

Ausgabe Nr. 7 / 17.8.1999

*In aller Kürze*

Theoretische Überlegungen und die Erfahrungen mit der Freizügigkeit in der EU zeigen, daß man ihrer Osterweiterung gelassen entgegensehen kann:

- Zweifellos gibt es zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten aus den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) noch ein großes Wohlstandsgefälle. Dies erzeugt Wanderungsdruck.
- Es zeigen sich dort aber – z.B. in Polen – bereits Annäherungstendenzen an westliche Standards, auch wenn die Wirtschaft noch vielfach im Umbruch ist.
- Positive Erwartungen an die Zukunft des eigenen Landes liefern wiederum gute Gründe, um zu bleiben.
- Der Verlauf der europäischen Intergration zeigt überdies, daß Wanderungsdruck eher abgebaut wurde.
- Die volle Freizügigkeit kann man auch erst nach einer Wartezeit gewähren – wie bei der Süderweiterung der EU.

*Autor/in*

Elmar Hönekopp,  
Heinz Werner

## *Osterweiterung der Europäischen Union*

# Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle?

*Einschätzung mit Hilfe von Wanderungsdeterminanten  
und den Erfahrungen mit dem  
bisherigen Integrationsprozeß der Europäischen Union*

Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) begannen Ende 1998. In der ersten Runde der beitriftswilligen Länder finden sich Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland, und Polen. Damit würde die Bevölkerungszahl der EU um 68 Millionen Menschen vergrößert. Dies entspricht einem Zuwachs von 18%. Insbesondere von deutscher Seite wird die Befürchtung geäußert, daß bei Gewährung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus diesen Staaten eine Zuwanderungswelle zu erwarten wäre, die den Arbeitsmarkt überfordern könnte. Im folgenden wird versucht, anhand der bisherigen Erfahrung mit der Freizügigkeitsregelung Schlüsse hinsichtlich möglicher Wanderungsentwicklungen im Zusammenhang mit der anstehenden Ost-Erweiterung zu ziehen.

## 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 auszuüben, ist für die sechs Gründerstaaten (F, D, B, NL, I, Lux) seit 1968 Realität.<sup>1</sup> Die Freizügigkeitsrechte gelten analog auch für Selbständige (Niederlassungsrecht). Als man in den sechziger Jahren über die Einführung der Freizügigkeit diskutier-

te, 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), spani-

<sup>1</sup> 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“ (Vertrag zu Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Artikel 48)

sche und portugiesische Arbeitskräfte (1992) nach einer mehrjährigen Übergangsperiode. Als 1995 Österreich, Schweden und Finnland beitraten, erhielten diese Länder sofort die volle Freizügigkeit.

In den EU-Ländern kommen im Durchschnitt nicht einmal 2% aller Arbeitskräfte aus einem anderen Mitgliedsland, wobei dieser Prozentsatz je nach EU-Land variiert.<sup>2</sup> Er blieb während der letzten 15 Jahre fast gleich. Den größeren Teil der ausländischen Arbeitskräfte stellen immer noch die Angehörigen aus Drittstaaten (Tabelle 1).

Dieser geringe Umfang an regionaler Mobilität erstaunt um so 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

Tabelle 1

### Ausländische Erwerbspersonen in der EU insgesamt und in Deutschland

		Erwerbspersonen (1986 = 100)		Anteil an allen Erwerbspersonen - in %	
		EU	D	EU	D
Ausländische Erwerbspersonen	1983	100	102	5,0	9,0
	1996	141	155	4,7	8,9
	1996 insgesamt (in Tsd.)	7825	3470		
Darunter aus EU-Ländern	1983	68	69	1,4	2,5
	1996	130	148	1,8	3,1
	1996 insgesamt (in Tsd.)	2995	1198		

Quelle: Eurostat Arbeitskräftestichprobe

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.<sup>3</sup> Um die Entwicklung der EU-Wanderungen verstehen und beurteilen zu können, werden im folgenden Kapitel einige theoretische Überlegungen zu den Wanderungsdeterminanten erörtert.

