

Straubhaar, Thomas; Wolter, Achim

Article — Digitized Version

Aktuelle Brennpunkte der europäischen Migrationsdiskussion

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Straubhaar, Thomas; Wolter, Achim (1996) : Aktuelle Brennpunkte der europäischen Migrationsdiskussion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 9, pp. 481-490

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137391>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Thomas Straubhaar, Achim Wolter

Aktuelle Brennpunkte der europäischen Migrationsdiskussion

Die Struktur der Wanderungsbewegungen in die EU und innerhalb der EU hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Macht dies den Übergang zu einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik notwendig? Wie ist vor diesem Hintergrund die angestrebte Ost-Erweiterung der EU zu bewerten?

Die laufende Regierungskonferenz von Vertretern der 15 Mitgliedstaaten der EU hat im wesentlichen drei Themen auf der Tagesordnung: Effizienz (innere Reform und Handlungsfähigkeit), Vertiefung (Ausbau zur Politischen Union) und Erweiterung (Aufnahme weiterer Mitglieder). Zu den zentralen Querschnittsfragen gehört hierbei die Asyl- und die Einwanderungspolitik. Sie berührt unmittelbar alle drei Themenkomplexe:

□ Aus Effizienzgründen ist eine Zusammenarbeit im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik notwendig, weil nur so die Freizügigkeit der Bürger in Europa vollendet werden kann.

□ Die Vertiefung zu einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik drängt sich im Rahmen der dritten Säule der EU auf, weil die einzelnen Mitgliedsländer immer weniger in der Lage sind, eine eigenständige nationale Asyl- und Einwanderungspolitik zu vollziehen.

□ Die Erweiterung um osteuropäische Beitrittskandidaten verlangt nach einer überzeugenden Konzeption im Bereich der Personenfreizügigkeit, um falsche Ängste im Westen und übertriebene Erwartungen im Osten zu vermeiden.

Der freie Personenverkehr ist ein Grundrecht der Europäischen Gemeinschaft¹. Er ist seit den EWG-

Verträgen vom 25. 3. 1957 (dort Art. 3, Buchstabe c) und der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. 2. 1986 (Ergänzung des EWG-Vertrages um Art. 8a) fester Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses. Mehr noch: Mit der Vertragsrevision vom 7. 2. 1992 (Vertrag von Maastricht, EG-Vertrag) wird die „Unionsbürgerschaft“ eingeführt (Art. 8 EG-Vertrag). Wer die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzt, ist demgemäß automatisch auch Unionsbürger. Damit sind verschiedene Rechte (und Pflichten) verbunden – so das Recht, sich im ganzen Raum der EU frei zu bewegen sowie aufzuhalten, und das nach Wohnsitz (und nicht nach Nationalität) gewährte aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament.

Die Unionsbürgerschaft kann als logische Fortsetzung der Personenfreizügigkeit interpretiert werden. Die ursprünglich ökonomisch motivierte Freizügigkeit der Arbeitskräfte hat sich endgültig emanzipiert. Sie wird nun als politisches Grundrecht verstanden. Aber der Weg zu einem „Europa der Bürger“ ist noch nicht zu Ende. Der weiteren Konkretisierung der „Unionsbürgerschaft“ kommt in der im Frühjahr 1996 begonnenen Regierungskonferenz ein zentrales Gewicht zu. So soll die Unionsbürgerschaft „in all ihren Aspekten mit Substanz ausgefüllt werden“².

Höhere Wanderung von außen

Die EU-Freizügigkeitsregelung findet nur Anwendung auf Bürger der EU-Mitgliedsländer. Bürger aus

Prof. Dr. Thomas Straubhaar, 39, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität der Bundeswehr Hamburg und Mitglied des Wandsbeker Kreises; Achim Wolter, 26, Dipl.-Wirtschaftsingenieur, ist Kollegiat am Graduiertenkolleg „Europäische Integrationsforschung“ des Europa-Kollegs Hamburg.

¹ Marcel Dietrich: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union, Zürich 1995, insbesondere S. 170-186, weist – auch mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH – überzeugend nach, daß es sich bei der Freizügigkeit um ein echtes Grundrecht handelt.

² Europäische Kommission: Regierungskonferenz 1996: Stellungnahme der Kommission – Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung, Luxemburg 1996, S. 9.

Nicht-EU-Staaten besitzen kein Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU. Grenzübertreite von Nicht-EU-Bürgern von einem EU-Land in ein anderes EU-Land werden als Ausreise in bzw. Einreise aus einem Drittland behandelt. Mit der Personenfreizügigkeit und dem angestrebten Ausbau der Unionsbürgerschaft ergeben sich nun aber verschiedene Probleme, wenn jedes EU-Mitgliedsland gegenüber Drittländern weiterhin eine eigenständige Asyl-, Einwanderungs- und Einbürgerungspolitik betreibt, wie dies bisher der Fall war.

Die Zusammensetzung der Wanderungsbewegungen in die und innerhalb der EU hat sich seit den 60er Jahren erheblich verändert. Die Wanderung von außen ist zunehmend bedeutender geworden. Einwanderungsströme aus Drittländern bilden heute den überragenden Teil der EU-Wanderungsbewegungen. Lag der Anteil der EU-Binnenmigration 1960 noch bei knapp zwei Drittel, sank er zu Anfang der 90er Jahre auf rund ein Drittel der gesamten Wanderungsbewegungen³.

Je mehr jedoch Arbeitskräfte aus Drittländern das Bild der EU-Migration prägen, desto stärker geraten national differierende Einwanderungspolitiken und ein Verzicht auf eine Freizügigkeit für Angehörige von Drittländern in Widerspruch zu den ökonomischen Grundzielen des EU-Binnenmarkts. Ziel des gemeinsamen EU-Arbeitsmarktes soll es ja sein, durch die räumliche Mobilität der Produktionsfaktoren die Effizienzvorteile eines grenzenlosen Wirtschaftsraums optimal zu nutzen. Wenn aber ein Teil der in der EU tätigen und ansässigen Erwerbspersonen von der Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Anpassung ausgeschlossen ist (also die Arbeitskräfte aus Drittländern), dürfte der allokatoren effiziente Ausgleich der Faktorgrenzprodukte nicht zu erreichen sein⁴. Nur wenn auch Arbeitskräften aus Drittstaaten das arbeitsmarktliche Freizügigkeitsrecht zusteht, wird der EU-Arbeitsmarkt, was er anstrebt zu sein: ein gemeinsamer Arbeitsmarkt ohne jegliche Hemmnisse für die Mobilität der Produktionsfaktoren.

Asylsuchende und Illegale

In zunehmendem Maße werden die Migrationsströme aus Drittländern in die EU durch Asylsuchende und Illegale bestimmt. Diese beiden Kanäle wirken

sehr weitgehend als Ersatz für die legale und direkt arbeitsmarktorientierte Einwanderung in die EU, die seit Anfang der 80er Jahre deutlich erschwert wurde. Nach vorliegenden Schätzungen ist die Zahl der Illegalen in der EU bis heute auf etwa 2,5 Mill. angewachsen, davon allein 1 Mill. in Italien und 500 000 in Deutschland⁵. Auch die Zahl der Asylsuchenden ist in der EU seit Anfang der 80er Jahre markant angestiegen. Vor allem Deutschland wurde zum wichtigsten EU-Zielland für Asylsuchende. Wurden in Deutschland 1983 erst knapp 20 000 Asylanträge gestellt, waren es 1992 knapp 440 000 und 1993 – nach einer Änderung des asylrechtlichen Verfahrens zum 1. Juli des Jahres, die insbesondere die Festlegung „sicherer Drittstaaten“ beinhaltete – noch immer über 320 000⁶. Daß es sich hierbei oft um Versuche handelte, „verstopfte“ andere Einwanderungskanäle zu umgehen, läßt sich durch die Anerkennungsquote veranschaulichen. Wurden in Deutschland Anfang der 70er Jahre noch rund 40% der Asylanträge als berechtigt anerkannt, sank die Anerkennungsquote Anfang der 90er Jahre auf 3-4%.

