

# Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU

*Heinz Werner*

---

## Vorbemerkung

Im Folgenden soll dargestellt werden, wie sich seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957 die europäische Integration entwickelt hat und welche Konsequenzen dies für die Arbeitskräftewanderungen zwischen den Mitgliedstaaten hatte. Welche Determinanten spielen für Arbeitskräftebewegungen generell eine Rolle? Wie haben sich seit Einführung der Freizügigkeit die Wanderungsbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten entwickelt? Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus auch für künftige Wanderungen ziehen?

Begonnen wird mit einer kurzen Übersicht zu Erkenntnissen der Migrationstheorie.

## 1 Wovon hängen Arbeitskräftewanderungen ab?

### 1.1 Weshalb gehen Arbeitskräfte? - Die makroökonomische Ebene der Wanderungsfrage

In der Wirtschaftstheorie gibt es zwei Hypothesen zur Mobilität von Arbeitskräften in Integrationsräumen. Nach der Integrationstheorie<sup>1</sup> 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 den weniger produktiven zu den höher produktiven Arbeitsplätzen der Gemeinschaft. Dieser Prozess dauert so lange, bis sich die Grenzproduktivitäten und damit die Löhne (für dieselbe 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.

---

<sup>1</sup> Peter Robson (1987): The economics of international migration, London, p. 65; George Borjas (1989): Economic theory and international migration, in: International Migration Review, Nr. 3, S. 457 ff.; Willem Molle (1994): The economics of European Integration, Dartmouth Publishing Comp. Ltd., Aldershot, S. 205.

Demgegenüber geht die klassische Außenhandelstheorie von der Immobilität der Arbeitskräfte zwischen den Staaten aus. Bei unterschiedlicher Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Bodenschätze, Kapital, Technikstand, Arbeitskräfte) erfolgt ein 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 den komparativen Kostenvorteilen. Durch die Tauschbeziehung erhöht sich der Wohlstand der beteiligten Länder. Arbeitskräftewanderungen wären nach diesen Überlegungen nicht nötig. Der Außenhandel wird als Substitut für Wanderungen gesehen.

Wanderungsmotive lassen sich weiterhin in so genannte Zugfaktoren (pull-factors) und Druckfaktoren (push-factors) einteilen.<sup>2</sup> Erstere sind wirksam, wenn im potenziellen Einwanderungsland hohe Einkommen erzielbar sind und zugleich die Möglichkeit zur Beschäftigung gegeben ist. Letztere bestehen z. B. in mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten, in Arbeitslosigkeit oder niedrigem Einkommen im Heimatland. Liegen solche Unterschiede zwischen zwei Ländern vor, besteht zwischen ihnen prinzipiell ein Wanderungsdruck bzw. -sog. 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. Netzwerke vermitteln Informationen über das Zielland. Diese Kenntnis kann sich ergeben aus früheren Beziehungen oder dadurch, dass es schon Migranten gibt, die für ihre Landsleute den Zuzug leichter machen. Das Vorhandensein von Netzwerken bestimmt vor allem die Richtung von Wanderungsströmen, kann aber auch einen sich selbst verstärkenden Effekt haben. Beispiele sind Algerier in Frankreich (koloniale Vergangenheit) oder Türken in Deutschland (Nachzug). Kulturelle und räumliche Nähe sind ebenfalls wichtig.

## **1.2 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

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch Eurostat (2001): Was veranlasst Menschen zum Auswandern?, Reihe „Bevölkerung und soziale Bedingungen“, Nr. 1/2001.

Zeit wird diskutiert, warum es sich auch lohnen kann zu bleiben.<sup>3</sup> Folgende Gründe werden hervorgehoben:

- Bestimmte Kenntnisse, Fähigkeiten oder Erfahrungen sind nicht transferierbar, da sie nur „vor Ort“ zu verwenden sind. Beispiele hierfür sind arbeitsbezogene Präferenzen (Unternehmensphilosophie, firmenspezifische Produktpalette oder Produktionsprozess, Kenntnis des Kundenverhaltens usw.) oder freizeitbezogene Vorteile (soziales Umfeld, Freunde, Einkaufsmöglichkeiten, Wohnungsmarkt usw.).
- Die meisten Menschen sind risikoscheu. Zieht man in ein anderes Land, setzt man sich aber 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.

