

»» Arbeitsmobilität in Europa schafft bei wirtschaftlichen Schocks kaum Entlastung – nationale Arbeitsmärkte tragen Anpassungslast

Nr. 156, 18. Januar 2017

Autoren: Dr. Philipp Ehmer, Telefon 069 7431-6197, philipp.ehmer@kfw.de
Ann-Christine Schwegmann

Asymmetrische Schocks lassen sich in einer Währungsunion von der Größe und Heterogenität der Eurozone nicht vermeiden. Auf solche Schocks kann die gemeinsame Geldpolitik nicht zielgerichtet reagieren, da sie den Bedürfnissen aller 19 Mitgliedsländer gleichzeitig gerecht werden muss. Wechselkurse fallen als Korrekturmechanismus weg, die Fiskalpolitik unterliegt strengen Regeln und es braucht andere Anpassungskanäle.

Übergeordnetes Ziel von Arbeitsmigration in Europa ist es, Konvergenz zwischen den EU-Mitgliedern herbeizuführen. Darüber hinaus könnte sie im Prinzip zur Abfederung wirtschaftlicher Schocks beitragen. Internationaler Migration stehen in Europa jedoch hohe informelle Hürden im Weg. Daher kann sie nur begrenzt dabei helfen, Friktionen infolge ungleich wirkender Schocks zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund kommt flexiblen und gut funktionierenden Arbeitsmärkten eine besondere Bedeutung zu. Denn diese müssen, bis die Eurozone institutionell hinreichend weit entwickelt ist, einen Großteil der Anpassungslast tragen.

Euro-Beitritt erfordert Verzicht auf nationale Geldpolitik

In der Eurozone haben sich Volkswirtschaften zusammengeschlossen, um die Vorteile eines gemeinsamen Währungsraums zu nutzen, z. B. eine größere Stabilität der Währung und der Kapitalströme oder der Wegfall von Wechselkursrisiken und Transaktionskosten. Mit dem Beitritt zum Euroraum geht aber auch der Verlust einer auf die nationalen Bedürfnisse ausgerichteten Geldpolitik einher. Mitgliedsländer verlieren die Möglichkeit, ihre Inflation zu steuern oder Wechselkurse anzupassen, etwa um Wettbewerbsfähigkeit hinzuzugewinnen und ihr Außenhandelsergebnis zu verbessern.

Die EZB übernimmt die Geldpolitik für den gesamten Währungsraum. Dieser ist heterogen und so entstehen Ungleichgewichte, z. B. in nationalen Inflationsraten – die Bandbreite reichte im Dezember 2016 von -0,2 % in Irland bis über 2 % in Belgien oder Estland –, im Wachstum oder in den Leistungsbilanzen. Auch wenn die EZB eine für den Euroraum als Ganzes adäquate Geldpolitik betreibt, bedingen die Gegebenheiten in den zugehörigen Volkswirtschaften oft, dass national eine jeweils etwas andere Geldpolitik optimal wäre.

Insbesondere bei wirtschaftlichen Schocks, also etwa plötzlich auftretenden Krisen, ist eine passgenau und auf die Er-

fordernisse einer Volkswirtschaft abgestimmte Geldpolitik von Nutzen. Denn Inflation und Wachstum bewegen sich häufig in dieselbe Richtung. Bekämpft die EZB z. B. eine zu niedrige Inflation in einer Krise, setzt sie mit ihren Maßnahmen gleichzeitig Impulse für Wachstum. Geldpolitik kann so zur Stabilisierung der Konjunktur beitragen.

Treten asymmetrische Schocks auf, betreffen also Ereignisse primär einzelne Volkswirtschaften und nicht den gesamten Währungsraum, reagiert die Geldpolitik aus Sicht des betroffenen Staates in der Regel nicht optimal. In einem gemeinsamen Währungsraum müssen deshalb andere Mechanismen bereitstehen, um die Auswirkungen asymmetrischer Schocks abzufedern – und/oder auf die Gemeinschaft der Staaten zu verteilen, denn auf einen zunehmend symmetrischen Schock kann die Geldpolitik angemessen reagieren.

