. Allerdings wäre es unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen auf absehbare Zeit utopisch eine europäische Einheitssprache zu fordern. Dies heißt jedoch nicht, dass in Europa keine Schritte in diese Richtung unternommen werden. So intensivieren fast alle EU-Länder die Ausbildung ihrer Kinder in Englisch, sodass immer mehr Menschen in Europa zumindest eine Alltagskommunikation auch in dieser Sprache führen. Da es zudem in der Geschäfts- und Wissenschaftswelt ohnehin schon Verkehrssprache ist, ist es sehr wahrscheinlich, dass Englisch auf lange Sicht immer stärker auch zu einer Alltagsprache in der Europäischen Union werden wird.

In den kommenden Jahren wird es jedoch, wie oben bereits angesprochen, auch weiterhin in den meisten Fällen beinahe unabdingbar sein, dass Migranten die Sprache des Ziellandes erlernen. Da die allermeisten hierfür Sprachkurse in Anspruch nehmen, hat die Weiterbildungsinfrastruktur große Bedeutung für die Arbeitskräftemigration. Dies betrifft sowohl die Herkunftsländer als auch die Zielländer. Dabei sind in den Herkunftsländern vor allem Angebote notwendig, die Kenntnisse der Alltagssprache in möglichen Zielländern vermitteln. In den Zielländern sind vorwiegend weiterführende Kursangebote in der Landessprache erforderlich, die insbesondere die für den jeweiligen Beruf spezifischen Kenntnisse vertiefen.

Die Vergleichbarkeit von Schul- und Berufsabschlüssen, das zweite bedeutende Hemmnis, wird sich mit der Umsetzung des 2008 beschlossenen Europäischen Qualifikationsrahmens in den nächsten Jahren voraussichtlich deutlich verbessern. Mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen werden alle nationalen Bildungsabschlüsse verbindlich acht einheitlichen Niveaustufen zugeordnet (Europäische Union, 2008). Damit werden die Abschlussniveaus europaweit vergleichbar, sodass Arbeitgeber und Bewerber aus unterschiedlichen EU-Ländern in Zukunft besser einschätzen können, ob die Qualifikationen den Anforderungen einer Stelle entsprechen. Allerdings gilt dies nur für das Niveau, nicht aber für die Fachrichtung des Abschlusses, die insbesondere bei beruflichen Abschlüssen von großer Bedeutung ist. Durch eine Ergänzung des Europäischen Qualifikationsrahmens um eine standardisierte Kategorisierung der Abschlussrichtungen, könnte die Funktionalität des EU-Binnenarbeitsmarktes deutlich gesteigert werden. So wäre es nicht nur möglich Abschlüsse aus dem EU-Ausland besser einzuschätzen, mithilfe eines Codes könnten Qualifikationsanforderungen für eine Stelle auch so dargestellt werden, dass sie für Interessenten in allen anderen EU-Ländern ohne Weiteres klar verständlich wären.

Um die Arbeitskräftemobilität in Europa nachhaltig zu stärken, muss der Abbau konkreter Wanderungshemmnisse von einem kulturellen Wandel begleitet werden. Dabei sind zwei Ebenen von Bedeutung. Zum einen ist die Bereitschaft junger Menschen in

■ In sechs Abfrageschritten ermittelt der **Migration-Check der Bundesagentur für Arbeit**, ob Interessierte in Deutschland eine Arbeitserlaubnis brauchen und wie sie eine solche beantragen können. Im Internet unter www.arbeitsagentur.de/migration-check-arbeitnehmer.

■ Die Initiative „**the job of my life**“ unterstützt Jugendliche aus den EU- bzw. EWR-Ländern und der Schweiz bei der Suche nach Ausbildungs- oder Beschäftigungsplätzen in Deutschland. Die Förderung geht während der Ausbildung weiter, unter anderem durch Sprachkurse, umfangreiche Betreuung und finanzielle Unterstützung. Im Internet unter www.thejobofmylife.de.