## Determinanten von Arbeitskräftemigration

### 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>4</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 die selbe Arbeit) im Integrationsraum angeglichen haben. Voraussetzung ist natürlich, daß die Arbeits-

kräfte mobil sind, daß Transparenz über die verfügbaren Arbeitsplätze gegeben ist, daß keine Wanderungsbarrieren vorliegen, wie legale Hindernisse (Arbeitslaubnis, Aufenthaltserlaubnis), die Nichtanerkennung von Qualifikationen, oder auch kulturelle und sprachliche Unterschiede.

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. Ganz abgesehen davon, ist Kapital in der Regel mobiler als Arbeitskräfte.

Wanderungsmotive lassen sich weiterhin in sogenannte Zugfaktoren (pull-factors) und Druckfaktoren (push-factors) einteilen. Erstere sind wirksam, wenn im potentiellen Einwanderungs-

<sup>2</sup> Für eine ausführliche Analyse der in den EU-Ländern beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer siehe Melanie Kiehl, Heinz Werner: Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU, IAB-Werkstattbericht Nr. 7/1998 und Melanie Kiehl, Heinz Werner (1998): Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten, IAB-Kurzbericht Nr. 18 vom 7. 12. 1998

<sup>3</sup> Noch bestehende Hemmnisse untersuchte eine hochrangige Expertenkommission unter Vorsitz von Simone Veil und veröffentlichte dazu einen Bericht: Simone Veil (Vorsitz): Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit unter dem Vorsitz von Frau Simone Veil. Der Kommission am 18. März 1997 vorgelegt. Ohne Ortsangabe. Die Europäische Kommission verfaßte auf der Grundlage dieses Berichtes einen „Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ Brüssel, den 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.

<sup>4</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.1457 ff.; Willem Molle (1994): The economics of European Integration, Dartmouth Publishing Comp. Ltd., Aldershot, S. 205

land 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 beide Faktoren in 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. 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 EU.<sup>5</sup>

Aus diesem theoretischen Überblick wird deutlich, daß für ökonomisch be-

dingte 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<sup>7</sup>. 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 feststellen.<sup>8</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>9</sup> So überstieg zum Beispiel 1995 das Sozialprodukt pro Kopf in Norditalien

(Lombardei) den EU-Durchschnitt um 33%, während es für Kalabrien um 40% darunter lag. Ähnliche Unterschiede gibt es auch in anderen Ländern, z. B. in Spanien und sogar in Deutschland.<sup>10</sup> 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.

Vergleicht man die **Arbeitsmarktentwicklung** in der EU mit anderen großen Industrieländern wie USA und Japan, so zeigt sich, daß die Beschäftigung in der Union weit geringer gestiegen ist, als in diesen beiden Ländern. Auch die Arbeitslosigkeit ist in der EU als Ganzer noch erheblich höher, wenn sich in letzter Zeit auch deutliche Unterschiede zwischen den EU-Ländern ergeben haben. Die schwache Verfassung der Arbeitsmärkte in den meisten EU-Ländern entfaltete nur geringe Sogwirkungen, da die Beschäftigungsmöglichkeiten begrenzt blieben. Auch die teilweise hohe Arbeitslosigkeit löste 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 kaum gefragt.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Vgl. hierzu im Detail: Elmar Hönekopp, Melanie Kiehl (1999), Zentral- und Osteuropäer in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – Migration, Bevölkerung, Beschäftigung, in: ibv Nr. 25 vom 23.6.99

<sup>6</sup> Siehe hierzu die ausführliche Diskussion in: Alexander Tassinopoulos, Heinz Werner (1998): Mobility and migration of labour in the European Union, in: European Centre for the Development of Vocational Training (1998): Mobility and migration of labour in the European Union and their specific implications for young people, Luxemburg, S. 5 ff.

<sup>7</sup> Europäische Kommission (1998): Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Brüssel, S. 160 f.

