Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Wirtschaftliche Integration und
Arbeitskräftewanderungen: Das Beispiel Europa

27. Jg./1994

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen: Das Beispiel Europa

Heinz Werner*

Im folgenden soll dargestellt werden, wie sich seit der Gründung 1957 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 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 bei einer Erweiterung der Europäischen Union (EU) um neue Mitgliedstaaten oder bei der Schaffung neuer Integrationsräume wie etwa der kürzlich entstandenen Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA). Begonnen wird mit einem kurzen historischen Abriss zur Entwicklung der europäischen Integration. Dann folgt eine Darstellung der Migrationsbewegungen seit der Einführung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und anschließend ein Überblick zu den Determinanten der Arbeitskräftewanderungen. Vor dem Hintergrund dieser Wanderungen wird parallel dazu die wirtschaftliche europäische Integration im Zeitablauf analysiert. Hierzu wurden Indikatoren ausgewählt, die für das Migrationsverhalten wichtig sind. Die Gegenüberstellung der Arbeitskräftewanderungen mit der Entwicklung der europäischen Integration soll dann zur Erklärung der bisherigen und der zukünftig zu erwartenden Arbeitskräftebewegungen in Europa herangezogen werden. Das letzte Kapitel zeigt die Konturen einer europäischen Zuwanderungspolitik auf.

Gliederung

- 1 Der historische Hintergrund
- 2 Die Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft
 - 2.1 Wie wirkte sich die Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus?
 - 2.2 Determinanten der Arbeitskräftewanderungen
- 3 Wie entwickelte sich die wirtschaftliche europäische Integration?
- 4 Welche Art von europäischen Arbeitskräftewanderungen ist in der Zukunft zu erwarten?
 - 4.1 Zwischen den Ländern der Europäischen Union
 - 4.2 Die großen Unbekannten: Zuwanderungen aus Osteuropa und den Ländern der Dritten Welt
- 5 Die Konturen einer europäischen Immigrationspolitik

Literaturverzeichnis

I Der historische Hintergrund

Die EWG wurde 1957 mit der Unterzeichnung der sog. Römischen Verträge gegründet. Unterzeichnerstaaten waren Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. 1973 traten das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark bei. 1981 wurden Griechenland und 1986 Spanien und Portugal Mitglieder.

1968 wurde die Zollunion vollendet. Die Zölle und quantitative 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 ein-

geführt. Auch wenn Zölle und Kontingente nicht mehr existieren, gibt es noch viele Hemmnisse, die einem zwischenstaatlichen Austausch von Gütern oder Kapital entgegenstehen. Ein wirklich gemeinsamer Binnenmarkt ist damit noch nicht entstanden. Diese Hemmnisse bestehen z. B. in von Land zu Land unterschiedlichen technischen Normen bei Waren oder in unterschiedlichen Devisenbestimmungen bei Kapitalbewegungen. Zu einem gemeinsamen Markt, wie in der europäischen Integration angestrebt, gehört jedoch 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. Dies erfordert harmonisierte bzw. gemeinschaftsweite Politiken z. B. eine einheitliche Handelspolitik und Wettbewerbspolitik. Wettbewerbsverzerrungen durch nationale nicht-tarifäre Hemmnisse, wie technische Normen oder nationale Subventionen, die nicht gemeinschaftsweit abgestimmt sind, werden nicht länger zugelassen. Die Zielsetzung der EWG geht also von Anfang an weit über eine Freihandelszone hinaus, wie sie die 1960 gegründete EFTA¹ anstrebte oder die kürzlich vereinbarte Nordamerikanische Freihandelszone zwischen Mexico, den USA und Kanada.

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;
- Dienstleistungen sollen überall in der Gemeinschaft zu gleichen Bedingungen angeboten werden können (u. a. Banken, Versicherungen);
- Angleichung der Verbrauchsteuern, insbesondere der Mehrwertsteuer;
- Europaweite Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen oberhalb einer bestimmten finanziellen Höhe;
- Erweiterung der Freizügigkeitsregelung auf Nicht-Erwerbspersonen (Studenten, Rentner) und Erleichterungen der innergemeinschaftlichen Mobilität (gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen);

Dieses ehrgeizige Programm ist inzwischen im großen und ganzen verwirklicht worden.

* Dr. Heinz Werner ist Wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Es handelt sich um eine modifizierte Version des Beitrages „Regional economic integration and migration: The European case“, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, July 1994, Seiten 147–164.

¹ Die European Free Trade Area (EFTA) wurde 1960 auf Initiative von Großbritannien von einer Reihe von europäischen Staaten gegründet, die in ihrer wirtschaftlichen Integration in Form eines gemeinsamen Marktes nicht so weit gehen wollten wie die EWG. Für sie genügte eine Freihandelszone. Inzwischen sind praktisch alle ehemaligen Mitgliedstaaten der EFTA entweder der EG beigetreten oder haben diese Absicht bekundet – mit Ausnahme der Schweiz.

Am 1. November 1993 ist der Vertrag über die Europäische Union (EU) in Kraft getreten, mit dem die Europäische Gemeinschaft einen weitreichenden Schritt zu ihrer Vertiefung vollzogen hat. Aus wirtschaftlicher Sicht sind die Bestimmungen für eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion das Kernstück dieser Vereinbarung. Vorgesehen ist bis spätestens 1999 der Übergang zu einer einheitlichen Währung sowie einer unabhängigen, dem Ziel Preisstabilität verpflichteten europäischen Zentralbank. Ob aber dieser Zeitplan eingehalten werden kann, ist aus gegenwärtiger Sicht wegen der Unsicherheiten im Währungssystem und wegen der noch unterschiedlichen Finanz- und Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten unsicher.

2 Die Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft

2.1 Wie wirkte sich die Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus?

Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, d. h. die Möglichkeit in einem anderen Mitgliedsland unter gleichen Bedingungen wie Inländer eine Beschäftigung zu suchen und diese auszuüben, ist für die sechs Gründerstaaten seit 1968 Realität.² Die inzwischen beigetretenen Mitgliedstaaten erhielten dieses Recht ebenso. Die Freizügigkeitsregelung war und ist eine der Haupterrungenschaften der Europäischen Integration.

Als man über die Gewährung der Freizügigkeit in den sechziger Jahren diskutierte, wurde ein Überfluten der nationalen Arbeitsmärkte mit italienischen Arbeitskräften befürchtet.³ Italien war damals ein traditionelles Auswanderungsland. Aber die befürchtete Zuwanderungswelle ist nicht eingetreten. Die Beschäftigung von italienischen Arbeitnehmern hat zwar im EG-Bereich zugenommen, die Wanderungszuwächse lagen jedoch im Zeitraum 1962-1972 unter dem Durchschnitt aller EG-Angehörigen.

Auch der Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark 1973 löste keine Wanderungswelle aus. Das gilt ebenfalls für die volle Gewährung der Freizügigkeit für griechische Arbeitnehmer 1987. Ähnliches ist der Fall für Spanien und Portugal, für die zum 1.1. 1993 nach Ablauf einer Übergangszeit die volle Freizügigkeitsregelung gilt.

Betrachtet man die Entwicklung der Beschäftigung von ausländischen EG-Angehörigen in den Mitgliedstaaten, dann wird man im letzten Jahrzehnt eher einen Rückgang feststellen. Dies gilt vor allem für die EG-Länder, die in größerem Umfang EG-Bürger beschäftigen wie Frankreich oder Deutschland (Vergleiche Tabelle I). Wie kann dieser Rückgang erklärt werden? Um auf diese Frage eine Antwort geben zu können, sollen einige theoretische Überlegungen angestellt werden.

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“ (Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Artikel 48)

³ Cf.R. Penninx and P. Muus: No limits for migration after 1992? The lessons of the past and a reconnaissance of the future, in: *International Migration*, no. 3/1989, S. 373; Heinz Werner: Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Wanderungsbewegungen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, in: *MittAB* 4/1973, S. 339

⁴ Peter Robson: *The economics of international integration*, London, 1987, S. 65; Thomas Straubhaar: *Labour Migration within a Common Market: Some aspects of EC experience*, in: *Journal of Common Market Studies*, September 1988, S. 46; George Borjas: *Economic theory and international migration*, in: *International Migration Review*, No. 3/1989, S. 457 ff.

2.2 Determinanten der Arbeitskräftewanderungen

In der Wirtschaftstheorie gibt es zwei Hypothesen zur Mobilität von Arbeitskräften in Integrationsräumen. Nach der Integrationstheorie⁴ 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. Es findet also eine Mobilität von den weniger produktiven zu den höher produktiven Arbeitsplätzen der Gemeinschaft statt. Dieser Prozeß dauert so lange bis sich die Grenzproduktivitäten und damit die Löhne (für die selbe Arbeit) im Integrationsraum angeglichen haben. Voraussetzungen sind natürlich, daß die Arbeitskräfte mobil sind, daß Transparenz über die verfügbaren Arbeitsplätze gegeben ist, daß keine Wanderungsbarrieren vorliegen, wie legale Hindernisse (Arbeitsurlaubnis, Aufenthaltserlaubnis) oder die Nichtanerkennung von Qualifikationen, 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, d. h. 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 ist ein Substitut für Wanderungen. Ganz abgesehen davon, ist Kapital mobiler als Arbeitskräfte.

Um den Wanderungsprozeß besser verstehen zu können, ist es nützlich, einmal von Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand und einmal von Ländern mit ähnlichem bzw. sich annäherndem Entwicklungsstand auszugehen.

