

Sinn, Hans-Werner et al.

Research Report

EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte

ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, No. 2

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner et al. (2001) : EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, No. 2, ISBN 3-88512-382-7, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167338>

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.

Herausgegeben von Hans-Werner Sinn
Schriftleitung: Martin Werding

2

ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung

EU-Erweiterung und Arbeits- kräftemigration

**Wege zu einer schrittweisen Annäherung
der Arbeitsmärkte**

von

Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig,
Martin Werding, Sonja Munz,
Nicola Düll, Herbert Hofmann

in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut
für ausländisches und internationales Sozialrecht

Andreas Hänlein, Jürgen Kruse,
Hans-Joachim Reinhard, Bernd Schulte

Die Deutsche Bibliothek — CIP Einheitsaufnahme

EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen
Annäherung des Arbeitsmarktes / ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
Von Hans-Werner Sinn ... In Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut
für Ausländisches und Internationales Sozialrecht. Andreas Hänlein ... –
München: ifo Inst. Für Wirtschaftsforschung, 2001
(ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung; 2)
ISBN 3-88512-382-7

ISBN 3-88512-382-7

ISSN 1616-5764

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2001

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

Vorwort

Die Studie „EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration“ wurde vom *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, München, im Forschungsbereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte erstellt und im Dezember 2000 abgeschlossen. Auftraggeber war das *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*. Gegenstand der Studie sind die Auswirkungen der geplanten EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte und die öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Abschätzung des Migrationspotentials nach der EU-Erweiterung werden ökonometrisch fundierte Simulationsrechnungen angestellt, die sich auf die fünf bevölkerungsstärksten Beitrittsländer beziehen. Die europarechtlichen Aspekte der Fragestellung wurden von Mitarbeitern des *Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht*, München, bearbeitet, mit dem das ifo Institut bei der Erstellung der Studie kooperierte. Die inhaltliche Mitverantwortung der Autoren des Max-Planck-Instituts erstreckt sich auf die Kapitel 3 und 5. Die Verantwortung für alle sonstigen Analysen und Empfehlungen liegt beim ifo Institut.

Stichworte: Europäische Integration, Transformation, Mittel- und Osteuropa, Migration, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Europäisches Sozialrecht, Arbeitsmärkte, öffentliche Finanzen, Übergangsregelungen.

JEL-Nr. J 21, J 61, F 22, C 53.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	ix
Abbildungsverzeichnis	xi
Business Summary	xv
Kurzfassung	xxv
Einleitung	1
1. Die Abschätzung der Migrationspotentiale	5
1.1 Theoretische Vorüberlegungen	6
1.2 Schätzung des Migrations-Modells	8
1.3 Prognose der Wanderungsströme und Migrantenbestände aus den mittel- und osteuropäischen Ländern	15
1.4 Zusammenfassung	22
2. Wanderungsanreize und ihre Konsequenzen für die Struktur der Wanderungen	24
2.1 Theoretische Grundlagen: Mikroökonomische Migrationstheorie	24
2.2 Qualifikationsspezifische Lohnstrukturen im Ost-West-Vergleich	31
2.2.1 Lohnniveau	32
2.2.2 Lohnentwicklung	34
2.2.3 Lohnstruktur	38
2.2.4 Lohnstruktur nach Berufen in Polen im Vergleich zu Deutschland – eine vertiefte Analyse	42
2.3 Beschäftigungschancen und -risiken nach Berufen, Sektoren und Regionen	51
2.3.1 Arbeitsmarktlage und sektorale Entwicklung	51
2.3.2 Qualifikationen	65
2.3.3 Regionale Aspekte	74
2.4 Soziale Sicherung: Höhe der Transfereinkommen im Ost-West-Vergleich	83

2.4.1	Anspruchsvoraussetzungen und Höhe der Sozialleistungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern	85
2.4.2	Die Höhe der Sozialleistungen im Ost-West-Vergleich	89
2.5	Sozio-kulturelle Aspekte der Migrationsneigung	97
2.6	Schlussfolgerungen: Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt	108
3.	Rechtliche Aspekte: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Zugangsbedingungen zum deutschen Sozialsystem nach geltendem EU-Recht	121
3.1	Rechtsgrundlagen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und anderer Grundfreiheiten	121
3.1.1	Regelungen des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft	121
3.1.2	Assoziationsabkommen	125
3.1.3	Bilaterale Abkommen	126
3.1.4	Innerstaatliche Vorschriften	126
3.2	Die Koordinierung der Vorschriften über die Soziale Sicherheit	127
3.2.1	Die Verordnungen (EWG) 1408/71 und 574/72	127
3.2.2	Die Gleichbehandlung in Bezug auf „sonstige soziale Vergünstigungen“ nach Art. 7 Abs. 2 VO (EWG) 1612/68	130
3.2.3	Grundprinzipien der Koordinierung	131
3.3	Koordinierungsrechtliche Regelungen für einzelne Sozialleistungsbereiche	136
3.3.1	Gesetzliche Krankenversicherung	136
3.3.2	Gesetzliche Pflegeversicherung	142
3.3.3	Gesetzliche Rentenversicherung	143
3.3.4	Leistungen bei Arbeitsunfall und Berufskrankheit	146
3.3.5	Leistungen bei Arbeitslosigkeit	146
3.3.6	Familienleistungen	154
3.3.7	Sozialhilfe	155
3.3.8	Zusammenfassung	157

4. Fiskalische Wirkungen der Zuwanderung	159
4.1 Anreizwirkungen der sozialen Sicherung auf die Migration	160
4.1.1 Optimale Wanderung ohne staatliche Aktivität	160
4.1.2 Verzerrte Wanderungsanreize durch staatliche Umverteilung	164
4.2 Fiskalische Wirkungen: Ergebnisse bisheriger Untersuchungen	170
4.3 Methode und Daten	176
4.4 Auswirkungen der Wanderungen auf die öffentlichen Finanzen in Westdeutschland	184
4.4.1 Demographische und sozioökonomische Strukturmerkmale von Zuwanderern und Deutschen	184
4.4.2 Gesetzliche Krankenversicherung	190
4.4.3 Soziale Pflegeversicherung	195
4.4.4 Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	202
4.4.5 Arbeitslosenversicherung	209
4.4.6 Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften	212
4.5 Fiskalische Bilanz: Gegenüberstellung der Leistungen und Finanzierungsbeiträge von Zuwanderern	225
4.6 Änderungen beim Zugang von Zuwanderern zu Leistungen der sozialen Sicherung	228
5. Rechtliche Perspektiven: Übergangsregelungen und mögliche Änderungen des EU-Rechts bei der EU-Osterweiterung	238
5.1 Rechtliche Möglichkeiten für die Gestaltung von Übergangsregelungen beim Beitritt der MOE-Staaten	238
5.1.1 Methodische Vorüberlegungen	238
5.1.2 Das Übergangsregime des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV)	242
5.1.3 Das Übergangsregime in den Beitrittsakten	252
5.1.4 Arbeitnehmer-Freizügigkeit im Rahmen von Assoziationsbeziehungen	262
5.1.5 Schlussfolgerungen	263

5.2	Rechtspolitische Überlegungen zu möglichen Änderungen des EU-Rechts bei der EU-Osterweiterung	266
5.2.1	EU-Erweiterung, Freizügigkeit und mitgliedstaatliche Sozialschutzsysteme	266
5.2.2	Die Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts als Beitrag zur innergemeinschaftlichen finanziellen Lastenverteilung	278
5.2.3	Neugestaltung oder Änderung einzelner Leistungsbereiche	291
6	Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Übergangsperiode aus ökonomischer Sicht	310
6.1	Integrations- und transformationspolitische Strategien	313
6.2	Wege zur Annäherung der Arbeitsmärkte	321
6.2.1	Verzögerter Übergang der sozialstaatlichen Zuständigkeit für Wanderarbeitnehmer	323
6.2.2	Administrative Beschränkungen der Wanderung im Übergang	326
6.2.3	Konkrete Gestaltungsmöglichkeiten für administrative Beschränkungen der Wanderung im Übergang	329
	Literaturverzeichnis	337

