

Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU

Im Folgenden soll dargestellt werden, wie sich seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957 die wirtschaftliche europäische Integration entwickelt hat und welche Konsequenzen dies für die Arbeitskräftewanderungen zwischen den Mitgliedstaaten hatte. Dies könnte Analogieschlüsse erlauben in Hinblick auf die Migrationsbewegungen der geplanten Erweiterung der Europäischen Union (EU) um neue Mitgliedstaaten. Nach einem kurzen historischen Abriss zur Entwicklung der europäischen Integration, folgen eine Darstellung der Migrationsbewegungen seit der Einführung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und ein Überblick zu den Determinanten der Arbeitskräftewanderungen. Vor diesem Hintergrund wird die wirtschaftliche europäische Integration im Zeitablauf und in Verbindung mit Arbeitskräftebewegungen analysiert. Hierzu wurden Indikatoren ausgewählt, die für das Migrationsverhalten wichtig sind: Handel, Einkommen und Arbeitsmarkt. Die Gegenüberstellung der Arbeitskräftewanderungen mit der Entwicklung der europäischen Integration soll dann zur Erklärung der bisherigen und der zukünftig zu erwartenden Arbeitskräftebewegungen in Europa – Stichwort Osterweiterung – herangezogen werden.

I. Der historische Hintergrund

Die EWG wurde 1957 mit der Unterzeichnung der so genannten Römischen Verträge gegründet. Unterzeichnerstaaten waren Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. 1973 traten Großbritannien, Irland und Dänemark bei, 1981 Griechenland, 1986 Spanien und Portugal. Letztere erhielten nach einer Übergangszeit ab 1993 die volle Freizügigkeit. Als 1995 Finnland, Österreich und Schweden beitraten, verzichtete man auf eine Übergangszeit.

1968 wurde die Zollunion vollendet. Die Zölle und quantitative Handelsrestriktionen (z. B. Kontingente) zwischen den Mitgliedstaaten fielen. An

ihre Stelle trat ein gemeinsamer Außenzoll. Mit der Vollendung der Zollunion wurde auch die Freizügigkeit für Arbeitnehmer eingeführt.

Ein wirklich gemeinsamer Binnenmarkt ist durch die Zollunion noch nicht entstanden. Dazu würde auch die Verwirklichung der so genannten vier Freiheiten gehören, also die ungehinderte Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften über die Landesgrenzen. Es war deshalb erklärtes Ziel der EG-Kommission, Regelungen abzubauen, die den Austausch behindern und wettbewerbsverzerrend wirken. Dies erfordert harmonisierte bzw. gemeinschaftsweite Politiken, z. B. eine einheitliche Handels- und Wettbewerbspolitik. Nationale, nichttarifäre Hemmnisse, wie technische Normen oder nationale Subventionen, die nicht gemeinschaftsweit abgestimmt sind, führen zu Wettbewerbsverzerrungen.

Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 legte den Grundstein zur Schaffung des Europäischen Binnenmarktes bis 1993. Vereinbart wurde die schrittweise Abschaffung folgender Schranken: Wegfall der Personen- und Warenkontrollen an den Grenzen; Vereinheitlichung von Normen und technischen Regeln; Anbieten von Dienstleistungen überall in der Gemeinschaft zu gleichen Bedingungen (u. a. Banken, Versicherungen); Angleichung der Verbrauchsteuern, insbesondere der Mehrwertsteuer; Erweiterung der Freizügigkeitsregelung auf Nicht-Erwerbspersonen (Studenten, Rentner) und Erleichterungen der innergemeinschaftlichen Mobilität z. B. durch die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Dieses ehrgeizige Programm ist inzwischen im Großen und Ganzen verwirklicht worden. Die europäische Integration blieb jedoch damit nicht stehen.

Am 1. November 1993 ist der Vertrag über die Europäische Union (EU) in Kraft getreten (Vertrag von Maastricht). Aus wirtschaftlicher Sicht waren die Bestimmungen für eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion das Kernstück dieser Vereinbarung mit einer unabhängigen, dem Ziel der Preisstabilität verpflichteten europäischen Zentralbank. Die Europäische Zentralbank nahm

1999 ihre Arbeit auf. 2002 wird der Euro als Einheitswährung für die meisten Mitgliedsländer eingeführt. Ein wichtiger Teil des Maastrichter Vertrags betrifft auch Elemente einer europäischen Staatsbürgerschaft wie das Wahlrecht für EU-Bürger bei Kommunalwahlen.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde 1999 festgelegt, dass Beschäftigung ein gemeinsames europäisches Anliegen sei. Darauf gründen sich eine europäische Beschäftigungsstrategie und die jährlichen beschäftigungspolitischen Leitlinien der Kommission. Der EU-Kommission wird damit eine koordinierende Rolle bei den beschäftigungspolitischen Maßnahmen eingeräumt. Neue Befugnisse erhielt die Kommission auch auf dem Gebiet der Asyl- und Immigrationspolitik. Eine erste Stellungnahme über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft erschien Ende 2000¹.

Erwähnenswert ist noch das so genannte Schengener Abkommen, welches inzwischen alle Mitgliedsländer mit Ausnahme von Irland und Großbritannien unterzeichnet haben. Dadurch wurde es möglich, die meisten Kontrollen an den Binnenlandsgrenzen der Gemeinschaft abzuschaffen und nur noch die Außengrenzen der EU zu überwachen. Für die Migrationsbewegungen bedeutet dies, dass ein Angehöriger aus einem Drittland, wenn er sich einmal in der Gemeinschaft befindet, sich mehr oder weniger ungehindert von einem EU-Land zum anderen bewegen kann. Da die Aufenthalts- und Einbürgerungsbestimmungen für Drittstaatler zwischen den EU-Ländern differieren, wird über kurz oder lang eine gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik nötig, um zu vermeiden, dass Angehörige aus Drittstaaten bei dem Land mit den geringsten Eintrittshürden zuwandern.