Wanderungsmotive lassen sich in sogenannte Zugfaktoren (pull-factors) und Druckfaktoren (push-factors) einteilen. Erstere sind im wesentlichen wirksam, wenn mehr oder weniger große Einkommensunterschiede bestehen und zugleich die Möglichkeit einer Beschäftigung im potentiellen Zuwanderungsland gegeben ist, d. h. Arbeitsplätze verfügbar sind. Letztere bestehen z. B. in mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten, Arbeitslosigkeit, niedrigem Einkommen im Heimatland. Liegen beide Faktoren zwischen zwei Ländern vor, besteht prinzipiell ein Wanderungsdruck. Damit Wanderungen tatsächlich erfolgen können, muß für die betreffenden Arbeitnehmer Transparenz gegeben sein, die Zuwanderung gesetzlich erlaubt sein (von illegalen Wanderungen sehen wir ab) und keine sonstigen Barrieren vorliegen wie Sprache, kulturelle Unterschiede, große räumliche Distanz.

Die meisten industrialisierten EG-Staaten betrieben bis Anfang der 70er Jahre wegen ihres Arbeitskräftebedarfs eine mehr oder weniger großzügige Politik in bezug auf die Hereinnahme ausländischer Arbeitskräfte. Es liegt auf der Hand, daß bei einer solchen Einreise- und Beschäftigungspolitik des Aufnahmelandes bei zugleich stark unterschiedlichem Entwicklungsstand und damit der Verdienstmöglichkeiten zwischen Aufnahme- und Herkunftsland, der Zustrom aus den weniger entwickelten Ländern anhält, ja sogar eine sich selbst verstärkende Tendenz aufweist. Böhring nannte dies „self-

Tabelle 1: Ausländische Wohnbevölkerung und ausländische Arbeitnehmer in den EG-Staaten – 1.000

		Belgien	Däne- mark	Deuts- land	Griechen- land	Spanien	Frank- reich	Irland	Italien	Luxem- burg	Nieder- lande	Portugal	Vereinigtes Königreich
Ausländische Wohnbevölkerung insgesamt	1975		94	4.090		165	3.442						
	1980	879 ^{a)}	100	4.453	70	183			211 ^{a)}	96 ^{a)}	473	109 ^{a)}	1.682 ^{a)}
	1985	898	108	4.379	98	242	4.061	79		99	559	80	1.700
	1986		117	4.513	106	293				98	553	87	1.736
	1987			4.241	121	335					568	90	
	1988	859	136	4.489	155			84	407 ^{d)}		592	94	1.852 ^{f)}
	1989	869	142	4.846	173	398		79	434 ^{e)}		624	101	1.894 ^{g)}
	1990	881	151	5.242 ^{c)}	172	408	3.597	81	490	117	642	101	2.476 ^{h)}
	1991	905	161	5.343	184	408		88	781	115	692	108	2.429
davon: EG-Staaten	1975			1.616		93	1.860						
	1980	598 ^{a)}	25	1.503	19	108			79 ^{a)}	89 ^{a)}	168		712 ^{a)}
	1985	584	26	1.357	30	142	1.566	65		93	173	21	729
	1986		27	1.365	34	170				91	162	23	754
	1987			1.240	38	193					160	24	
	1988	537	27	1.276	46			66	90		157	25	828 ^{f)}
	1989	537	27	1.325	50	231		62	100		160	27	879 ^{g)}
	1990	541	27	1.422 ^{c)}	50	241	1.312	63	130	106	163	29	873 ^{h)}
	1991	552	28	1.439	54	241		69	149	103	169	29	782
davon: Nicht- EG-Staaten	1975			2.474		72	1.582						
	1980	281 ^{a)}	75	2.950	52	75			132 ^{a)}		306		971 ^{a)}
	1985	314	82	3.022	68	98	2.495	14		6	386	59	971
	1986		91	3.148	74	122				7	391	64	982
	1987			3.000	83	140					408	66	
	1988	322	109	3.213	109			17	206		435	69	1.025 ^{f)}
	1989	332	115	3.520	123	166		17	236		464	74	1.015 ^{g)}
	1990	340	124	3.819 ^{c)}	122	167	2.285	18	361	11	479	72	1.603 ^{h)}
	1991	353	133	3.904	130	167		19	632	13	524	79	1.647
Ausländische Arbeitnehmer	1975	230	41	2.091			1.900	13	10	49	113		791
	1980	213	39 ^{a)}	2.041	25	59	1.208 ^{a)}				190	26 ^{a)}	833 ^{a)}
	1985	187	39	1.555	24		1.260	20	57 ^{b)}	53	166	31	821
	1986		43	1.547	24		1.173	21		55	169		
	1987	177	46	1.557	25		1.131	20		59	176	33	
	1988	179	47	1.577	24		1.160	22		64	176	35	982
	1989	196	47	1.646	22	50	1.203	20		71	192		
	1990		47	1.740	23	63		21	381	78	197	37	751
	1991		47	1.842	30	76		24	234	87	214	40	704
	1992		45	1.967		168			309	92			
davon: EG-Staaten	1975	174	14	849			1.045			46	59		347
	1980	159	11 ^{a)}	732	5	31	653 ^{a)}				84		406 ^{a)}
	1985	141	12	520	6	28 ^{b)}	640	17	14 ^{b)}	50	76	7	398
	1986		12	498	7		590	16		52	88		
	1987	130	13	484	7		569	16		56	83	8	
	1988	131	13	473	6		568	18		61	85	10	410
	1989	141	13	483	7	24	579	16		67	88		
	1990		13	493	9	30		16	50	74	90	8	347
	1991		13	497	18	36		19	44	81	92	8	333
	1992		13	476		39			45	87			
davon: Nicht- EG-Staaten	1975	56	27	1.242			855			3	55		444
	1980	55	28 ^{a)}	1.309	19	28	555 ^{a)}				106		427 ^{a)}
	1985	46	28	1.036	18	29 ^{b)}	620	4	43 ^{b)}	3	90	24	423
	1986		30	1.048	18		583	4		3	92		
	1987	47	32	1.074	18		562	4		3	95	26	
	1988	49	35	1.104	17		593	4		3	93	26	572
	1989	56	34	1.163	15	26	624	4		4	103		
	1990		34	1.247	14	33		5	332	4	109	29	404
	1991		35	1.346	12	40		5	190	5	122	32	371
	1992		33	1.491		129			264	5			

a) 1981 b) 1983 c) 30.9 d) einschl. 111.167 Personen mit unbekannter Nationalität e) einschl. 97.911 Personen mit unbekannter Nationalität

f) Durchschnitt 1986-1988 g) 1987-1989 h) 1989-1991

Quelle: Eurostat

teeding process of migration“.⁵ Diese sich selbstverstärkende Zuwanderung entsteht aus zweierlei Gründen: Bei Beginn der Zuwanderung nehmen die Ausländer Arbeitsplätze ein, die für die Inländer von vornherein nicht attraktiv genug sind. Nach einiger Zeit gelangen sie auf Arbeitsplätze, die Inländer aus Status- oder Prestige Gründen verlassen. Da es leicht ist, ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren, rücken neue nach, die die inzwischen für die bereits anwesenden Ausländer unattraktiv gewordenen Tätigkeiten übernehmen (socially undesirable jobs). Für die Inländer bietet die Ausländerbeschäftigung damit erhöhte Möglichkeit der vertikalen Mobilität. Zum anderen entsteht eine sich selbst verstärkende Zuwanderung dadurch, daß ausländische Arbeitskräfte versuchen, ihre Familien, Freunde und Bekannte nachzuholen.

Ein Wanderungsdruck mit Zuwanderung wird solange gegeben sein, wie die erheblichen Lohnunterschiede zwischen Aufnahme- und Herkunftsland fortbestehen. Dies ist im Prinzip auch für einen gesättigten Arbeitsmarkt nicht auszuschließen, wie die Zuwanderungswellen aus Drittländern – Stichwort Wirtschaftsflüchtlinge – beweisen.

Es ist unbestritten, daß Arbeitskräftewanderungen entscheidend von den Unterschieden in den Verdienstmöglichkeiten zwischen Herkunftsland und Zielland abhängen. Bei Ländern mit ähnlichem Entwicklungsstand bzw. sich wirtschaftlich annähernden Ländern spielen jedoch nicht nur die absoluten Verdienstunterschiede eine Rolle. Zwei weitere Faktoren sind in Betracht zu ziehen:

(1) Liegt das im Herkunftsland erzielbare Einkommen oberhalb der Armutsgrenze und können die Grundbedürfnisse für Nahrung, Kleidung, Wohnung und Bildung befriedigt werden, dann müssen die Unterschiede bedeutend sein, um zu einer dauerhaften Abwanderung aus wirtschaftlichen Gründen zu bewegen. Die meisten Menschen verlassen nicht gern die gewohnte Region und ihr soziales Umfeld. Für Wandermotive wichtig ist nicht nur, ob das Verdienstniveau oberhalb einer Armutsgrenze liegt, sondern auch die relative Höhe dieses Einkommensniveaus im Herkunftsland. Erzielt man ein den dortigen Verhältnissen entsprechendes gesellschaftlich akzeptables Einkommen – welches über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinausgeht – dann müssen die Verdienstmöglichkeiten im Zielland (oder sonstige Wandervorteile) schon erheblich sein, um zu einem Verlassen des eigenen Landes zu bewegen.

Ein Beispiel soll diesen Sachverhalt illustrieren.⁶ Die durchschnittlichen Lohnunterschiede zwischen den südlichen EU-Ländern und den wirtschaftlich reicheren EU-Ländern liegen etwa bei 1 zu 4. Trotzdem wandern verhältnismäßig wenig Arbeitskräfte aus den Mittelmeerländern ab, obwohl es für sie dank der Freizügigkeitsregelung formal leicht möglich wäre. In anderen Teilen der Welt genügen derartige Relationen, um massive Wanderungen hervorzurufen, wenn man damit der wirtschaftlichen Not entgegen gehen kann, zum Beispiel zwischen Kolumbien und Venezuela bei durchschnittlichen Lohnunterschieden von 1 zu 3.

(2) Neben den Lohnunterschieden spielen auch die Zukunftsaussichten für die Abwanderungsentscheidung eine wesentliche Rolle. Besteht Hoffnung auf wirtschaftliche Besserung, dann werden die gegenwärtigen, kurzfristigen (ma-

teriellen) Vorteile einer Abwanderung gegen die erwarteten, sich bessernden Bedingungen abgewogen und der Abwanderungsentschluß womöglich nicht getroffen.