Je mehr Asylsuchende und Illegale innerhalb der EU leben und nach Arbeit suchen, desto wichtiger wird eine EU-weite gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik. Bei allzu stark unterschiedlichen nationalen Politiken kann sonst nicht auf eine Personenkontrolle an der Grenze verzichtet werden. Personenkontrollen bleiben aus einzelstaatlicher Sicht notwendig, um nationale Gesetze durchzusetzen und eine Dreiecksmigration zu verhindern. Einwanderungswillige aus Drittländern und Asylsuchende könnten versucht sein, „strengere“ Eintritts- oder Aufenthaltsbedingungen des einen EU-Landes durch einen Umweg über ein „milderes“ EU-Mitgliedsland zu umgehen. Sie würden zunächst mit relativ geringerem Aufwand in ein „mildes“ EU-Mitgliedsland einwandern und sich dann ohne Restriktion als EU-Binnenwanderer in das „strenge“ EU-Land begeben können. Diese Dreiecksmigration ist zwar aus ökonomischer Sicht nicht negativ zu bewerten⁷. Sie dürfte aber nationale politische Entscheidungsträger und Vollzugsbehörden zu stark provozieren. Grenz- und Personenkontrollen würden

³ Nach Th. Straubhaar: On the Economics of International Labor Migration, Bern 1988; sowie Eurostat: Migration Statistics 1994, Luxemburg 1994; Eurostat: Migration Statistics 1995, Luxemburg 1995.

⁴ Vgl. P.A. Fischer, Th. Straubhaar: Ökonomische Integration und Migration in einem Gemeinsamen Markt, Bern 1994.

⁵ Nach J. J. Schorl, B. J. de Bruijn, E. J. Kuiper, L. Heering: Migration from African and Eastern Mediterranean Countries to Western Europe, Vortrag auf der Council of Europe Conference, Mallorca 1996.

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt: Im Blickpunkt: Ausländische Bevölkerung in Deutschland, Stuttgart 1995, S.123. Innerhalb der EG ist die Zahl der Asylsuchenden zwischen 1985 und 1993 von knapp 140 000 auf gut 470 000 gestiegen; vgl. Eurostat: Asylum Seekers and Refugees: A Statistical Report, Luxemburg 1994; sowie Eurostat: Migration Statistics 1995, Luxemburg 1995.

beibehalten oder wieder eingeführt werden. Dadurch lassen sich aber ein Europa ohne Grenzen und die Vorteile des Binnenmarktes nicht vollständig realisieren.

Unterschiedliche Einbürgerungspraktiken

Ein besonderes Problem stellen auch national unterschiedliche Einbürgerungspraktiken dar. Im Durchschnitt verleihen die EU-Länder jährlich rund 2% ihrer gebietsansässigen ausländischen Bevölkerung die nationale Staatsbürgerschaft⁷. Dabei betrifft die Mehrzahl der EU-Einbürgerungen Gebietsansässige aus Nicht-EU-Ländern. Die nordischen Länder, die Niederlande und Großbritannien weisen die höchsten Einwanderungsquoten auf. Sie bürgern pro Jahr durchschnittlich 4-5% ihrer ausländischen Bevölkerung ein. Zum Vergleich lag die durchschnittliche Einbürgerungsquote in Deutschland zwischen 1990 und 1993 bei lediglich 0,57%.

Auch in diesem Fall ergeben sich bei zu starker Divergenz der nationalen Regelungen zum Erwerb oder Verlust der Staatsbürgerschaft Umgehungsanreize. Angehörige von Drittländern könnten versucht sein, jenes EU-Land auszusuchen, das auf einfachste Weise den Erwerb (und Beibehalt) der Unionsbürgerschaft ermöglicht. Sie kämen so zu Rechten und Ansprüchen, die auf direktem Wege nicht erlangt werden könnten. So ist beispielsweise nicht auszuschließen, daß ein Schweizer Schwede und damit Unionsbürger wird, aber als Doppelstaatsbürger auch Schweizer bleibt, was (in der Regel) nicht möglich wäre, wenn er als Deutscher Unionsbürger würde. Oder ein EU-Land könnte seine nationale Staatsbürgerschaft „verkaufen“⁸. Daß sich hier einige EU-Mitgliedsländer gegen eine aus ihrer Sicht zu leichtfertige

Verleihung der Unionsbürgerschaft durch andere EU-Mitgliedsländer zur Wehr setzen würden, ist absehbar – vor allem, wenn mit der Unionsbürgerschaft zunehmend mehr Rechte verbunden sind.

Qualifikationsanstieg der Migranten

Quantitativ bedeutende und ökonomisch gewichtige Veränderungen haben die Qualifikationsmuster der Wanderungsströme innerhalb der EU und in die EU erfahren¹⁰. Die Qualifikationsstruktur der innergemeinschaftlichen Wanderungsbewegungen zwischen den EU-Ländern hat sich in den letzten dreißig Jahren entscheidend verändert. Waren es ursprünglich „blue-collar workers“, sind es heute „white-collar workers“, die von der EU-Freizügigkeit für Arbeitskräfte Gebrauch machen. Von der ursprünglichen „Gastarbeiter“-Wanderung niedrigqualifizierter Arbeitskräfte ist bei der innergemeinschaftlichen Migration heute kaum mehr etwas zu sehen. Vielmehr ist die innergemeinschaftliche Migration eine Wanderung von Hochqualifizierten, die oft innerhalb multinationaler Unternehmungen vonstatten geht:

□ In Nordwesteuropa dominierte in den 60er Jahren die Nachfrage nach relativ unqualifizierten ausländischen Arbeitskräften. Diese Nachfrage wurde gedeckt einerseits durch das Angebot aus weniger entwickelten Mitgliedsregionen (vor allem Italien) und andererseits durch die „traditionellen“ südeuropäischen Anwerbeländer Türkei und Jugoslawien.

□ In den 90er Jahren zeigt sich in Nordwesteuropa ein wesentlich anderes Qualifikationsmuster der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften. Nun dominiert die Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften. Sie werden vor allem innerhalb der EU oder in anderen OECD-Ländern rekrutiert. Die relativ geringere Nachfrage nach niederqualifizierten ausländischen Arbeitskräften wird dagegen durch die (auch illegale) Einwanderung aus Drittländern abgedeckt.

□ In Südeuropa zeigt sich in den 90er Jahren dasselbe Qualifikationsmuster der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften wie in den 60er Jahren in Nordwesteuropa. Südeuropa ist heute zu einer Einwanderungsregion geworden. Vor allem werden Niedrigqualifizierte nachgefragt. Diese Nachfrage wird überwiegend durch das Angebot aus Nordafrika, Osteuropa und dem östlichen Mittelmeerraum abgedeckt.