II. Die bisherige Entwicklung der Arbeitskräftewanderungen in der EU

Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, also die Möglichkeit, in einem anderen Mitgliedsland unter gleichen Bedingungen wie Inländer eine Beschäftigung zu suchen und dieser nachzugehen, ist für die sechs Gründerstaaten (Frankreich, Deutschland, Belgien, Niederlande, Italien, Luxemburg) seit 1968 Realität².

1 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 22. 11. 2000.

Die Freizügigkeitsrechte gelten analog auch für Selbstständige (Niederlassungsrecht).

Als man in den sechziger Jahren über die Einführung der Freizügigkeit diskutierte, bestand die Befürchtung einer Überflutung Deutschlands oder Frankreichs mit italienischen Arbeitskräften. Italien war damals ein klassisches Auswanderungsland. Aber die befürchtete Zuwanderungswelle ist ausgeblieben. Auch der Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark 1973 löste keine Wanderungswelle aus. Dies galt ebenfalls bei der Gewährung der vollen Freizügigkeit für griechische (1987), spanische und portugiesische Arbeitskräfte (1992) nach einer mehrjährigen Übergangsperiode. Hier liegt der Grund dafür, dass Österreich, Schweden und Finnland, die 1995 beitraten, sofort die volle Freizügigkeit erhielten.

In den EU-Ländern kommen im Durchschnitt nicht einmal zwei Prozent aller Arbeitskräfte aus einem anderen Mitgliedsland, wobei dieser Prozentsatz je nach EU-Land variiert³. Er blieb während der letzten 15 Jahre fast gleich. Den größeren Teil der ausländischen Arbeitskräfte stellen immer noch die Angehörigen aus Drittstaaten (Abbildung und Tabelle 1).

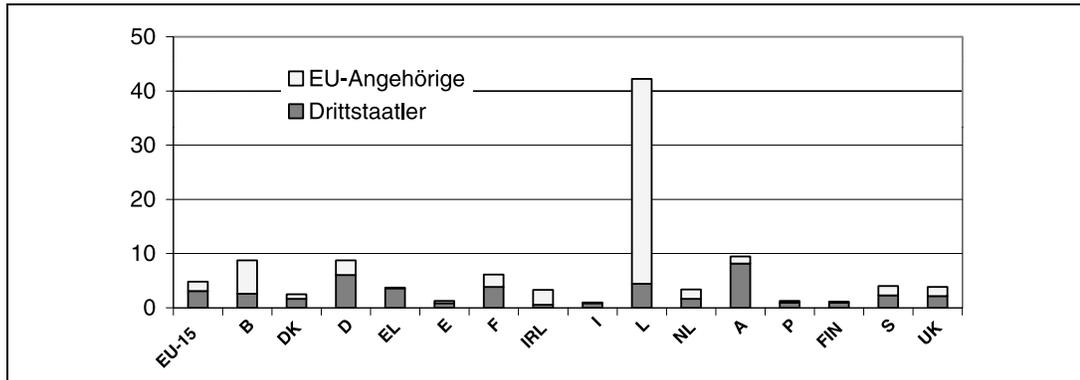
Dieser geringe Umfang an regionaler Mobilität erstaunt umso mehr, als es immer schon erklärtes Ziel der Europäischen Kommission war, noch bestehende Wanderungshemmnisse abzubauen. Im Zusammenhang mit der Schaffung des Binnenmarktes wurde – wie oben schon erwähnt – die Freizügigkeit auch auf Nichterwerbstätige wie Studenten und Rentner ausgedehnt, die gegenseitige Anerkennung der Berufsabschlüsse vereinbart und die Übertragung der in einem anderen Mitgliedsland erworbenen sozialen Ansprüche geregelt⁴.

2 Freizügigkeit der Arbeitskräfte (Arbeitnehmer) im EWG-Vertrag bedeutet „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“. Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 1. Januar 1995, Artikel 48.

3 Für eine ausführliche Analyse der in den EU-Ländern beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer vgl. Melanie Kiehl/Heinz Werner, Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU, in: IAB-Werkstattbericht, Nr. 7/1998 und dies., Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten, in: AB-Kurzbericht, Nr. 18 vom 7. 12. 1998. www.iab.de.

4 Noch bestehende Hemmnisse untersuchte eine Expertenkommission unter Vorsitz von Simone Veil und veröffentlichte dazu einen Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit unter dem Vorsitz von Frau Simon Veil, der Kommission am 18. März 1997 vorgelegt. Ohne Ortsangabe. Die Europäische Kommission ver-

Abbildung: Ausländische Arbeitskräfte in den EU-Staaten nach Nationalität 1999 (Anteile an der Gesamtbeschäftigung in Prozent)



Quelle: Eurostat (2000): Arbeitskräfteerhebung 1999; eigene Berechnungen.

Um die Entwicklung der EU-Wanderungen verstehen und beurteilen zu können, sollen im Folgenden Kapitel einige theoretische Überlegungen zu den Wanderungsdeterminanten erörtert werden.