3 Wie entwickelte sich die wirtschaftliche europäische Integration?

Um die Arbeitskräftebewegungen zwischen den Mitgliedstaaten der EG beurteilen zu können, ist wichtig zu wissen, wie sich die wirtschaftliche europäische Integration seit der Gründung der EWG vollzogen hat. Aus der Darstellung der Determinanten der Arbeitskräftewanderungen wurde ersichtlich, daß Handelsaustausch, Einkommensentwicklung und Beschäftigungsmöglichkeiten wichtige Einflußfaktoren der Migration sind. Deshalb ist zu fragen: Wie haben sich Handel und die internationale Arbeitsteilung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft entwickelt? Lassen sich konvergierende Tendenzen der Einkommen und der Beschäftigungsentwicklung zwischen den Regionen feststellen, die den Wanderungsdruck zwischen den EG-Ländern verringert haben?

Die Entwicklung der Integration wird an folgenden Indikatoren dargestellt: der Handelsverflechtung zwischen den Mitgliedstaaten, der Entwicklung des Bruttosozialprodukts und des zwischenstaatlichen Finanztransfers zur Angleichung regionaler Unterschiede, und der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen (Beschäftigung), bzw. des Mangels an Arbeitsplätzen, der sich in Arbeitslosigkeit niederschlägt.

Die Handelsverflechtung der EG-Länder

Ein Blick auf die Tabelle 2 zur Welthandelsverflechtung und dem innergemeinschaftlichen Handel zeigt, daß die gegenseitige Handelsverflechtung der EG-Länder lautend zugenommen hat. Von 1960 bis 1973 stieg der Intra-Handel zwischen den sechs Gründerstaaten, gemessen als Anteil am Gesamthandel, von 35% auf 50%. Dieser Anteil stagnierte dann bis Mitte der 80er Jahre, um bis 1992 auf 60% anzusteigen.

Beide Perioden des starken Zuwachses des Intra-EG-Handels fallen zusammen mit Perioden relativ hohen Wirtschaftswachstums. Während dieser Zeiträume wurden am massivsten Handelshemmnisse abgebaut: Bis 1968 waren alle Zölle zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft und eine Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll entstanden. Die zweite Periode mit vergleichsweise hohem Wirtschaftswachstum betraf die Schaffung des europäischen Binnenmarktes: 1987 trat die Einheitliche Europäische Akte in Kraft, deren wesentlicher Bestandteil die Festlegung des Zeitplans zur Vollendung des Binnenmarktes war.

Zwischen Handel und Wirtschaftswachstum besteht kein einseitiger Zusammenhang, sondern beide beeinflussen sich gegenseitig. Der rasche Abbau der Binnenzölle und Handelskontingente von 1958 bis 1968 und die Schaffung des Binnenmarktes innerhalb weniger Jahre bis 1993 waren während der günstigen wirtschaftlichen Situation leichter durchzusetzen. Verstärkter internationaler Wettbewerb erfordert Umstrukturierungen, die Arbeits- und Kapitalkosten verursachen und Arbeitskräfte freisetzen. Die Umstrukturierungskosten können in Zeiten guten Wirtschaftswachstums über vorhandene Absatzmöglichkeiten kompensiert werden und die freigesetzten Arbeitskräfte können auf neu entstehenden Arbeitsplätzen beschäftigt werden. Fortschritte in der wirtschaftlichen Integration sind deshalb eher in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität zu erzielen. Tsoulakis spricht in die-

⁵ W. R. Böhring: Studies in international labour migration, London and Basingstoke 1984, S. 68 ff.

⁶ Stalker, Peter: The work of strangers: A survey of international labour migration, International Labour Office, Geneva 1994, S. 156

Tabelle 2: Außenhandel der EG-Staaten 1960 – 1990 – Welthandelsanteile und Anteile des Intra-EG-Handels

Land	1960 – 67		1968 – 72		1973 – 1979		1980 – 1984		1985 – 90	
	Welt	Intra-EG	Welt	Intra-EG	Welt	Intra-EG	Welt	Intra-EG	Welt	Intra-EG
Belgien und Luxemburg	37,5	64,8	42,8	71,2	48,9	71,2	61,5	67,0	60,8	71,7
Dänemark	27,0	52,3	23,4	46,7	25,3	48,2	29,1	49,1	26,7	50,8
Deutschland	15,9	44,8	17,6	50,9	20,4	50,3	24,8	50,5	24,9	53,1
Griechenland	12,7	50,6	12,7	53,4	17,6	47,3	19,5	48,1	20,8	60,5
Spanien	8,1	47,8	9,2	44,4	11,2	41,3	14,4	39,3	14,4	56,0
Frankreich	11,0	45,8	12,5	57,2	16,6	55,0	18,9	53,9	18,6	61,9
Irland	33,6	72,2	35,3	71,6	45,8	74,3	50,1	73,1	52,0	72,2
Italien	11,7	42,9	13,1	49,5	18,4	48,7	19,4	46,1	16,9	55,0
Niederlande	37,7	62,7	36,4	67,8	40,6	65,9	47,8	64,1	49,0	67,8
Portugal	19,8	48,3	20,3	49,6	22,2	50,2	30,1	50,1	32,5	65,1
Vereinigtes Königreich	16,0	26,7	16,7	31,2	22,3	37,9	21,6	44,1	21,0	49,9
EG-12	8,8	45,0	8,3	51,9	10,2	52,6	11,5	52,2	9,8	59,8

Anmerkung: Der Anteil des Welthandels am Bruttosozialprodukt wurde nach folgender Formel berechnet $\frac{1}{2} \sum (\text{Exporte} + \text{Importe}) \times 100$; Der Intra-EG-Handel ist der Prozentsatz am Außenhandel insgesamt.

BSP

Quelle: Eurostat und Tsoukalis, Loukas: The new European Economy, Oxford University Press Inc., New York 1993, S. 215

sem Zusammenhang von einem „virtuous circle“,⁷ d. h. einem Zusammentreffen einer Reihe günstiger Faktoren: ein gutes Wirtschaftsklima erleichtert die Akzeptanz der Vereinbarungen zum Abbau von Handelshemmnissen; die Liberalisierung wiederum führt zu mehr Handelsaustausch und letztlich zu mehr Wirtschaftswachstum. In Zeiten schlechter Wirtschaftslage sind wettbewerbsverstärkende Vereinbarungen schwerer durchzusetzen, die notwendig werdenden Anpassungs- und Umstrukturierungsprozesse sind schmerzhafter, da Freisetzungen von Arbeitskräften nicht neu geschaffene Arbeitsplätze in ausreichender Zahl gegenüberstehen.

In einer Reihe von Untersuchungen wurde festgestellt, daß sich im Laufe der europäischen Integration der Handelsaustausch eher innerhalb der Industriezweige und Produktgruppen entwickelte (intra-industrieller Handel) als zwischen den Industriezweigen (inter-industrieller Handel).⁸ Dies deutet mehr auf eine verstärkte (horizontale) Spezialisierung innerhalb der Wirtschaftszweige hin, also auf eine Diversifizierung der Produkte innerhalb der Branche, als auf eine Arbeitsteilung in Form von Produktionsverlagerungen. Diese hätten zu stärkeren Anpassungsproblemen wie Verlust ganzer Produktionseinheiten und den damit verbundenen Freisetzungen von Arbeitskräften geführt.

Begründet wird der überwiegend intra-industrielle Handelsaustausch in der Europäischen Gemeinschaft folgendermaßen: „The existence of similar and therefore competitive, as opposed to complementary, production structures is clearly a necessary condition for intra-industry specialization to arise. If there is also some similarity of demand conditions among the member countries, reflected in overlapping tastes, and if goods are produced with economies of scale, so limiting the amount of product diversity that domestic producers can accommodate profitably, there will be an incentive to horizontal specialization within industries in order to benefit from the economies of large-scale production.“⁹

Die Situation hat sich etwas geändert mit der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Einem reicheren Norden stehen die Mittelmeerländer und Irland mit ihrem unter dem EG-Durchschnitt liegendem Sozialprodukt pro Kopf gegenüber. Diese Erweiterung gibt tendenziell einer stärkeren zwischenstaatlichen Spezialisierung mehr Gewicht durch Ausnutzen von sogenannten komparativen Vorteilen im Außenhandel. Eine länderspezifischere Spezialisierung auf die Herstellung bestimmter Produkte und deren Vertrieb im Außenhandel ist tendenziell mit größeren Anpassungsproblemen verbunden als eine intra-industrielle Spezialisierung.¹⁰

Bei der Frage zur Entwicklung des inter- oder intra-industriellen Handels zwischen den EU-Ländern ist zu berücksichtigen, daß mit dem Binnenmarkt die Mobilität des Kapitals und damit die Verlagerung von Teilbereichen der Produktion im Zuge der „Europäisierung“ der Produktion gefördert wird. Der Wegfall von Barrieren und Anpassungskosten verstärkt den Standortwettbewerb der Regionen innerhalb der Gemeinschaft. Indem die Unternehmen Teilbereiche ihrer Produktion in periphere Gebiete auslagern, um dort z. B. die niedrigeren Lohnkosten zu nutzen, ist der intra-industrielle Handel innerhalb der Europäischen Union häufig Intra-Firmen-Handel.“

⁷ Tsoukalis, Loukas: The new European Economy, Oxford University Press, 1993, S. 29

⁸ Greenaway, David; Hine, Robert: Intra-industry specialization, trade expansion and adjustment in the European Economic Space, in: Journal of Common Market Studies, No. 6, December 1991, S. 603 ff.