<sup>8</sup> Europäische Kommission (1996): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel und Luxemburg

<sup>9</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 (1996): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel/Luxemburg, S. 21 und Eurostat: Regionen, Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge, oder Eurostat (1998): Statistik kurzgefaßt – Regionen, Nr. 1

<sup>10</sup> (vgl. auch: „Was verdient man wo in Deutschland?“ in: IAB-Materialien Nr. 2/1999, S. 6)

<sup>11</sup> Insofern unterscheidet sich die heutige Beschäftigungssituation von der Zeit der großen Arbeitskräftezuwanderungen der 60er und frühen 70er Jahre, als noch un- oder angelernte Arbeitnehmer in großer Zahl für die industrielle Produktion benötigt wurden.

## 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 bleiben.<sup>12</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 um so 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 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), 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 Außenhandelstheorie wurde bestätigt. 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 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 im Heimatland nur ein Armutseinkommen erzielt wird. Ein „sozial akzeptables“ Einkommen wird in den EU-Staaten inzwischen aber weitgehend erzielt.

## Welche Art von Wanderungen sind für den EU-Raum zu erwarten?

### Innerhalb des jetzigen EU-Raums

Spektakuläre Arbeitskräftewanderungen innerhalb der jetzigen EU sind in absehbarer Zeit also nicht zu erwarten. Die Bemühungen der Europäischen Kommission um den weiteren Abbau noch bestehender Mobilitätshemmnisse (z. B. Anerkennung der Bildungsabschlüsse) sind im Einzelfall hilfreich, haben insgesamt aber kaum neue Wanderungsimpulse gegeben. Die Unterschiede zwischen den EU-Ländern sind nicht mehr so groß, daß sie massive Wanderungsbewegungen auslösen würden. Dies bedeutet allerdings nicht, daß die zwischenstaatlichen Bewegungen zum Erliegen kommen werden. In manchen Bereichen könnten die Arbeitskräftewanderungen sogar zunehmen:<sup>13</sup>

- Bei den qualifizierten und hochqualifizierten Kräften. Spezialisten, Manager, Techniker, Fach- und Führungskräfte sind überall gefragt. Hierher gehören auch die sog. intra-company transfers, wenn multinationale Unternehmen ihre Fach- und Führungskräfte befristet in ein anderes Mitgliedsland entsenden.
- In den Grenzregionen der EU-Länder wird es selbstverständlicher, im Nachbarland zu arbeiten und im Heimatland zu wohnen – oder umgekehrt.
- Kurzaufenthalte für Praktika, Geschäftsreisen, Beratungen, Training/Ausbildung usw. nehmen zu.

- Die Zahl sogenannter Vertragsarbeitnehmer kann wachsen, wenn eine Firma aus einem EU-Land mit ihren Arbeitskräften in einem anderen EU-Land tätig wird – zum Beispiel Bauleistungen erbringt.

<sup>12</sup>Ausführlicher bei Peter A. Fischer, Reiner Martin, Thomas Straubhaar (1997): Should I stay or should I go? In: Tomas Hammar u. a. (Hrsg. 1997): International migration, immobility and development, Oxford, New York

<sup>13</sup> Ausführlicher bei A. Tassinopoulos, H. Werner, a.a.O.

## Bei Ost-Erweiterung

Wie bei den Wanderungsdeterminanten erwähnt, hängt der Wanderungsdruck erheblich von Unterschieden der Einkommen und der Beschäftigungsmöglichkeiten ab. Insofern sind die Befürchtungen eines starken Zuwanderens aus den MOEL bei sofortiger oder baldiger Gewährung der Freizügigkeit nicht von der Hand zu weisen. Denn die Unterschiede sind noch erheblich und eine große Zahl von Personen aus diesen Ländern hält sich bereits in der EU auf (**Tabellen 2 und 3**). So lag das Sozialprodukt pro Kopf (in Kaufkraftstandards = KKS) 1996 nur in Tschechien und Slowenien über der Hälfte des EU-Durchschnitts (58%), erreichte in Polen und Ungarn aber nur ein Drittel.<sup>14</sup> Die Europäische Kommission schreibt in ihrem letzten Beschäftigungsbericht, daß die Annäherung an das Niveau der gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten „als langfristiges Ziel betrachtet werden muß.“<sup>15</sup>

Da Polen das größte Land aus der Gruppe der nächsten Beitrittskandidaten und zudem ein Nachbarland Deutschlands

ist, soll anhand dieses Landes die Migrationsproblematik kurz erörtert werden. Dabei konzentrieren wir uns auf die drei makroökonomischen Indikatoren, wie sie bereits bei der Darstellung der bisherigen europäischen Integration diskutiert wurden, nämlich den Handel, das Sozialprodukt pro Kopf und die Arbeitsmarktsituation.