Um die Entwicklung der EU-Wanderungen verstehen und beurteilen zu können, sollen im Folgenden die theoretischen Überlegungen zu den Wanderungsdeterminanten mit einigen dafür wichtigen Kenngrößen verglichen und erörtert werden. Zunächst wird die bisherige Entwicklung der Arbeitskräftewanderungen im Gefolge der europäischen Integration dargestellt.

## **2 Wie war 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 diese

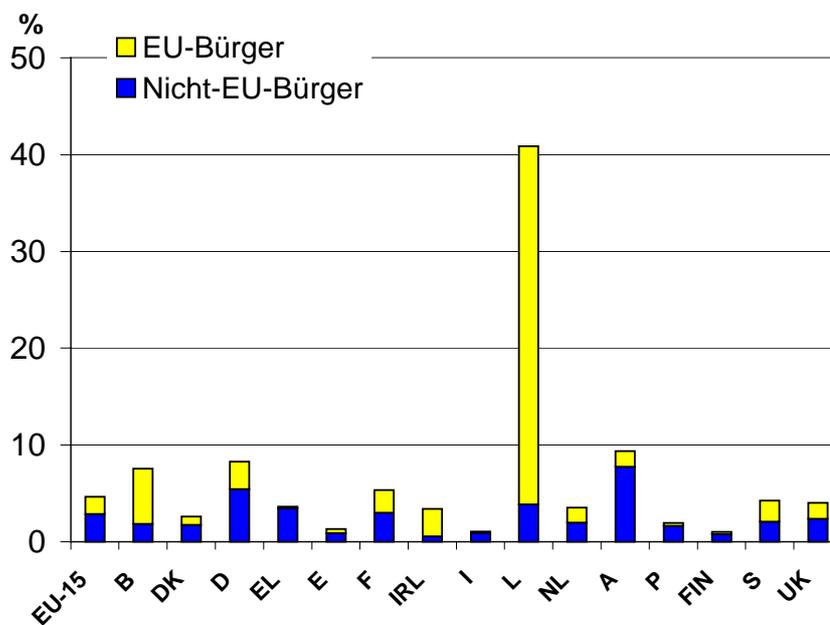
---

<sup>3</sup> Ausführlicher bei Peter A. Fischer (1999): *On the economics of immobility*, Bern/Stuttgart/Berlin und Peter A. Fischer, Reiner Martin, Thomas Straubhaar (1997): *Should I stay or should I go?* In: Tomas Hammar u. a. (Hrsg.): *International migration, immobility and development*, Oxford, New York.

auszuüben, ist für die sechs Gründerstaaten (F, D, B, NL, I, Lux) seit 1968 Realität.<sup>4</sup> Die Freizügigkeitsrechte gelten analog auch für Selbständige (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 nicht eingetreten. 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. Als 1995 Österreich, Schweden und Finnland beitraten, erhielten diese Länder sofort die volle Freizügigkeit.

**Abbildung: Ausländische Beschäftigte in den EU-Staaten nach Nationalität 2000**  
- Anteile an der Gesamtbeschäftigung in Prozent -



Quelle: Eurostat (2001): *Arbeitskräfteerhebung 2000; eigene Berechnungen.*

In den EU-Ländern kommen im Durchschnitt nicht einmal 2 % aller Arbeitskräfte aus einem anderen Mitgliedsland, wobei dieser Prozentsatz je nach EU-Land variiert (siehe

<sup>4</sup> Freizügigkeit der Arbeitskräfte (Arbeitnehmer) im EWG-Vertrag bedeutet „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedsstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“ (Vertrag zu Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Artikel 48).