⁷ Dreiecksmigration ist letztlich nichts anderes als ein Arbitragephänomen. Deshalb kann sie aus ökonomischer Sicht nicht negativ sein, auch wenn sie gültiges Recht verletzt (vgl. A. Jahn, Th. Straubhaar: On the Political Economy of Illegal Immigration, Diskussionsbeitrag Nr. 52 des Instituts für Wirtschaftspolitik, Universität der Bundeswehr Hamburg, 1995). Vielmehr ist sie ein Indiz dafür, daß ökonomische Realitäten und politisch-juristische Normen zu weit auseinanderklaffen: Je ausgeprägter diese Diskrepanz ist, desto attraktiver wird die Dreiecksmigration und desto größer ist der Zwang, politisch-juristische Normen den ökonomischen Realitäten anzupassen.

⁸ Eurostat: Migration Statistics 1995, Luxemburg 1995.

⁹ Wiederum ist aus ökonomischer Sicht nichts gegen den Verkauf der Staatsbürgerschaft durch einen Staat (bzw. dessen Entscheidungsträger) einzuwenden (vgl. Th. Straubhaar: Einwanderungszertifikate: Mehr als ein Diskussionsvorschlag?, in Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Jg. 20 (1991), H. 3, S. 151-153). Das Problem liegt aber darin, daß mit der nationalen Staatsbürgerschaft nach Art. 8 EG-Vertrag auch die Unionsbürgerschaft verliehen wird. Damit sind Rechte verbunden, die andere EU-Mitgliedsländer Personen aus Drittländern eventuell nicht so leicht gewähren möchten.

¹⁰ Vgl. W. R. Böhning: Top End and Bottom End Labour Import in the United States and Europe: Historical Evolution and Sustainability, in: W. R. Böhning und R. Z. de Beijl (Hrsg.): The Integration of Migrant Workers in the Labour Market: Policies and their Impact, ILO International Migration Papers 8, Genf 1995, S. 47-59.

Die schwache Nachfrage nach hochqualifizierten Spezialkräften wird vor allem innerhalb der EU zu decken versucht.

□ Als relativ neuer Trend zeigt sich, daß die innergemeinschaftliche Wanderung sehr oft auch eine innerbetriebliche Wanderung ist, also eine grenzüberschreitende Entsendung oder Versetzung innerhalb des „internen Arbeitsmarktes“ einer multinationalen Unternehmung¹¹. So hat eine Auswertung englischer Labour Force Survey Daten für den Zeitraum 1985 bis 1995 ergeben, daß 261000, d.h. 35,6% aller registrierten Einwanderungen unternehmensinterne Transfers zugrunde lagen. Unter den EU-Bürgern (ohne Irland) lag der entsprechende Anteil bei 34,3%, unter den englischen Rückkehrmigranten bei 31,2% und unter den Nicht-EU-Bürgern wegen der größeren räumlichen Distanzen sogar bei 44,9%¹². Für die Zukunft steht zu erwarten, daß die Bedeutung dieser Form der Wanderung innerhalb Europas mit der zunehmend europäischeren Ausrichtung vieler bisher nationaler Unternehmen weiter zunehmen wird.

Allerdings kann die daraus resultierende, oft mit dem Begriff „Euro-Mobilität“ von „Euro-Spezialisten“ etikettierte Migration verschiedene Formen annehmen. Sie muß, gerade wegen der räumlichen Nähe innerhalb Europas, nicht unbedingt permanenten Charakter haben, sondern kann alternativ auch als relativ temporäre, kurzfristigere (projekt)bezogene Wanderung in Form von Wochenaufenthalten und Geschäftsreisen oder als periodische Pendlerbewegung erfolgen¹³. Die entstehenden „Euro-Regionen“ tun das ihre, diese neuen Migrationsformen und auch die Grenzgängerbewegungen zu verstärken.

Zuwendig statt zuviel Migration

Die Dynamik des weltweiten Strukturwandels verlangt eine permanente Reaktion der Arbeitsmärkte. Im wesentlichen stehen drei Optionen offen:

- Die Löhne reagieren flexibel auf Nachfrageänderungen. Dann werden Ungleichgewichte durch Preis- bzw. Lohnreaktionen ausgeglichen.
- Aufgrund starrer Tarifsysteme oder inflexibler rechtlicher oder administrativer Vorschriften reagieren die Löhne relativ träge auf Veränderungen. Dann werden

Ungleichgewichte durch Mengenreaktionen ausgeglichen. Strukturelle Arbeitslosigkeit ist das Ergebnis.

□ Die Arbeitskräfte reagieren elastisch auf die veränderte Angebots- und Nachfragesituation. Sie wechseln den Beruf (berufliche Mobilität) und/oder ihren Arbeitsort (räumliche Mobilität). Berufliche oder räumliche Mobilität können kurzfristige Ungleichgewichte ausgleichen und wirtschaftliche Anpassungsprozesse beschleunigen. Mobilität ist eine Alternative zu sinkenden Reallöhnen und/oder steigender Arbeitslosigkeit.

Die chronisch hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in der EU ist das Ergebnis makroökonomischer Rigiditäten auf den Güter- und Arbeitsmärkten, anpassungshemmender wirtschaftspolitischer Interventionen, aber auch einer mangelnden individuellen Mobilität der Arbeitskräfte¹⁴. Dazu tragen falsch gesetzte sozialpolitische Signale bei, welche die Immobilität subventionieren und die Mobilität benachteiligen. Die innergemeinschaftliche Migration dient nur in sehr geringem Ausmaße als Anpassungsmechanismus. Noch ist die Freizügigkeit die am schwächsten genutzte Freiheit des Binnenmarktes. Weniger als 2% der EU-Bürger leben derzeit in einem anderen EU-Mitgliedsland¹⁵. Für die EU dürfte somit in näherer Zukunft nicht ein Zuviel, sondern ein Zuwenig an Migration Probleme erzeugen. Denn immer dringender wird die Notwendigkeit, nationale Arbeitsmärkte zu öffnen und so regionale oder sektorale Arbeitsmarktungleichgewichte zu überwinden. In den 70er und 80er Jahren ist mehr als deutlich geworden, daß jene Volkswirtschaften besonders erfolgreich den Strukturwandel mitgemacht haben, deren Arbeitsmärkte offen und nicht reguliert waren. Sie waren in der Lage, rascher und flexibler auf Veränderungen im makroökonomischen Umfeld zu reagieren. Ein Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den USA und in der EU liefert für diese These einen überzeugenden empirischen Beleg¹⁶.

Im April 1996 wurde von der EU-Kommission eine hochrangige Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die den Gründen für die geringe Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der EU nachgehen soll¹⁷. Diesem an und für sich richtigen Schritt wird aber gleichzeitig entgegengewirkt, wenn auf der anderen Seite die

¹¹ Zu den Ursachen dieses aktuellen Trends vgl. A. Wolter: Multinationale Unternehmen als Kanal der Wanderung Höherqualifizierter, Diskussionsbeitrag Nr. 64 des Instituts für Wirtschaftspolitik, Universität der Bundeswehr Hamburg, 1996.

¹² Siehe J. Salt: International Migration and the United Kingdom, Report of the United Kingdom Sopemi Correspondent 1995.