Seit der Transformationsprozeß begann, hat in Polen eine erhebliche Umorientierung der **Handelsbeziehung** eingesetzt. Bereits 1996 wickelte Polen mehr als zwei Drittel seines Außenhandels mit der EU ab. Das Land wurde auch ein Anziehungspunkt für ausländische Direktinvestitionen. Zwischen 1994 und 1997 verdoppelte sich der Zufluß und erreichte 1997 immerhin 5 Milliarden Dollar.

Das **Sozialprodukt pro Kopf** (in KKS) betrug 1996 nur ein Drittel des EU-Durchschnitts; im Vergleich zu Deutschland wäre der Abstand noch größer. Insofern ist noch eine erhebliche Lücke zu schließen. Allerdings hat das Land seit 1993 erheblich über dem EU-Durchschnitt liegende Wachstumsraten von 5% - 6% p. a. (*siehe Tabelle 3*). Nach

einem Rückgang 1999 erwartet die OECD wieder überdurchschnittliche Steigerungen. Trotz hohen Wachstums wird es aber noch längere Zeit dauern, bis das EU-Niveau erreicht sein wird.

Die **Beschäftigung** fiel anfangs der 90er Jahre abrupt ab, stieg aber in den letzten Jahren wieder an, ohne jedoch das frühere Niveau wieder erreicht zu haben<sup>16</sup>. Trotz erheblichen Wirtschaftswachstums ist es fraglich, ob dieses ausreicht, genügend neue Arbeitsplätze zu schaffen. Denn der Prozeß der Umstrukturierung - weg von Landwirtschaft, Schwerindustrie, Bergbau und veraltetem Gewerbe - und der Rationalisierung geht weiter. Dieser Prozeß würde durch einen Beitritt noch forciert, da weitere Barrieren wegfallen. Die **Arbeitslosigkeit** erreichte 1994 einen Höhepunkt mit 15%. Seither sank sie langsam auf ein Niveau von z. Zt. etwa 11%. Allerdings gibt es große regionale Unterschiede.

<sup>14</sup> Europäische Kommission (1998): Beschäftigung in Europa, Brüssel, S. 64

<sup>15</sup> Ebenda; ähnlich auch bei H. Brücker und F. Franzmeyer (1997): Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration, DIW Wochenbericht 5/97, S. 93

Tabelle 2

### Bevölkerung aus den mittel- und osteuropäischen Ländern in EU-Mitgliedsstaaten 1996

MOEL	BE	DE	DK*	ES	FI	GR	IT	NL	PO*	SE	UK
Estland	k.A.	2509	129	11	8446	22	55	k.A.	1	938	k.A.
frühere Tschechoslowakei <sup>1)</sup>	706	59112	418	265	149	1013	3227	555	81	1448	5000
Polen	5371	276753	5216	2946	716	4875	12812	5910	186	15988	27000
Slovenien	k.A.	17328	12	37	6	20	1326	k.A.	3	418	k.A.
Ungarn	895	55706	332	221	419	551	2153	1133	84	3046	2000
<b>6 Beitrittsländer</b>	<b>6972</b>	<b>411408</b>	<b>6107</b>	<b>3480</b>	<b>9736</b>	<b>6481</b>	<b>19573</b>	<b>7598</b>	<b>355</b>	<b>21838</b>	<b>34000</b>
Bulgarien	635	38847	270	931	309	5241	2882	550	269	1874	2000
Lettland	k.A.	4624	156	25	98	33	107	k.A.	k.A.	282	k.A.
Litauen	k.A.	4800	161	30	83	71	127	k.A.	3	227	k.A.
Rumänien	1964	109256	1126	1208	374	5132	11801	1466	99	4186	3000
<b>10 Beitrittsländer</b>	<b>9571</b>	<b>568935</b>	<b>7820</b>	<b>5674</b>	<b>10600</b>	<b>16958</b>	<b>34490</b>	<b>9614</b>	<b>726</b>	<b>28407</b>	<b>39000</b>
Anteil an der Gesamtbevölkerung	0,09	0,70	0,15	0,01	0,21	0,16	0,06	0,06	0,01	0,32	0,07
<b>Gesamtbevölkerung (in Mio.)</b>	<b>10,1</b>	<b>81,8</b>	<b>5,2</b>	<b>39,2</b>	<b>5,1</b>	<b>10,5</b>	<b>57,3</b>	<b>15,5</b>	<b>9,9</b>	<b>8,8</b>	<b>58,7</b>