III. Determinanten von Arbeitskräftemigration

1. Weshalb gehen Arbeitskräfte? – Die makroökonomische Ebene der Wanderungsfrage

In der Wirtschaftstheorie gibt es zwei Hypothesen zur Mobilität von Arbeitskräften in Integrationsräumen. Nach der Integrationstheorie⁵ wird bei Schaffung eines gemeinsamen Marktes die wirtschaftliche Wohlfahrt erhöht, wenn Arbeitskräfte dahin gehen können, wo ihre Produktivität und damit auch ihr erzielbarer Lohn am höchsten ist. Unterstellt wird also eine Mobilität von weniger produktiven zu höher produktiven Arbeitsplätzen der Gemeinschaft. Dieser Prozess dauert so lange, bis sich die Grenzproduktivitäten und damit die Löhne (für die selbe Arbeit) im Integrationsraum angeglichen haben. Voraussetzung ist natürlich, dass die Arbeitskräfte mobil sind, dass Transparenz über die verfügbaren Arbeitsplätze gegeben ist, dass keine Wanderungsbarrieren vorliegen, wie legale Hindernisse (Arbeitserlaubnis, Aufenthaltserlaubnis), die Nichtanerkennung von Qualifikationen oder auch kulturelle und sprachliche Unterschiede.

Demgegenüber geht die klassische Außenhandels-theorie von der Immobilität der Arbeitskräfte zwischen den Staaten aus. Bei unterschiedlicher Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Bodenschätze, Kapital, Technikstand, Arbeitskräfte) erfolgt ein

Tabelle 1: Ausländische Erwerbspersonen in der EU insgesamt und in Deutschland

	EU	D	EU	D
	1992 = 100		Anteil an allen Erwerbspersonen – in Prozent	
Ausländische Erwerbspersonen				
1983	82	73	4,7	8,2
1994	107	113	4,7	9,0
1999	121	111	4,8	8,7
1999 insgesamt (in Tsd.)	8 257	3 459		
Darunter aus EU-Ländern				
1983	60	67	1,4	2,3
1994	101	108	1,7	2,6
1999	113	112	1,7	2,7
1999 insgesamt (in Tsd.)	2 959	1 071		

Quelle: Eurostat Arbeitskräfteerhebung.

fasste auf der Grundlage dieses Berichtes einen „Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer“, Brüssel, 12. 11. 1997, KOM(97) 586 endg., der inzwischen auch in einem Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft einmündete.

5 Vgl. Peter Robson, The economics of international migration, London 1987, S. 65; George Borjas, Economic theory and international migration, in: International Migration Review, (1989) 3, S. 457 ff.; Willem Molle, The economics of European Integration, Aldershot 1994, S. 205.

Ausgleich und eine Steigerung des Wohlstandes durch die Handelsbewegungen. Jedes Land konzentriert sich auf die Produktion jener Güter, bei denen es einen komparativen Vorteil hat, weil es im Vergleich zu den anderen Ländern kostengünstiger produzieren kann (Heckscher-Ohlin-Theorem). Über den Handelsaustausch ergibt sich dann eine Arbeitsteilung entsprechend der komparativen Kostenvorteile. Durch die Tauschbeziehung erhöht sich der Wohlstand der beteiligten Länder. Arbeitskräftewanderungen wären nach diesen Überlegungen nicht nötig. Der Außenhandel wird als Substitut für Wanderungen betrachtet. Davon abgesehen, ist Kapital in der Regel mobiler als Arbeitskräfte.

Wanderungsmotive lassen sich weiterhin in so genannte Zugfaktoren (*pull-factors*) und Druckfaktoren (*push-factors*) einteilen. Erstere sind wirksam, wenn im potentiellen Einwanderungsland hohe Einkommen erzielbar sind und zugleich die Möglichkeit zur Beschäftigung gegeben ist. Letztere bestehen z. B. bei mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten, bei Arbeitslosigkeit oder niedrigem Einkommen im Heimatland. Liegen solche Unterschiede zwischen zwei Ländern vor, besteht zwischen ihnen prinzipiell ein Wanderungssog bzw. -druck. Damit Wanderungen tatsächlich erfolgen können, muss für die betreffenden Arbeitnehmer Transparenz gegeben, die Zuwanderung gesetzlich erlaubt sein (von illegalen Wanderungen abgesehen), und es dürfen keine sonstigen Barrieren vorliegen wie Sprache, kulturelle Unterschiede oder große räumliche Distanz.

In der Migrationstheorie wird auch die Bedeutung von Netzwerken (*networks*) hervorgehoben, die Informationen über das Zielland vermitteln. Diese Kenntnis kann sich aus früheren Beziehungen ergeben oder dadurch, dass es schon Migranten gibt, die ihren Landsleuten den Zuzug erleichtern. Das Vorhandensein von Netzwerken bestimmt vor allem die Richtung von Wanderungsströmen, kann aber auch einen sich selbst verstärkenden Effekt haben. Beispiele dafür liefern die Algerier in Frankreich (koloniale Vergangenheit) oder die Türken in Deutschland (Nachzug). Kulturelle und räumliche Nähe sind ebenfalls wichtig. Für das Nachbarland Polen (kaum jedoch für Tschechien) spielen solche Überlegungen durchaus eine Rolle: 1995 arbeiteten bereits 161 000 Polen in Deutschland. Dies waren zwei Drittel aller polnischen Arbeitskräfte in der EU⁶.