■ Das Portal www.bq-portal.de bietet umfassende Informationen über die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen. Entscheidungsträger und Antragssteller können ausländische Berufsabschlüsse dadurch schneller bewerten und sich ein besseres Bild über die jeweiligen Qualifikationen machen.

■ Das Portal www.anerkennung-in-deutschland.de informiert über die aktuelle rechtliche Grundlage und die Verfahren der beruflichen Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Vermittelt das Portal Anerkennungssuchende an die für sie jeweils passenden Beratungsstellen weiter.

■ **Der persönliche EURES-**

Berater vor Ort gibt erste Informationen über Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland – und natürlich auch in allen anderen Ländern der EU. Er informiert über Beschäftigungschancen, die Verfahren zur Anerkennung von Abschlüssen und die Sozialversicherung. Im Internet unter <http://ec.europa.eu/eures>.

■ **Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)**

unterstützt bei der Suche nach der passenden Arbeitsstelle in Deutschland, und berät bei organisatorischen und rechtlichen Fragen. Im Internet unter www.zav.de/arbeiten-in-deutschland.

■ Das Portal www.make-it-in-germany.de informiert, in welchen Branchen Fachkräfte gesucht werden und unter welchen Voraussetzungen Interessierte eine Stelle in Deutschland annehmen können.

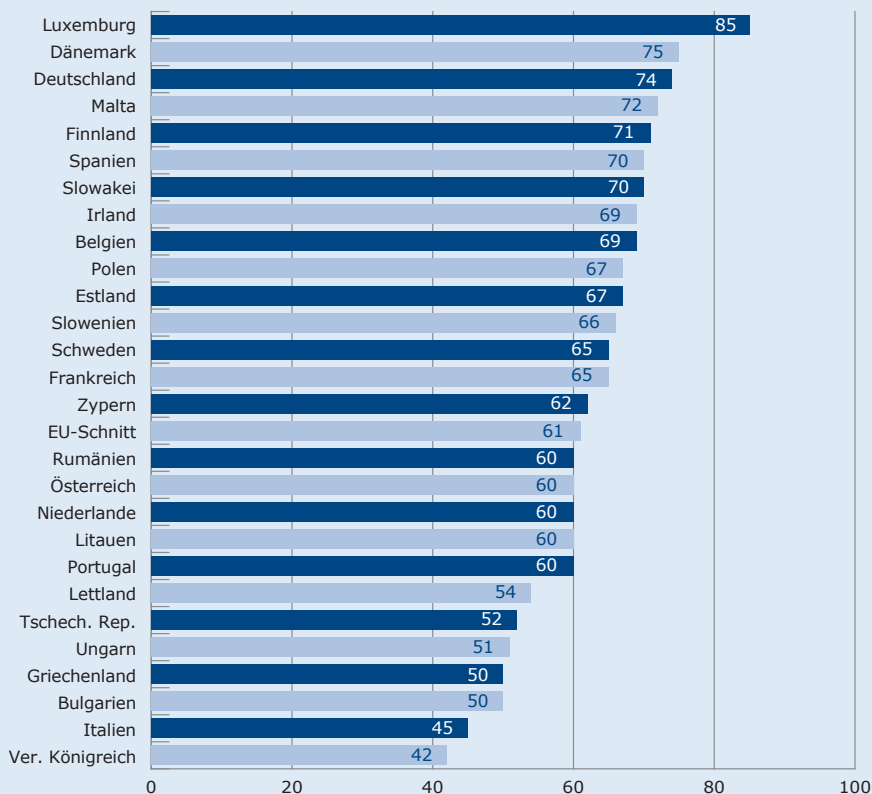
■ **Arbeitsuchende aus der ganzen Welt können in der Jobbörse der Bundesagentur für Arbeit in fünf Fremdsprachen online nach offenen Stellen suchen oder ein Profil einstellen, damit interessierte Arbeitgeber Kontakt mit ihnen aufnehmen können.** Im Internet unter www.jobboerse.arbeitsagentur.de.

ein anderes EU-Land zu wandern und sich dessen Sprache anzueignen größer, je mehr neben die nationale Identität auch eine Identität als Europäer tritt. Zum anderen ist die Wanderungsbereitschaft auch größer, je positiver die Aufnahme im Zielland erfolgt. Hierfür ist eine Willkommenskultur notwendig, die Zuwanderer aus anderen EU-Ländern dabei unterstützt sich in die Gesellschaft des Zuwanderungslandes zu integrieren.