Abbildung). Er blieb während der letzten 15 Jahre fast gleich. Den größeren Teil der ausländischen Arbeitskräfte stellen immer noch die Angehörigen aus Drittstaaten.<sup>5</sup>

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 zum Beispiel 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 geregelt. (Siehe zur Entwicklung der europäischen Integration auch die Übersicht im Anhang.)

### **3 Welchen Einfluss nahmen die ökonomischen Wanderungsdeterminanten im Verlauf der europäischen Integration?**

Aus dem theoretischen Überblick wurde deutlich, dass für ökonomisch bedingte Wanderungen vor allem drei Aspekte wichtig sind: Handelsbeziehungen, Einkommensunterschiede und Arbeitsmarktsituation. Diese sollen im Folgenden vor dem Hintergrund der europäischen Integration geschildert werden.<sup>6</sup>

Der **Handel** zwischen den Mitgliedsländern der EU stieg enorm an. Diese wickeln inzwischen 60 % ihres Handels unter sich ab. 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. Unter Migrationsgesichtspunkten bedeutet diese Entwicklung, dass Freisetzungen von Arbeitskräften nicht ganze Wirtschaftszweige betrafen. Letzteres hätte mehr Anpassungsprobleme ausgelöst, was u. U. auch mehr internationale Migrationsbewegungen zur Folge gehabt hätte.

Bei der **Einkommensentwicklung** ist festzustellen, dass sich die Unterschiede verringert haben. Nimmt man als Indikator der Einkommensunterschiede das reale Sozialprodukt

---

<sup>5</sup> Für eine ausführliche Analyse der in den EU-Ländern beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer siehe Melanie Kiehl, Heinz Werner (1998): Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU, IAB-Werkstattbericht Nr. 7; Melanie Kiehl, Heinz Werner (1998): Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten, [IAB-Kurzbericht Nr. 18](#) vom 07.12.1998; Heinz Werner, Ingeborg König (2001): Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder, [IAB-Werkstattbericht Nr. 10](#).

<sup>6</sup> Siehe hierzu die ausführliche Diskussion in: Alexandros Tassinopoulos, Heinz Werner (1998): 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, S. 5 ff.

pro Kopf (in Kaufkraftstandards) der EU-Mitgliedsländer, dann lässt sich eine Konvergenz feststellen.<sup>7</sup> Damit wurde ein wichtiger Wanderungsimpuls gedämpft. Die länderweisen 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-Länder.<sup>8</sup> Für eine Migrationsentscheidung bedeuten große regionale Unterschiede, dass man bei einer Freisetzung auch die Option hat, von einer Niedriglohnregion in eine Hochlohnregion innerhalb des Heimatlandes zu wechseln. Dadurch wird 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 Einkommensskala 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.

Mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes wurde sich die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Gefahr des Auseinanderdriftens der Regionen bewusst. 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 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 Gemeinschaftshaushaltes. Damit handelt es sich um keine vernachlässigbare Größe mehr. Die Strukturfondsmittel bedeuteten für Länder wie Portugal, Griechenland oder Irland einige Prozent ihres Sozialprodukts. Sie trugen damit nicht unerheblich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

---

<sup>7</sup> Europäische Kommission (1996): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel und Luxemburg und Europäische Kommission (1999): Sechster periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union, Brüssel, S. 20 (<http://info regio.cec.eu.int/6rp>).

<sup>8</sup> 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 (1999): Sechster periodischer Bericht ... a. a. O., S. 20 (<http://info regio.cec.eu.int/6rp>).

in den betroffenen Ländern bei. Es blieben aber weiterhin deutliche regionale Unterschiede innerhalb der EU-Länder bestehen.

Vergleicht man die **Arbeitsmarktentwicklung** in der EU - als den dritten hier behandelten Integrationsaspekt - mit anderen großen Industrieländern wie USA und Japan, so zeigt sich, dass die Beschäftigung und die Beschäftigungsquote in der Union weit geringer gestiegen ist, als in diesen beiden Ländern. Auch die 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 90er Jahren entfaltete nur geringe Sogwirkungen hinsichtlich Migration, da die Beschäftigungsmöglichkeiten begrenzt blieben. Auch die teilweise hohe Arbeitslosigkeit löste keinen nennenswerten Migrationsdruck aus: Zum einen ermöglichten inzwischen in allen EU-Ländern die Lohnersatzleistungen bei Erwerbslosigkeit zumindest ein Leben ohne Not, zum anderen waren ungelernete oder wenig qualifizierte Arbeitskräfte, die einen großen Teil der Arbeitslosen stellten, auch in anderen Ländern wenig gefragt.