¹³ Vgl. J. Salt: The Future of International Labour Migration, in: International Migration Review, 26. Jg. (1992), S. 1077-1111, insbesondere S. 1085 ff.

¹⁴ OECD: Beschäftigungsstudie, Paris 1994.

¹⁵ Eurostat: Migration Statistics 1995, Luxemburg 1995.

innergemeinschaftliche Mobilität niedriger qualifizierter Arbeitskräfte als „Sozialdumping“ gebrandmarkt und erschwert wird. Hier ist die von den EU-Arbeits- und Sozialministern Anfang Juni 1996 in erster Lesung gutgeheißene EU-Entsenderichtlinie mehr als ein ordnungspolitischer Sündenfall. Die EU-Entsenderichtlinie bleibt ein Schutzzoll auf Arbeit mit all den gesamtwirtschaftlich negativen Folgewirkungen, die dem Protektionismus eigen sind¹⁶. Denn in einem gemeinsamen Binnenmarkt ist Migration makroökonomisch positiv. Sie ist ein Arbitragephänomen und hilft, Ungleichgewichte zu beseitigen. Auf lange Sicht weit effizienter als ein kurzfristiger Schutzzoll auf Arbeit wäre somit das Gegenteil, nämlich ein Abbau von innergemeinschaftlichen Mobilitätshemmnissen. Dies gilt vor allem auch mit Blick auf die Angehörigen aus Drittstaaten. Nur wenn Angehörige aus Drittstaaten im gesamten Binnenmarkt mobil sein können, lassen sich die ökonomischen Vorteile der Freizügigkeit von Arbeitskräften tatsächlich ausschöpfen. Sonst bleiben arbeitsmarktliche Rigiditäten bestehen (die Immobilität des Produktionsfaktors „Arbeitskraft aus Drittland“) und müssen notwendige Anpassungen um so stärker über die beiden anderen Optionen – „Lohnreaktionen“ und „Arbeitslosigkeit“ – erfolgen.

Migrationspolitik der verschiedenen Geschwindigkeiten

Die Forderung nach einer EU-weiten Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus Drittstaaten hat nur dann eine realpolitische Chance, wenn sie mit klaren und transparenten Spielregeln gekoppelt ist. Diese müßten festlegen, wer unter welchen Voraussetzungen mit welchen Rechten in die EU einreisen sowie dort blei-

ben und arbeiten darf¹⁹. Der Vertrag von Maastricht enthält einige Neuerungen, die als Grundlage für eine gemeinsame Migrationspolitik dienen könnten. Art. K 1 EU-Vertrag erklärt die „Asylpolitik“, die „Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen“ sowie die „Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder“ zur „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“. Darunter sind zu verstehen:

„a) die Voraussetzungen für die Einreise und den Verkehr von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten;

b) die Voraussetzungen für den Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, einschließlich der Familienzusammenführung und des Zugangs zur Beschäftigung;

c) die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Arbeit von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten.“

Damit wurde die Einwanderungspolitik in den dritten Pfeiler der Verträge, die „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ übergeführt. Durch Art. K 3 EU-Vertrag erhalten einzelne Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission ein Vorschlagsrecht zur Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte und Maßnahmen. Die bedeutsamste Änderung findet sich jedoch in Art. K 9 EU-Vertrag: Danach kann der Ministerrat „auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates einstimmig beschließen, daß Artikel 100c des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf Maßnahmen in den in Artikel K 1 Ziffern 1 bis 6 genannten Bereichen anwendbar ist“. Im Klartext bedeutet dies, daß unter dem Einstimmigkeitsvorbehalt die Einwanderungspolitik in Gemeinschaftskompetenz übergeführt werden könnte.

Das Schengener Abkommen bringt einen ersten Schritt in Richtung auf eine umfassende Personenfreizügigkeit. Es bleibt aber primär ein Instrument zur

¹⁶ O. J. Blanchard, L. F. Katz: Regional Evolutions, in: Brookings Papers on Economic Activity 1992, S. 1-61, zeigen, daß es in den USA vor allem die Arbeitskräfte sind, welche durch Ab- oder Zuwanderung für eine relativ schnelle Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen sorgen. Ein exogener Schock (Wachstumschübe im Ausland, starke Wechselkursschwankungen, Verteuerung von Importen und Rohstoffen, Rezession auf Absatzmärkten), der ursprünglich die Gesamtbeschäftigung in einer amerikanischen Region um 1% reduziert, führt im Durchschnitt zu einer Zunahme der Arbeitslosenrate um einen halben Prozentpunkt nach zwei Jahren. Nach sechs Jahren erreicht die Arbeitslosenrate wieder ihr ursprüngliches Niveau, während sich die Gesamtbeschäftigung gegenüber dem ursprünglichen Niveau um fast ein weiteres Prozent reduziert (also insgesamt um rund 2% sinkt). Erst nach über zehn Jahren pendelt sich die Beschäftigung auf einem neuen Gleichgewichtsniveau ein, das ungefähr 1% unter dem ursprünglichen Stand liegt. Die freigesetzten 1-2% der ursprünglich Beschäftigten bleiben jedoch in den USA nicht arbeitslos an ihrem angestammten Wohnort ansässig, sondern ziehen weg und finden in einer anderen Region eine produktive Beschäftigung. Deshalb führten in den US-amerikanischen Regionen exogene Schocks kaum zu einem dauerhaften Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit.

¹⁷ Vgl. M. Rist: Warum hapert es in der EU bei der Personenfreizügigkeit?, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 95 vom 24. 4. 1996.

¹⁸ Vgl. Th. Straubhaar: Schutzzoll auf Arbeit – Das neue Gesicht des Protektionismus, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 22 (1996), im Druck.

¹⁹ Eine ökonomische Sicht einer effizienten europäischen Zuwanderungspolitik findet sich bei A. Steineck: Ökonomische Anforderungen an eine europäische Zuwanderungspolitik, Baden-Baden 1994. Für eine rechtliche Sicht vergleiche die beiden Entwürfe einer Einwanderungsverordnung für die EU von C. Gussy: Möglichkeiten und Grenzen eines effektiven und flexiblen europäischen Einwanderungsrechts, in: W. Weidenfeld (Hrsg.): Das europäische Einwanderungskonzept, Bertelsmann Stiftung Gütersloh 1994, S. 127-159; sowie M. Wollenschläger: Grundlagen und Anforderungen einer europäischen Einwanderungsregelung, in: W. Weidenfeld (Hrsg.), a.a.O., S. 161-192.

Durchsetzung von Grenzkontrollen, zur polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb des EU-Raumes sowie des Vollzugs von Asyl- und Flüchtlingsrecht. Das Schengener Abkommen wurde ursprünglich von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet (Schengen I am 14. 6. 1985, Schengen II am 19. 6. 1990). Seither sind Italien (1990), Spanien und Portugal (1991) sowie Griechenland (1992) und Österreich (1995) beigetreten. Allerdings ist das Abkommen wegen binnenrechtlicher Umsetzungsschwierigkeiten in Italien, Griechenland und Österreich noch nicht in Kraft. Die fünf nordischen Staaten Schweden, Dänemark, Finnland, Norwegen und Island besitzen seit dem 1.5.1996 Beobachterstatus und beabsichtigen, dem Abkommen in den nächsten Jahren beizutreten, sofern die zwischen ihnen bestehende Paßunion dadurch nicht ausgehöhlt wird. Wegen des Fehlens Großbritanniens und Irlands dürfte gerade „Schengenland“ ein interessanter Testfall werden. Er könnte ausloten, inwieweit die EU-Länder in Zukunft weitere Schritte zur Integrationsvertiefung nach stärker funktionalen Kriterien und auf der „freiwilligen“ Basis einer zwischenstaatlichen Kooperation gehen wollen.