Fiskalpolitik nur mit begrenzter Wirkung als Stabilisator

Neben der Geldpolitik kann eine antizyklische Fiskalpolitik als Stabilisator fungieren. Da die Folgen einer übermäßigen Verschuldung einzelner Volkswirtschaften aber auf den gesamten Währungsraum ausstrahlen können, haben sich die Mitgliedsstaaten der Eurozone strengen Regeln für ihre jeweilige nationale Fiskalpolitik unterworfen. Eine europäische Fiskalpolitik gibt es bislang nur in Ansätzen. Umfangreichen Konjunkturpaketen zur Stützung der Wirtschaft stehen dabei heute höhere Hürden im Weg als noch in der Finanzkrise. Zum einen lagen die Schuldenstände damals niedriger: 2007 betrug die mittlere Staatsverschuldung in der Eurozone 65 % der Wirtschaftsleistung. Es folgten die Schuldenkrise und ein Anstieg dieser Quote auf 90 % im Jahr 2015. Zum anderen erfasste die Finanzkrise die ganze Region. Eine lockere Auslegung der Fiskalregeln war somit – anders als angesichts der Divergenzen in den letzten Jahren – im Interesse aller Staaten. Insgesamt ist der Spielraum für die Fiskalpolitik als Stabilisator bei ungleich wirkenden Schocks begrenzt.¹

Anpassung durch zunehmende Arbeitsmigration

Die Theorie optimaler Währungsräume identifiziert u. a. die Flexibilität von Preisen, Löhnen und Zinsen sowie die Mobilität von Arbeit und Kapital als hilfreich bei der Anpassung an wirtschaftliche Schocks.² Das primäre Ziel der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU ist ein Beitrag zu wirtschaftlicher Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern. Ferner kann die Arbeitsmobilität jedoch bei der Abfederung von Schocks helfen, indem Arbeitskräfte aus der benachteiligten Region abwan-

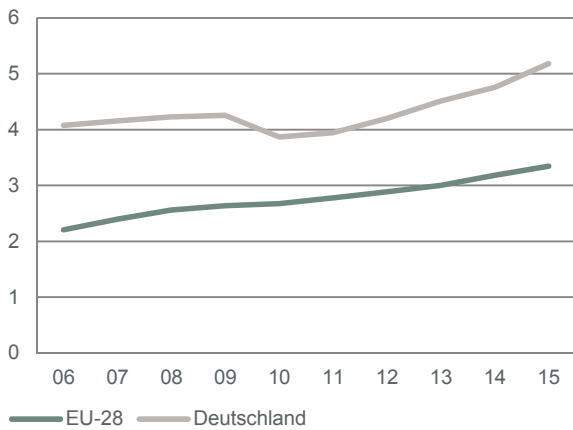
dem und dem Entstehen von Arbeitslosigkeit vorbeugen. Hierdurch entlasten sie Staaten von Zahlungen von Unterstützungsleistungen für Arbeitssuchende.

Freier Personenverkehr mit wachsender Bedeutung

In der Europäischen Union gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit, d. h. Staatsangehörige eines EU-Mitgliedslandes erhalten freien Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt. Das Recht auf freie Arbeitsplatzwahl wird zunehmend genutzt. Allein in den letzten zehn Jahren stieg der Anteil der EU-Ausländer an der jeweils heimischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Mittel um gut einen Prozentpunkt auf 3,3 % an (Grafik 1). Deutschland ist ein traditionelles Einwanderungsland: Zwischen 2006 und 2015 lag der Anteil ausländischer Erwerbsfähiger aus der EU etwa 1,5 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. Dieser Anteil stieg zuletzt dynamisch an. Denn bei innereuropäischer Migration sind ökonomische Motive ausschlaggebend und Deutschland hat aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke an Attraktivität hinzugewonnen.³ Angesichts des demografischen Trends ist diese Entwicklung für das langfristige Wachstum in Deutschland sehr positiv.