#### **4 Welche Art von Arbeitskräftewanderungen ist in Zukunft zu erwarten?**

Während der großen Zuwanderungswellen in den sechziger und zu Anfang der 70er 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. Weniger gefragt sind unqualifizierte Kräfte, deren Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. Weiterhin sind die „peripheren Länder“, die in der Vergangenheit als Arbeitskräftereservoir für die zentraleuropäischen Industrieländer zur Verfügung standen, inzwischen selbst Zuwanderungsländer geworden.<sup>9</sup>

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 zumin-

---

<sup>9</sup> Siehe zur Migrationssituation die jährlichen Berichte der OECD: Trends in international Migration, Paris.

dest ein Leben ohne Armut ermöglicht, müssen die Verdienstunterschiede erheblich sein, um zu einer Wanderung zu bewegen. Wie bereits dargestellt, haben sich im Laufe des Integrationsprozesses die Einkommen in den Mitgliedsländern verbessert. Die zwischenstaatlichen Entwicklungsniveaus und damit die Verdienste haben sich angenähert. Damit hat sich - auch unter Berücksichtigung des Vorhandenseins eines „gesellschaftlich akzeptablen Einkommens“ - in den meisten EU-Ländern ein wesentlicher Wanderungsimpuls verringert.

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, der jedoch nicht zu einem Mobilitätsschub führte. Allerdings wird in individuellen Fällen eine wesentliche Erleichterung erreicht.

Die bestehenden wirtschaftlichen Unterschiede in den Ländern der EU sind kein ausreichender Grund mehr, 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 zunehmen:

- 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.<sup>10</sup> Die Diskussion in Deutschland um die Gewährung einer sog. green-card für IT-Spezialisten ist ein deutliches Beispiel hierfür.<sup>11</sup>
- In den Grenzregionen wird es selbstverständlicher, im Nachbarland zu arbeiten und im Heimatland zu wohnen - oder umgekehrt.<sup>12</sup> Manche der Hemmnisse, die bei grenzüberschreitenden Wanderungen wichtig sind, fallen bei Grenzarbeitnehmern weg bzw. spielen eine geringere Rolle: die gewohnte Umgebung - einschließlich Wohnung/

---

<sup>10</sup> Dies ist eine Entwicklung, die nicht nur in Europa, sondern seit längerer Zeit weltweit zu beobachten ist. Vgl. Allan Findlay (1993): New technology, high-level labour movements and the concept of the brain drain, in: OECD: The changing course of international migration, Paris, S. 149 ff.

<sup>11</sup> 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 noch verstärken.“ Siehe European Commission (1998): Job opportunities in the information society: Exploiting the potential of the information revolution, Report to the European Council, COM (1998) 590 final - EN, S. 1.

<sup>12</sup> Im Bereich der EU gibt es etwa 200.000 Grenzarbeitnehmer. Vgl. European Parliament (1997): Frontier workers in the European Union - Summary, Working Paper Social Affairs Series W-16.

Haus - bleibt erhalten, die Kinder können im nationalen Schulsystem verbleiben, der Ehepartner kann den bisherigen Arbeitsplatz behalten, Sprachprobleme sind wegen der Grenznähe geringer.