In der Eurobarometer-Befragung Nr. 77 mit dem Schwerpunkt „die europäische Bürgerschaften“ wurden 2012 europaweit Personen dazu befragt, wie sehr sie sich mit der Europäischen Union identifizieren (Eurobarometer, 2012). Auf die Frage, ob sie sich als Bürger der Europäischen Union fühlen, antworteten im Schnitt 61 Prozent mit ja und 38 Prozent mit nein. Dabei fühlen sich jüngere Menschen etwas häufiger als EU-Bürger als ältere. So gaben 67 Prozent der 15- bis 24-Jährigen, aber nur 56 Prozent der über 55-Jährigen an sich als EU-Bürger zu fühlen. Deutlicher sind die Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Ländern, wie Abbildung 11 zeigt. So lag der Anteil der Personen, die sich als EU-Bürger fühlen, in Luxemburg mit 85 Prozent bei über vier Fünfteln, wohingegen er im Vereinigten Königreich mit 42 Prozent und in Italien mit 45 Prozent bei unter der Hälfte lag. Auch im besonders von der Krise getroffenen Griechenland fühlen sich nur 50 Prozent der Bewohner als Europäer. In Spanien ist der Anteil mit 70 Prozent hingegen relativ hoch.

11 | Europäische Identität: Nicht selbstverständlich

Anteil der Personen die sich als Bürger der EU fühlen in %



Diese Zahlen zeigen deutlich, dass sich mit der fortschreitenden Europäischen Integration zwar bereits eine starke europäische Identität gebildet hat, es gleichzeitig aber selbst für jüngere Menschen noch längst nicht selbstverständlich ist sich mit Europa

zu identifizieren. Abgesehen von Sprachbarrieren und bürokratischen Hürden bedeutet das, dass der Umzug in ein anderes EU-Land auch emotional noch immer in den meisten Fällen einen wesentlich größeren Schritt darstellt als der Umzug in einen anderen Teil des eigenen Landes, auch wenn die geografische Entfernung vergleichbar ist.