Tabellenverzeichnis

1.1	Basisdaten der Modellsimulation	16
1.2 a,b	Modellsimulationen für ein relatives Einkommenswachstum von 2%	18/19
1.3 a,b	Modellsimulationen für ein relatives Einkommenswachstum von 0%	20/21
2.1	Monatliche Bruttolöhne im Vergleich zu Wechselkursen (1996)	33
2.2	Monatliche Bruttolöhne im Vergleich auf der Basis von Kaufkraftparitäten (1996)	34
2.3	Veränderung der Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe	37
2.4	Entwicklung der Lohnstückkosten in der Industrie	38
2.5	Lohnunterschiede nach Bildungsniveau der 25-64-jährigen	39
2.6	Lohnniveau nach Berufen in Westdeutschland und Ostdeutschland im Vergleich zu Polen	46
2.7	Beschäftigtenstruktur nach Berufen in Polen 1996	50
2.8	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Arbeitslosigkeit	52
2.9	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen	54
2.10	Arbeitslosigkeit in den ausgewählten Transformationsländern	56
2.11	Veränderung der Erwerbstätigenstruktur in den Beitrittsländern	61
2.12	Qualifikationsstruktur der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	66
2.13	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Qualifikationen und ausgewählten Nationen	68
2.14	Arbeitslose nach Qualifikationen	69
2.15	Struktur der Erwerbspersonen (25-64-jährig) nach Bildungsniveau	70
2.16	Schüler und Lehrlinge der Sekundarstufe II nach Art der Ausbildung	71
2.17	Berufsstruktur der Erwerbstätigen in den Beitrittsländern	72

2.18	Arbeitslose nach Bildungsniveau – Polen	73
2.19	Städte mit dem größten Ausländeranteil	75
2.20	Sektorale Struktur der Beschäftigung im Grenzgebiet zu Deutschland	80
2.21	Regionale Arbeitslosigkeit im Grenzgebiet zu Deutschland	81
2.22	Regionale Arbeitslosigkeit und offene Stellen	82
2.23	Ausgaben für die soziale Sicherung	84
2.24	Einkommensersatzleistungen für Familien mit 2 Kindern im Vergleich zum Nettoeinkommen aus Arbeit	92
4.1	Soziodemographische Merkmale von Zuwanderern und Deutschen	185
4.2	Stellung im Beruf nach Statusgruppen	187
4.3	Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für Gesundheitsleistungen	192
4.4	Durchschnittliche Ausgaben für Leistungen der GKV nach Altersgruppen	192
4.5	Versicherte der sozialen Pflegeversicherung nach Versichertengruppen und Geschlecht	196
4.6	Leistungsempfänger der sozialen Pflegeversicherung im Jahresdurchschnitt nach Leistungsarten	197
4.7	Jährliche Einnahmen aus Beiträgen der sozialen Pflegeversicherung	198
4.8	Monatliche Rentenzahlbeträge der GRV	204
4.9	Durchschnittliche Rentenfälle und -zahlbeträge	205
4.10	Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung	210
4.11	Kindergeldzahlungen nach der Staatsangehörigkeit der Berechtigten	213
4.12	Erziehungsgeldbezug und -höhe nach Deutschen und Zuwanderern	214
4.13	Haushalte von Empfängern von Sozialhilfe i.e.S. am Jahresende	218
4.14	Direkte fiskalische Auswirkungen der Zuwanderung pro Zuwanderer	227

Abbildungsverzeichnis

2.1	Wanderung und Lohnstruktur	29
2.2	Wanderungsanreize bei asymmetrischer Information	30
2.3	Entwicklung der realen Monatslöhne	35
2.4	Entwicklung des Bruttoinlandprodukts pro Kopf in USD zu Kaufkraftparitäten	36
2.5	Lohnstruktur nach Wirtschaftszweigen NACE	41
2.6	Lohnstruktur nach Berufen (ISCO) in Polen und Deutschland, 1995/96	43
2.7	Lohnstruktur nach Berufen in den oberen Qualifikationsstufen in Polen und Deutschland 1995/96	45
2.8	Beschäftigtenstruktur nach Berufen (ISCO) in Österreich, Portugal und Polen 1996	49
2.9	Veränderung der Erwerbstätigenzahlen in ausgewählten Beitrittsländern	55
2.10	Sektorale Struktur der Beschäftigung	62
2.11	Regionale Unterbeschäftigungsquoten in Deutschland	77
2.12	Nettoeinkommensposition eines alleinstehenden Arbeitslosen im Verhältnis zum Nettoeinkommen aus Arbeit	90
2.13	Einkommensposition einer arbeitslosen Familie mit zwei Kindern im Verhältnis zum Nettoeinkommen aus Arbeit	91
2.14	Jahresnettoeinkommen eines alleinstehenden Arbeitslosen bei Bezug von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe	93
2.15	Nettoeinkommen eines alleinstehenden Arbeitslosen	95
2.16	Nettoeinkommen der Familie eines Arbeitslosen mit zwei Kindern	95
2.17	Nettoeinkommen eines alleinstehenden Sozialhilfebeziehers in Deutschland im Vergleich zum Nettoarbeitseinkommen in Tschechien, Polen und Ungarn	96
2.18	Nettoeinkommen einer Familie mit zwei Kindern bei Bezug von Sozialhilfe in Deutschland im Vergleich zum Familiennettoeinkommen aus Arbeit in Tschechien, Polen und Ungarn	96

4.1	Wanderungsanreize: Grundmodell ohne Staat	161
4.2	Temporäre Wanderungen und langfristige wirtschaftliche Entwicklung	163
4.3	Wanderungsanreize und staatliche Umverteilungsaktivitäten	166
4.4	Wanderungen und Arbeitslosigkeit im Zielland	169
B 1	Einbürgerungen ehemals nicht-deutscher Staatsangehöriger	178
B 2	Prozentuale Abweichung der Relationen von Bestandsbevölkerung in Deutschland zur Bevölkerung im Heimatland unter Berücksichtigung der Einbürgerungen in Deutschland	179
4.5	Altersstruktur nach Herkunft	186
4.6	Durchschnittlicher Bruttojahresverdienst	188
4.7	Durchschnittliche Bruttojahreseinkommen von Zuwanderern und Deutschen nach Geschlecht	189
4.8	Anteil der Mitglieder an den Versicherten und Versichertenstatus in der GKV	191
4.9	Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung	194
4.10	Jährliche Pflegegeldleistungen pro Pflegefall	200
4.11	Einnahmen und Anwartschaften der sozialen Pflegeversicherung	202
4.12	Jährliche Beiträge zur GRV	203
4.13	Monatliche Rentenzahlbeträge	206
4.14	Einnahmen-Ausgaben-Bilanz je Beitragszahler auf Basis gegenwärtiger Zahlungsströme	207
4.15	Jährliche Beiträge und Barwerte der Rentenanwartschaften	208
4.16	Bilanzierung von Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung	211
4.17	Empfänger der Sozialhilfe am Jahresende	216
4.18	Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung nach Altersgruppen	217
4.19	Sozialhilfebezugsquote	219
4.20	Arbeitslosenhilfebezugsquote	220
4.21	Wohngeldbezugsquote	221

4.22	Steuereinnahmen aus Einkommens- und Mehrwertsteuer pro Einwohner	225
6.1	Integrations- und transformationspolitische Strategien im Vergleich	317

Executive summary

I. The initial situation

1. Integrating a number of central and eastern European countries in the European Union (EU) is the greatest challenge the EU has faced since its inception. There is no political alternative to the integration process since it enlarges the area of stability, peace, economic prosperity and social equilibrium and assists in the dynamic development of democracy and transformation in central and eastern European (CEE) countries. At the end of this process will be a united, stable and prosperous Europe whose future stands in positive contrast to its recent past.