Grafik 1: Arbeitnehmer in der EU zunehmend mobil

Anteil von EU-Ausländern an Gesamtbevölkerung (15–64 Jahre), in Prozent



Quelle: Eurostat

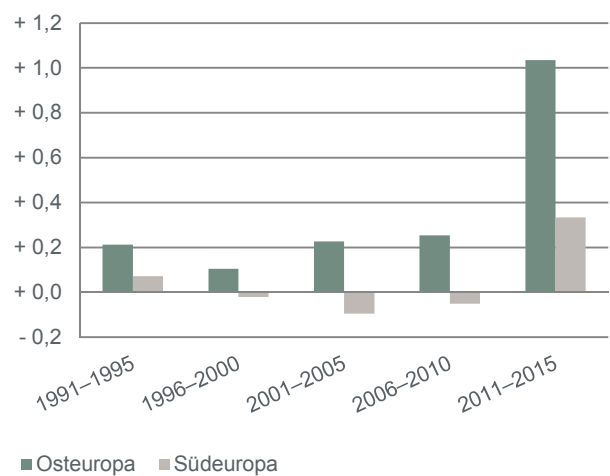
Ost-West-Migration dominiert in der EU

Die Schuldenkrise lässt sich als asymmetrischer Schock interpretieren: Rezessionen beispielsweise in Griechenland, Italien oder Spanien stand eine robuste Konjunktur etwa in Irland, Großbritannien oder Deutschland gegenüber. Dieses wirtschaftliche Ungleichgewicht hat innereuropäische Wanderungsströme aus Süd- in Richtung Nord- und Westeuropa verursacht. Vor allem Unterschiede in den Arbeitslosenquoten lösen üblicherweise Wanderungsbewegungen zwischen ähnlich weit entwickelten Ländern aus. Insbesondere hohe Diskrepanzen in der Jugendarbeitslosigkeit bewirken Migration, da junge Menschen familiär weniger gebunden, etwaige Sprachbarrieren oftmals niedriger und sie selbst somit mobiler sind.⁴ Die wachsende Bedeutung dieser krisenbedingten Migration von Südeuropa aus zeigt sich beispielhaft im Wanderungssaldo Deutschlands. Einer durchgängigen Nettoabwanderung zwischen 1996 und 2010 stand im Zeitraum 2011–2015 eine Nettozuwanderung von insgesamt fast 350.000 Personen entgegen (Grafik 2).⁵

Allerdings dominieren in der EU Wanderungsströme von Osteuropäern aus den ab 2004 beigetretenen Ländern in Richtung älterer Mitgliedstaaten. Ursächlich für diese Bewegungen ist das Wohlstandsgefälle zwischen den älteren und neueren Mitgliedern. So lag das BIP pro Kopf in den elf osteuropäischen EU-Staaten 2015 im Mittel bei ca. 12.000 EUR, in den klassischen Zuwandererländern Belgien, Deutschland, Großbritannien, Irland und Österreich dagegen bei knapp 40.000 EUR. Vor allem Unterschiede im erzielbaren Lohnniveau erzeugen Migration.⁶

Grafik 2: Zuwanderung aus Osteuropa dominiert Migrationsströme in Deutschland⁷

Aggregierter Wanderungssaldo zwischen Deutschland und Herkunfts-/Ziel-land, Millionen Personen



Osteuropa=Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn
Südeuropa=Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien, Zypern

Quelle: Destatis

Die sprunghaft gestiegene Zuwanderung in Deutschland ab 2011 lässt sich mit der EU-Osterweiterung aus dem Jahr 2004 begründen. Um den Migrationsdruck zu verringern und Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten zu vermeiden, konnten ältere Mitgliedsstaaten die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen EU-Länder für einen Zeitraum von maximal sieben Jahren aussetzen. Deutschland machte von dieser Möglichkeit Gebrauch und verzeichnete daher vor allem in den letzten fünf Jahren zunehmende Immigration aus Osteuropa.

Gegenüber dieser Zuwanderung waren die Migrationsströme zwischen Südeuropa und Deutschland in den vergangenen 25 Jahren unbedeutend.⁸ Erst in der Schuldenkrise gab es nennenswerte Bewegungen. Diese erreichten jedoch bereits 2013 ihren Höhepunkt und verflachen wieder seit sich die Lage in den ehemaligen Krisenländern stabilisiert hat. Blendet man den Großteil der Wanderungsströme aus, die durch deutliche Unterschiede im Wohlstandsniveau zu erklären sind und berücksichtigt nur Ausländer aus Eurostaaten – die überwiegend nicht in Osteuropa liegen –, sinkt deren Anteil an der deutschen Gesamtbevölkerung 2015 von 5,2 % (Anteil EU-Ausländer, s. Grafik 1) auf 2,5 %. Innerhalb der Währungsunion hat der freie Personenverkehr mithin noch nicht die Bedeutung wie in der Europäischen Union als Ganzes.