Die Regierungskonferenz der EU-Mitgliedsländer dürfte voraussichtlich nach dem Fundament für eine gemeinsame EU-Migrationspolitik suchen. Dabei werden vor allem eine gemeinsame Asylpolitik und eine koordinierte Einwanderungspolitik im Vordergrund stehen. Bisher waren die ersten Gehversuche der EU in Richtung auf eine gemeinsame Migrationspolitik fast ausschließlich durch politische Faktoren getrieben. Entsprechend richteten sie sich auf das Asyl- und Flüchtlingsrecht sowie die Probleme der illegalen Zuwanderung oder der primär nicht-ökonomisch motivierten Migrationsprozesse von Studenten, Rentnern und Touristen. Meist geht es um Vollzug und Kontrolle sowie die Harmonisierung nationaler Gesetze. Ansonsten dominiert noch immer die Meinung, Migrationspolitik gegenüber Drittländern sei dem nationalen Recht der EU-Mitgliedstaaten zu überlassen. Art. K 9 EU-Vertrag würde in Verbindung mit Art. 100c EG-Vertrag eine Handhabe für ein wesentlich weitergehendes gemeinschaftliches Vorgehen bieten. Als Folge des Einstimmigkeitsvorbehaltes und der absehba-

ren Ablehnung Großbritanniens wird diese Möglichkeit aber wohl kaum genutzt werden. So wird auch weiterhin nur der völkerrechtliche Weg einer intergouvernementalen Zusammenarbeit offenstehen.

Damit drängt sich für den Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik ein möglicherweise auch für andere sensitive Bereiche zukunftsweisendes „Opting in“-Modell auf. Damit ist eine Teilmemberschaft gemeint, die vom bisherigen Prinzip der grundsätzlichen Verpflichtung der EU-Mitglieder auf alle Integrationsziele abweicht²⁰. Statt dessen könnten nach dem „Opting in“-Modell einige „Vorreiter“-Länder auch ohne Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten innerhalb des EU-Rechtsgebäudes vorausgehen. Allerdings müßte die spätere Mitwirkung für Nachzügler jederzeit offen bleiben. Dieses pragmatische Vorgehen würde erlauben, daß diejenigen, die ihre Einwanderungspolitik gemeinschaftlich koordinieren wollen, nicht durch jene blockiert werden können, die noch nationale Schwierigkeiten mit einer gemeinsamen Migrationspolitik haben. Nicht alle EU-Mitgliedstaaten, sondern nur wer will, soll eine gemeinsame EU-Migrationspolitik übernehmen. Ergebnis wäre eine „EU-Migrationspolitik der verschiedenen Geschwindigkeiten“.

Ist eine Massenmigration aus Osteuropa zu erwarten?

Die Liste der osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten ist lang. Mit den vier Visegrad-Staaten (Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik), den baltischen Staaten (Estland, Lettland und Litauen) mit Bulgarien und Rumänien sowie seit Mitte 1995 auch mit Slowenien wurden Europa-Abkommen vereinbart. Sie eröffnen den osteuropäischen Staaten²¹ auf der Grundlage eines umfassenden und engen Assoziierungsverhältnisses mittelfristig eine Beitrittsperspektive zur EU. Diese Beitrittsperspektive wurde vom Europäischen Rat auf seiner Madrider Tagung im Dezember 1995 bekräftigt und weiter konkretisiert: Der Europäische Rat werde „nach Abschluß der Regierungskonferenz und unter Berücksichtigung der dort erzielten Ergebnisse sowie der Stellungnahmen und Berichte der Kommission so schnell wie möglich die notwendigen Beschlüsse für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern fassen, damit die Anfangsphase der Verhandlungen mit dem Beginn der

²⁰ Im Gegensatz zu einem „Opting in“ ist bei einem „Opting out“ der zeitlich und sächlich begrenzte Dispens eines Vollmitglieds von der Erfüllung einzelner EU-Vertragspflichten zulässig. Beispiele hierfür sind die vorläufige Befreiung der beiden EU-Mitglieder Großbritannien und Dänemark von der Durchführung des Sozialprotokolls zum EU-Vertrag 1992. Zu den verschiedenen Integrationsmodellen vgl. auch Th. Läufer: 22 Fragen zu Europa (Die EU und ihre Reform), Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1995, S. 148.

²¹ Darunter sollen in der Folge lediglich die oben genannten Länder subsumiert werden, nicht die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und auch nicht die übrigen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens.

Tabelle 1
Wirtschaftlicher Entwicklungsstand Osteuropas 1993

	Bulga- rien	Est- land	Lett- land	Li- tauen	Polen	Rumä- nien	Slowe- nien	Slowa- kei	Tsche- chien	Un- garn
Bevölkerung in 1000	8926	1578	2669	3760	38518	23377	1975	5318	10328	10493
Arbeitslose in 1000	626	16	77	66	2890	1165	129	306	200	632
Arbeitslosenquote %	16,27	3,06	5,40	3,55	15,75	10,37	14,42	12,81	3,95	12,77
Beschäftigte in 1000	3222	517	1345	1778	15462	10062	766	2081	4848	4317
in der Landwirtschaft	713	59	269	401	3861	3621	71	259	444	570
im Prod. Gewerbe	1179	186	429	584	5349	3605	367	840	2052	1589
in Dienstleistungen	1331	273	439	783	6152	2836	338	982	2352	2218
Anteil Landwirtschaft %	22,12	11,33	20,00	22,54	24,97	35,99	9,29	12,45	9,16	13,19
BSP in Mill. US\$	9773	4703	5257	4891	87315	25427	12566	10145	28192	34254
BSP/Kopf in US\$	1095	2980	1970	1301	2267	1088	6363	1908	2730	3264
BSP/Kopf relativ zu Deutschland %	4,67	12,72	8,40	5,55	9,67	4,64	27,14	8,14	11,65	13,93

Anmerkung: Die Daten über die Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Lettland, Polen und Ungarn stammen von 1992.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für das Ausland 1994, Wiesbaden 1994; Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für das Ausland 1995, Wiesbaden 1995; ILO: Yearbook of Labour Statistics, Genf 1995; UN: Statistical Yearbook 1993, New York 1995; Czech Statistical Office: Quarterly Statistical Bulletin 1/1995.

Verhandlungen mit Zypern und Malta zusammenfällt²².

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der Personen wird bei der Ost-Erweiterung als sehr zentrales Hemmnis beurteilt. Es wird befürchtet, daß ein Wegfall von rechtlichen Migrationsrestriktionen zu einer Massenwanderung von Ost- nach Westeuropa führen würde²³. Dieser „Treck nach Westen“ würde die westeuropäischen Zielländer auf schwere wirtschaftliche und kaum bewältigbare politische Belastungsproben stellen. Sicher, Osteuropa ist ökonomisch weniger entwickelt, noch stark agrarisch strukturiert und seine Industrie produziert noch sehr arbeitsintensiv – alles Faktoren, die für eine starke Ost-West-Wanderung sprechen (vgl. Tabelle 1). Was aber könnten wir aus der ökonomischen Theorie und der bisherigen Erfahrung der EU lernen?