2. For this historical process to develop its own dynamics amidst the conflicts between economic and socio-political integration, not only the opportunities but also the potential problems must be identified and solutions offered. In the accession negotiations, an issue of considerable political importance, especially for Germany, is the free movement of labour. The discussion is split between those who consider a closer examination of the conditions of integration to be inappropriate and who dismiss the problem by playing down the expected number of immigrants and others who seek to postpone the EU accession of the central and eastern European countries by painting horror scenarios. This polarisation will lead nowhere. Only an unbiased analysis of the true opportunities and risks of EU enlargement can point the way to a successful integration of the central and eastern European countries into Europe.

3. The Ifo Institute for Economic Research and the Max Planck Institute for Foreign and International Social Law were commissioned by the Federal Ministry for Labour and Social Affairs to analyse the impact of an opening of the German labour market to workers from the major accession countries. The goal of this study is to examine the consequences of EU enlargement and the free movement of labour from a German perspective and to make policy recommendations for the convergence of labour markets and the conditions of integration.

4. EU enlargement offers great opportunities for all the countries involved. The on-going transformation processes in the candidate countries can receive enormous stimulus already during the preparatory phase and especially after

EU integration has begun. At the same time expanded trade and an improvement of investment opportunities promises considerable advantages for current EU member states. The division of labour in Europe can be extended significantly and all participating countries can profit. Migration of labour can also provide considerable welfare gains for both the sending and receiving countries since the migrants generally receive a wage in the host country that is both higher than the loss in value added in their home countries and below the gain in value added in the host country. Guest workers and host country both profit if new jobs are created for the migrants and if migration is not distorted by artificial incentives. Notwithstanding these fundamental advantages of EU enlargement, the study focuses on the uncertainties and risks of the process. These must also be addressed in a timely fashion so that they can inform further negotiations and the determination of procedures for the transition phase up to full EU membership.

5. One of the most sensitive aspects in the accession negotiations is the free movement of labour between the current EU and the new member states. This freedom is strongly anchored in the legal system and the philosophical foundations of European integration. However, the new EU candidates are much poorer than accession countries in the past, the migration pressure that has built up is stronger, and the geographical distance – at least in the case of Germany – is shorter. The progress in transformation among the EU candidates also differs greatly. The situation on labour markets in western Europe remains critical and does not justify a large-scale influx of labour. At the same time, the extensive goods and services that are publicly provided in the functioning market economies of the current EU may well add to the wage differential, acting as a magnet for migration.

II. Migration potential

6. Based on an econometric model and building on data from the migration movements following EU enlargement to Greece, Spain and Portugal as well as migration from Turkey, migration scenarios can be simulated for a case of immediate, unlimited free movement of labour.

- The projections calculated by the Ifo Institute are based on the five EU candidates with the largest populations (Poland, Romania, Slovakia, Czech Republic and Hungary), regardless of the fact that not all of these countries will

be among the first to join the EU. The populations of these countries amount to 86.9 million people, or 82% of the population of all CEE-10 accession candidates, comprising a total of 106 million people.

- The estimates are based on various assumptions on the economic development of the membership candidates in which the income gap to Germany is either gradually reduced (relative income growth of 2%) or remains constant (relative income growth of 0%).
- In the first 15 years of EU membership the estimated net migration from the sub-set of countries considered here amounts to 3.2 to 4 million people (see Table). This corresponds to a long-term rate of 4% to 5% of the inhabitants of the source countries living in Germany. If the same migration rates apply to the smaller countries, the total amount of immigration will be around 4 to 5 million people. On the distribution of the migration over the individual years only less precise figures can be given, but in the initial years ca. 200,000 to 250,000 migrants a year from the five larger countries will arrive and a minimum of ca. 250,000 to 300,000 migrants a year is expected to come from all the CEE-10 countries. If migration is concentrated in the initial years even larger numbers will result.

7. Estimates of this type contain great uncertainties. With respect to the underlying income differential the extent to which this must be measured at purchasing power parity or – especially with regard to commuters – at a much higher exchange rate is unclear from the outset. Another source of uncertainty is the future economic development in the individual candidate countries in relation to Germany. A final problematic aspect is whether the observed migration movements from southern European countries and from Turkey can be applied to the EU candidates in central and eastern Europe. In the former case, migrants came from countries that were less poor and from functioning market economies that were further removed from Germany than is the case for the central and eastern European countries.

8. Unlike in the case of EU enlargement to southern Europe it was not possible to ease the migration pressure from eastern Europe prior to EU accession since the Iron Curtain and the legal barriers to migration that were installed subsequently held back potential migrants. In the fifteen years before Spain and Por-

**Migration potential of the five largest accession candidates
(Migration to Germany in case of free movement of labour)^{a)}**

	Years after EU accession						
	0	1	2	3	5	10	15
Relative income growth of 2% (in thousands of people)							
Net migration	—	193	240	248	225	133	60
Cumulated migration stock ^{b)}	459	656	902	1,168	1,681	2,660	3,225
Relative income growth of 0% (in thousands of people)							
Net migration	—	199	254	273	264	205	153
Cumulated migration stock ^{b)}	459	662	921	1,209	1,790	3,064	4,055
c) Model simulation for migration from Poland, Romania, Slovakia, Czech Republic and Hungary to Germany with the immediate introduction of free movement of labour. d) The initial migration stock varies according to the estimated net migration and the natural population movements (births, deaths) of migrants already living in Germany.							

Source: Calculations of the Ifo Institute.

tugal applied for EU membership a net amount of 5.5% of the Iberian population had already emigrated – with a considerable, simultaneous population influx to the Iberian peninsula from abroad. Moreover, most of the migrants from Spain and Portugal were absorbed by France, whereas two-thirds of all immigrating eastern Europeans have come to Germany so far. All these uncertainties are difficult to quantify. They indicate, however, that the estimated numbers must be regarded as the bottom levels of the possible spectrum of migratory movements.

III. Structure of migration

9. The impact of migration after EU enlargement will also be determined by the structure of the migration, *i.e.* by the qualification levels of the migrants and by industries, occupations and regions in Germany where they will seek employment. Making accurate forecasts for all these aspects is much more difficult than for the pure migration volume. Based on the microeconomic theory of mi-

gration and on empirical observations, it is possible to state a number of hypotheses or plausible suppositions. In doing so the following factors were taken into consideration:

- A comparison of wages for given qualifications and occupations is problematic when jobs and careers that are actually available demand an occupation re-orientation. Expectations and information on job opportunities as well as subjective attitudes towards risk play an important role in individual decisions to migrate.
- The key determinants for migration decisions are doubtless the wage differentials between the host and the source countries. As can be observed in the case of American immigration, long-term migration depends on expectations of long-term wage developments and is dampened by the prospect of an above-average increase in incomes in the source country. In a European context, the more typical phenomena of short-term migration and international commuting with a limited number of annual visits at home are, in contrast, influenced less by long-term income expectations than by current income differentials. In this regard, relatively high numbers of migrants must be expected in the initial years of EU membership.
- With regard to expectations and information as well as migration costs, the existence of immigration networks in potential host countries is of great importance. Networks lessen the isolation from the home country and provide important information to potential migrants on the labour market situation, concrete job opportunities, housing, and access to government benefits in the host country. At the beginning of migratory processes the possibility of subsequent network formation and the intensification of the migratory process that they induce enhance the importance of migratory incentives that result from wage differentials and differences in social benefits of the countries involved.
- Migration from CEE countries to Germany will remain strictly regulated for the time being. The only network of these countries that is already functioning in Germany is that of Poland.

- Compared with previous waves of migration, migrants from CEE countries are much better qualified, on average. Initially they tend to work in Germany below their level of qualification. EU enlargement, with an improved recognition of formal qualifications can change this, in addition to the normal advancement of migrants already in Germany.
- The wage structure in the private sector of many accession countries already has a wider spread than in Germany. In this regard, a particularly high migration incentive is expected for less qualified workers. Moreover, the redistribution effects of the German welfare state offer an additional migration incentive that is particularly strong for the less qualified.