⁹ Robson, Peter: The Economics of International Integration, Unwin Hyman Ltd. London 1987, S. 42

¹⁰ Sapir, André: Regional Integration in Europe, Commission of the Economic Communities: Economic Papers No. 94, Brussels 1991, S. 11; Greenaway, David und Hine, Robert: Intra-industry specialization, trade expansion and adjustment in the European Economic Space, in: Journal of Common Market Studies, No. 6, December 1991, S. 605 ff.

¹¹ Fisch, Gerhard: Raumwirtschaftliche Aspekte der Kohäsionspolitik vor dem Hintergrund neuer Außenhandelstheorien, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5.1994, S. 255

Tabelle 3: Abweichung vom BSP/Kopf 1960-1993, EG-Länder, USA, Japan, wobei EG-12 = 100

Land	1960	1970	1980	1990	1993
Belgien	97,5	101,1	106,4	104,9	106,2
Dänemark	115,2	112,2	105,0	105,8	107,5
Deutschland	124,3	118,6	119,1	117,6	116,4
Griechenland	34,8	46,4	52,3	47,5	47,8
Spanien	58,3	72,2	71,7	75,4	77,2
Frankreich	107,7	112,7	113,9	110,0	111,9
Irland	57,2	56,1	60,2	69,0	71,6
Italien	86,6	95,5	102,5	102,8	104,0
Luxemburg	155,3	138,4	115,6	127,2	129,8
Niederlande	116,8	114,1	109,2	102,4	102,6
Portugal	37,2	46,9	52,7	53,7	58,1
Vereinigtes Königreich	122,6	103,5	96,4	100,5	96,2
EG-12	100	100	100	100	100
Streuung (Standardabweichung)	36,6	29,1	24,4	24,3	23,8
USA	182,5	158,4	146,0	139,0	136,7
Japan	54,1	88,8	96,5	112,7	118,1

Anmerkung: BSP pro Kopf in jeweiligen Marktpreisen und Kaufkrafteinheiten. Für 1993 Schätzung
 Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft, Nr. 54, Brüssel 1993, S. 206

Entwicklung des Bruttosozialprodukts

Ein weiterer Indikator der wirtschaftlichen Integration, der im Zusammenhang mit Wanderungsbewegungen von Interesse ist, ist die Entwicklung der Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten. Arbeitskräftewanderungen hängen stark von den Einkommensunterschieden zwischen Regionen/Staaten ab. In der Tabelle 3 ist als Näherungswert für das Einkommen die Entwicklung des Bruttosozialprodukts pro Kopf der 12 EG-Länder in Relation zum EG-Durchschnitt wiedergegeben. Man sieht anhand der Tabelle, daß sich das BSP pro Kopf der EG-Länder aufeinander zubewegt hat. Als Maß dieser Konvergenz ist in der letzten Zeile die Abweichung vom Mittelwert in Form der Standardabweichung angegeben. Die abnehmenden Werte von 1960 (36,6) bis 1993 (23,8) zeigen eine geringere Abweichung um den EG-Durchschnitt an, oder anders ausgedrückt, eine konvergierende Entwicklung.

Derartige globale Durchschnittszahlen verdecken allerdings Unterschiede zwischen den Regionen innerhalb der EG-Länder. Diese Unterschiede können erheblich sein. In Italien wird das Nord-Süd-Gefälle besonders deutlich: Die Lombardei

im Norden hat ein Bruttosozialprodukt pro Kopf von 40% über dem EG-Durchschnitt, während Kalabrien im Süden um 40% unterhalb des EG-Durchschnitts liegt. Ähnliche starke Unterschiede zwischen dem höchsten und niedrigsten Einkommen in den Regionen der Mitgliedstaaten ergeben sich auch für andere Länder z. B. Westdeutschland mit 80% über Durchschnitt zu 23% unter Durchschnitt, Frankreich mit 64% über zu 24% unter, das Vereinigte Königreich mit 65% über zu 20% unter, die Niederlande 80% über zu 33% unter, oder Belgien mit 55% über und 22% unter EG-Durchschnitt.¹²

Die Unterschiede im Einkommen zwischen den Regionen mit den höchsten Einkommen und den Regionen am unteren Ende der Einkommenskala blieben im Zeitablauf bestehen.¹³ Die regionalen wirtschaftlichen Disparitäten können sich im Laufe des Integrationsprozesses noch verstärken, da durch den Wegfall von Hemmnissen der Wettbewerb erhöht wird. Dadurch werden die bereits konkurrenzfähigen Länder und Regionen gestärkt, die wettbewerbschwachen, meist peripheren Regionen fallen weiter zurück. Um regionale Unterschiede anzugleichen, wurde 1975 der Europäische Regionalfonds eingerichtet. Der 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 heraus.¹⁴ 1988 wurden die verschiedenen EG-Fonds (Regionalfonds, Agrarfonds, Sozialfonds) zu den Strukturfonds zusammengefaßt und auf die weniger entwickelten Regionen bzw.

¹² Die Zahlen beziehen sich auf 1988. Sie sind entnommen: Wise, Mark and Gibb, Richard: Single Market to Social Europe, John Wiley and Sons, Inc, New York 1993, S. 204

¹³ Siehe hierzu Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Regionen in den 90er Jahren, Brüssel, Luxemburg 1991

¹⁴ Die Kommission „ist sich aber auch des Risikos bewußt, daß mehr Freizügigkeit für Personen, Güter, Kapital und Dienstleistungen, unbehindert in die Gebiete des größten wirtschaftlichen Vorteils zu ziehen, das bestehende Gefälle zwischen den Regionen verschlimmern und damit das Ziel der Annäherung gefährden kann. Die Mittel der Strukturfonds müssen voll und großzügig ausgeschöpft werden.“ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes – Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Brüssel 1985, S. 8

Tabelle 4: Durchschnittliches Beschäftigungswachstum in EG-Ländern, Japan und USA 1961-1992

Land	1961-70	1971-80	1981-90	1992
Belgien	.6	.2	.2	-.4
Dänemark	1.1	.7	.5	-.1
Deutschland	.2	.2	.5	.9
Griechenland	-.8	.7	1.0	1.5
Spanien	.7	-.6	.8	-1.2
Frankreich	.6	.5	.2	-.5
Irland	.0	.9	-.2	.4
Italien	-.5	1.0	.6	-1.0
Luxemburg	.6	1.2	1.8	1.8
Niederlande	1.2	.2	.5	.8
Portugal	.4	-.3	-.4	-.6
Vereinigtes Königreich	.2	.2	.5	-2.2
EG 12	.3	.3	.5	-.6
USA	1.9	2.0	1.9	.2
Japan	1.4	.7	1.1	1.1

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft, Nr. 58, Brüssel 1994, S. 119

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 ist nahezu eine Verdoppelung vorgesehen. Damit handelt es sich um keine vernachlässigbare Größe mehr. Die Strukturfondsmittel machten bereits 1992 28% des Haushalts der EG-Kommission aus und bedeuten für Länder wie Portugal, Griechenland oder Irland einige Prozent ihres Sozialprodukts.

Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Einen weiteren wirtschaftlichen Indikator für den „Erfolg“ einer Integration stellt – neben dem Wirtschaftswachstum – die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen (Beschäftigungsentwicklung) dar, bzw. deren Nicht-Verfügbarkeit, in Form der Arbeitslosigkeit. Tabelle 4 zeigt das Beschäftigungswachstum für die EG, USA und Japan. Verglichen mit den USA und Japan blieb der Beschäftigungszuwachs in der Europäischen Gemeinschaft moderat. Allerdings gab es beachtliche Unterschiede zwischen den EG-Staaten. Die geringeren Zuwachsraten der Beschäftigung sind nicht unbedingt auf ein niedriges Wirtschaftswachstum zurückzuführen. Das Wirtschaftswachstum der USA und der EG war während der vergangenen zwei Jahrzehnte in etwa gleich hoch, die Beschäftigungsentwicklung differierte jedoch erheblich. Wie aus der Tabelle 4 ersichtlich, war die Beschäftigungssteigerung in den USA höher, d. h. die Beschäftigungsintensität des Wachstums lag in den USA erheblich höher.

Noch krasser fällt ein Vergleich der Arbeitslosenquoten aus. 1975 hatte die Europäische Gemeinschaft eine Arbeitslosenquote von 3,5%. Im Jahre 1985 waren bereits 15

¹⁵ Siehe hierzu Eurostat: Regionen – Statistisches Jahrbuch, Luxemburg 1993, S. 58 ff.

entspricht. Die Arbeitsmarktsituation verbesserte sich dann bis 1990, danach stieg die Arbeitslosenquote wieder an und erreichte 1992 9,4% und 1993 10,5%.

Hinter diesen Globalzahlen verbergen sich erhebliche Unterschiede. So liegt z. B. die Jugendarbeitslosigkeit mit der Ausnahme von Luxemburg und der Bundesrepublik Deutschland erheblich über dem Durchschnitt. Sie betrug in der EU 18,4 % im Jahre 1992 und 20,2% 1993. Ebenso sind die Länder und deren Regionen nicht gleichmäßig von Arbeitslosigkeit betroffen. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern (Tabelle 5). Auch zwischen den Regionen innerhalb der Mitgliedsländer bestehen erhebliche Disparitäten, ähnlich wie bei der Höhe des Sozialprodukts pro Kopf. Meist kommt zu einem niedrigen Sozialproduktniveau eine hohe Arbeitslosigkeit hinzu. Dieser Zusammenhang kann jedoch nicht verallgemeinert werden. Regionen mit traditionellen Industrien mußten sich oft rigoros umstrukturieren und während dieser Zeit Arbeitskräfte freisetzen. Überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit ist die Folge. Beispiele hierfür sind der Nordwesten Englands, Nord-Pas-de Calais in Frankreich, große Teile von Wallonien in Belgien. Bremen und das Saargebiet in Deutschland.¹⁵

Zusammenfassend zu diesem Kapitel läßt sich festhalten, daß in der Europäischen Gemeinschaft ein hoher Grad an wirtschaftlicher Integration erreicht wurde: Die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten intensivierten sich, wobei der Handelsaustausch und -Wettbewerb eher innerhalb der Industrie- oder Produktgruppen stattfand und weniger zwischen Wirtschaftszweigen. Damit unterblieb auch eine Arbeitsteilung in Form von Verlagerungen ganzer Industriezweige, die zu massiven Freisetzungen von Arbeitskräften und damit zu verstärktem Wanderungsdruck geführt hätte.