\* 1995 <sup>1)</sup> Tschechische Rep. und Slowakische Rep. (aus historischen Erfassungsgründen nicht trennbar)

Hinweis: In dieser Form nach Nationalitäten gegliederte Daten nicht für alle EU-Mitgliedsstaaten verfügbar

Quelle: Europa-Rat: Recent Demographic Trends; entnommen aus E. Hönekopp, M. Kiehl, op. cit.

Der wirtschaftliche Anpassungsprozeß braucht Zeit. Die Arbeitsmarktsituation wird in Polen wegen der Umstrukturierungsprobleme bis auf weiteres angespannt bleiben: Im landwirtschaftlichen Sektor, wo z. Zt. noch 25% der Erwerbstätigen beschäftigt sind, ist mit großen Freisetzungen zu rechnen. Der

Dienstleistungssektor ist noch unterentwickelt. Trotz hoher Direktinvestitionen und hohem Wirtschaftswachstum ist die Beschäftigung bisher vergleichsweise nur 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 gleich viel oder sogar mehr produziert werden.

Eine volle Integration Polens in naher Zukunft dürfte deshalb mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein.

Tabelle 3

### Kennziffern zu den Beitrittsländern

Land	Bevölkerung (in 1000)		Erwerbs- tätige (in 1000)	Arbeitslosen- quote (ILO-Definition in %)	BIP pro Kopf (US-\$)		BIP-Wachstum (real) gegenüber jeweiligem Vorjahr, in %		
	insgesamt	in erwerbs- fäh. Alter			zu Wechsel- kursen	PPP (1)	1996	1997	1998
	1997		1997	1998	1997				
Polen	38.639	25.768	15.439	11,1	3.590	6.380	6,0	6,8	4,8
Tschech. Rep.	10.309	7.078	4.993	5,9	5.200	11.380	3,9	1,0	-2,7
Slowak. Rep.	5.379	3.617	2.041	11,9	3.700	7.850	6,6	6,5	4,4
Ungarn	10.174	6.918	3.646	8,1 (2)	4.430	7.000	1,3	4,4	5,1
Slowenien	1.987	1.383	743	7,7	9.680	12.520	3,5	4,6	3,9
Estland	1.462	972	646 (3)	9,6	3.330	5.010	4,0	11,4	4,2
<i>zum Vergleich:</i> Deutschland	82.012	55.968	35.859	10,9	28.260	21.300	0,8	1,8	2,3

(1) Purchasing Power Parities = Kaufkraftparitäten (2) 1997 (3) 1996

Quellen: ECE, Eurostat, Eurostat, ILO, OECD, Stat. Bundesamt, Weltbank, WIIW

## 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. Ein wesentlicher Wanderungsgrund hat damit in der bisherigen EU an Bedeutung verloren. Die Unterschiede zu den MOEL sind zur Zeit aber – wie an Polen demonstriert – noch erheblich. Länder wie Polen haben überdies noch mit großen Umstrukturierungsproblemen zu kämpfen (Landwirtschaft, Bergbau, Schwerindustrie), die Freisetzungen von Arbeitskräften 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 Zukunftserwartungen von großer Bedeutung. Erhofft man sich eine Verbesserung im Hei-