6 Vgl. hierzu im Detail: Elmar Hönekopp/Melanie Kiehl, Zentral- und Osteuropäer in den Mitgliedsstaaten der Euro-

Aus diesem theoretischen Überblick wird deutlich, dass für ökonomisch bedingte Wanderungen vor allem drei Aspekte wichtig sind: Handelsbeziehungen, Einkommensunterschiede und die Arbeitsmarktsituation. Diese sollen im Folgenden vor dem Hintergrund der europäischen Integration analysiert werden⁷.

Der *Handel* zwischen den Mitgliedsländern der EU stieg enorm an. Sie wickeln inzwischen 60 Prozent ihres Handels unter sich ab⁸. Der Handelsaustausch vollzog sich dabei eher innerhalb der Industriezweige und *Produktgruppen* (*intra-industrieller Handel*) als zwischen Industriezweigen (*inter-industrieller Handel*). Dies deutet auf eine verstärkte Diversifizierung der Produkte innerhalb der Branche hin und weniger auf eine Arbeitsteilung in Form von Produktionsverlagerungen. Letztere hätten mehr Anpassungsprobleme und Freisetzungen von Arbeitskräften ausgelöst, was auch mehr internationale Migrationsbewegungen zur Folge gehabt hätte.

Vergleicht man als Indikator der *Einkommensunterschiede* das Sozialprodukt pro Kopf (in Kaufkraftstandards) der EU-Mitgliedsländer, dann lässt sich eine Tendenz zur Angleichung feststellen⁹. Damit wurde ein wichtiger Wanderungsimpuls gedämpft. Die länderweiten Durchschnittszahlen verdecken allerdings erhebliche regionale Unterschiede innerhalb der einzelnen EU-Länder. Einerseits gibt es auch in den ärmeren Ländern Agglomerationen, deren Sozialprodukt pro Kopf an den EU-Durchschnitt heranreicht. Andererseits existieren nach wie vor große regionale Unterschiede innerhalb der EU-Länder¹⁰. So überstieg zum Beispiel 1996 das Sozialprodukt pro Kopf in Norditalien (Lombardei) den EU-Durchschnitt

päischen Union – Migration, Bevölkerung, Beschäftigung, in: *ibv.* (1999) 25, vom 23. 6. 1999.

7 Vgl. hierzu die ausführliche Diskussion in: Alexander Tassinopoulos/Heinz Werner, *Mobility and migration of labour in the European Union*, in: European Centre for the Development of Vocational Training, *Mobility and migration of labour in the European Union and their specific implications for young people*, Luxemburg 1998, S. 5 ff.

8 Vgl. Europäische Kommission, *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*, Brüssel 1998, S. 160 f.

9 Vgl. Europäische Kommission, *Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Brüssel-Luxemburg 1996 und Europäische Kommission, *Sechster periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union*, Brüssel 1999, S. 20 (<http://info regio.cec.eu.int/6rp>).

10 Diese Unterschiede veränderten sich im Zeitablauf nur wenig. Vergleicht man beispielsweise über einen längeren Zeitraum die 25 ärmsten Regionen mit den 25 reichsten Regionen der EU, dann blieben die Abstände im Sozialprodukt pro Kopf weitgehend bestehen. Siehe hierzu: Europäische Kommission, *Sechster periodischer Bericht*, ebd., S. 20.

um 32 Prozent, während es für Kalabrien um 41 Prozent darunter lag. Ähnliche Unterschiede gibt es auch in anderen Ländern, etwa in Spanien und sogar in Deutschland¹¹. Für eine Migrationsentscheidung bedeuten große regionale Unterschiede, dass man bei einer Freisetzung auch die Option hat, von einer Niedriglohnregion in eine Hochlohnregion (des Heimatlandes) zu wechseln. Bei großen regionalen Unterschieden wird also der ökonomische Druck, ins Ausland zu gehen, tendenziell verringert.

Warum blieben die Unterschiede im Einkommen zwischen den Regionen mit den höchsten Einkommen und den Regionen am unteren Ende der Einkommenskala im Zeitablauf bestehen? Die regionalen wirtschaftlichen Disparitäten können sich im Laufe des Integrationsprozesses verstärken, da durch den Wegfall von Hemmnissen der Wettbewerb erhöht wird. Dadurch werden die bereits konkurrenzfähigen Länder und Regionen gestärkt, die wettbewerbsschwachen, meist peripheren Regionen fallen weiter zurück. Um regionale Unterschiede anzugleichen, wurde 1975 der Europäische Regionalfonds eingerichtet. Dessen Effekt war aber gering, da die Mittelausstattung niedrig war und der Fonds auf zu viele Regionen verteilt wurde.

Mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes wurde sich die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Gefahr des Auseinanderdriftens der Regionen bewusst. Sie stellte die Notwendigkeit des Entgegensteuerns in ihrem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes heraus¹². 1988 wurden die verschiedenen EG-Fonds (Regionalfonds, Agrarfonds, Sozialfonds) zu den Strukturfonds zusammengefasst und auf die weniger entwickelten Regionen bzw. auf bestimmte Ziele wie Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oder der Langzeitarbeitslosigkeit konzentriert. Zugleich wurde die Mittelausstattung erheblich ausgeweitet. Sie erreichte 1992 fast 20 Milliarden ECU (1 European Currency Unit = 1,9 DM). Bis 1999 erfolgte nahezu eine Verdoppelung. Für den Zeitraum 2000–2006 beläuft sich die Ausstattung der Strukturfonds auf fast 200 Milliarden Euro. Dies entspricht etwa einem Drittel des Gemeinschaftshaushalts. Damit handelt es sich um keine ver-

nachlässigbare Größe mehr. Die Strukturfondsmittel machten bereits 1992 28 Prozent des Haushalts der EG-Kommission aus und bedeuteten für Länder wie Portugal, Griechenland oder Irland einige Prozent ihres Sozialprodukts. Sie trugen damit nicht unerheblich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den betroffenen Ländern bei. Dessen ungeachtet blieben weiterhin deutliche regionale Unterschiede innerhalb der EU-Länder bestehen.