IV. Impact on the labour market

10. Despite possible income gains for the total population, downward pressure on wages can be expected which will manifest itself in lower future wage increases. As various studies have shown, the medium-term effects of migration on the general wage level in Germany will stay within limits if the migration volume remains within the limitations forecast above. Stronger effects can be expected with regard to the wage structure. Increased wage pressure is most likely in labour markets that hire the less qualified, especially in the manufacturing and construction sectors.

11. It must also be kept in mind that migrants come not only as employees but also as entrepreneurs. Many of them open up shops and small businesses that create new jobs, on balance, instead of competing for existing ones. This reduces the danger of immigrants forcing the native population from their jobs and does not alleviate as much wage pressure itself. In the long term the CEE countries could become a buffer zone for the German labour market that would reduce wage fluctuation and cyclical unemployment.

12. If compared on an international level, continental European and German labour markets are relatively rigid. Instead of wage effects some crowding-out effects in the competition for jobs can also be expected in the short-term. To deal with these crowding-out effects it is necessary to enhance the adaptability of the German labour market in the preparatory phase of EU enlargement by

modifying social welfare in a way that the transition to employment is no longer impeded.

V. Impact on public finances

13. When labour markets react flexibly and the expected migration of labour is solely induced by the wage differentials, the free migration decisions of individuals will produce an optimal solution for all countries involved, both in terms of the volume as well as the structure of migration. Productivity effects that result from the migration lead to income gains for domestic and foreign workers which surpass the tangible and intangible costs of migration. In particular, the income earned by the immigrants does not create a burden for the domestic population because, as a rule, this income is smaller than the additional value added that the immigrants create. Free migration increases the sum of domestic income in the host country – though not the income of each individual – since investment income, ground rent and rents but also wages for qualified labour increase. It stops just at the point where additional migration can no longer produce further income growth for the host country's original population.

14. Typically, migrants work in jobs with low skill demands, at least temporarily, and thus profit from the redistribution of income offered by the tax-transfer systems in western European welfare states. They earn low wages and pay comparatively low taxes and social insurance contributions while at the same time fully participating in the tax-financed spending of the state. For this reason, migration to a redistributing welfare state creates fiscal burdens for domestic workers, on the one hand. On the other hand, there is an elevated and distorted level of migration. The artificial element of economic migration incentives is all the greater the lower the qualification or the achieved market wage of the immigrant is.

15. The balance of financial contributions made and services received is not only a matter of the redistributive transfer payments which are explicitly intended as a supplement for low labour income. Indeed, all expenditures of the state are relevant that together with the tax system effectively cause a redistribution of resources at the expense of the richer and for the benefit of the poorer income recipients. This includes in particular the state infrastructure such as streets, schools and legal institutions, which must be expanded in case of migration if their quality is not to suffer.

16. The importance of such effects can be comprehended when the “fiscal balance” of previous immigration to Germany is made, including social insurance, tax-financed social services and all state revenue and expenditures. The basic principle is that the longer the period of stay and the stronger the integration, the smaller the “fiscal migration gain” is for the individual. For a length of stay of less than ten years, which is typical for inner-European migration, this premium is at about DM 4,600 per person and year. Those who stay 25 years or longer in Germany pay more than they receive from public goods and services (ca. DM 1,700 per person and year). These results are based on previous migration processes. The extent to which they can be transferred to the expected migration from central and eastern Europe depends much on the structure of the migration and, just as the migration volume, cannot be estimated precisely.

VI. Aspects of the free movement of labour in European labour law

17. In addition to the economic aspects, the legal dimension of labour movements within the EU is also of crucial importance for the issues examined in this study. The free mobility of labour has an important position in the EU treaties. The rules on the free movement of labour are also closely linked with the regulations of the EU-wide coordination of national social law, where particular attention is given to the non-discrimination of migrant workers within the EU. Here, differing standards apply to contribution-financed and tax-financed social services: Basically, a kind of “country of employment principle” applies to the former, while a “country of residence principle” is in place for the latter. Special regulations and the decisions of the European Court of Justice – with diverse “export regulations” – are complicating factors, however, and tend to strengthen the principle of facilitating access of an employee to the social benefits of the state of employment (including to some extent his family members abroad).

18. Within the framework of previous transitional arrangements for EU enlargements, temporary limitations on migration were always designed in a way that the workers of an accession country were treated in an extremely different manner. Because of numerical restrictions, most of the workers could not take on any kind of work in the old EU states, and if people did not come in order to take up work their entitlements to receive social benefits were rather limited. Those who were permitted to take on employment, however, were entitled to all the social benefits that domestic workers can receive. There are legal reasons for separating more strongly in future the legal instruments governing the free

movement of labour and the EU-wide co-ordination of social law. It is questionable, however, whether there is a willingness to do this in the framework of the coming accession negotiations.

VII. Recommendations for the period of transition

19. The migration of eastern Europeans to western Europe poses a major source for welfare enhancement and productivity gains in Europe. However, the potential problems for the labour markets and public finances cannot be ignored. In a transitional period, whose total length should be set at five to seven years until living standards have further converged, measures are necessary to effectively control migration and to manage the risks. Neither postponing EU membership nor suspending labour mobility completely during the transitional phase will be a solution. Also, attempts should be rejected of preventing distorted migration incentives via a complicated harmonisation of social systems. The latter approach would restrict the economic development in the accession countries and would necessitate enormous transfers from east to west.

20. Extending the free movement of labour to the new EU members is marked by two major problems. Firstly, in the short-term insufficiently flexible wages could result in migrating labourers forcing domestic workers into unemployment. Secondly, artificial fiscal incentives, that arise from the redistribution activity of the welfare state, could lead to increased migration and touch off a detrimental competition among states to lower these incentives, thus eroding the foundations of the European welfare states. Both problems justify policy measures to control the volume of migration.

21. To solve the first of these problems – inflexible wages and crowding-out domestic workers – one option is increasing the adaptability of the labour market. If, however, this gives rise to political conflicts which can not be settled in the short time available, the only alternative is temporary quotas for migration. If managed wisely, this arrangement need not eliminate the positive growth and employment effects of migration. However, the time gained can be used to create a framework for more flexible adjustments in the labour markets and to deal permanently with possible crowding-out effects of migration.

22. A way to solve the second problem – artificial migration incentives from the redistributive state – is to delay the integration of the migrants into the welfare

state during the transitional phase. To be sure, for migrants arriving during the transitional phase, the social welfare competency should also shift from the home country to the host country. However, for these individuals the change should be delayed with respect to selected instruments that are not covered by the current "Europe Agreements" and it should be designed in a way that the fiscal net position is balanced. For example, temporary limitations in drawing (supplemental) social assistance and housing grants, restrictions in being assigned public housing, which is in short supply, as well as rules excluding any exports of benefits for family members should be considered. The advantage of this solution is that the free movement of labour could be introduced at an early stage if not immediately; that the host country could avoid undue fiscal burdens; and that artificial migration incentives in the fiscal system could be removed. Even if the integrating effects of social policy have to be suspended as well this solution is economically sensible. Like a rationing strategy, however, it must be decided at the EU level by all countries together, where substantial political resistance will have to be overcome.

23. A political argument for the rationing of potential migrants is that precedents have already been set in connection with EU expansion to the south. This should limit resistance to rationing. An argument against rationing, in contrast to the fiscal measures, is the strong restriction of freedom of movement for eastern Europeans interested in migrating. Given the uncertainty regarding future migration flows, an advantage of rationing is that it would be an emergency brake in case of an unexpectedly high level of migration, notwithstanding the fact that the state often fails in guiding private-sector allocation decisions. Extreme imbalances in some segments of the labour market, especially in areas close to the borders, could justify special rationing that would take effect on the basis of corresponding "safeguard clauses". An alternative would be general, fixed-term safeguard clauses in which a migration rationing would only take effect in cases of demonstrable imbalances in the labour market, in particular labour market sectors, or in public finances.