- Eine besondere Art der Wanderungen stellen befristete Aufenthalte dar, wie Praktika, Studienaufenthalte, Geschäftsreisen, Austausch im Bildungsbereich und in der betrieblichen Praxis. Hierher gehören auch die vorübergehende Entsendung von Mitarbeitern in ein anderes EU-Land oder die sog. Vertragsarbeitnehmer. Im letzteren Fall wird eine Firma aus einem EU-Land mit ihren Arbeitskräften in einem anderen EU-Land tätig. Derartige Aufenthalte tauchen oft nicht in der Statistik auf, da eine dauerhafte Wohnsitzverlagerung damit nicht verbunden ist. Sie dürften jedoch im Zuge der Internationalisierung im Steigen begriffen sein. Sie stellen eine moderne Form oder auch ein Substitut der traditionellen Arbeitskräftewanderungen dar.

## **5 Welche Folgerungen lassen sich aus dem bisherigen Verlauf der Arbeitskräftewanderungen in der EU ziehen?**

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 über die Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Kommission. Ein wesentlicher Wanderungsgrund hat damit in der bisherigen EU an Bedeutung verloren.

Die makroökonomischen Unterschiede bestimmen zwar den potenziellen Wanderungsdruck, aber die individuelle Entscheidung hängt auch von „Vorteilen des Bleibens“ ab. Im Übrigen werden, wie schon erwähnt, Wanderungsentscheidungen nicht nur von den absoluten Einkommensdifferenzen zwischen Herkunfts- und Zielland bestimmt, sondern auch von der relativen Höhe der Einkommen im Heimatland: Hat man z. B. ein „sozial akzeptables“ Einkommen im Heimatland, muss die Einkommensdifferenz zum Zielland schon erheblich sein, um zum Fortzug zu bewegen. Anders sieht es natürlich aus, wenn Arbeitskräfte im Heimatland nur ein Armutseinkommen erzielen können. Letzteres dürfte in den EU-Ländern weit weniger der Fall sein.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass in Zukunft keine spektakuläre Arbeitsmigration zwischen den EU-Ländern zu erwarten ist. Ausnahmen sind Fachkräfte und hochqualifizierte Arbeitskräfte - sie werden überall gefragt sein -, Grenzarbeitnehmer und befristete Zuwanderung.

Im Hinblick auf den erwartbaren Beitritt der Mittel- und Osteuropäischen Länder genießt das Nachbarland Polen als das größte Beitrittsland besondere Aufmerksamkeit. Die wirtschaftlichen Unterschiede sind noch erheblich. Die zu erwartenden Umstrukturierungen

(Landwirtschaft, Bergbau, Schwerindustrie) werden Freisetzungen zur Folge haben. Migrationsentscheidungen können dadurch begünstigt werden: Wenn man sowieso einen neuen Arbeitsplatz suchen muss, wird auch ein Auslandsjob eher in Erwägung gezogen.

Unter Migrationsgesichtspunkten sind die früher gemachten Bemerkungen zur Bedeutung von sog. 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.

Wichtig ist bei Wanderungsbewegungen die Unterscheidung zwischen temporären und auf Dauer bleibenden Zuwanderern. Dies ist aus heutiger Sicht gerade für Polen als Nachbarland wichtig.<sup>13</sup> Denn der Lohn ist in Deutschland wesentlich höher und liegt unter Berücksichtigung der Kaufkraft des aus Deutschland transferierten Einkommens im eigenen Land nochmals höher. 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: Handelsausweitung mit den EU-Ländern (insbes. Deutschland), vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum mit einer Zunahme des Sozialprodukts pro Kopf und eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation. Für die individuelle Migrationsentscheidung sind die Zukunftserwartungen von großer Bedeutung. Erhofft man sich eine Verbesserung im Heimatland, wird die Abwanderung eher aufgeschoben und schließlich aufgegeben. Es ist aber davon auszugehen, dass die volle Freizügigkeit erst nach einer mehrjährigen Übergangszeit nach dem Beitritt gewährt wird - wie bei der Süderweiterung.

---

<sup>13</sup> Das gilt natürlich auch für Tschechien. Im Unterschied zu diesem Land hat Polen aber eine Auswanderungstradition.