Die Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten, dargestellt am Sozialprodukt pro Kopf, weisen eine konvergierende Entwicklung auf, allerdings mit weiter erheblichen regiona-

Tabelle 5: Arbeitslosenquoten in EG-Staaten, USA und Japan (Jahresdurchschnitte, Eurostat-Definition)

Land	1971-80	1981-90	1992
Belgien	4.6	10.7	8.2
Dänemark	3.7	7.6	9.5
Deutschland	2.2	6.0	4.5
Griechenland	2.2	7.1	8.7
Spanien	5.4	18.4	18.2
Frankreich	4.1	9.2	10.1
Irland	7.7	15.7	17.8
Italien	6.1	9.7	10.3
Luxemburg	.6	2.5	1.9
Niederlande	4.4	10.1	7.2
Portugal	5.1	7.0	3.9
Vereinigtes Königreich	3.8	9.7	10.2
EG 12	4.2	9.6	9.4
USA	6.4	7.1	7.4
Japan	1.8	2.5	2.2

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Wirtschaft Nr. 58, Brüssel 1994, S. 120

len Differenzen innerhalb der Mitgliedstaaten. Diese weiterhin bestehenden unterschiedlichen Entwicklungen der Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten (zum Beispiel zwischen Süd- und Norditalien) bewirken, daß sich Wanderungspotentiale eher innerhalb des Landes als zwischen den Mitgliedstaaten ausgleichen.

Die Arbeitsmarktentwicklung – als weiterer Faktor der Beurteilung von Wanderungspotentialen – verlief nicht so positiv wie dies bei den anderen Integrationsindikatoren der Fall war. Im Vergleich zu den USA und Japan war das Beschäftigungswachstum mäßig und die Arbeitslosigkeit stieg laufend. Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Regionen innerhalb der EU-Länder. Das vergleichsweise mäßige Beschäftigungswachstum und die überall angestiegene Arbeitslosigkeit zeigen einen Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten an und wirkten sich insgesamt dämpfend auf die Arbeitskräfte-Wanderungen zwischen den EU-Ländern aus.

Abschließend läßt sich festhalten: Im Ablauf der europäischen Integration wirkten Außenhandel und Kapitalbewegungen als Substitut für Arbeitskräftewanderungen. Die zwischenstaatlichen Arbeitskräftewanderungen haben deshalb im EG-Raum nicht zugenommen. Die Wanderungsbewegungen verhielten sich nicht komplementär zu den Handelströmen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.¹⁶ Die klassische Außenhandels-theorie findet hier ihre Bestätigung.

4 Welche Art von europäischen Arbeitskräftewanderungen ist in Zukunft zu erwarten?

4.1 Zwischen den Ländern der Europäischen Union

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. Die Arbeitslosigkeit ist überall gestiegen. Weniger gefragt sind unqualifizierte Kräfte, deren Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. Weiterhin haben sich bestimmte globale Bedingungen verändert: Die pe-

ripheren Länder der EG, 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 selbst Zuwanderungsländer für Arbeitskräfte aus Drittländern – vor allem aus Nordafrika und Asien – geworden. So schätzt man, daß zum Beispiel in Italien 1-1,5 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 EG 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 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 EG-Ländern – ein wesentlicher Wanderungsimpuls verringert.

Der weitere Abbau von Barrieren im Rahmen der Verbesserung der Freizügigkeit, z. B. durch die gegenseitige Anerkennung der Bildungsabschlüsse, ist zwar ein wichtiger Schritt in Richtung auf einen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt, der jedoch nicht zu einem Mobilitätsschub führen wird. 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. Auch die

¹⁶ Thomas Straubhaar: On the economics of international labour migration, Bern and Stuttgart 1988, S. 127 ff.

Tabelle 6: Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland nach beruflicher Qualifikation 1977-1992 (Indizes 1980 = 100)

Qualifikationsebene	Ausländische Arbeitnehmer					
	insgesamt			EG-Angehörige		
	1977	1987	1992	1977	1987	1992
Auszubildende	87	157	292	92	82	93
Wenig qualifiziert	96	74	94	103	62	60
Mittlere Qualifikationsebene	93	87	109	94	78	82
Fachhochschule/Universität	86	98	122	84	96	115
Insgesamt	95	80	102	100	67	67
Absolut (in Tausend)	1889	1589	2036	730	492	494

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit

Erweiterung um die skandinavischen Länder und Österreich wird an dieser Aussage nicht viel ändern. Diese allgemeine Situationsbeschreibung darf jedoch nicht zu dem vorschnellen Schluß führen, daß die innergemeinschaftliche Mobilität zum Stillstand kommt. Die wirtschaftliche Dynamik in der EU läßt auch neue Rahmenbedingungen für die Migration entstehen:

- 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. Anhand der Beschäftigtenstatistik kann der Trend einer steigenden Migration von Fach- und Führungskräfte aus EU-Ländern für die Bundesrepublik Deutschland aufgezeigt werden (Tabelle 6). Während die Beschäftigung von EU-Arbeitnehmern insgesamt zurückgegangen ist, ist die Anzahl der Arbeitnehmer mit Fachhochschul-/Hochschulabschluß kontinuierlich gestiegen. Eine Umfrage im Auftrag der EG-Kommission bei multinationalen Unternehmen in der Gemeinschaft ergab eine hohe Wertschätzung ihrer „Euro-Führungskräfte“.¹⁷ Dies sind entweder einheimische Kräfte mit Auslandserfahrung oder ausländische EU-Arbeitnehmer. Ein Auslandsaufenthalt wird zunehmend von den Unternehmen als Etappe der Berufskarriere gewünscht und gefördert. Es entwickelt sich eine z. Zt. zwar noch zahlenmäßig kleine, aber hochqualifizierte, sprachlich und kulturell flexible, und international mobile Schicht, die in global operierenden Unternehmen zunehmend gefragt sein wird. Dieser Trend ist im übrigen nicht auf Europa beschränkt, sondern läßt sich weltweit beobachten.¹⁸
- In den Grenzregionen können sich verstärkte Grenzpendelwanderungen ergeben (d. h. Wohnort und Arbeitsort der Arbeitnehmer liegen in unterschiedlichen Staaten). 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/Haus – bleibt erhalten, die Kinder können im nationalen Schulsystem verbleiben, der Ehepartner kann den bisherigen Arbeitsplatz behalten, Sprachprobleme sind wegen der Grenznahe geringer.
- 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 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.

- Eine weitere Form befristeter Arbeitskräftezuwanderung ergibt sich zur Zeit durch sog. Werkarbeitnehmer aus EU-Ländern, vor allem im Bausektor. Unternehmen aus einem anderen EU-Land mit niedrigen Löhnen – z. B. aus Portugal – erstellen eine Bauleistung in Deutschland, wofür sie ihre billigeren Arbeitskräfte mitbringen. Diese Arbeitskräfte werden nicht nach deutschen Tariflöhnen bezahlt. Das Problem des Unterbietens der heimischen Löhne mit billigeren EU-Werkarbeitnehmern (Sozialdumping) wurde bereits bei der Diskussion um die Schaffung des europäischen Binnenmarktes erkannt und deshalb vorgeschlagen, daß Werkarbeitnehmer aus anderen EU-Ländern nach ortsüblichen Löhnen zu bezahlen seien. Bis jetzt ist aber ein entsprechender Richtlinienentwurf der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Ministerrat blockiert.

4.2 Die großen Unbekannten: Zuwanderungen aus Osteuropa und den Ländern der Dritten Welt

Anders als zwischen den Ländern der EU besteht zu den Reformländern Zentral- und Osteuropas und gegenüber den Ländern der Dritten Welt ein erhebliches wirtschaftliches Gefälle. Damit existiert prinzipiell auch ein großer Wanderungsdruck. Nach dem 1974 verhängten und im Prinzip heute noch gültigen Zuwanderungsstopp aller EG-Länder und der meisten europäischen Industriestaaten für neueinreisende ausländische Arbeitskräfte war der Zugang – mit Ausnahme der Familienzusammenführung und gewisser Berufs- oder Nationalitätengruppen – nur über den Asylantrag möglich oder er erfolgte illegal. In allen westeuropäischen Staaten stiegen die Asylbewerberzahlen drastisch an. Nach dem Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft verlagern sich die Kontrollen an die Außengrenzen bzw. auf den erstmaligen Zugang in eines der Länder der EU (z. B. auf Flughäfen). Bei unterschiedlicher Kontroll- oder Asylpraxis besteht die Gefahr, daß der Zugang an der leichtesten Stelle gesucht wird und dann innerhalb der EU in ein anderes Zielland gereist wird. Oder nach Ablehnung des Asylantrags in einem EU-Land wird erneut ein Antrag in einem anderen gestellt. Die Unterscheidung und Prüfung, ob jemand persönlich in seinem Herkunftsland politisch verfolgt wurde und damit unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention fällt, ist schwierig und dauert Zeit. Bei den enormen wirtschaftlichen und demographischen Unterschieden zu den Ländern der Dritten Welt werden die Menschen versuchen, in die reicheren Industrieländer zu gelangen (Stichwort Wirtschaftsflüchtling). Bei unterschiedlichen Zugangs- und Aufenthaltsvorschriften für Ausländer konzentrieren sich die Zuwanderungen auf die Länder mit weniger strikten Regelungen. So konzentrierte sich zum Beispiel die Zahl der Asylsuchenden in der EU in den letzten Jahren zu drei Vierteln auf die Bundesrepublik Deutschland.