24. Regardless of whether the fiscal regulation approach, rationing, or a combination of both instruments is chosen, assuming the present time schedule for EU membership of candidate countries, there is no reason why the accession and transition modalities should not be negotiated with the necessary care, thus creating the conditions for a rapid EU accession of central and eastern European countries.

Kurzfassung

I. Die Ausgangslage

1. Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union (EU) ist die größte Aufgabe, die die Gemeinschaft seit ihrer Gründung zu bewältigen hat. Der Integrationsprozess ist politisch ohne Alternative, weil er den Raum der Stabilität, des Friedens, der wirtschaftlichen Prosperität und des sozialen Ausgleichs erweitert und die dynamische Entwicklung von Demokratie und Transformation in den mittel- und osteuropäischen Ländern forciert. Am Ende dieses Prozesses steht ein geeintes, stabiles und prosperierendes Europa, dessen Zukunft in wohlthuendem Kontrast zu seiner Vergangenheit steht.

2. Damit dieser historische Prozess im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher und sozialpolitischer Integration seine Dynamik erhalten kann, ist es wichtig, neben den Chancen auch mögliche Probleme zu identifizieren und Lösungen anzubieten. Vor diesem Hintergrund ist die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Kontext der Beitrittsverhandlungen, insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, von nicht unerheblicher politischer Bedeutung. Die Diskussion ist gespalten zwischen jenen, denen eine Erörterung der Bedingungen der Integration unpassend erscheint und die das Problem durch eine Verniedlichung der zu erwartenden Zuwanderungszahlen beiseite schieben wollen, und anderen, die mit der Beschwörung von Horrorszenarien einen Aufschub des EU-Beitritts der osteuropäischen Länder erreichen wollen. Diese Polarisierung führt nicht weiter. Nur eine vorurteilsfreie Analyse der wirklichen Chancen und Risiken der Osterweiterung kann den Weg zu einer erfolgreichen Integration der osteuropäischen Länder in die EU weisen.

3. Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung hat daher in Kooperation mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung die Wirkungen und Perspektiven einer Öffnung der deutschen Arbeitsmärkte für Arbeitnehmer aus den wichtigsten Beitrittsstaaten analysiert. Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, die Folgen von EU-Osterweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit aus deutscher Sicht abzuschätzen und auf dieser Basis Politikempfehlungen für die Annäherung der Arbeitsmärkte und die Bedingungen der Integration aufzuzeigen.

4. Die geplante Erweiterung der Europäischen Union bietet für alle Beteiligten große Chancen. Die andauernden Transformationsprozesse in den Beitrittsstaaten können bereits durch die Vorbereitungen, erst recht aber nach Einleitung der Integration in die EU enorme Impulse erhalten. Gleichzeitig verspricht ein erweiterter Handel und eine Verbesserung der Investitionsmöglichkeiten erhebliche Vorteile für die jetzigen EU-Mitgliedstaaten. Die Arbeitsteilung in Europa kann deutlich verbessert werden, und davon profitieren grundsätzlich alle beteiligten Länder. Auch die Wanderung von Arbeitskräften kann erhebliche Wohlstandsgewinne für die Herkunfts- und Zielländer mit sich bringen, denn die Wandernden erhalten in aller Regel im Zielland einen Lohn, der zugleich über dem Verlust an Wertschöpfung in den Herkunftsländern und unter dem Gewinn an Wertschöpfung in den Zielländern liegt. Gastarbeitnehmer und Gastländer profitieren gleichermaßen, wenn es gelingt, für die Zuwandernden zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, und wenn die Wanderung nicht durch künstliche Anreize verzerrt wird. Ungeachtet dieser grundsätzlichen Vorteile der EU-Erweiterung ist die vorliegende Studie eher den gleichfalls bestehenden Unwägbarkeiten und Risiken dieses Prozesses gewidmet. Auch diese gilt es rechtzeitig ins Auge zu fassen, um ihnen bei den weiteren Verhandlungen und bei der Festlegung der Modalitäten für die Übergangsphase bis zur vollen Wirksamkeit der EU-Mitgliedschaft der Beitrittskandidaten Rechnung tragen zu können.

5. Einer der sensibelsten Aspekte im Rahmen der Beitrittsverhandlungen ist die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Verhältnis zu den zukünftigen EU-Staaten. Sie ist tief im Rechtssystem und in den geistigen Grundlagen der europäischen Integration verankert. Allerdings ist das Wohlstandsgefälle zu den Beitrittsländern deutlich größer als bei allen früheren EU-Erweiterungen, der aufgestaute Migrationsdruck ist höher, und die zu überwindenden Distanzen sind – zumindest im Falle Deutschlands – niedriger. Auch ist der Transformationsfortschritt der Beitrittsländer sehr unterschiedlich. Die Lage auf den westeuropäischen Arbeitsmärkten ist nach wie vor angespannt und spricht derzeit nicht gerade für eine Zuwanderung größeren Ausmaßes. Gleichzeitig kann neben den höheren Löhnen auch das umfangreiche Angebot an öffentlich bereitgestellten Gütern und Sozialleistungen in den funktionierenden Marktwirtschaften der heutigen EU als Magnet für die Zuwanderer wirken.

II. Das Migrationspotential

6. Mit Hilfe eines ökonometrischen Modells und gestützt auf Daten zu den Migrationsbewegungen im Gefolge der in den 80-er Jahren erfolgten EU-Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal sowie aus der Türkei lassen sich Wanderungsszenarien für den Fall sofortiger, uneingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit simulieren. Zu den Modellrechnungen des ifo Instituts ist im Einzelnen festzuhalten:

- Die Schätzungen beziehen sich auf die fünf bevölkerungsstärksten Beitrittsländer (Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn), ungeachtet der Tatsache, dass nicht alle diese Länder für einen schnellen Beitritt in Betracht gezogen werden. Diese Länder umfassen eine Bevölkerung von 86,9 Mio. Personen oder 82% der Bevölkerung aller zehn osteuropäischen Beitrittskandidaten, die insgesamt bei rund 106 Mio. Personen liegt.
- Zugrunde gelegt werden verschiedene Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrittsstaaten, bei denen sich der Einkommensabstand zu Deutschland im Zeitablauf entweder sukzessive verringert („relatives Einkommenswachstum von 2%“) oder konstant bleibt („relatives Einkommenswachstum von 0%“).
- Die geschätzte Nettozuwanderung beläuft sich in den ersten 15 Jahren nach dem EU-Beitritt auf rund 3,2 bis 4 Millionen Personen für die Teilmenge der betrachteten Staaten (vgl. Tabelle). Das entspricht einer längerfristigen Quote der Zuwanderung nach Deutschland von etwa 4 bis 5 % der Einwohner der Herkunftsländer. Wenn für die kleineren Staaten dieselben Zuwanderungsquoten gelten, ergibt sich eine Nettozuwanderung von etwa 4 bis 5 Millionen Personen insgesamt. Über die Verteilung dieser Zuwanderung auf die einzelnen Jahre lassen sich weniger genaue Angaben machen, doch ist in den ersten Jahren mindestens mit jeweils etwa 200.000 bis 250.000 Zuwandernden aus den betrachteten fünf Ländern, bzw. mindestens 250.000 bis 300.000 aus allen zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern zu rechnen. Wenn sich die Zuwanderung freilich auf die ersten Jahre nach dem Beitritt konzentriert, ergeben sich in dieser Zeit deutlich höhere Jahreszahlen.