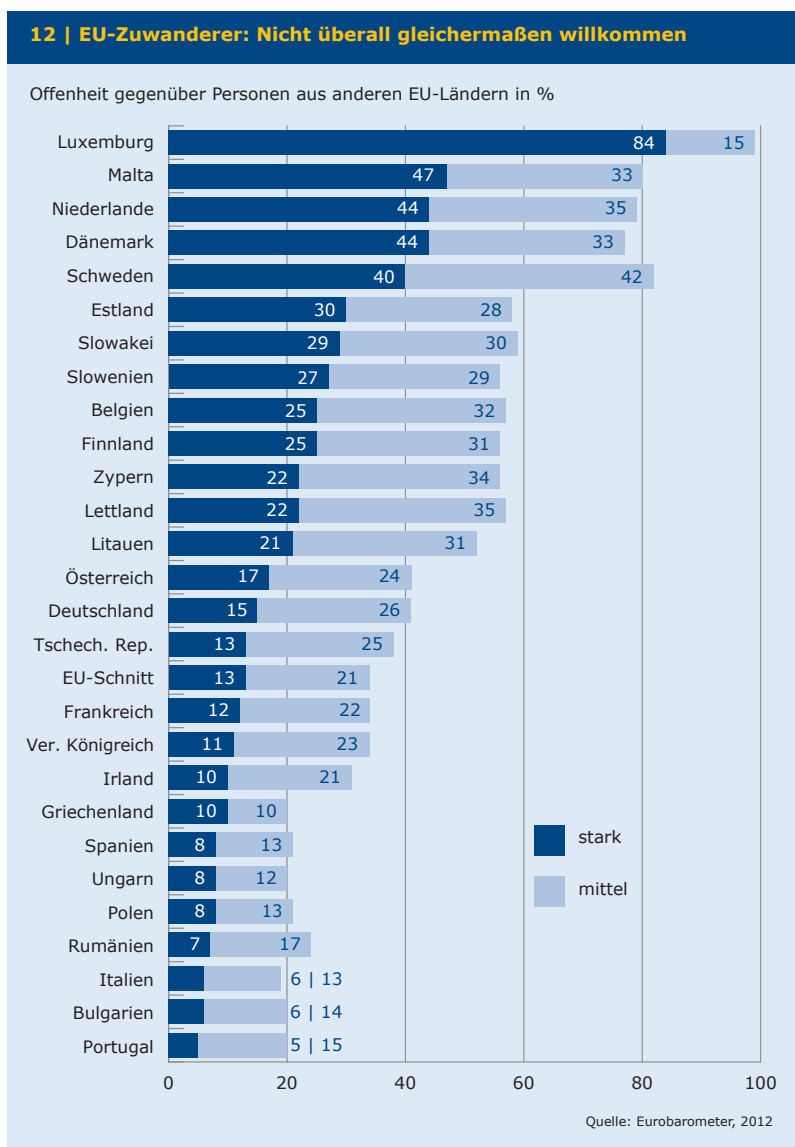
Auch die Offenheit gegenüber Zuwanderern aus den anderen EU-Ländern könnte noch gesteigert werden. So wurde auf Basis von Fragen zu Kontakten mit Menschen und Unternehmen aus anderen EU-Ländern und zur Nutzung von Fremdsprachen ein Offenheitsindex ermittelt. Dieser ergab für 13 Prozent der Europäer eine starke, für

21 Prozent eine mittlere und für 66 Prozent eine niedrige internationale Offenheit. Dabei war die internationale Offenheit in Luxemburg mit 84 Prozent starker und 15 Prozent mittlerer Offenheit besonders hoch und in Portugal mit 5 Prozent starker und 15 Prozent mittlerer Offenheit besonders gering. Deutschland, als derzeit potenziell besonders attraktives Zuwanderungsland, lag mit 15 Prozent starker und 26 Prozent mittlerer Offenheit knapp über dem EU-Schnitt (Abbildung 12).

Willkommenskultur umfasst weit mehr als die so gemessene internationale Offenheit. So ist nicht nur entscheidend, ob Kontakte mit Bürgern aus anderen EU-Ländern geknüpft werden, sondern wann und in welcher Weise. Es macht etwa einen sehr großen Unterschied, ob ein neuzugewandelter Arbeitnehmer von den Kollegen regelmäßig zu gemeinsamen Freizeitaktivitäten eingeladen wird, oder ob sich der Kontakt auf die geschäftliche Ebene beschränkt. Solche konkreten Aspekte des Umgangs mit Zuwanderern aus den anderen EU-Ländern lassen sich zwar kaum messen, sind aber häufig entscheidend dafür, ob sich Zuwanderer in die Gesellschaft des Ziellandes aufgenommen fühlen oder nicht.

Europäische Identität und Willkommenskultur gegenüber Personen aus anderen EU-Ländern sind nicht unabhängig voneinander; je stärker sich Personen als Europäer fühlen, desto offener sind sie in aller Regel auch gegenüber Zuwanderern aus anderen EU-Ländern. Gelingt es also die europäische Identität zu stärken,

wird sich dies auch positiv auf die Aufnahme von Zuwanderern aus anderen EU-Ländern auswirken und so langfristig die Wanderungsbereitschaft stärken. Auch wenn solch ein kultureller Wandel den Abbau konkreter Wanderungshemmnisse nicht ersetzen kann, ist er doch für ein nachhaltiges Gelingen des EU-Binnenarbeitsmarkts beinahe ebenso bedeutend, da kulturelle Faktoren und die Lebensqualität, wie oben gesehen, eine wichtige Rolle als Push- und Pull-Faktoren für die Wanderungsentscheidung spielen.