Strukturelle Hemmnisse bleiben bestehen – Arbeitsmigration in der Eurozone hilft nur marginal gegen Schocks

Trotz der jüngsten Intensivierung stehen einem deutlichen Anstieg der innereuropäischen Arbeitsmobilität einige strukturelle Hemmnisse im Weg. Eine wesentliche Barriere sind fehlende Sprachkenntnisse des Ziellandes, die viele Berufe voraussetzen. So gibt es zwischen Ländern mit gleichen Sprachen mehr Wanderungsbewegungen als zwischen Ländern mit unverwandten Sprachen: Gemessen an der Bevölkerungsgröße ist etwa der Anteil zugezogener Österreicher in Deutschland derzeit elfmal so hoch wie der Anteil zugezogener Franzosen. Studien zur Arbeitsmigration benennen als weitere Hindernisse neben der geografischen Entfernung kulturelle Unterschiede zwischen Ländern sowie Schwierigkeiten bei der Anerkennung bzw. Einschätzung beruflicher Qualifikationen.⁹ Solche strukturellen Hemmnisse lassen sich nicht kurzfristig abbauen. Daher ist nicht mit einem plötzlichen Erstarren der Migration in der EU zu rechnen.

Für Deutschland gilt es, die Hürden für Zuwanderung so weit wie möglich zu senken. Dafür könnte man Sprachangebote bereits in den Herkunftsländern künftiger Zuwanderer etablieren. Die Vergleichbarkeit von Abschlüssen herzustellen, ist zudem ein wichtiges bildungspolitisches Ziel. Beides würde helfen, den für das Wachstum nachteiligen demografischen Trend Deutschlands abzuschwächen.

Insgesamt fällt die Arbeitsmigration gering aus und kann nur wenig zur Abfederung asymmetrischer Schocks im Euroraum beitragen. So nahm etwa die Zahl der Arbeitslosen im erwerbsfähigen Alter in Spanien zwischen 2008 und 2013 um insgesamt 3,5 Mio. zu. Damit ging eine verstärkte Nettoabwanderung in andere europäische Länder einher. Allerdings sind zwischen der Finanzkrise und 2013 insgesamt gerade

einmal 180.000 Menschen netto aus Spanien abgewandert. Einen signifikanten Beitrag zum Abbau von Arbeitslosigkeit leistete die Migration somit nicht.¹⁰ Mit dem bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der EU und der künftig wahrscheinlich restriktiveren Handhabung von Immigration sinkt das Potenzial zur Abfederung von Schocks noch.

Fazit: Arbeitsmärkte bei Anpassung an wirtschaftliche Schocks im Fokus

In gemeinsamen Währungsräumen fällt der Wechselkurs als Korrektiv bei wirtschaftlichen Schocks weg. Ein größerer Teil der Anpassungslast fällt damit auf Preise und Löhne, vor allem bis sich die Eurozone institutionell weiterentwickelt hat und es bessere zwischenstaatliche Koordination und Ausgleichsmechanismen gibt. Insbesondere Löhne weisen gegenüber dem Wechselkurs jedoch Verharrungstendenzen auf, reagieren also langsamer auf veränderte Rahmenbedingungen. Sind die Löhne starr, verzögert sich der Anpassungsprozess und es kommt zu Arbeitslosigkeit – mit hohen Kosten für Wirtschaft, Arbeitnehmer und Gesellschaft.

Innereuropäische Migration könnte den Anpassungsdruck reduzieren. Vor diesem Hintergrund stimmt die wachsende Mobilität junger Europäer zuversichtlich. Insgesamt fallen die Wanderungsströme aber noch zu gering aus. Daher kommt den Arbeitsmärkten im Euroraum eine besondere Rolle zu. Flexible und gut funktionierende Märkte verringern die Friktionen, zu denen es bei der Anpassung an asymmetrische Schocks in Abwesenheit einer nationalen Geldpolitik unweigerlich kommt. Die Arbeitsmärkte der großen Euroländer sind im OECD-Vergleich insgesamt hoch reguliert. Allerdings haben umfangreiche Reformen in den letzten Jahren mehr Flexibilität geschaffen, sodass Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen zunehmend leichter fallen sollten.¹¹ ■

¹ Die nach der Finanzkrise veränderten Fiskalregeln berücksichtigen die konjunkturelle Lage, in der sich eine Volkswirtschaft befindet, zwar zunehmend. Dennoch bleibt die Flexibilität, mit der Länder auf wirtschaftliche Schwierigkeiten reagieren können, begrenzt. Dies gilt insbesondere für bereits hoch verschuldete Staaten.