**Migrationspotential der fünf größten Beitrittskandidaten
(Zuwanderung nach Deutschland für den Fall freier Wanderungen)^{a)}**

	Jahre nach EU-Beitritt						
	0	1	2	3	5	10	15
Relatives Einkommenswachstum von 2% (Angaben in Tausend)							
Nettowanderung	—	193	240	248	225	133	60
Bestand ^{b)}	459	656	902	1.168	1.681	2.660	3.225
Relatives Einkommenswachstum von 0% (Angaben in Tausend)							
Nettowanderung	—	199	254	273	264	205	153
Bestand ^{b)}	459	662	921	1.209	1.790	3.064	4.055
a) Modellsimulation für Wanderungen aus Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn nach Deutschland bei sofortiger Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. b) Der Anfangsbestand ändert sich durch die geschätzte Nettowanderung und durch natürliche Bevölkerungsbewegungen (Geburten, Todesfälle) der bereits in Deutschland ansässigen Migranten.							

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

7. Schätzungen dieser Art sind mit großen Unsicherheiten behaftet. So ist beim zugrunde gelegten Einkommensabstand von vornherein unklar, in welchem Maße dieser zu Kaufkraftparitäten oder – vor allem im Hinblick auf Pendler – zum deutlich höheren Wechselkurs gemessen werden muss. Ungewiss ist auch die weitere wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Beitrittsländern, relativ zu der Deutschlands. Problematisch ist schließlich generell die Übertragung von beobachteten Migrationsbewegungen aus den Staaten Südeuropas und aus der Türkei auf den Fall der Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa. Dort handelte es sich um Wanderungen aus weniger armen und funktionierenden Marktwirtschaften, die weiter von Deutschland entfernt waren, als das bei den osteuropäischen Staaten der Fall ist.

8. Anders als bei der EU-Süderweiterung konnte der Wanderungsdruck aus Osteuropa vor dem Beitritt zur Union noch nicht abgebaut werden, da erst der „Eiserne Vorhang“ und dann die rasch erhöhten legalen Wanderungsbarrieren des Westens Wanderungswillige zurückhielten. In den fünfzehn Jahren vor dem EU-Antrag Spaniens und Portugals waren netto bereits 5,5% der iberischen

Bevölkerung ausgewandert, wobei es gleichzeitig einen erheblichen Bevölkerungszustrom aus überseeischen Gebieten gegeben hatte. Außerdem wurden die Migranten aus Spanien und Portugal seinerzeit größtenteils von Frankreich absorbiert, während bisher zwei Drittel der auswandernden Osteuropäer nach Deutschland zu kommen pflegen. Diese Schätzrisiken lassen sich zwar nicht leicht quantifizieren. Sie deuten aber darauf hin, dass die geschätzten Zahlen als Untergrenzen des möglichen Spektrums an Wanderungsbewegungen zu interpretieren sind.

III. Struktur der Wanderungen

9. Die Auswirkungen von Wanderungen nach der EU-Erweiterung werden auch von der Struktur der Migration bestimmt, d. h. vom Qualifikationsniveau der Migranten und davon, in welchen Branchen, Berufen und Regionen sie in Deutschland nach Beschäftigung suchen. Genauere Prognosen dafür zu erstellen ist noch schwieriger als für das reine Migrationsvolumen. Gestützt auf die mikroökonomische Migrationstheorie und auf empirische Beobachtungen lassen sich aber eine Reihe von Hypothesen im Sinne plausibler Vermutungen formulieren. Zu beachten ist dabei vor allem Folgendes:

- Es ist problematisch, Löhne für gegebene Qualifikationen und Berufsfelder zu vergleichen, wenn die tatsächlich verfügbaren Beschäftigungsmöglichkeiten und Erwerbskarrieren eine berufliche Neuorientierung verlangen. Daher spielen Erwartungen und Informationen über Erwerbchancen sowie subjektive Risikoeinstellungen eine große Rolle bei der individuellen Entscheidung zu wandern.
- Die zentrale Determinante der Wanderungsentscheidung liegt ohne Zweifel im Lohngefälle zwischen Herkunfts- und Zielländern. Auf Dauer angelegte Wanderungen, wie sie bei der amerikanischen Immigration zu beobachten sind, hängen von Erwartungen über die langfristige Lohnentwicklung ab und werden durch die Aussicht überproportional steigender Einkommen im Herkunftsland gebremst. Die für europäische Migrationsbewegungen typischeren Phänomene kurzfristiger Wanderungen und des internationalen Pendelns mit einer begrenzten Anzahl jährlicher Heimatbesuche werden hingegen weniger von den langfristigen Einkommenserwartungen als von den aktuellen Einkommensunterschieden bestimmt. Insofern muss in den ersten

Jahren nach dem Beitritt mit vergleichsweise hohe Zuwanderungszahlen gerechnet werden.

- Im Hinblick auf Erwartungen und Informationen wie auch für sonstige Wanderungskosten hat die Existenz von Immigranten-Netzwerken in potentiellen Zielländern große Bedeutung. Netzwerke vermindern die empfundene Distanz zum Heimatland und können bereits im Vorfeld einer Wanderung wichtige Informationen über die Arbeitsmarktsituation, konkrete Job-Angebote, Wohnmöglichkeiten und den Zugang zu staatlichen Leistungen im Zielland vermitteln. Beim Beginn von Wanderungsprozessen erhöht die Möglichkeit der späteren Netzwerkbildung und der davon ausgehenden Selbstverstärkung dieser Prozesse die Bedeutung der Wanderungsanreize, die aus Lohn-differenzen und Differenzen in den sozialen Leistungen der betroffenen Länder resultieren.
- Wanderungen aus den MOE-Staaten nach Deutschland sind bis auf Weiteres streng reguliert. Das einzige bereits jetzt funktionierende Netzwerk von Zuwanderern aus diesen Ländern dürfte derzeit das der Polen sein.
- Verglichen mit früheren Zuwanderungswellen sind die Migranten aus Mittel- und Osteuropa im Durchschnitt deutlich höher qualifiziert. Üblicherweise arbeiten sie in Deutschland zunächst regelmäßig unterhalb ihrer im Heimatland erworbenen Qualifikationen. Die EU-Erweiterung, mit einer verbesserten Anerkennung formaler Qualifikationen, kann dies jedoch – über den normalen Aufstieg bereits ansässiger Zuwanderer hinaus – ändern.
- Die Lohnstruktur ist in den privaten Sektoren mancher Beitrittsländer stärker gespreizt als in Deutschland. Insofern ist ein besonders hoher Wanderungsanreiz für gering qualifizierte Arbeitskräfte zu erwarten. Außerdem üben die Umverteilungseffekte des deutschen Sozialstaats insbesondere für Geringqualifizierte einen Wanderungsanreiz aus, der zum Lohnanreiz hinzutritt.

IV. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

10. Grundsätzlich ist damit zu rechnen, dass die Zuwanderung ungeachtet der möglichen Einkommensgewinne für die Gesamtheit aller Inländer einen Lohn-druck erzeugt, der sich in einer in Zukunft verringerten Lohnerhöhung zeigt. Wie

verschiedene Studien zeigen, werden sich die mittelfristigen Effekte der Zuwanderung auf das allgemeine Lohnniveau in Deutschland allerdings in Grenzen halten, wenn das Migrationsvolumen innerhalb der zuvor geschätzten Grenzen bleibt. Stärkere Effekte sind im Hinblick auf die Lohnstruktur zu erwarten. Mit einem erhöhten Lohndruck ist am ehesten in den Arbeitsmärkten für niedrig qualifizierte Beschäftigung, insbesondere in der Industrie und im Baugewerbe, zu rechnen.

11. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass Zuwanderer nicht nur als Arbeitnehmer, sondern auch als Unternehmer kommen. Viele von ihnen eröffnen Geschäfte und kleinere Betriebe, die per Saldo neue Arbeitsplätze schaffen, statt existierende Arbeitsplätze in Anspruch zu nehmen. Dies reduziert die Gefahr, dass die Zuwandernden die Einheimischen aus ihren Arbeitsplätzen verdrängen, weniger den Lohndruck an sich. Langfristig kann sich Mittel- und Osteuropa außerdem zu einem Puffer für die deutschen Arbeitsmärkte entwickeln, der Lohnschwankungen und zyklische Arbeitslosigkeit verringert.