Welches Potenzial hat der EU-Binnenarbeitsmarkt?



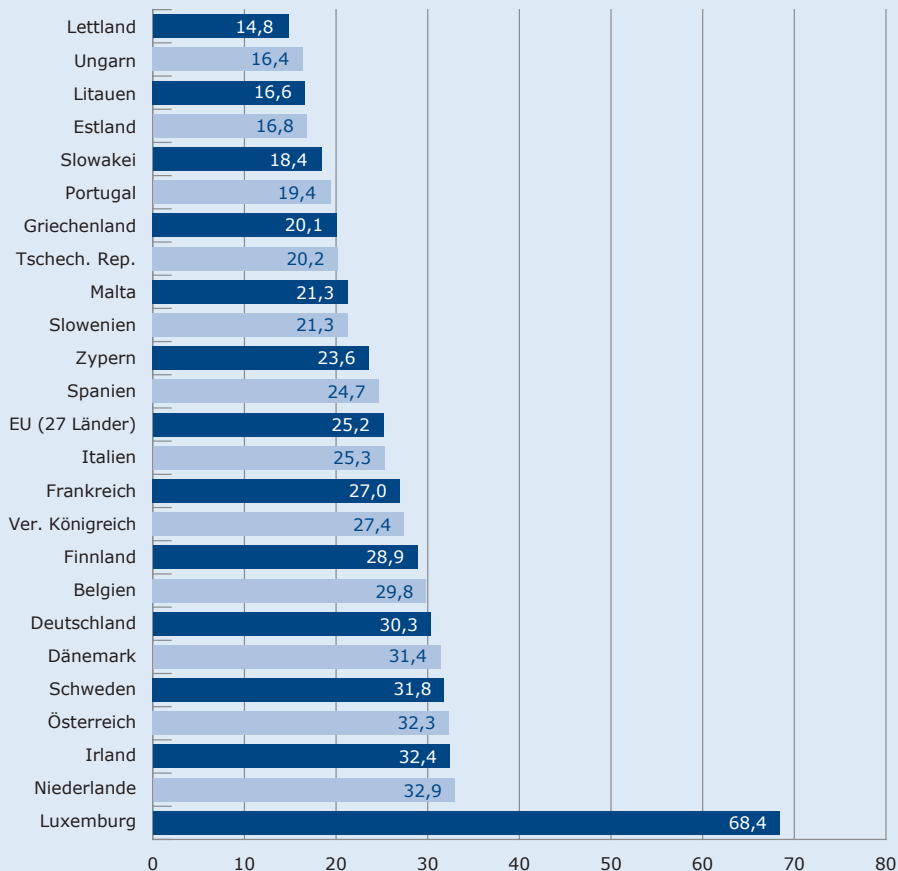
„Wir müssen alles tun, um die Mobilität der Arbeitskräfte im Binnenmarkt der Europäischen Union zu verbessern.“

Dr. Angela Merkel, Jahrestreffen 2013 des World Economic Forum in Davos

Die Ungleichgewichte zwischen den Arbeitsmärkten in den einzelnen EU-Ländern haben sich mit der Euro-Krise immer weiter verschärft, sodass heute, wie Abbildung 1 zeigt, die Arbeitslosenquoten in Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Österreich bei unter 6 Prozent und in Griechenland und Spanien über 20 Prozent liegen. Auch das Wohlstandsniveau liegt in diesen mitteleuropäischen Ländern höher als in Südeuropa. Wie Abbildung 13 zeigt, lag das Bruttoinlandsprodukt in Griechenland 2011 bei rund 20.000 und in Spanien bei rund 25.000 Euro pro Einwohner (Kaufkraftstandards), wohingegen es in den vier mitteleuropäischen Ländern bei über 30.000 Euro je Einwohner lag. Damit sollte eine Auswanderung etwa nach Deutschland für Erwerbssuchende aus diesen Ländern grundsätzlich sehr attraktiv sein. Dennoch ist, wie bereits in Abschnitt 2 gezeigt, nicht damit zu rechnen, dass die Erwerbsmigration innerhalb der EU in den nächsten Jahren stark zunehmen wird, da gerade in den Krisenländern die Wanderungsbereitschaft sehr niedrig ist. In der