Vergleicht man die *Arbeitsmarktentwicklung* in der EU – als den dritten hier behandelten Integrationsaspekt – mit der anderer großer Industrieländer wie der USA und Japans, so zeigt sich, dass die Beschäftigung in der Union weit geringer zugenommen hat, als in diesen beiden Ländern. Auch die Rate der Arbeitslosigkeit ist in der EU als Ganzes noch erheblich höher, auch wenn sich in den letzten Jahren deutliche Verbesserungen ergeben haben, allerdings bei erheblichen Unterschieden zwischen den EU-Ländern. Die schwache Verfassung der Arbeitsmärkte in den meisten EU-Ländern entfaltet nur geringe Sogwirkungen, da die Beschäftigungsmöglichkeiten begrenzt bleiben. Und die teilweise hohe Arbeitslosigkeit löst keinen nennenswerten Migrationsdruck aus: Zum einen ermöglichen inzwischen in allen EU-Ländern die Lohnersatzleistungen bei Erwerbslosigkeit zumindest ein Leben ohne Not, zum anderen sind ungelernete oder wenig qualifizierte Arbeitskräfte, die einen großen Teil der Arbeitslosen stellen, auch in anderen Ländern wenig gefragt.

2. Warum bleiben Arbeitskräfte? – Die individuelle Ebene der Wanderungsentscheidung

Die Migrationsliteratur befasste sich fast ausschließlich mit der Frage, warum Arbeitskräfte wandern, obwohl der überwiegende Teil der Menschen dies nicht tut. Erst in letzter Zeit wird diskutiert, warum es sich auch lohnen kann zu bleiben¹³. Folgende Gründe werden hervorgehoben:

– Bestimmte Kenntnisse, Fähigkeiten oder Erfahrungen sind nicht transferierbar, da sie nur „vor Ort“ zu verwerten sind. Beispiele hierfür sind arbeitsbezogene Präferenzen: Unternehmensphilosophie, firmenspezifische Produktpalette oder Produktionsprozesse, Kenntnis des Kundenverhaltens usw. Hinzu kommen freizeitbezogene Vorteile

11 Zum Beispiel schwanken die Werte für West-Deutschland zwischen 94 % über dem Durchschnitt und 15 % unterhalb, ganz zu schweigen von den neuen Ländern mit nur 60 % des EU-Durchschnitts. Vgl. Europäische Kommission, Sechster periodischer Bericht (Anm. 9), S. 234 ff.

12 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes – Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Brüssel 1985, S. 8.

13 Ausführlicher bei Peter A. Fischer, *On the economics of immobility*, Bern – Stuttgart – Berlin 1999; Peter A. Fischer/Reiner Martin/Thomas Straubhaar, *Should I stay or should I go?*, in: Tomas Hammar u. a. (Hrsg.), *International migration, immobility and development*, Oxford – New York 1997.

– soziales Umfeld, Freunde, Einkaufsmöglichkeiten, Wohnungsmarkt usw. –, die nicht ersetzbar sind.

– Die meisten Menschen sind risikoscheu. Zieht man in ein anderes Land, setzt man sich unter Umständen unkalkulierbaren Risiken aus, da man nicht über alle relevanten Informationen verfügt und die eigene Anpassungsfähigkeit nicht abschätzen kann.

– Es besteht die Gefahr der verdeckten oder offenen Diskriminierung. Diese ist in der Regel umso größer, je stärker sich die Zuwanderer von der einheimischen Bevölkerung unterscheiden – in Sprache, Aussehen, Qualifikation oder Einkommen. Für die EU-Angehörigen ist allerdings davon auszugehen, dass sie weniger Benachteiligung fürchten müssen als andere ausländische Arbeitskräfte, da sie einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben.

– Abwarten kann ein Wert für sich sein (*option value of waiting*), wenn dadurch Unsicherheiten und Informationsdefizite verringert werden. In der Zwischenzeit kann sich die Situation im Heimatland verbessern. Oder man hat sich arrangiert: Der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach. Die Migrationsentscheidung wird aufgeschoben und schließlich begraben.

Zwei weitere Gründe dafür, nicht in ein anderes Land zu gehen, sollen der Vollständigkeit halber erwähnt werden, auch wenn sie im Rahmen der EU-Freizügigkeitsregelung keine große Rolle mehr spielen: Grenzkontrollen, legale Hemmnisse (Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis) sowie Unterschiede in den Sozialsystemen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Verlaufe der europäischen Integration Wanderungsdruck eher abgebaut wurde. Verstärkter Handelsaustausch und die Transfers der europäischen Strukturfonds bewirkten eine Annäherung der Wohlstandsniveaus. Handel und Kapitaltransfers (Direktinvestitionen) fungierten als Substitute für Arbeitskräftewanderungen. Die neoklassische Außenhandels-theorie findet Bestätigung. Migration ist letztendlich eine individuelle Entscheidung. Die makroökonomischen Wanderungsdeterminanten bestimmen zwar den potentiellen Wanderungsdruck, aber die individuelle Entscheidung hängt auch von „Vorteilen des Bleibens“ ab. Im Übrigen werden Wanderungsentscheidungen nicht nur von den absoluten Einkommensdifferenzen zwischen Herkunfts- und Zielland bestimmt, sondern auch davon, ob das Einkommen im Heimatland als „sozial akzeptabel“ angesehen wird.