Neben den Ländern der Dritten Welt entstand auch gegenüber den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas ein erhebliches Wanderungsgefälle. Dieses Gefälle ergibt sich aus den enormen Niveaunterschieden im Einkommen und aus den Konsequenzen der notwendigen Umstrukturierungsprozesse. Die Wirtschaftsstruktur dieser Länder ist nicht unter Wettbewerbsbedingungen entstanden und weicht deshalb erheblich von der Struktur der westlichen Industrieländer ab. So ist zum Beispiel der Dienstleistungssektor wenig entwickelt

¹⁷ Commission des Communautés Européennes: Dimension européenne de la gestion des ressources humaines dans les firmes multinationales, Doc.nr.V/1678/FR, Bruxelles 1990

¹⁸ Salt, John; Findlay, Allan: International migration of highly skilled manpower. Theoretical and development issues, in: OECD (Development Centre): The impact of international migration on developing countries, Paris 1989, S. 159 ff.; Findlay, Allan: New technology, high-level labour movements and the concept of the brain drain, in: OECD: The changing course of international labour migration, Paris 1993, S. 149 ff.; Stalker, Peter: The work of strangers: a survey of international labour migration, International Labour Office, Geneva 1994, S. 36 ff.

Tabelle 7: Produktion und Arbeitslosigkeit in zentral- und osteuropäischen Reformländern (BSP-Änderung im Vergleich zum Vorjahr, Arbeitslosenquote in Prozent der Erwerbspersonen)

Land	1992	1993	1994	1995
Bulgarien				
Produktion	-7.1	-4.0	0	0
Arbeitslosigkeit	15.2	16.3	17	17
Tschechische Republik				
Produktion	-6.6	-0.3	2	5
Arbeitslosigkeit	2.6	3.5	5	7
Ungarn				
Produktion	-5.0	-1.0	1	2
Arbeitslosigkeit	12.3	12.2	11	11
Polen				
Produktion	2.6	4.0	4	3
Arbeitslosigkeit	13.6	15.7	16	15
Rumänien				
Produktion	-15.4	1.0	0	1
Arbeitslosigkeit	8.4	10.2	13	15
Slowakische Republik				
Produktion	-7.0	-4.1	0	2
Arbeitslosigkeit	10.4	14.4	16	16
Rußland				
Produktion	-19.0	-12.0	-10	-2
Arbeitslosigkeit	..	..	..	..

Quelle: OECD: Economic Outlook, Juni 1994, Paris 1994, S. 115, 118

oder im Landwirtschaftsbereich kann der bisherige Beschäftigungsstand nicht aufrechterhalten werden. Das verarbeitende Gewerbe war geprägt von großen Konglomeraten mit vergleichsweise niedriger Produktivität aufgrund überalterter Produktionsanlagen, Arbeitskräftehortung oder ungenügender zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung.

Von außen werden Investitionen vorerst nicht in ausreichender Höhe fließen, um schnellen wirtschaftlichen Erfolg durch Umstrukturierung zu gewährleisten. Die Erlöse aus Exporten werden sich zunächst in Grenzen halten, da die Konkurrenzfähigkeit wegen der niedrigen Produktivität und der noch mangelnden Qualitätsstandards der Produkte eingeschränkt ist. In Sektoren, wo diese noch wettbewerbsfähig sein könnten (z. B. Landwirtschaft, Textil, Stahl), stoßen sie auf Widerstand bei der Öffnung der EU-Märkte. Diese Wirtschaftszweige sind in der EU entweder subventioniert oder befinden sich selbst in Schwierigkeiten. Auf jeden Fall wird im Laufe des Umstrukturierungsprozesses hohe Arbeitslosigkeit zu erwarten sein.

¹⁹ Council of Europe: Recent demographic developments in Europe 1993, Strasbourg 1994 und OECD: SOPÉMI – Trends in international migration, Paris 1994, Seite 109

²⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zuwanderungs- und Asylpolitik, COM(94) 23 endg., Brüssel, den 23. 02.1994, S. 9

²¹ Die Ministerkonferenz 1991 des Europarates in Wien stellte fest: „at present time, the situation in most of the countries concerned does not allow an increase in immigration on a permanent basis.“ Demgegenüber wiesen sie auf die Vorteile hin von „arrangements between interested parties providing opportunities for training and employment for fixed periods, such as employment on contracts as part of economic co-operation projects and employment of workers for short periods on condition that they enjoy the protection guaranteed under labour and social legislation.“ Zitiert in Council of Europe Document MG-R-MT (93) 7, Strasbourg, 22. October 1993, S. 4

²² Heinz Werner: Agreements providing for short-term migration for employment and training purposes, Document MG-R-MT (94) 1, Council of Europe, Strasbourg 1994

Tabelle 7 zeigt die gegenwärtige und erwartete Wirtschafts- und Arbeitslosigkeitsentwicklung. Nach erheblichen Produktionsrückgängen bis 1993 wird für die meisten der zentral- und osteuropäischen Staaten für die kommenden Jahre mit einer moderaten Zunahme gerechnet. Die Arbeitslosigkeit wird aber – mit Ausnahme der Tschechischen Republik – hoch bleiben. Wegen fehlender Finanzmittel wird die Arbeitslosenunterstützung bei der zu erwartenden Massenarbeitslosigkeit keine Kompensation bieten können. Damit entsteht in diesen Ländern ein hoher Abwanderungsdruck. Dieses Wanderungspotential wird allerdings – im Gegensatz zu den Ländern der Dritten Welt – nicht durch demographische Unterschiede noch verstärkt. Die demographische Situation (Bevölkerungswachstum, Alterstruktur) unterscheidet sich nicht ausgeprägt von der der EU.¹⁹ Der Wanderungsdruck hängt damit in erster Linie von Unterschieden im Lebensstandard zwischen Abwanderungs- und Zielland und der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in den EU-Ländern ab.

Die Situation im Vergleich zu den 60er und 70er Jahren, als unqualifizierte Arbeitskräfte in großer Zahl angeworben wurden, hat sich verändert. Der verarbeitende Sektor als der damalige Hauptbeschäftiger von ausländischen Arbeitnehmern schrumpft. Qualifizierte Kräfte sind gefragt. Die Arbeitslosigkeit, vor allem der weniger Qualifizierten, ist hoch. Im Prinzip ist der 1974 verhängte Anwerbestopp noch in Kraft. Die Möglichkeiten im Rahmen der Familienzusammenführung oder unter Ausnahmekategorien (z. B. für bestimmte Berufe) hereinzukommen, wurden eher reduziert.²⁰

Um den Zuwanderungsdruck zu mildern, illegale Wanderungen zu verringern und zugleich den Reformländern bei ihrem Umstrukturierungsprozeß zu helfen, wurde der Vorschlag gemacht, befristete Zuwanderung zu ermöglichen.²¹ Diese befristete Migration könnte in drei Formen erfolgen:

- (1) Gastarbeitnehmer, die zur Verbesserung ihrer beruflichen Bildung für 1-1,5 Jahre im Gastland bleiben, wobei die Fortbildung überwiegend aus „learning on the job“ besteht;
- (2) Saisonarbeitnehmer;
- (3) Werkarbeitnehmer, die im Rahmen eines zwischen einem inländischen und einem ausländischen Unternehmen geschlossenen Werkvertrages vorübergehend (bis zu 2 Jahren) im Beschäftigungsland tätig werden.

Durch die Öffnung dieser Türen sollte ein Ventil zur Verringerung des Migrationsdruckes geschaffen werden, die Zuwanderung kanalisiert und kontrolliert und die illegale Zuwanderung verringert werden. Zugleich sollte über die befristete Beschäftigung ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Reformländern geleistet werden. Dieser Beitrag kann bestehen in den Transfers der Verdienste, der Anwendung des erlernten Know-how nach der Rückkehr oder der vorübergehenden Entlastung des Arbeitsmarktes in den Herkunftsländern.

Die Möglichkeit der befristeten Zuwanderung aus den Reformländern Zentral- und Osteuropas eröffnete allerdings nur die Bundesrepublik Deutschland in nennenswertem Umfang.²² In einer Reihe von bilateralen Abkommen wurden Quoten und weitere Modalitäten festgelegt. Im Jahr 1993 waren 181 000 Saisonarbeitnehmer und 70 000 Werkvertragsarbeitnehmer aus diesen Ländern in Deutschland beschäftigt.

Auch wenn die offiziellen Statistiken nur einen Teil der Wahrheit wiedergeben, ist bisher die viel befürchtete Wanderungswelle aus dem Osten nicht über Westeuropa herein-

gebrochen.²³ Vielmehr finden zwischen diesen Länder und innerhalb derselben erhebliche Wanderungsbewegungen statt.²⁴ Ob sich ein Wanderungspotential auch in konkrete Wegzüge umsetzt, hängt, wie bereits früher dargelegt, nicht ausschließlich von den Unterschieden im Einkommensniveau ab, sondern auch von Wanderungsbarrieren verschiedener Art und davon, wie die eigene Situation eingeschätzt wird. Hier sei nochmals auf den Begriff des gesellschaftlich akzeptierten Einkommens verwiesen. Wichtig ist auch, wie die Zukunftsaussichten gesehen werden, ob eine Verbesserung erwartet wird oder nicht. Die Tabelle 7 mit Wirtschafts- und Arbeitslosenzahlen läßt in dieser Hinsicht Hoffnung aufkommen; vor allem für die Tschechische Republik, Ungarn und auch für Polen. Für Bulgarien, Rumänien, die Slowakische Republik und vor allem für Rußland wird die wirtschaftliche Situation schwierig bleiben.