12. Wegen der im internationalen Vergleich relativ starren kontinentaleuropäischen und deutschen Arbeitsmärkte ist anstelle von Lohneffekten kurzfristig auch mit gewissen Verdrängungseffekten bei der Konkurrenz um Arbeitsplätze zu rechnen. Um solchen Verdrängungseffekten zu begegnen, ist es bereits im Vorfeld der EU-Erweiterung erforderlich, die Anpassungsfähigkeit der deutschen Arbeitsmärkte zu steigern, indem die Ausgestaltung der Sozialhilfe so modifiziert wird, dass der Übergang in eine Erwerbstätigkeit nicht mehr behindert wird.

V. Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

13. Wenn die Arbeitsmärkte flexibel reagieren und die zu erwartenden Arbeitskräftewanderungen allein durch das vorhandene Lohngefälle induziert werden, bringen freie Wanderungsentscheidungen der Menschen – sowohl was das Volumen als auch die Struktur der Wanderungen betrifft – eine bestmögliche Lösung für alle beteiligten Länder hervor. Die aus der Wanderung resultierenden Produktivitätseffekte führen für In- und Ausländer zu Einkommenszuwächsen, die die objektiven und subjektiven Kosten der Wanderung überschreiten. Insbesondere stellen die von den Immigranten verdienten Einkommen keine Last für die Inländer dar, weil diese Einkommen in der Regel kleiner sind als die zusätzliche Wertschöpfung, die die Immigranten erzeugen. Die freie Zuwande-

rung erhöht die Summe der Einkommen der Inländer – wenn auch nicht die Einkommen aller einzelnen Inländer –, weil Kapitalerträge, Bodenrenten und Mieten, aber auch Löhne für qualifizierte Arbeit zunehmen. Sie stoppt genau dann, wenn eine zusätzliche Zuwanderung keine weiteren Einkommenszuwächse für die Inländer mehr erzeugen kann.

14. Typischerweise arbeiten Migranten jedoch zumindest vorübergehend in Beschäftigungsverhältnissen mit geringen Qualifikationsanforderungen und profitieren von der Umverteilung von Reich zu Arm, die die Steuer- und Transfersysteme im Sozialstaat europäischer Prägung kennzeichnet. Sie erwirtschaften und beziehen ein niedriges Erwerbseinkommen und entrichten vergleichsweise niedrige Steuern und Sozialabgaben, während sie zugleich insbesondere an den steuerfinanzierten Ausgaben des Staates ungeschmälert partizipieren. Deshalb erzeugt die Zuwanderung in den umverteilenden Sozialstaat einerseits fiskalische Lasten für die Inländer. Andererseits ergibt sich ein überhöhtes und verzerrtes Wanderungsvolumen, da das künstliche Element der ökonomischen Wanderungsanreize um so schwerer wiegt, je geringer die Qualifikation bzw. der jeweils erzielte Marktlohn eines Zuwanderers ausfällt.

15. Bei der Bilanz geleisteter Finanzierungsbeiträge und empfangener Leistungen kommt es nicht nur auf die umverteilenden Transferleistungen an, die explizit dazu gedacht sind, geringe Erwerbseinkommen zu ergänzen. Vielmehr sind alle Ausgaben des Staates relevant, die zusammen mit dem Steuer- und Abgabensystem eine faktische Umverteilung von Ressourcen zu Lasten der reicheren und zu Gunsten der ärmeren Einkommensbezieher bewirken. Dazu gehört insbesondere auch die staatliche Infrastruktur, einschließlich der Straßen, Schulen und des Rechtssystems, die bei einer Zuwanderung ausgebaut werden muss, wenn ihre Qualität nicht sinken soll.

16. Eine Vorstellung von der Bedeutung solcher Effekte lässt sich gewinnen, wenn man die „fiskalische Bilanz“ bisheriger Zuwanderer nach Deutschland aufstellt und dabei Sozialversicherungen, steuerfinanzierte Sozialleistungen und letztlich alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben einbezieht. Im Grundsatz gilt: Je länger die Aufenthaltsdauer und je stärker die Integration, desto geringer ist der „fiskalische Wanderungsgewinn“ für den Einzelnen. Bei einer für innereuropäische Wanderungen typischen Aufenthaltsdauer von weniger als 10 Jahren liegt diese Prämie bei etwa 4.600 DM pro Person und Jahr. Wer dagegen 25 Jahre und länger in Deutschland lebt, zahlt sogar (um 1.700 DM pro Person

und Jahr) mehr, als er an öffentlichen Gütern und Leistungen in Anspruch nimmt. Inwieweit solche Ergebnisse, die auf der Basis früherer Wanderungsprozesse gewonnen wurden, auf die erwartete Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa übertragbar sind, hängt stark von der Struktur der Migration ab und lässt sich ebenso wie das Wanderungsvolumen nicht sicher vorausschätzen.

VI. Europarechtliche Aspekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit

17. Neben ökonomischen Aspekten und Argumenten ist auch die rechtliche Dimension von Arbeitnehmerwanderungen innerhalb der EU von großer Bedeutung für die Fragestellung der vorliegenden Studie. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit nimmt im geltenden EU-Vertrag einen hohen Stellenwert ein. Die Vorschriften zur Arbeitnehmerfreizügigkeit sind außerdem eng mit den Regelungen zur EU-weiten Koordinierung des nationalen Sozialrechts verzahnt, wobei ein besonderes Augenmerk auf der „Nichtdiskriminierung“ von Wanderarbeitnehmern innerhalb der Union liegt. Dabei gelten unterschiedliche Maßstäbe für beitragsfinanzierte vs. steuerfinanzierte Sozialleistungen: Grundsätzlich gilt für erstere eine Art „Beschäftigungslandprinzip“, für letztere ein Wohnsitzlandprinzip. Spezialvorschriften und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – mit diversen „Exportgeboten“ – komplizieren das Bild jedoch und stärken tendenziell das Prinzip, den Zugang eines EU-Arbeitnehmers zu Sozialleistungen des Beschäftigungsstaates (teilweise auch für seine im Ausland lebenden Familienangehörigen) zu erleichtern.

18. Im Rahmen bisheriger Übergangsregelungen bei EU-Erweiterungen wurden befristete Einschränkungen der Wanderung stets so gestaltet, dass die Arbeitnehmer der Beitrittsländer extrem unterschiedlich behandelt wurden. Aufgrund zahlenmäßiger Kontingentierungen durften die meisten Arbeitnehmer in den alten EU-Staaten überhaupt keine Arbeit aufnehmen, und wenn sie nicht als Arbeitssuchende oder deren Angehörige kamen, hatten sie nur sehr beschränkt Anspruch auf soziale Leistungen. Diejenigen jedoch, denen man die Beschäftigung erlaubte, kamen in den vollen Genuss aller sozialen Leistungen, wie sie auch Inländern zur Verfügung standen. Zwar sprechen auch rechtspolitische Erwägungen dafür, die beiden Regelungskreise der Arbeitnehmerfreizügigkeit und des koordinierenden Sozialrechts der EU in Zukunft etwas stärker voneinander zu trennen. Es ist aber fraglich, ob hierzu im Rahmen der anstehenden Beitrittsverhandlungen die Bereitschaft in der EU besteht.

VII. Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Übergangsperiode

19. Die Zuwanderung von Osteuropäern nach Westeuropa stellt eine wesentliche Quelle für Wohlfahrtssteigerungen und Produktivitätszuwächse in Europa dar. Die möglichen Probleme für Arbeitsmärkte und öffentliche Finanzen dürfen aber nicht vernachlässigt werden. Vielmehr sind in einer Übergangszeit bis zur weiteren Angleichung der Lebensverhältnisse, deren Gesamtdauer mit etwa fünf bis sieben Jahren anzusetzen ist, Maßnahmen zur effektiven Steuerung der Wanderung erforderlich, um diese Risiken im Griff zu behalten. Weder eine Verschiebung der Beitritte noch ein vollständiger Verzicht auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit während der Übergangsphase bieten dabei eine Lösung. Abzulehnen wäre auch der Versuch, verzerrte Wanderungsanreize durch eine aufwendige Harmonisierung der Sozialsysteme zu vermeiden, da dies die wirtschaftliche Entwicklung in den Beitrittsstaaten behindern und enorme Transferströme von Ost nach West erforderlich machen würde.