IV. Welche Art von Arbeitskräftewanderungen ist in Zukunft zu erwarten?

1. Migration zwischen den Ländern der Europäischen Union

Während der großen Zuwanderungswellen in den sechziger und zu Anfang der siebziger Jahre kamen in die westeuropäischen Industriestaaten vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte. Sie wurden damals zur weiteren Industrialisierung der Wirtschaft gebraucht. Inzwischen hat sich die Nachfrage nach Arbeitskräften verändert. Unqualifizierte Kräfte, deren Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist, sind heute weniger gefragt. Weiterhin haben sich bestimmte globale Bedingungen verändert: Die peripheren Länder der EU, die in der Vergangenheit als Arbeitskräftereservoir für die zentraleuropäischen Industrieländer zur Verfügung standen, haben aufgrund ihrer rückläufigen demographischen Entwicklung (Ausnahme Portugal und Irland) und ihrer weiteren Industrialisierung in Zukunft selbst stärkeren Arbeitskräftebedarf. Italien, Spanien oder Griechenland sind inzwischen Zuwanderungsländer für Arbeitskräfte aus Drittländern – vor allem aus Nordafrika und Asien – geworden. So schätzt man, dass zum Beispiel in Italien 1 bis 1,5 Millionen Ausländer – meist illegal – leben.

Alle Untersuchungen zu (freiwilligen) Wanderungsbewegungen deuten darauf hin, dass diese stark von den Unterschieden im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und damit von den Verdienstmöglichkeiten abhängen. Mit zunehmender Angleichung der Entwicklungsniveaus und damit auch der Löhne, z. B. durch eine forcierte Regionalpolitik in der EU und durch den verstärkten Handelsaustausch, verringerte sich ein wesentlicher Wanderungsimpuls. Der Abwanderungsdruck hängt nicht nur von den absoluten Unterschieden im Einkommensniveau zwischen Herkunftsland und Zielland ab, sondern auch von der relativen Höhe des Verdienstniveaus im Herkunftsland. Hat man ein den dortigen Verhältnissen entsprechendes gesellschaftlich akzeptables Einkommen, welches zumindest ein Leben ohne Armut ermöglicht, müssen die Verdienstunterschiede schon erheblich sein, um zu einer Wanderung zu bewegen. Im Laufe des Integrationsprozesses haben sich die Einkommen in den Mitgliedsländern verbessert. Die zwischenstaatlichen Entwicklungsniveaus und damit die Verdienste haben sich angenähert.

Tabelle 2: Ausländische Arbeitnehmer in der BR Deutschland nach beruflicher Qualifikation 1977–1999 (Indizes 1980 = 100)

Qualifikationsebene	Ausländische Arbeitnehmer					
	insgesamt			EU-Angehörige		
	1977	1987	1999	1977	1987	1999
Auszubildende	87	157	264	92	82	138
Wenig qualifiziert	96	74	89	103	62	68
Mittlere Qualifikationsebene	93	87	111	94	78	122
Fachhochschule/Universität	86	98	139	84	96	241
Insgesamt	95	80	100	100	67	87
Absolut (in Tausend)	1 889	1 589	1 988	730	492	639

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit und eigene Berechnungen.

Damit hat – auch unter Berücksichtigung des Vorhandenseins eines „gesellschaftlich akzeptablen Einkommens“ in den meisten EU-Ländern – dieser Wanderungsimpuls erheblich an Stärke verloren.

Der weitere Abbau von Barrieren im Rahmen der Verbesserung der Freizügigkeit, z. B. durch die gegenseitige Anerkennung der Bildungsabschlüsse, war zwar ein wichtiger Schritt in Richtung auf einen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt, aber zu einem Mobilitätsschub hat er nicht geführt. Allerdings wird in individuellen Fällen eine wesentliche Erleichterung erreicht.

Die bestehenden wirtschaftlichen Unterschiede in den Ländern der EU sind kein ausreichender Grund mehr dafür, um einen massiven Mobilitätsprozess auszulösen. Diese allgemeine Situationsbeschreibung darf jedoch nicht zu dem vorschnellen Schluss führen, dass die innergemeinschaftliche Mobilität zum Stillstand kommt. In manchen Bereichen könnten die Arbeitskräftewanderungen sogar zunehmen¹⁴:

1. Der europäische Arbeitsmarkt verliert vor allem bei Fach- und Führungskräften im Management- und Technikbereich zunehmend seinen nationalen Charakter. Die Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft beschleunigt Spezialisierung und Automatisierung und den Einsatz zukunftsweisender Technologien. Dies alles führt zu einem steigenden Bedarf an qualifizierten Kräften in allen EU-Ländern. Die Diskussion in Deutschland um die Gewährung einer so genannten *green-card* für IT-Spezialisten ist ein deutliches Beispiel hierfür¹⁵. Anhand der deutschen Beschäf-

tigtenstatistik kann der Trend einer steigenden Zuwanderung von Fach- und Führungskräften aus EU-Ländern für die Bundesrepublik Deutschland aufgezeigt werden (Tabelle 2). Während die Beschäftigung von EU-Arbeitnehmern bis auf die letzten Jahre zurückgegangen ist oder stagniert hat, ist die Zahl der Arbeitnehmer mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss kontinuierlich gestiegen.