## **Anhang**

### **Wie verlief die europäische Integration? - Ein kurzer historischer Abriss**

Die EWG wurde 1957 mit der Unterzeichnung der sog. Römischen Verträge gegründet. Unterzeichnerstaaten waren Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. Inzwischen gehören der Europäischen Union 15 Länder an.<sup>14</sup> 1968 wurde die Zollunion vollendet. Die Zölle und quantitativen Handelsrestriktionen (z. B. Kontingente) zwischen den Mitgliedstaaten wurden abgeschafft und durch einen gemeinsamen Außenzoll ersetzt. Mit der Vollendung der Zollunion wurde auch die Freizügigkeit für Arbeitnehmer eingeführt.

Ein wirklich gemeinsamer Binnenmarkt ist durch die Zollunion noch nicht entstanden. Zu einem gemeinsamen Markt, wie in der europäischen Integration angestrebt, gehört die Verwirklichung der sog. vier Freiheiten, also die ungehinderte Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften über die Landesgrenzen. Es war deshalb erklärtes Ziel der EG-Kommission, derartige Regelungen abzubauen, die den Austausch behindern und wettbewerbsverzerrend wirken.

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 Verbrauchssteuern, 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 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 Maast-

---

<sup>14</sup> Es sind dies neben den sechs Gründerstaaten das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark (alle seit 1973), 1981 folgten Griechenland, 1986 Spanien und Portugal. Seit 1995 gehören Finnland, Österreich und Schweden dazu.

richter Vertrags betraf auch Elemente einer europäischen Staatsbürgerschaft wie das Wahlrecht für EU-Bürger bei Kommunalwahlen.

Der Vertrag von Amsterdam 1999 legte fest, dass Beschäftigung ein gemeinsames europäisches Anliegen ist. 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.

Erwähnenswert ist noch das sog. Schengener Abkommen, welches inzwischen alle Mitgliedsländer mit Ausnahme von Irland und dem Vereinigten Königreich unterzeichnet haben. Dadurch wurde es möglich, die meisten Kontrollen an den Binnenlandesgrenzen der Gemeinschaft abzuschaffen und nur noch die Außengrenzen der EU zu überwachen. Für die Migrationsbewegungen bedeutet dies, dass - einmal in der Gemeinschaft - sich ein Angehöriger aus einem Drittland 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.

## **Literatur**

- Broeck, J. van den (Hrsg.) (1996): *The Economics of Labour Migration*. Cheltenham und Brookfield: Edward Elgar.
- Brücker, H./Weise, Ch. (2001): EU-Osterweiterung: Abschottung oder regulierte Öffnung? Zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit. In: *DIW-Wochenbericht* Nr. 31, S. 473-481.
- Castles, S./Miller, M. (1998): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Houndmills u. a.: MACMILLAN PRESS LTD.
- European Commission (2001): *The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement*. Information note vom 6. März 2001. Brüssel.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2001): *Europäische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik*. Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 97.
- Hammar, T. u. a. (Hrsg.) (1997): *International Migration, Immobility and Development - Multidisciplinary Perspectives*. Oxford und New York: Berg.
- Hönekopp, E./Werner, H. (1999): Osterweiterung der Europäischen Union: Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle? [IAB-Kurzbericht Nr. 7/1999](#).
- Kiehl, M./Werner, H. (1998): Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 7/1998.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft. KOM(2000) 757 endgültig vom 22.11.2000. Brüssel.
- Tassinopoulos, A./Werner, H. (1998): Mobility and migration of labour in the European Union. In: CEDEFOP: Mobility and migration of labour in the European Union and their specific implications for young people, S. 5-98. Thessaloniki.
- Veil, S. (Vorsitz) (1997): Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit, der Europäischen Kommission am 18. März 1997 vorgelegt.
- Werner, H. (2001): Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8/2001, S. 11-19. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Werner, H./König, I. (2001): Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder - Ein europäischer Vergleich. [IAB-Werkstattbericht Nr. 10/2001](#).

### **Internethinweise:**

<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/justice_home/index_de.htm)

[http://europa.eu.int/comm/dgs/employment\\_social/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_de.htm)

<http://europa.eu.int/comm/enlargement>

<http://www.iab.de>