² Vgl. Mundell, R. (1961), A theory of optimum currency areas, American Economic Review, Vol. 51, No. 4 sowie Frankel, J. (1999), No single currency regime is right for all countries or at all times, Essays in International Finance, No. 215, August 1999, Princeton University.

³ Eine weitere aktuelle Studie von KfW Research untersucht die Bedeutung der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit für die mittelständischen Unternehmen in Deutschland, vgl. Leifels, A. und M. Schwartz (2017), Ausländische Beschäftigte im Mittelstand: Ein starkes Plädoyer für freie Arbeitsmärkte, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 154, Januar 2017.

⁴ Im Jahr 2015 lag die Jugendarbeitslosenquote (Alter <25 Jahre) etwa in Spanien bei knapp 50 %, in Deutschland nur bei 7 %. Allerdings überzeichnet dieser Indikator das Problem, denn er setzt die Zahl der arbeitssuchenden Jugendlichen lediglich ins Verhältnis zu den Erwerbspersonen in dieser Altersgruppe und ignoriert diejenigen, die sich noch in der Ausbildung befinden und dem Arbeitsmarkt gar nicht zur Verfügung stehen, vgl. Lüdemann, E. und B. Richter (2014), Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa – Krisenfolge oder Fehler im System?, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 43, Januar 2014. Unter Berücksichtigung dieser breiteren Vergleichsgruppe lag die Jugendarbeitslosenquote in Spanien 2015 nur bei 17 %, in Deutschland unter 4 %.

⁵ Der Wanderungssaldo aus dem Aggregat der restlichen zehn EU-Länder lag 2011–2015 bei weniger als +50.000 Personen.

⁶ Vgl. Barslund, M., Busse M. und J. Schwarzwälder (2015), Labour mobility in Europe: An untapped resource?, CEPS Policy Brief No. 327.

⁷ Kriegsflüchtlinge beispielsweise aus Syrien sind nicht Teil der hier erfassten innereuropäischen Migration. Werden etwa Staatsbürgerschaften anstelle von Herkunftsländern berücksichtigt, um die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten über Transitländer zu erfassen, ergeben sich keine nennenswerten Veränderungen in den Ergebnissen.

⁸ Zwar konzentriert sich die Zuwanderung aus Osteuropa aufgrund der geografischen Nähe auf Länder wie Deutschland und Österreich. In der Tendenz gilt die Aussage, dass innereuropäische Migration jenseits derjenigen aus Osteuropa relativ begrenzt ist, aber auch für die anderen Länder der Union.

⁹ Vgl. etwa Belot, M. und S. Everdeen (2012), Cultural barriers in migration between OECD countries, Journal of Population Economics, Vol. 25, No. 3 sowie Eurofund (2014), Labour migration in the EU: Recent trends and policies, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁰ Vgl. Elsner, B. und K. Zimmermann (2013), 10 years after: EU enlargement, closed borders, and migration to Germany, IZA Discussion Paper No. 7130 sowie Holland, D. und P. Paluchowski (2013), Geographical labour mobility in the context of the crisis, European Employment Observatory. Auch im Vergleich etwa zu den USA fällt die innereuropäische Migration deutlich zurück: Im Jahr 2014 waren 27 % der in einem Bundesstaat lebenden US-Bürger in einem anderen Staat geboren, vgl. US Census Bureau 2016, State of residence by place of birth 2014, American Community Survey, <http://www.census.gov/data/tables/2014/demo/geographic-mobility/place-of-birth-acs-2014.html>. In der EU lag der Ausländeranteil insgesamt 2014 nur bei etwa 5 %. Allerdings hinkt dieser in der Literatur häufig vorgenommene Vergleich, da nationale Migration innerhalb der USA von viel niedrigeren Barrieren gehemmt wird, z. B. hinsichtlich sprachlicher oder kultureller Hürden, als internationale Migration in Europa.

¹¹ Für eine Analyse der Funktionsfähigkeit sowie jüngerer Reformen der Arbeitsmärkte in der Eurozone, vgl. Ehmer, P. und A. Schwegmann (2017), Arbeitsmärkte im Euroraum: Reformfolge sind gutes Zeichen für Beschäftigung, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 155, Januar 2017.