



Arbeitskräftemobilität in der EU: aktuelle Trends und Strategien

Zusammenfassung

Einleitung

Die Migration innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten der EU ist gering: 2010 betrug die grenzüberschreitende Migrationsquote für die europäische Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) in den 27 EU-Mitgliedstaaten lediglich 0,3% und die Quote der interregionalen Migration lag bei etwa 1%. In den vier großen Regionen der USA hingegen beträgt die Migrationsquote 1,2% und die Quote innerhalb der US-Bundesstaaten beläuft sich auf 2,4%. Dennoch liegen Hinweise vor, dass ein zunehmender Teil der Migrationsströme in der EU auf mobile Arbeitnehmer in der EU entfällt, was teilweise auf die unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.

Dieser Bericht beruht auf Daten von Korrespondenten in den 28 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen. Er bietet einen Überblick über die Migrationsmuster und trends in der EU (sowohl zwischen als auch innerhalb der Länder) in Zeiten des Wirtschaftsabschwungs. Zudem werden die aktuellen politischen Initiativen und Maßnahmen zur direkten oder indirekten Unterstützung der interregionalen und grenzüberschreitenden Mobilität von Unionsbürgern beleuchtet, die von nationalen, regionalen und lokalen Regierungen und Sozialpartnern umgesetzt oder gefördert werden.

Politischer Kontext

Trotz der Wirtschaftskrise und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit bestehen in manchen europäischen Ländern und Regionen nach wie vor Arbeitskräftemangel und Qualifikationsengpässe. Der Schwerpunkt der Europäischen Kommission liegt deshalb unverändert auf einer Steigerung der geografischen Mobilität als Strategie zur Verringerung von Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage auf den europäischen Arbeitsmärkten. Diese Haltung wird durch die Wachstumsstrategie Europa 2020 und das Beschäftigungspaket 2012 hervorgehoben, in denen die effiziente Verteilung von Arbeit in den EU-Mitgliedstaaten als maßgeblicher Faktor für künftiges Wachstum und wichtiger Anpassungsmechanismus für Arbeitsmarkt-verzerrungen genannt wird. Durch Informationsaustausch über offene Stellen in anderen Ländern oder Regionen kann die Mobilität gesteigert werden. Durch die Bereitstellung höherer Mittel für EURES (European Employment Services) wird es für

Arbeitsuchende leichter, Kontakt mit Arbeitgebern aufzunehmen, die nach Arbeitnehmern mit bestimmten Fähigkeiten suchen.

Trotz der neuen Impulse für die Förderung der geografischen Mobilität auf EU-Ebene bestehen auf nationaler Ebene häufig Bedenken über die negativen Folgen eines Zustroms von Migranten auf den Arbeitsmarkt. Dazu zählen mögliches Sozialdumping, der potenzielle Missbrauch von Sozialsystemen und die finanzielle Belastung, die nicht erwerbstätige Migranten für die Sozialsysteme in den Aufnahmeländern darstellen können.

Wichtigste Erkenntnisse

Im Zuge der Krise hat sich die Mobilität innerhalb der EU verringert, seit 2011 ist jedoch wieder eine Zunahme festzustellen. Die grenzüberschreitende allgemeine Mobilität und die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU sind im unmittelbaren Zeitraum der Krise von 2008 bis 2010 drastisch zurückgegangen. Seit 2011 sind schlüssige Anhaltspunkte für eine Erholung der Mobilität auszumachen, doch die Mobilitätsquoten sind nach wie vor niedriger als vor der Krise.

Die Migration in die EU-Mitgliedstaaten ist zunehmend von einer EU-internen Mobilität geprägt. Die Zahl der Arbeitskräfte in der EU aus Drittländern entwickelt sich rückläufig und die Zahl der Wanderarbeitnehmer aus der EU nimmt zu. Im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 stieg die Zahl der Wanderarbeitnehmer aus der EU um mehr als 800 000 (auf 6,6 Mio.), obwohl die Zahl der Erwerbstätigen um über 5 Mio. gesunken ist. Nach den Daten der EU-Arbeitskräfteerhebung hat sich der Anteil der mobilen Arbeitskräfte in der EU an der Erwerbsbevölkerung in der EU insgesamt von 2,6% im Jahr 2008 auf knapp über 3% im Jahr 2012 erhöht.

Dennoch ist die Mobilität innerhalb der EU im internationalen Vergleich relativ gering. Trotz der politischen Maßnahmen der EU zur Förderung der Freizügigkeit lassen die europäischen und nationalen Daten erkennen, dass das Maß an Mobilität nach wie vor relativ gering ist, insbesondere im Vergleich zu den USA. Sprachliche und kulturelle Barrieren sind die wichtigsten Hindernisse für eine grenzüberschreitende Mobilität in Europa.

Die grenzüberschreitende Ost-West-Mobilität ist ausgeprägter als die Süd-Nord-Mobilität. Deutschland und das Vereinigte Königreich sind die wichtigsten Zielländer für die vermehrten Migrationsströme aus den angeschlagenen Volkswirtschaften in Südeuropa und Irland. Die Zahl der Migranten aus Griechenland und Spanien hat sich im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 beispielsweise mehr als verdoppelt. Allerdings sind diese Zahlen immer noch relativ niedrig im Vergleich zu den Migrationsströmen aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten in den Westen.