13 | Ungleiche Entwicklung der Wohlstandsniveaus in Europa

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in 1.000 Euro (Kaufkraftstandards), 2011



Quelle: Eurostat, 2012c

kurzen Frist sind die Potenziale des EU-Binnenarbeitsmarkts für die wirtschaftliche Entwicklung in Europa also überschaubar.

In der mittleren Frist stellt sich die Situation anders dar. Bis dahin kann es gelingen die noch bestehenden Hemmnisse für eine Wanderung innerhalb der Europäischen Union deutlich abzubauen und die europäische Identität soweit zu stärken, dass es für Erwerbssuchende nur noch einen geringen Unterschied macht, ob sie in eine andere Region ihres Heimatlandes oder in ein anderes EU-Land wandern. Es ist zwar damit zu rechnen, dass mit der zunehmenden wirtschaftlichen Integration in Europa auch die Konjunkturverläufe in den Ländern der EU immer ähnlicher werden, sodass die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt eher kleiner werden. Dennoch kann der EU-Binnenarbeitsmarkt einen großen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Europa leisten. Neben dem regionalen Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage kann er insbesondere dazu beitragen, dass in der Europäischen Union große Wissens- und Produktionscluster entstehen, die auf Basis des Fachkräfteangebots der einzelnen Länder nicht möglich wären.

Allerdings wird der EU-Binnenarbeitsmarkt in der langen Frist für die Fachkräftesicherung nicht ausreichen, da mit dem zunehmenden demografischen Wandel die Arbeitskräfte in der europäischen Union insgesamt knapp werden. So erreichte 2010 kein EU-Land die Fruchtbarkeitsrate von 2,1 Kindern je Frau im gebärfähigen Alter, die für den Bestandserhalt der Bevölkerung notwendig wäre. Selbst die Türkei als großer Beitrittskandidat mit einer relativ jungen Bevölkerung lag knapp unter diesem Wert (Eurostat, 2012e). Dennoch wird der demografische Wandel nicht alle EU-Staaten gleichermaßen treffen. So liegen die Geburtenraten in Großbritannien, Frankreich und den skandinavischen Ländern noch nahe am Bestandserhalt, während in Deutschland, den ost- und den südeuropäischen Ländern mit einer deutlichen Schrumpfung der Bevölkerung zu rechnen ist. Gerade in den besonders stark vom demografischen Wandel betroffenen Ländern wird in der langen Sicht eine Mischung aus EU-Binnenmigration und Zuwanderung aus Drittstaaten notwendig sein, um die Arbeits- und Fachkräftebasis und damit auch die wirtschaftliche Entwicklung zu sichern.

Fazit

Die Potenziale des EU-Binnenarbeitsmarkts werden derzeit noch nicht voll ausgeschöpft. So ist die Arbeitskräftemobilität heute weit geringer als man vor dem Hintergrund der starken Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt erwarten würde.

Ein Hauptgrund hierfür ist, dass in der EU eine Vielzahl verschiedener Sprachen gesprochen wird und eine Wanderung in ein anderes EU-Land ohne Kenntnisse der Landessprache nur schwer möglich ist. Das Erlernen einer neuen Sprache stellt für viele potenzielle Migranten ein großes Hindernis dar.

Zudem gestaltet sich die Jobsuche in einem anderen EU-Land häufig schwierig, da Bildungs- und Berufsabschlüsse nicht vergleichbar sind.

Und auch die Identität als Europäer, die einen großen Einfluss auf die Bereitschaft in ein anderes EU-Land zu gehen hat, sollte weiter gestärkt werden.