Die Analogie zur Süd-Erweiterung

In den 80er Jahren erfolgte die Süd-Erweiterung der EG um Griechenland (1981), Portugal (1986) und Spanien (1986). Auch diese südeuropäischen Länder waren bei Beginn der Beitrittsverhandlungen in ihrer

wirtschaftlichen Entwicklung weit hinter den EG-Mitgliedstaaten zurück (vgl. Tabelle 2). Außerdem hatten auch diese Länder kurze Zeit vorher dramatische innenpolitische Veränderungen erfahren²⁴. In Griechenland wurde der Militärdiktatur nicht vor Ende 1974 eine Absage erteilt. In Portugal führte erst die „Nelkenrevolution“ vom 25. 4. 1974 zur Beseitigung des Caetano-Regimes. In Spanien erfolgte die Abkehr von der Franco-Diktatur erst nach dessen Tod im November 1975. Kurz: Auch Südeuropa war zu Beginn der damaligen EG-Beitrittsverhandlungen Ende der 70er Jahre erst am Anfang einer politischen Transformation von einer langen Periode diktatorisch-ideologischer Vorherrschaft zu demokratischen Strukturen.

Auch bei der Süd-Erweiterung der EG dominierten Bedenken über eine Massenwanderung aus dem ärmeren Süden in den reicheren Norden der EG die Diskussion²⁵. Doch der Wegfall von Wanderungshemmnissen genügte nicht, um die individuellen (mikroökonomischen) Migrationsbarrieren zu überwinden. Die Süd-Nord-Massenwanderung fand nicht statt. Südeuropäische Arbeitskräfte zogen es eher vor,

²² Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1995, Luxemburg 1996, S. 353.

²³ Vgl. hierzu exemplarisch P. Layard, O. Blanchard, R. Dornbusch, P. Krugman: East-West-Migration – The Alternatives, MIT Press Cambridge 1992; oder R. Baldwin: Towards an Integrated Europe, London 1994, insbesondere S. 190-192 und S. 199. Bezeichnenderweise äußert sich Baldwin nur sehr knapp zum Thema der Ost-West-Migration. Er hält die Ost-West-Migration für ein besonders sensibles Thema. Nach seiner groben Schätzung dürfte das Migrationspotential 5-10% der osteuropäischen Bevölkerung ausmachen, was allein für die vier Visegrad-Staaten eine Zahl von 3,2 bis 6,4 Mill. Menschen ergäbe.

²⁴ Vgl. hierzu W. Merkel: Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993 (Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 51/90 vom 14. 12. 1990, S. 3-14.

²⁵ Vgl. hierzu eindrücklich genug die Ängste vor einer Masseneinwanderung aus Südeuropa bei K. Eckstein: Es sind einfach zu viele ..., in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B 25/82 vom 26.6.1982, S. 17-26; oder W. Klauder: Die Brisanz des Ausländerproblems in der Bundesrepublik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 6, S. 277. Noch stärker dramatisierte die Wirtschaftswoche, 36. Jg. (1982), Nr. 6 vom 5. 2. 1982, S. 38, die in der Wanderung aus den südeuropäischen Beitrittsländern eine „Gefahr für den Frieden“ sah.

Tabelle 2
Wirtschaftlicher Entwicklungsstand der südeuropäischen Länder vor Aufnahme in die EG
und bei Gewährung der vollständigen Freizügigkeit

	Griechen- land 1980	Griechen- land 1988	Spanien 1980	Spanien 1992	Portugal 1980	Portugal 1992
Bevölkerung in 1000	9642	10010	37386	39085	9819	9858
Arbeitslose in 1000	42	111	1277	2260	285	317
Arbeitslosenquote %	1,18	2,95	9,95	15,45	6,72	6,53
Beschäftigte in 1000	3531	3657	11557	12366	3961	4543
in der Landwirtschaft	1084	972	2227	1253	1082	522
im Prod. Gewerbe	1023	997	4153	4001	1443	1500
in Dienstleistungen	1423	1689	5169	7113	1430	2521
Anteil Landwirtschaft %	30,69	26,58	19,27	10,13	27,32	11,50
BSP in Mrd. US\$	40	53	212	575	25	84
BSP/Kopf in US\$	4164	5283	5674	14706	2555	8541
BSP/Kopf relativ zu Deutschland %	31,66	27,20	43,13	66,22	19,43	38,46

Anmerkung: Die Daten über die Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Griechenland 1980 stammen von 1981.

Quellen: OECD: Main Economic Indicators, Paris, diverse Jahrgänge; UN: Statistical Yearbook, New York, diverse Jahrgänge.

schlechter bezahlt oder gar arbeitslos am aktuellen Aufenthaltsort zu bleiben, anstatt in anderen EG-Mitgliedsländern nach Arbeit zu suchen. Ein Verhalten, das nicht zuletzt dank der recht gut ausgebauten Sozialnetze für den Einzelnen möglich und attraktiver war als die innergemeinschaftliche Migration.

Die den südeuropäischen Arbeitskräften gewährte Freizügigkeit hat keine starken innergemeinschaftlichen Wanderungsbewegungen aus Süd- nach Nordeuropa ausgelöst. Für Südeuropa galt, daß die Menschen am liebsten in ihrer Heimat leben, selbst dann, wenn sie diese Vorliebe mit Einbußen beim Lebensstandard oder mit Erwerbslosigkeit bezahlen müssen. Weder ein innergemeinschaftlich beträchtliches Wohlstandsgefälle bei der individuellen Kaufkraft noch große Unterschiede in den Arbeitslosenquoten vermochten starke Anreize für grenzüberschreitende Wanderungen innerhalb der EU von Süd- nach Nordeuropa zu schaffen.

Diese empirische Erkenntnis, daß Intra-EU-Migrationsströme ausblieben, mag auch deshalb verblüffen, weil das relative Wohlstandsgefälle zwischen Süd- und Nordeuropa nach wie vor beträchtlich ist. Die kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einkommen in Griechenland und Portugal, aber auch in Spanien lagen auch 1993 noch bei nur 60% bis 70% des deutschen Niveaus²⁶. Ebenfalls bleibt die Arbeitslosigkeit in Südeuropa permanent auf hohem Niveau. So liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Spanien bei 23,8% (1994) und die Jugendarbeitslosigkeit (jünger als 25) bei über 50% für Frauen und bei 37% für Männer²⁷. Trotzdem findet kaum eine Wanderung aus Spanien in die übrigen EU-Mitgliedsländer statt.