2. In den Grenzregionen wird es selbstverständlicher, im Nachbarland zu arbeiten und im Heimatland zu wohnen – oder umgekehrt¹⁶. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland kann dies mit gewissen Einschränkungen bestätigt werden, vor allem gegenüber Frankreich. Erwerbspersonen in den Grenzgebieten reagieren besonders schnell auf Veränderungen im Nachbarland. Manche der Hemmnisse, die bei grenzüberschreitenden Wanderungen wichtig sind, fallen bei Grenzarbeitnehmern weg bzw. spielen eine geringere Rolle: Die gewohnte Umgebung – einschließlich Wohnung oder Haus – bleibt erhalten, die Kinder können im nationalen Schulsystem verbleiben, der Ehepartner kann den bisherigen Arbeitsplatz behalten, Sprachprobleme sind wegen der Grenznahe geringer.

3. Eine besondere Art der Wanderungen stellen befristete Aufenthalte dar, wie Praktika, Studienaufenthalte, Geschäftsreisen, Austausch im Bildungsbereich und in der betrieblichen Praxis. Derartige Aufenthalte tauchen oft nicht in der

noch verstärken.“ Vgl. European Commission, Job opportunities in the information society: Exploiting the potential of the information revolution, Report to the European Council, COM (1998) 590 final – EN, Brüssel 1998, S. 1.

16 Im Bereich der EU gibt es etwa 200 000 Grenzarbeitnehmer. Vgl. European Parliament, Frontier workers in the European Union – Summary, in: Working Paper Social Affaires Series W-16, Brüssel 1998.

14 Ausführlicher bei A. Tassinopoulos/H. Werner (Anm. 7).

15 Bereits 1998 sprach die Europäische Kommission von 500 000 unbesetzten Stellen im IT-Bereich in der EU und stellte damals fest: „Die Arbeitskräfteknappheit wird sich

Statistik auf, da eine dauerhafte Wohnsitzverlagerung damit nicht verbunden ist. Sie dürften jedoch im Zuge der Internationalisierung steigen. Sie stellen eine moderne Form oder auch ein Substitut der traditionellen Arbeitskräftewanderungen dar.

4. Die Zahl so genannter Vertragsarbeitnehmer kann wachsen, wenn eine Firma aus einem EU-Land mit ihren Arbeitskräften in einem anderen EU-Land tätig wird – zum Beispiel Bauleistungen erbringt. Allerdings ist eine Lohnunterbietung nicht erlaubt, da nach einer EU-Richtlinie inzwischen ortsübliche Löhne gezahlt werden müssen. Weil aber die Sozialversicherung nach den Bestimmungen des Entsendelandes erfolgen kann, kann sich ein Kostenvorteil ergeben.

2. Mögliche Auswirkungen der Osterweiterung auf die Arbeitskräftewanderung

Anders als zwischen den Ländern der EU besteht zu den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) ein erhebliches wirtschaftliches Gefälle. Insofern sind die Befürchtungen einer starken Zuwanderung aus den MOEL bei sofortiger oder baldiger Gewährung der Freizügigkeit durchaus ernst zu nehmen. Dies gilt insbesondere für das Nachbarland Polen als den weitaus Größten der Beitrittskandidaten. So lag das Sozialprodukt pro Kopf (in Kaufkraftstandards = KKS) 1999 nur in Tschechien, Slowenien und Ungarn über der Hälfte des EU-Durchschnitts (59 Prozent, 68 Prozent bzw. 51 Prozent), in Polen erreichte es nur zwei Fünftel¹⁷. Allerdings hat Polen seit 1993 erheblich über dem EU-Durchschnitt liegende Wachstumsraten von fünf Prozent bis sechs Prozent pro Jahr¹⁸. Es wurde inzwischen auch zu einem Anziehungspunkt für erhebliche ausländische Direktinvestitionen. Im Laufe des Jahres 1999 flossen netto 6,8 Milliarden Euro zu, was immerhin 4,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gleichkam. Trotzdem wird eine Annäherung an das Wohlstandsniveau der gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten nur langfristig zu erwarten sein – schreibt selbst die Europäische Kommission¹⁹. Auch bei den Handelsbeziehungen fand eine Umorientierung statt: Polen wickelt inzwischen

mehr als zwei Drittel seines Handels mit der EU ab. Trotz des erheblichen Wirtschaftswachstums ist es fraglich, ob dieses ausreicht, genügend neue Arbeitsplätze zu schaffen. Denn der Prozess der Umstrukturierung mit seinen Freisetzungen von Arbeitskräften – weg von Landwirtschaft, Schwerindustrie, Bergbau und veraltetem Gewerbe – und der Rationalisierung geht weiter. Die Arbeitslosigkeit ging zwar laufend zurück, stieg aber inzwischen wieder auf 12 Prozent an. Allerdings gibt es große regionale Unterschiede.

Als *Resümee* lässt sich feststellen, dass der wirtschaftliche Anpassungsprozess Zeit braucht. Die Arbeitsmarktsituation wird in Polen wegen der Umstrukturierungsprobleme bis auf weiteres schwierig bleiben: Im landwirtschaftlichen Sektor, in dem derzeit noch fast 20 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt sind, ist mit großen Freisetzungen zu rechnen. Der Dienstleistungssektor ist noch unterentwickelt. Trotz hoher Direktinvestitionen und hohem Wirtschaftswachstums ist die Beschäftigung bisher nur vergleichsweise moderat angestiegen. Viele Direktinvestitionen sind Rationalisierungsinvestitionen oder gehen in die modernen Wirtschaftsbereiche. Dadurch steigt zwar die Wertschöpfung pro Beschäftigten, aber mit weniger Beschäftigten kann dann zunächst das Gleiche oder sogar mehr produziert werden. Eine volle Integration Polens in naher Zukunft dürfte deshalb mit erheblichen Anpassungsschwierigkeiten verbunden sein.