Gelingt es, die bestehenden Hemmnisse zu verringern und die Bereitschaft, in ein anderes EU-Land zu wandern, zu steigern, kann der EU-Binnenarbeitsmarkt mittelfristig sehr stark zur wirtschaftlichen Entwicklung in Europa beitragen. Neben dem Ausgleich von regional unterschiedlichen konjunkturellen Schwankungen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage, kann er auch dabei helfen, dass in der Europäischen Union große und hocheffiziente Wissens- und Produktionscluster entstehen.

Literatur

Erdmann, Vera/Demary, Markus, 2012, Fachkräfteengpässe und Arbeitslosigkeit in Europa: Wanderung als kurzfristiger Ausgleichmechanismus, IW-Trends Nr. 3/2012, Köln

Eurobarometer, 2012, European Citizenship Standard Eurobarometer 77, Brüssel

Eurobarometer, 2010, Geographical and labour market mobility, Special Eurobarometer 337, Brüssel

Europäische Union, 2008, Empfehlung des Europäischen Rates und Parlaments vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, Amtsblatt der Europäischen Union C 111/1, Brüssel

Europäische Union, 2007, Verordnung (EG) Nr. 862/2007 der europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer, Amtsblatt der Europäischen Union L 199/23, Brüssel

Eurostat, 2012a, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (LFS/AKE-Erhebung über Arbeitskräfte), URL:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database [Abrufdatum 29.10.2012]

Eurostat, 2012b, Bevölkerung – Internationale Wanderungsströme, URL:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database> [Abrufdatum 29.10.2012]

Eurostat, 2012c, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database [Abrufdatum 29.10.2012]

Eurostat, 2012d, Bevölkerung – Bevölkerung nach Staatsbürgerschaft und nach Geburtsland, URL:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database> [Abrufdatum 29.10.2012]

Eurostat, 2012e, Bevölkerung – Demographie, URL:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database> [Abrufdatum 29.10.2012]

Eurostat, 2012f, Bildung und Weiterbildung – Sprachkenntnisse, URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database> [Abrufdatum 29.10.2012]

US Census Bureau, 2012, The Foreign-Born Population in the United States: 2010, American Community Survey Reports Nr. 19, Washington



Der Autor

Wido Geis, Jahrgang 1981, studierte internationale Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Ostasien (China) in Tübingen. Für seine Promotion 2011 zum Thema „From Immigration to Integration: Four Essays on Economic Aspects of the Transition Process“ erhielt er von der Eberhard-Karls-Universität Tübingen den Preis für die beste Promotion in VWL. Von 2007 bis 2011 war er am ifo Institut für Wirtschaftsforschung in München als Junior Economist im Bereich der Sozialpolitik und Arbeitsmärkte tätig. Seit 2011 ist Wido Geis als Economist am Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Kompetenzfeld Humankapital und Innovation tätig und beschäftigt sich hier vor allem mit Fragen zu Familienpolitik und Zuwanderung.

Redaktion und Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Eva Rindfleisch
Kordinatorin Arbeitsmarkt und Sozialpolitik
Team Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Büro: Klingelhöfer Straße 23
10785 Berlin
Post: 10907 Berlin
Telefon: 0049/30/26996-3393
Telefax: 0049/30/26996-3551

Dies ist eine gemeinsame Publikation des Centre for European Studies und der Konrad-Adenauer-Stiftung. Die Publikation wurde gefördert vom Europäischen Parlament. Das Centre for European Studies, die Konrad-Adenauer-Stiftung und das Europäische Parlament übernehmen keine Haftung für Inhalte und Meinungen, die in dieser Publikation zum Ausdruck gebracht wurden oder für jegliche weitere Verwendung der darin enthaltenen Informationen. Alleinige Haftung übernimmt der Autor. Die Publikation wurde 2013 abgeschlossen.

ISBN 978-3-944015-40-8

© 2013 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.



www.kas.de
www.thinkeurope.eu