Die Arbeitsmarktsituation hat sich während der Krise für Wanderarbeitnehmer aus der EU gegenüber den einheimischen Arbeitnehmern verschlechtert. Die Arbeitslosenquote von Wanderarbeitnehmern aus der EU stieg zwischen 2008 und 2012 um 5,5 Prozentpunkte, während für einheimische Arbeitnehmer ein Anstieg von 3,3 Prozentpunkten zu verzeichnen war. Auch bei der Beschäftigungsquote war für Wanderarbeitnehmer aus der EU ein stärkerer Rückgang zu beobachten. Dennoch war die Beschäftigungsquote von Wanderarbeitnehmern aus der EU (66 %) im Jahr 2012 immer noch höher als die der einheimischen Bevölkerung (64,5 %).

Die interregionalen Mobilitätsquoten sind höher als die grenzüberschreitenden Mobilitätsquoten. Tendenziell sind die jährlichen Quoten für die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften (etwa 0,2 % 0,3 %) niedriger als die Quoten für die interregionale Mobilität von Arbeitskräften innerhalb von Ländern (etwa 1 % zwischen den großen Wirtschaftsregionen).

Die interregionale Mobilität ist in Ländern mit einem höheren BIP pro Kopf stärker ausgeprägt. Die Quoten für die interregionale Mobilität sind in den osteuropäischen Mitgliedstaaten niedriger und in Österreich, Deutschland, den nordischen Ländern und im Vereinigten Königreich höher. Nach der Krise war ein Anstieg der interregionalen Mobilität in Österreich, Deutschland und Schweden zu verzeichnen, drei Mitgliedstaaten, deren Arbeitsmärkte und Volkswirtschaften sich am schnellsten nach der Krise erholten, was auf eine positive Korrelation zwischen Mobilität und Wachstum hinweist.

Empfehlungen für die Politik

- Angesichts der großen Unterschiede bei der Arbeitsmarktentwicklung innerhalb der EU und der abnehmenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in vielen Mitgliedstaaten könnte eine erweiterte Freizügigkeit der Arbeitnehmer dazu beitragen, Ungleichgewichte und Engpässe auf den Arbeitsmärkten abzubauen.
- Auf eine Stärkung der geografischen Mobilität ausgerichtete nationale und regionale politische Instrumente sind nicht sehr verbreitet, nicht einmal in Ländern, in denen Arbeitskräftemangel

besteht. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die finanzielle Anreize bietet und Arbeitsuchende ermutigt, für einen neuen Arbeitsplatz umzuziehen, trägt dazu bei, diesen geografischen Missverhältnissen entgegenzuwirken. Andererseits sind auch die möglichen negativen Anreize zu beachten – Hindernisse für ein Aktivwerden –, bei denen Arbeitnehmer in den Systemen verbleiben statt die besseren Beschäftigungsmöglichkeiten anderswo zu nutzen.

- Nur sehr wenige der nationalen politischen Initiativen zur direkten oder indirekten Förderung der geografischen Mobilität wurden bewertet. Somit liegen nur wenige Hinweise zur Wirksamkeit dieser politischen Maßnahmen vor. Die Bewertung dieser politischen Maßnahmen sollte gefördert werden, um eine faktengestützte Gestaltung von Politik und die Verbreitung von bewährten Initiativen zu unterstützen.
- Studien belegen, dass mangelnde Kenntnisse der Landessprache eines der größten Hindernisse für die Integration von Migranten sind, insbesondere wenn Kenntnisse der Landessprache für den Zugang zu bestimmten Arbeitsplätzen gesetzlich vorgeschrieben sind. In 14 EU-Mitgliedstaaten werden Neuankömmlingen aus der EU öffentlich finanzierte Sprachkurse angeboten. Es sollte eine Verbesserung des Zugangs zu Sprachkursen für mobile Arbeitnehmer aus der EU in Betracht gezogen werden, indem kostenlose oder kostengünstige Kurse angeboten werden, für die bei Erreichen eines bestimmten Kompetenzniveaus eine Erstattung möglich ist.
- Die Einführung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) muss beschleunigt werden. Schwierigkeiten bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen sind ein wichtiges Hindernis für die grenzüberschreitende Mobilität. Während vermutlich wenig Spielraum für eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen besteht, da dafür eine gewisse Harmonisierung der Lehrpläne erforderlich ist, ist für den Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) mit seinem Konzept einer „gleichen Währung“ keine Reform in diesem Umfang erforderlich. Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) wird durch nationale Qualifikationsrahmen umgesetzt, die auf den gemeinsamen Rahmen Bezug nehmen, wodurch eine „Übersetzung“ von Qualifikationsniveaus ermöglicht wird, die nationalen Arbeitgebern und Behörden das Verständnis ausländischer Qualifikationen erleichtert. Die Dynamik bei der Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR), die ursprünglich bis 2012 abgeschlossen sein sollte, in den Ländern, in denen diese noch nicht erfolgt ist, muss beibehalten werden.

Weitere Informationen

Der vollständige Bericht „Labour mobility in the EU: Recent trends and policies“ (Arbeitskräftemobilität in der EU: aktuelle Trends und Strategien) ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1456.htm>

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an John Hurley, Forschungsleiter, unter joh@eurofound.europa.eu.