5 Die Konturen einer europäischen Immigrationspolitik

Der Zuwanderungsdruck aus Drittstaaten – sowohl aus den osteuropäischen Reformländern wie aus Ländern der Dritten Welt – wird auch in Zukunft bestehen bleiben. Dafür sind die demographischen und wirtschaftlichen Disparitäten noch zu groß. In der Europäischen Union wird nach dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen eine einheitliche Zuwanderungspolitik notwendig. Sonst besteht – wie bereits erwähnt – das Problem, daß Angehörige aus Drittländern den leichtest möglichen Zugang suchen und dann innerhalb der EU in ein anderes Mitgliedsland weiterwandern. Ein weiteres Problem besteht in der unterschiedlichen Behandlung von Angehörigen aus Drittländern, die sich bereits legal in einem EU-Mitgliedsland aufhalten und die in einem anderen EU-Land eine Beschäftigung aufnehmen wollen. Soll ihnen ebenfalls Freizügigkeit gewährt werden und unter welchen Bedingungen? Bisher ist das nicht der Fall. Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte gilt nur für Staatsangehörige eines EU-Landes. Dieses Vorgehen führt bei grenzüberschreitenden Wanderungen zu ungleicher Behandlung von ausländischen Staatsbürgern aus Drittländern. Die Bedingungen zur Einbürgerung sind z. B. zwischen den EU-Ländern sehr unterschiedlich. Angehörige aus Nicht-EU-Ländern, die in einem Mitgliedsland mit leicht zu erfüllenden Einbürgerungsbedingungen leben, können nach kurzer Zeit die Nationalität dieses EU-Landes erwerben und dann in den Genuß der Freizügigkeit für Arbeitskräfte kom-

Im Vertrag über die Europäische Union haben die Mitgliedstaaten vereinbart, daß die Asylpolitik, die Vorschriften

für das Überschreiten der Außengrenzen, die Einwanderungspolitik sowie die Politik gegenüber Staatsangehörigen dritter Länder als „Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“ betrachtet werden.²⁵ Dies bedeutet, daß diese Bereiche weiterhin in der Form der Regierungszusammenarbeit und nicht in Form einer Gemeinschaftspolitik behandelt werden. Allerdings wird für die Zusammenarbeit ein institutioneller Rahmen geschaffen, in dem die Kommission, der Rat, das Europäische Parlament und gegebenenfalls der Europäische Gerichtshof tätig werden, wodurch die Kohärenz der Gemeinschaftstätigkeit erreicht werden soll.²⁶ Die Kommission hat neben den Mitgliedstaaten ein eigenes Initiativrecht und ist umfassend an den Arbeiten in der Asyl- und Einwanderungspolitik beteiligt.

Für den begrenzten Bereich des Visumszwangs und der einheitlichen Ausgestaltung eines Visums für Drittstaatsangehörige ist allerdings der Einstieg in die „Vergemeinschaftung“ erreicht: Über Artikel 100c des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft wird geregelt, daß der Rat – zunächst einstimmig und ab 1. Januar 1996 mit qualifizierter Mehrheit – die Länder bestimmt, „deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen“.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat inzwischen in einem Dokument den Rahmen für eine gemeinschaftliche Zuwanderungs- und Asylpolitik dargelegt.²⁷ Diese „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament“ gliedert sich in drei Teile:

(1) Einflußnahme auf die Ursachen des Zuwanderungsdrucks

Nach Auffassung der Kommission „ist eine solche Einflußnahme nur dann möglich, wenn sichergestellt wird, daß die Einwanderungs- und Asylpolitik voll in die Außenpolitik der Union einbezogen wird und daß die der Union zur Verfügung stehenden Instrumente der Außenpolitik eingesetzt werden, um den Einwanderungsdruck an der Wurzel zu fassen. Dies könnte bedeuten, daß auf verschiedenen Ebenen gehandelt werden muß: Handels-, Entwicklungs- und Kooperationspolitik, humanitäre Hilfe und Menschenrechte.“²⁸

(2) Steuerung der Zuwanderungsströme

Leitgedanke dieses Teils ist die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik. Dabei soll „kontrollieren“ nicht notwendigerweise bedeuten, den Migrationsbewegungen ein Ende zu setzen, sondern lediglich sie „in den Griff zu bekommen“ (migration management). „Dies ... läßt sich dadurch in die Praxis umsetzen, daß genau festgelegt wird, aus welchen Gründen ein Aufenthalt genehmigt werden kann.“²⁹ Aufgelistet werden die Familienzusammenführung, gemeinsame Standards für Asylverfahren, die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigung/Arbeitserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer und Selbständige, und die Behandlung illegaler Zuwanderer.

Hinsichtlich neuer Arbeitskräftezuwanderungen aus Drittstaaten nimmt die Kommission eine reservierte Haltung ein. Sie stellt fest: „Angesichts der wirtschaftlichen Lage ... auf dem Arbeitsmarkt wird die Aufnahmepraxis ... auch in nächster Zeit noch restriktiv sein müssen. Die Festlegung von Quoten – wie sie bereits zur Verringerung des Migrationsdrucks vorgeschlagen wurde – ist kurzfristig keine geeignete Maßnahme. Eine langfristige Strategie auf dem Gebiet der beschäftigungsbezogenen Zuwanderung wird zwangsläufig

²³ Anhand von Befragungen wurde errechnet, daß 20 Millionen und mehr aus den östlichen Reformländern, einschließlich Rußland „an eine Auswanderung denken“ („frequently or permanently thinking about emigration“). Derartige Befragungen und deren Hochrechnung sind mit Vorsicht zu betrachten. Sie stellen eher Unzufriedenheitspotentiale fest, denn tatsächliche Auswanderungsentscheidungen. Vergleiche Stalker, Peter: a.a.O., S. 212

²⁴ Siehe hierzu die jährlichen Berichte (SOPEMI) der OECD zur Migration

²⁵ Titel VI, Artikel K.1 der „Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“

²⁶ Brinkmann, Gisbert: Europäische Einwanderungspolitik, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung – Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32: Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik, Bonn 1994, S. 117

²⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zuwanderungs- und Asylpolitik, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, den 23. 02. 1994

²⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zuwanderungs- und Asylpolitik, a.a.O., S. 6

²⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zuwanderungs- und Asylpolitik, a.a.O., S. 21

fig der Wirtschaftsentwicklung und der Lage am Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen haben. ... Unabhängig davon, wie eine derartige, allgemeine Analyse ausfällt, spricht vieles dafür, von einer restriktiven Aufnahmepraxis abzusehen, wenn es sich um Zeitarbeiter (gemeint ist wohl befristete Beschäftigung; Anm. d. Verf.) sowie um Grenzgänger und Saisonarbeiter handelt.³⁰

(3) Stärkung der Integration der Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhalten

Eine erfolgreiche Integrationspolitik umfaßt nach Auffassung der Kommission zunächst, „daß allen Ausländern, die bestimmte Kriterien erfüllen, ein gesicherter, dauerhafter Aufenthalt in Aussicht gestellt wird. Ohne diese Grundvoraussetzungen bleiben wichtige Aspekte, die Teil des Integrationsprozesses sind, ungeklärt (u. a. Familienzusammenführung, Zugang zur Beschäftigung, Wohnung, Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung). ... Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Frage des Aufenthaltes der Angehörigen von legalen Zuwanderern. ... Kinder und Enkel von nicht eingebürgerten Zuwanderern sollten nach einem angemessenen Zeitraum und nach Erreichen des Schulabgangsalters das Recht auf einen gesicherten Aufenthalt erwerben. Ebenso sollten auch die ausländischen Ehepartner von seit längerem in den Mitgliedstaaten wohnhaften Zuwanderern oder von EU-Bürgern nach einer bestimmten Frist ein eigenes Aufenthaltsrecht erhalten.“³¹

Die Kommission macht auch deutlich, „daß es mit dem Konzept des Europäischen Binnenmarktes unvereinbar sei, die Ausübung bestimmter Rechte von der Staatsangehörigkeit abhängig zu machen. Eine ... wichtige Änderung wäre es, den Drittland-Angehörigen unionsweit Freizügigkeit zu gewähren, sofern sie im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind.“ Ein erster Schritt wäre, „den Aufenthaltsgenehmigungen von Drittstaatsangehörigen, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässig sind, den gleichen Wert wie einem Visum zu geben. ... wodurch die derzeitigen Visumpflichten entfielen. ... Zu erwägen wäre auch die Gewährung des Rechts auf Freizügigkeit zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit.... Ein erster Schritt zu Verbesserungen auf diesem Gebiet bestünde darin, daß die Mitgliedstaaten Drittland-Angehörigen, die sich bereits dauerhaft und rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten. Vorrang bei der Besetzung von Arbeitsplätzen einräumen, wenn sich für diese keine EU-Bürger finden. Ein weiterer Schritt wäre es, wenn Drittland-Angehörige das Recht erhielten, sich für eine in einem ande-

ren Mitgliedstaat angebotene Stelle zu bewerben.³² Berücksichtigt werden sollte auch die Lage der Selbständigen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen wünschen.“³³

Zusammenfassend zu diesem Kapitel ist festzuhalten: Mit der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament“ zur „Zuwanderungs- und Asylpolitik“ wurde erstmals der Rahmen für eine gemeinschaftliche Integrationspolitik abgesteckt. Dies bedeutet aber noch keineswegs die Existenz einer gemeinschaftlichen Zuwanderungs- und Asylpolitik. Die gemachten Vorschläge sind oft vage oder erfordern noch viel Abstimmung. Die Ausländerpolitik wurde bisher als nationale Domäne betrachtet. Auch der Vertrag von Maastricht nennt für das Gemeinschaftsrecht nur die Vereinheitlichung der Voraussetzungen zur Erteilung und der Ausgestaltung des Visums an Drittstaatsangehörige. Die übrigen und wichtigen Bereiche werden weiterhin in Form der Regierungszusammenarbeit behandelt – wenn auch jetzt innerhalb eines institutionellen Rahmens der EU. Gegenwärtig sind die Vorschriften und Interessen der Mitgliedsländer noch zu unterschiedlich, als daß sich in nächster Zeit eine umfassende gemeinsame Integrationspolitik gegenüber Drittstaaten ergeben würde.³⁴ Erst wenn verschiedene Teilbereiche harmonisiert und die Kompetenzen an die Kommission übertragen worden sind, wird sich daraus im Laufe der Zeit eine EU-weite einheitliche Integrationspolitik zusammenfügen.