Das Beispiel Südeuropas macht deutlich, daß ein

Abbau von Mobilitätsbeschränkungen alleine nicht genügt, um starke Arbeitskräftewanderungen innerhalb des Integrationsraums auszulösen. Soziologische und psychologische Faktoren auf der individuellen Ebene sowie soziale, kulturelle und sprachliche Unterschiede zwischen Heimat- und Gastland bleiben starke Migrationshemmnisse. Auf einer makroökonomischen Ebene war die grenzüberschreitende Arbeitskräftewanderung innerhalb der EG nachfragedeterminiert von den Bedürfnissen und den Beschäftigungsmöglichkeiten in den Einwanderungsländern. Formal beseitigte Mobilitätshemmnisse garantieren noch nicht notwendigerweise, daß das Wissen und Können der migrationswilligen Arbeitskräfte mit den Ansprüchen und Forderungen der Nachfrager übereinstimmen. Hier sei auch noch einmal daran erinnert, daß die EU-Freizügigkeit nicht für Arbeitslose gilt. Arbeitslose dürfen zwar in anderen EU-Ländern nach einer Erwerbstätigkeit suchen und sich zu diesem Zweck auch in andere Mitgliedstaaten begeben. Sie erlangen aber dadurch keine Ansprüche auf irgendeine finanzielle Unterstützung durch das (temporäre) Aufnahmeland²⁸.

Die Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre vor allem in Spanien, aber auch in Portugal und teilweise in Griechenland verdeutlicht, daß die integrationsbedingten Anpassungen an den Gemeinsamen Binnenmarkt vor allem über den Güter- und Dienstleistungshandel sowie über Kapitaltransfers erfolgt sind und weniger über Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften. Der Güterhandel reagierte wesentlich elastischer auf die Bildung des Gemeinsamen

²⁶ Eurostat: Eurostat Jahrbuch 1995, Luxemburg 1995.

²⁷ OECD: OECD in Figures, Ausgabe 1996, Paris 1996, S. 13.

men Marktes als das Arbeitskräfteangebot. So führte der Abbau protektionistischer Hemmnisse zu einem starken Anstieg des innergemeinschaftlichen Handels und der innergemeinschaftlichen Direktinvestitionen. Zu einem großen Teil machten Güterhandel und Kapitaltransfers die Wanderung von Arbeitskräften überflüssig²⁹.

Die Übertragbarkeit auf Osteuropa

Natürlich ist und bleibt es Spekulation, inwieweit die empirischen Erfahrungen der EG-Süderweiterung auch für die EU-Ost-Erweiterung relevant wären. Aus deutscher Sicht mögen sicher die größere Nähe und die engere kulturelle Verbundenheit ganz entscheidende Differenzen ausmachen. Im Kern dürften jedoch auch für die Ost-Erweiterung einige fundamentale Erkenntnisse der Integrationstheorie und der süd-europäischen Erfahrung gültig sein:

Ein gemeinsamer Binnenmarkt öffnet und dereguliert Märkte. Er schafft weitgehende Rechtssicherheit und klare Spielregeln für innergemeinschaftliche Transaktionen – insbesondere auch für den Schutz von Eigentumsrechten, Aktionärsrechten und damit für Direktinvestitionen. Damit fallen Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Warentausch. Vor allem aber sinken die Risiken des innergemeinschaftlichen Kapitaltransfers. Weil die Transaktionskosten beim Güterhandel und Kapitalverkehr in aller Regel geringer sind als bei Arbeitskräftewanderungen, dürften Handel und Direktinvestitionen in weitem Maße die Migra-

tion von Arbeitskräften substituieren. Soweit zwischen Kapitaltransfers und Migration eine komplementäre Beziehung vorliegt, sind Direktinvestitionen und Arbeitskräftewanderungen notwendig, um die Vorteile eines gemeinsamen Marktes auszunutzen. In diesem Falle geht es aber meistens um die Wanderung höherqualifizierter Fachkräfte und nicht um die Massenvanderung Niedrigqualifizierter, die bei den negativen Erwartungen das Bild bestimmt.

Ein gemeinsamer Binnenmarkt fördert die Effizienz und stimuliert so das wirtschaftliche Wachstum. Die durchschnittlichen ökonomischen Rahmenbedingungen verbessern sich rasch und wesentlich, was sich stark migrationshemmend auswirkt. Diese These läßt sich wiederum am Beispiel Südeuropas empirisch veranschaulichen. Mit steigendem Lebensstandard sind die traditionellen EU-Auswanderungsländer (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal) zu Einwanderungsländern geworden. Jetzt wandern Einheimische nicht mehr aus, um in der Fremde Arbeit zu suchen. Vielmehr hat der wirtschaftliche Aufschwung in den traditionellen EU-Auswanderungsländern einen Sog für Arbeitskräfte aus Drittländern erzeugt.

Wie stark Migration und Entwicklung in der EU miteinander verbunden waren, läßt sich durch ein einfaches ökonometrisches Modell für die Periode 1965-1990 veranschaulichen. Dazu wird die individuelle Kaufkraft (Pro-Kopf-Einkommen in realen Größen) als Näherungsvariable für den individuellen Lebensstandard und den volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand definiert. Dann wird empirisch geschätzt, in welchem quantitativen Ausmaß Veränderungen dieser Näherungsvariablen Veränderungen in den Migrationssalden der betreffenden EU-Mitgliedsländer erklären können. Dabei zeigt sich für die EU(12)-Länder in der Periode 1965-1990 ein statistisch signifikanter positiver Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Entwicklungsstand und Ein- bzw. Auswanderung³⁰. Je höher (geringer) entwickelt ein EU-Land war, desto stärker war der Einwanderungssog (Auswanderungsdruck) in dieses (diesem) EU-Land. Gerade mit dieser einfachen Überlegung läßt sich die Vermutung stützen, daß als Folge der wirtschaftlichen Integration und der damit verbundenen positiven Wachstumseffekte die Wanderung innerhalb eines gemeinsamen Arbeitsmarktes ab- und die Wanderung von außen in diesen gemeinsamen Arbeitsmarkt zunimmt.

²⁸ Nach den sozialversicherungsrechtlichen Grundsätzen der EU sind Erwerbstätige in dem Land sozialversichert, in dem sie leben und arbeiten. Soziale Leistungsansprüche erwirbt nur, wer durch eine Erwerbstätigkeit im Aufnahmeland auch in die dortigen Sozialkassen einbezahlt hat. Hat beispielsweise ein portugiesischer Bauarbeiter in Deutschland gearbeitet und wird dann arbeitslos, hat er genau die gleichen Rechte auf Arbeitslosenunterstützung wie seine deutschen Kollegen, die ebenfalls arbeitslos werden. Er kann diese Rechte aber nur in Deutschland geltend machen, denn Leistungsansprüche bestehen allein in jenem Land, in dem der Erwerbstätige zuletzt versichert war. Ein Bezug in einem anderen EU-Land ist somit nicht möglich – auch nicht wenn er nach Portugal zurückkehren würde. Eine „Wanderung von Arbeitslosen“ wird also dadurch unterbunden, daß die Arbeitslosenunterstützung „normalerweise“ nicht in einem anderen EU-Land ausbezahlt wird. Ein Arbeitsloser kann unter bestimmten Voraussetzungen lediglich dann weiterhin die Arbeitslosenunterstützung seines vorherigen Wohnsitzlandes beziehen, wenn der Aufenthalt von höchstens drei Monaten in einem anderen Mitgliedstaat zwecks Arbeitssuche genehmigt worden ist. Mit dem gleichen Grundsatz, daß Sozialversicherungsschutz nur im Land des Wohnsitzes und des Arbeitsplatzes besteht, wird auch ein „Sozialleistungs-Tourismus“ unterbunden. Ansprüche entstehen allein aus vorherigen Beitragszahlungen. Haben Arbeitskräfte im Laufe ihres Lebens in mehreren EU-Mitgliedstaaten gearbeitet und in die dortigen Sozialkassen einbezahlt, werden Versicherungsansprüche gegenseitig angerechnet, so daß keine Deckungslücken entstehen und keine Versicherungszeiten verloren gehen. Für die rechtlichen Einzelfragen der EU-Freizügigkeit vgl. insbesondere J.-C. Séché: Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft (Einreise und Aufenthalt), Luxemburg 1988; und ders.: Berufsausübung im Gemeinsamen Markt (Ein Leitfaden), 2. Ausgabe, Luxemburg 1994.