matland, wird die Abwanderung eher aufgeschoben und schließlich aufgegeben. Wichtig ist bei Wanderungsbewegungen die Unterscheidung zwischen permanenten und temporären Zuwanderern. Letzteres ist aus heutiger Sicht gerade für Polen als Nachbarland<sup>17</sup> interessant. Denn der Lohn ist in Deutschland wesentlich höher und gleichzeitig wegen der Kaufkraft des aus Deutschland transferierten Einkommens im eigenen Land noch mehr wert. 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. Befürchtungen einer massenhaften Zuwanderung waren damals und sind insofern auch jetzt bei einer künftigen Osterweiterung nicht begründet. Allerdings ist davon auszugehen, daß die volle Freizügigkeit erst nach einer mehrjährigen Übergangszeit nach dem Beitritt gewährt werden kann – wie bei der Süderweiterung.

<sup>16</sup> Vgl. ausführlich: Elmar Hönekopp (1999), Economic and labour market development in selected reform countries in Central and Eastern Europe, in: E. Hönekopp, St. Golinowska, M. Horálek (Hrsg.), Economic/Labour Market Development and International Migration – Czech Republic, Poland, Germany, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), erscheint in Kürze

<sup>17</sup> Gilt natürlich auch für Tschechien. Im Unterschied zu diesem Land hat Polen aber eine Auswanderungstradition.



---

## Die letzten Ausgaben des IAB*Kurzbericht* im Überblick

---

- Nr. 13      **Dänemark: Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt**  
29.5.98      Erfolge durch angebots- und nachfrageorientierte Strategien
- Nr. 14      **Bildungsbeteiligung der Jugendlichen hat in Ostdeutschland 1995 Westniveau erreicht**  
6.7.98      Arbeitsmarkt in den Neuen Bundesländern seit 1991 um 380 000 Personen entlastet - Probleme aber nur aufgeschoben
- Nr. 15      **Was zu tun ist**  
28.9.98      **AGENDA für mehr Beschäftigung in Deutschland**
- Nr. 16      **Arbeitsmarkt für Schwerbehinderte nach 1995 weiter verschlechtert**  
1.10.98
- Nr. 17      **Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich?**  
27.10.98      Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997 - Arbeitsmarktpolitische Aspekte
- Nr. 18      **Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten**  
7.12.98
- Nr. 19      **Flächentarifvertrag im Westen sehr viel weiter verbreitet als im Osten**  
23.12.98      - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel -
- Nr. 1      **Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1999**  
26.2.99      Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland
- Nr. 2      **Mobilität allein kann Arbeitsmarktprobleme nicht lösen**  
22.3.99      Die Entwicklung der beruflichen und betrieblichen Mobilität von 1985 - 1995
- Nr. 3      **Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden?**  
7.5.99      Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration
- Nr. 4      Potentialprojektion bis 2040  
20.5.99      **Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften**  
Selbst hohe Zuwanderungen werden diesen Trend nicht stoppen können
- Nr. 5      **Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im vierten Quartal des Jahres 1998**  
31.5.99      Arbeitsämter weiter in hohem Maße an der Personalsuche beteiligt
- Nr. 6      Förderung eines Niedriglohnsektors  
14.6.99      **Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht**

*Die Reihe IABKurzbericht gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

---

IAB*Kurzbericht*  
Nr. 7/ 17.8.1999

### Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

### Graphik

Monika Pickel

### Technische Herstellung

Hausdruckerei der Bundesanstalt  
für Arbeit

### Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur  
mit Genehmigung des IAB gestattet

### Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und  
Berufsforschung,  
Regensburger Str. 104,  
D-90327 Nürnberg  
Tel.: 0911/179-3025

**IAB im Internet:**

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem  
auch diesen Kurzbericht im Volltext  
zum Download

### Rückfragen zum Inhalt an

Elmar Hönekopp, Tel. 0911/179-3091  
Dr. Heinz Werner, Tel. 0911/179-3090

**ISSN 0942-167X**