Unter Migrationsgesichtspunkten sind die zuvor gemachten Bemerkungen zur Bedeutung von so genannten Netzwerken nochmals in Erinnerung zu rufen. Danach werden Zuwanderungen erleichtert, wenn es bereits eine *community* der betreffenden Nationalität im potenziellen Zuwanderungsland gibt. Im Falle Polen lebten 1999 bereits 292 000 Personen aus dem Nachbarland in Deutschland.

V. Zusammenfassung und Folgerungen

Ökonomisch bedingte Wanderungen hängen in starkem Maße vom Wohlstandsgefälle zwischen Ländern ab. Im Laufe des europäischen Integrationsprozesses haben sich diese Unterschiede verkleinert – durch die verstärkten Handelsbeziehungen und auch im Ergebnis der Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Kommission. Ein wesentlicher Wanderungsgrund hat damit in

17 Vgl. European Commission, Regular report from the Commission on progress towards accession by each of the candidate countries, siehe in: composite paper 1999 (http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/annexes.pdf).

18 Vgl. Europäische Kommission, Europäische Wirtschaft. Wirtschaftliche Lage und Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, Beiheft C, Nr. 4 – Dezember 1999 (<http://europa.eu.int/comm/economy>).

19 Vgl. Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa, Brüssel 1998, S. 64.

der bisherigen EU an Bedeutung verloren. Deshalb wird in Zukunft keine spektakuläre Arbeitsmigration zwischen den EU-Ländern zu erwarten sein. Ausnahmen sind Fachkräfte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte – sie werden überall gefragt sein –, Grenzarbeitnehmer und befristete Zuwanderer.

Im Hinblick auf den zu erwartenden Beitritt der MOEL genießt das Nachbarland Polen als das größte Beitrittsland besondere Aufmerksamkeit. Die wirtschaftlichen Unterschiede sind noch erheblich. Die Umstrukturierungen (Landwirtschaft, Bergbau, Schwerindustrie) werden Freisetzung zur Folge haben. Migrationsentscheidungen können dadurch begünstigt werden: Wenn man sowieso einen neuen Arbeitsplatz suchen muss, wird auch ein Auslandsjob eher in Erwägung gezogen.

Für die individuelle Migrationsentscheidung sind auch die Erwartungen an die Zukunft von großer Bedeutung. Erhofft man sich eine Verbesserung im Heimatland, wird die Abwanderung eher aufgeschoben und schließlich aufgegeben. Wichtig ist bei Wanderungsbewegungen die Unterscheidung zwischen temporären und auf Dauer bleibenden Zuwanderern. Dies ist aus heutiger Sicht gerade für Polen als Nachbarland wichtig²⁰. Denn der Lohn ist in Deutschland wesentlich höher. Unter Berücksichtigung der Kaufkraft des aus Deutschland transferierten Einkommens nach Polen ergibt sich eine weitere Erhöhung. Deshalb ist es vorteilhaft, nur vorübergehend in einem EU-Land wie Deutschland zu arbeiten, das verdiente Einkommen aber in Polen auszugeben. Bei dieser Variante wäre eine dauernde Wohnsitzverlagerung mit Familiennachzug und den damit verbundenen hohen Lebenshaltungskosten (z. B. Miete) in Deutschland nicht nötig.

Für Polen zeigen sich inzwischen bereits ähnliche Annäherungstendenzen wie seinerzeit in den Mittelmeerländern bei der Süderweiterung: Handels-

²⁰ Das gilt natürlich auch für Tschechien. Im Unterschied zu diesem Land hat Polen aber eine Auswanderungstradition.

ausweitung mit den EU-Ländern (insbesondere Deutschland), vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum mit einer Zunahme des Sozialprodukts pro Kopf und eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation. Befürchtungen einer massenhaften Zuwanderung waren damals und sind insofern auch jetzt bei einer künftigen Osterweiterung nicht begründet²¹. Es ist aber davon auszugehen, dass die volle Freizügigkeit erst nach einer mehrjährigen Übergangszeit nach dem Beitritt gewährt werden kann – ähnlich wie bei der Süderweiterung. Allerdings sollte man keine starren Fristen vorsehen, sondern flexible Formen des Übergangs wählen, die den konjunkturellen, regionalen und strukturellen Erfordernissen des potenziellen Zuwanderungslandes und den Notwendigkeiten des Abwanderungslandes angepasst werden können.

²¹ Vgl. hierzu European Integration Consortium (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER), The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, (Studie im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaft), Berlin–Milano 2000 (DIW = Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; CEPR = Centre for Economic Policy Research; FIEF = Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning; IAS = Institute for Advanced Studies; IGIER = Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research).

(http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/enlargement_en.pdf) und Wolfgang Quaisser/Monika Hartmann/Elmar Hönekopp/Michael Brandmeier, Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2000; Herbert Brücker/Parvati Trübswetter/Christian Weise, EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, in: DIW-Wochenbericht vom 25. Mai 2000.

Internetverweise des Autors:

<http://migration.uni-konstanz.de>
<http://www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/efmshome.htm>
<http://www.imis.uni-osnabrueck.de>
<http://iom.int>
<http://migration.ucdavis.edu/>
http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_de.htm
http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_de.htm
<http://europa.eu.int/comm/enlargement>
<http://www.iab.de>