²⁹ Vgl. hierzu Th. Straubhaar: On the Economics of International Labor Migration, Bern 1988.

³⁰ Die Regression ergibt ein Bestimmtheitsmaß R^2 von 0,21, einen T-Wert von 8,92 und ein Steigungsmaß b von 0,68.

Vorteile der Immobilität

Es gibt wenig Grund zu bezweifeln, daß die Menschen in Osteuropa nicht genauso „heimatverbunden“ und immobil sind wie die Menschen in Südeuropa. Die Immobilität hat auch ökonomisch gewisse Vorteile gegenüber der Migration. Sie erlaubt, ortsspezifisches Know-how bei der Einkommenserzielung (also zur Hauptsache auf dem Arbeitsmarkt) und bei der Einkommensverwendung (Konsumentenscheidungen) zu nutzen. Dieses ortsspezifische Know-how läßt sich nicht transferieren. Es würde bei einer Wanderung verlorengehen und müßte am Zielort neu erworben werden. Ein weiterer Vorteil der Immobilität besteht im Optionswert des Wartens. Analog zur Anlageentscheidung auf Finanzmärkten hat das Warten (also nicht zu wandern und zu verharren) einen positiven Optionswert³¹. Dieser positive Optionswert entsteht, weil eine Verschiebung der Migrationsentscheidung auf später die relative Unsicherheit und damit das Risiko verringern, die mit der Wanderungsentscheidung verbunden sind. Die Wartezeit ermöglicht, Informationen dazuzugewinnen. Damit sinkt das Risiko, falsch zu entscheiden. Verringern sich in der Wartezeit die Einkommensdifferenzen zwischen Herkunfts- und möglicher Zielregion, wird der tatsächliche Wanderungsstrom viel kleiner ausfallen, als ursprünglich geplant³². Und genau diese tendenzielle Angleichung der Lebensbedingungen und ihr wanderungshemmender Effekt dürften innerhalb eines Binnenmarktes eher zu erreichen sein als bei einem Verbleiben Osteuropas außerhalb der EU.

In einer dynamischen Sicht dürfte ohnehin weniger die Massenwanderung Niedrigqualifizierter als vielmehr die Wanderung von Fachkräften das Hauptproblem der Ost-West-Wanderung darstellen. Mit dieser Migrationsbewegung wäre nämlich vermutlich ein Brain-drain verbunden. Osteuropäische Fachkräfte könnten dank der Freizügigkeitsregelung relativ einfach nach Westeuropa wandern. Damit würden sie zwar positive Impulse in den Zielgebieten erzeugen,

fehlten jedoch auf den Arbeitsmärkten der Herkunftsregionen. Auf diese Weise würde ihre Wanderung die bestehenden Einkommensunterschiede zwischen West- und Osteuropa in der Tendenz noch verstärken. Allerdings verweisen neuere (theoretische) Ansätze darauf, daß dieser Brain-drain für die Herkunftsregionen nicht notwendigerweise negativ sein muß³³.

Für eine pragmatische Vorgehensweise

Der Europäische Rat von Madrid vom Dezember 1995 hat mit Blick auf die Ost-West-Migration durchaus richtige Signale gesetzt. Das klare Bekenntnis zu Beitrittsverhandlungen mit den osteuropäischen Ländern bietet Perspektiven, die in der Tendenz migrationshemmend wirken. Allein schon die in Aussicht gestellte spätere Möglichkeit, innerhalb eines gemeinsamen Binnenmarktes jederzeit wandern zu können, sofern ein Arbeitsplatz vorhanden ist, senkt die heutige individuelle Migrationsbereitschaft ganz wesentlich.

Bezogen auf die Ost-West-Wanderung dürfte auch eine noch offensivere Strategie (lies: raschere Gangart) keine großen Probleme bieten. Eine weitgehende Gewährung der Arbeitskräftefreizügigkeit unter gleichzeitiger Liberalisierung des Güterhandels und des Kapitalverkehrs würde für alle beteiligten Vertragsparteien positive Impulse auslösen. Erfolgversprechend scheint hier ein Integrationsmodell, das sich am Abkommen über einen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) orientiert. Ein EWR II würde flexible und situationsgerechte Integrations Schritte möglich machen. Das Notwendige könnte sofort, alles Weitere später und fallweise integriert werden. Ein relativ weitgehender gemeinsamer Binnenmarkt von EU und Osteuropa wäre sehr rasch realisierbar. Damit würden wichtige Deregulierungs- und Wachstumsimpulse ausgelöst. Vor allem wäre aber eine höhere Rechtssicherheit für Direktinvestitionen nach Osteuropa gegeben. Die Evolutionsklausel (Art. 118 EWR-Abkommen) würde auch ermöglichen, fallweise neues gemeinsames Recht zu schaffen und sukzessive auf dem Integrationspfad voranzugehen. Für den Bereich der Arbeitskräftefreizügigkeit wäre ein schrittweises Vorgehen mit einer mehrjährigen Übergangsfrist denkbar, analog zur Süd-Erweiterung der EG. Denn schließlich könnte auch auf Osteuropa zutreffen, was der spanische Philosoph Ortega y Gasset für Spanien vermutete: Die osteuropäischen Länder waren das „Problem“, Europa ist die „Lösung“!

³¹ Vgl. hierzu M. Burda: Migration and the Option Value of Waiting, Seminar Paper Nr. 597, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, 1995.

³² Das Konzept des Optionswerts der Migration ließe sich um den Aspekt ergänzen, daß Menschen nicht risikoneutral, sondern eher risikoavers sind. Dem Spatz in der Hand wird also eher der Vorzug gegeben als der Taube auf dem Dach, und eine „schlechtere“ Alternative, die mit größerer Voraussicht erkennbar ist, kann einer „besseren“ Alternative vorgezogen werden, die aber unsicherer ist. Ebenso ist denkbar, daß die Migrationsentscheidung nicht mit Blick auf die langfristige Lebensperspektive, sondern eher unter kurzfristigen Gesichtspunkten erfolgt. Dann können die hohen Fixkosten zu Beginn einer Wanderung abschreckend wirken und entsprechend überschätzt werden, obwohl die späteren Vorteile die Initialkosten bei weitem übertreffen würden. Beide Modellerweiterungen – die Risikoaversion wie die Präferenz für die kurze Frist – wirken ebenfalls zugunsten des Verharrens.

³³ Vgl. hierzu O. Stark, Ch. Helmenstein, A. Prskawetz: A Gain with Drain: A New Look at the Economics of the Brain Drain, Vortrag auf der ESF Conference on Migration and Development, Straßburg 31.5.-5.6.1996; sowie M. Wolburg: On Brain Drain, Brain Exchange, Division of Labour and Economic Growth within a Common Market, Diskussionsbeitrag Nr. 66 des Instituts für Wirtschaftspolitik, Universität der Bundeswehr Hamburg, 1996.