Literaturverzeichnis

- Appleyard, Reginald (1991): International migration: challenge for the nineties. Genf: International Organisation for Migration
- Ardittis, Solon (Hrsg.) (1994): The politics of east-west migration. Houndmills u.a.: Macmillan
- Böhning, W. R. (1984): Studies in international labour migration. London and Basingstoke
- Borjas, George (1989): Economic theory and international migration. In: International Migration Review, No. 3. S. 457 IT.
- Borjas, George/ Richard Freeman (Hrsg) (1992): Immigration and the work force. Economic consequences for the United States and source areas. National Bureau of Economic Research. Chicago and London: The University of Chicago Press
- Borrmann, Axel/ Georg Koopmann (1994): Regionalisation and regionalism in world trade. In: Intereconomics, July/August 1994. S. 163- 170
- Brinkmann, Gisbert (1994): Europäische Einwanderungspolitik. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung – Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32: Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik. Bonn. S. 117
- Castles, Stephen/ Mark J. Miller (1993): The age of migration. International population movements in the modern world. Houndmills u.a.: Macmillan
- Center for Migration Studies (1989): International migration: an assessment for the '90s. Special silveranniversary issue. International Migration Review, No. 3
- Collinson, Sarah (1993): Europe and international migration. London und New York: PinterPublishers for Royal Institute of Internationa] Affairs, London
- Collinson, Sarah (1994): Towards further harmonization? Migration policy in the European Union. In: Studi Emigrazione. XXXI, nr. 114, S. 236
- Commission des Communautés Européennes (1990): Dimension européenne de la gestion des ressources humaines dans les firmes multinationales. Doc.nr.V/1678/FR. Bruxelles

³⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zuwanderungs- und Asylpolitik, a.a.O., S. 23

³¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zuwanderungs- und Asylpolitik, a.a.O., S. 35

³² Einen interessanten Fall im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die im Rahmen eines Werkvertrages als Beschäftigte einer im EU-Gebiet ansässigen Firma in ein anderes EU-Land kommen, hat kürzlich der Europäische Gerichtshof entschieden: Eine belgische Abbruchfirma (Vander Elst) führte mit ihren marokkanischen Arbeitskräften, die im Besitz einer belgischen Arbeiterlaubnis waren, einen Auftrag in Frankreich von einmonatiger Dauer aus. Die französischen Behörden verurteilten den belgischen Unternehmer zu einer erheblichen Geldstrafe, da die marokkanischen Arbeitskräfte keine französische Arbeiterlaubnis besaßen. Der Europäische Gerichtshof entschied, daß dies unrechtmäßig sei, weil es sich um die Erbringung einer Dienstleistung handelt, die im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes auch in einem anderen EU-Land angeboten und erbracht werden kann, auch mit Arbeitskräften aus nicht-EU-Staaten. (Vgl. Migration News Sheet, Brüssel, September 1994, No. 138/94 – 09, S. 1)

³³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zuwanderungs- und Asylpolitik, a.a.O., S. 36

³⁴ Collinson, Sarah: Towards further harmonization ? Migration policy in the European Union, in: Studi Emigrazione, XXXI, nr. 114, 1994, S. 236

- Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990): Unauthorized migration: an economic development response. Report. Washington: U.S. Government Printing Office
- Council of Europe (1994): Recent demographic developments in Europe 1993. Strasbourg
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1993): EG-Strukturfonds: Reformchance genutzt? In: DIW-Wochenbericht Nr. 34
- Eurostat (1993): Regionen – Statistisches Jahrbuch. Luxemburg
- Eurostat (1994): Asylbewerber und Flüchtlinge: Statistischer Bericht. Band 1: EG-Mitgliedstaaten. Luxemburg
- Findlay, Allan (1993): New technology, high-level labour movements and the concept of the brain drain. In: OECD: The changing course of international labour migration. Paris, S. 149 ff.
- Fisch, Gerhard (1994): Raumwirtschaftliche Aspekte der Kohäsionspolitik vor dem Hintergrund neuer Außenhandels-theorien. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5, S. 255
- Friedrich-Ebert-Stiftung (1992): Einwanderungsland Deutschland. Bisherige Ausländer- und Asylpolitik. Vergleich mit anderen europäischen Ländern. Friedrich-Ebert-Stiftung – Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 14. Bonn
- Friedrich-Ebert-Stiftung (1994): Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung – Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32. Bonn
- Giersch, Herbert (Hrsg) (1994): Economic aspects of international migration. Berlin u.a.: Springer
- Greenaway, David/ Robert Hine (1991): Intra-industry specialization, trade expansion and adjustment in the European Economic Space. In: Journal of Common Market Studies, No. 6, S. 603 – 622
- Hammar, Tomas (Hrsg) (1985): European immigration policy – A comparative study. Cambridge u.a.: Cambridge University Press
- Hönekopp, Elmar (1991): Migratory movements from countries of Central and Eastern Europe: causes and characteristics, present Situation and possible future trends – the cases of Germany and Austria. Council of Europe: Conference of Ministers on the movement of persons coming from Central and Eastern European countries. Vienna, 24 – 25 January 1991
- Hof, Bernd (1993): Europa im Zeichen der Migration — Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020. Köln: Deutscher Instituts-Verlag
- ILO(1992): Migration. Genf
- International Organization for Migration (1992): Migration and Development. International Migration, Vol. XXX No. 3/4, special issue. Genf
- King, Russell (Hrsg) (1993): The new geography of European migrations. London: Belhaven
- King, Russell (Hrsg) (1993): Mass migration in Europe: the legacy and the future. London: Belhaven
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985): Vollendung des Binnenmarktes – Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Die Regionen in den 90er Jahren. Brüssel. Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds. KOM(93) 282 endg.. Brüssel. 16. Juni 1993
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994 • 1999. Verordnungstexte und Erläuterungen. Brüssel, Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Dritter Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds – 1991. Brüssel. Luxemburg
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Vierter Jahresbericht der Kommission über die Durchführung der Strukturfondsreform – 1992. KOM(93) 530 endg., Brüssel, 29. Oktober 1993
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Zuwanderungs- und Asylpolitik. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. COM(94) 23 endg.. Brüssel. 23. 02. 1994
- Kritz, Mary u.a. (Hrsg) (1992): International migration Systems: a global approach. Oxford: Clarendon Press
- Martin, Philip L. (1993): Trade and migration: NAFTA and agriculture. Policy Analyses in International Economics, No. 38. Washington: Institute for International Economics
- OECD (1987): The future of migration. Paris
- OECD (1993): The changing course of international migration. Paris
- OECD: SOPEMI – Trends in international migration. Verschiedene Jahrgänge. Paris
- OECD (1994): Migration and development – New partnerships for co-operation. Paris
- Penninx, R./P. Muus (1989): No limits for migration after 1992? The lessons of the past and a reconnaissance of the future. In: International Migration, no. 3, S. 373
- Robson, Peter (1987): The economics of international Integration. London: Unwin Hyman Ltd.
- Rudolph, Hedwig/ Mirjana Morokvasic (Hrsg) (1993): Bridging states and markets: international migration in the early 1990s. WZB. Berlin: edition sigma, Rainer Botin Verlag
- Russell, Sharon Stanton/Michael S. Teitelbaum(1992): International migration and international trade. World Bank Discussion Papers No. 160. Washington
- Salt, John/ Findlay, Allan (1989): International migration of highly skilled manpower: theoretical and development issues. In: OECD (Development Centre): The impact of international migration on developing countries. Paris, S. 159 ff.
- Sapir, Andre (1992): Regional integration in Europe. Commission of the Economic Communities: Economic Papers No. 94, Brüssels
- Simon, Julian (1989): The economic consequences of immigration. Oxford u.a.: Basil Blackwell Ltd.
- Stalker, Peter (1994): The work of strangers: A survey of international labour migration. Geneva: International Labour Office
- Straubhaar, Thomas (1988): Labour Migration within a Common Market: Some aspects of EC experience. In: Journal of Common Market Studies. September 1988. S. 46
- Straubhaar, Thomas (1988): On the economics of international labour migration. Bern und Stuttgart
- Swann, Dennis (1992): The economics of the common market. Seventh edition. London u.a.: Penguin Books
- Tsoukalis, Loukas (1993): The new European Economy. Oxford University Press
- United Nations (1994): Population Distribution and Migration. Proceedings of the United Nations Expert Meeting on Population Distribution and Migration, Santa Cruz, Bolivia. 18-22 January 1993 (convened in preparation for the International Conference on Population and Development. Cairo. 5-14 September 1994)
- Walwei, Ulrich/Heinz Werner (1992): Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales. In: MittAB 4, S. 483 – 498
- Waniek, Roland (1994): EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999. In: Wirtschaftsdienst I, S. 43 – 49

- Weidenfeld, Werner (Hrsg) (1993): Der vollendete Binnenmarkt - eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas. Arbeitspapiere 11. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Werner, Heinz (1973): Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Wanderungsbewegungen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. In: MittAB 4, S. 339
- Werner, Heinz/Ulrich Walwei (1992): Zur Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der EG. In: MittAB 1, S. 1 – 1
- Werner, Heinz (1993): Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Vergleich von Frankreich, Deutschland, Niederlande und Schweden. In: MittAB 3, S. 348 – 361
- Werner, Heinz (1994): Regional economic integration and migration: the European case. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 534, July 1994, S. 147 – 164
- Werner, Heinz (1994): Agreements providing for short-term migration for employment and training purposes, Document MG-R-MT (94) 1, Council of Europe, Strasbourg
- Werner, Heinz (1994): Integration of foreign workers into the labour market – France, Germany, the Netherlands and Sweden. International Labour Office, World Employment Programme, Working Paper. Geneva
- Wise, Mark/ Gibb, Richard (1993): Single Market to Social Europe. New York: John Wiley and Sons, Inc.