20. Der Übergang zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den Beitrittsstaaten ist durch zwei grundlegende Probleme gekennzeichnet. Erstens können kurzfristig zu wenig flexible Löhne die Folge haben, dass zuwandernde Arbeitnehmer inländische Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit verdrängen. Zweitens können künstliche fiskalische Anreize, die in der Umverteilungstätigkeit des Sozialstaates begründet sind, zu einer vermehrten Zuwanderung führen und einen unguten Abschreckungswettbewerb der Staaten einleiten, in dem die Basis des europäischen Sozialstaates der Tendenz nach erodiert. Beide Probleme rechtfertigen Politikmaßnahmen zur Steuerung des Wanderungsvolumens.

21. Zur Lösung des ersten dieser Probleme – unflexible Löhne und Verdrängung inländischer Arbeitskräfte – bietet sich eine Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an. Falls solche Maßnahmen indes, wie zu befürchten ist, zu erheblichen politischen Konflikten führen, die in der zur Verfügung stehenden Zeitspanne nicht zu lösen sind, steht nur das Mittel einer zeitlich begrenzten Kontingentierung der Zuwanderung zur Verfügung. Die positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Migration dürfen dadurch nicht außer Kraft gesetzt werden. Die gewonnene Zeit kann jedoch genutzt werden, um langfristig Rahmenbedingungen für flexiblere Anpassungen auf den Arbeitsmärkten zu schaffen und möglichen Verdrängungseffekten der Zuwanderung auf Dauer zu begegnen.

22. Zur Lösung des zweiten Problems – künstliche Wanderungsanreize durch den umverteilenden Staat – bietet sich an, die Integration der Zuwandernden in den Sozialstaat während der genannten Übergangsphase selektiv zu verzögern. Auch bei den während der Übergangsphase Zuwandernden soll die sozialstaatliche Zuständigkeit vom Herkunftsland zum Gastland wechseln. Indes sollte der Wechsel bei diesen Personen für wohldefinierte steuerfinanzierte Sozialleistungen, die nicht durch die derzeitigen Assoziationsabkommen erfasst sind, zeitlich verzögert stattfinden und so ausgestaltet werden, dass die fiskalische Nettoposition ausgeglichen wird. Zu denken ist z. B. an temporäre Beschränkungen beim Bezug von (ergänzender) Sozialhilfe und Wohngeld, bei den ohnehin viel zu knappen Sozialwohnungen sowie beim Export von Leistungen für Familienangehörige. Der Vorteil dieses Lösungswegs liegt in der Möglichkeit einer früheren, wenn nicht sofortigen Herstellung von Freizügigkeit, in der Vermeidung einer fiskalischen Überlastung der Gastländer und in der Beseitigung der künstlichen Wanderungsanreize des Fiskalsystems. Wenngleich bei einer solchen Lösung auch auf die integrierende Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen temporär verzichtet werden muss, ist sie aus ökonomischer Sicht schlüssig. Sie müsste allerdings – wie die Kontingentierung – auf der EU-Ebene von allen Ländern gemeinsam beschlossen werden, was die Überwindung von politischen Widerständen erforderlich macht.

23. Für die Kontingentierung von Zuwanderungswilligen spricht aus politischer Sicht, dass dafür anlässlich der Süderweiterung bereits EU-rechtliche Präzedenzfälle geschaffen wurden, die den Widerstand in Grenzen halten dürften. Gegen eine Kontingentierung spricht die im Vergleich zu fiskalischen Maßnahmen starke Begrenzung der Freizügigkeit für wanderungswillige Osteuropäer, die damit verbunden ist. Angesichts der Unsicherheit über die zu erwartenden Migrationsströme kann es jedoch als Vorteil der Kontingentierung angesehen werden, dass sie als Sicherheitsbremse gegenüber einem unerwartet hohen Wanderungsvolumen wirkt, auch wenn der Staat mit der Steuerung privatwirtschaftlicher Allokationsentscheidungen häufig überfordert ist. Extreme Ungleichgewichte in einzelnen Teilarbeitsmärkten und grenznahen Gebieten könnten spezielle Kontingentierungen rechtfertigen, die auf der Basis entsprechender Schutzklauseln wirksam werden. Eine Alternative bieten allgemeine, befristete „Safeguard clauses“, bei denen eine Kontingentierung von Wanderungen überhaupt erst vorgenommen wird, wenn nachweisliche Ungleichgewichte in den Arbeitsmärkten, in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten oder bei den öffentlichen Finanzen eintreten.

24. Ob der fiskalische Steuerungsansatz, die Kontingentierung oder eine Mischung der beiden Instrumente erwogen wird: Geht man vom heutigen Zeitplan für den EU-Beitritt der dafür in Betracht gezogenen Länder aus, spricht in jedem Fall nichts dagegen, die Beitritts- und Übergangsmodalitäten nun mit der gebotenen Sorgfalt auszuhandeln und damit die Bedingungen für einen raschen EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zu schaffen.

Einleitung

Auf ihrem Gipfeltreffen in Luxemburg am 12. und 13. Dezember 1997 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) beschlossen, mit einer Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten (kurz: MOE-Staaten) Beitrittsverhandlungen einzuleiten. Der formelle EU-Beitrittsprozess wurde am 30. März 1998 eingeleitet. Verhandlungen finden zunächst mit fünf MOE-Staaten statt, nämlich mit Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland. Darüber hinaus gibt es Gespräche über einen Beitritt Zyperns. In einer zweiten Runde sollen weitere fünf MOE-Staaten – die Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Lettland und Litauen – Kandidaten für einen Beitritt werden. Auch Malta hat sich um einen Beitritt beworben, und schließlich wurde auf der Regierungskonferenz in Helsinki am 10. und 11. Dezember 1999 überraschend auch der Türkei der Status eines Beitrittskandidaten zuerkannt.¹

Die Erweiterung der EU um Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa – mit einem wesentlich deutlicheren Wohlstandsgefälle zu den bisherigen Mitgliedstaaten als bei allen früheren Erweiterungen – bietet für alle Beteiligten große Chancen, wirft aber auch zahlreiche Fragen und Probleme auf. Die andauernden Umstrukturierungen in den Beitrittsstaaten können bereits durch die Vorbereitungen, erst recht aber nach Einleitung der Integration in die EU enorme Impulse erhalten. Gleichzeitig versprechen der erweiterte Handel mit diesen Staaten und verbesserte Investitionsmöglichkeiten auch Vorteile für die jetzigen EU-Mitgliedstaaten. Nicht zu vernachlässigen sind schließlich die erwarteten Auswirkungen des EU-Beitritts auf die politische Stabilität in den MOE-Ländern und damit in ganz Europa.

Einer der heikelsten Aspekte im Rahmen der Beitrittsverhandlungen dürfte jedoch der Übergang zur uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit im Verhältnis zu den zukünftigen EU-Staaten sein, die als eine der Grundfreiheiten des Binnenmarktes tief im Rechtssystem und in den geistigen Grundlagen der europäischen Integration verankert ist. Der Einkommensabstand zu den Bei-

¹ Abweichend von der Einteilung der Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa in zwei Runden scheinen mittlerweile auch wieder andere Szenarien denkbar: So spricht aus heutiger Sicht manches dafür, den Beitritt der Slowakei und aller baltischen Staaten schneller zu betreiben als ursprünglich geplant. In diesem Fall könnte sich der Beitritt der anderen Länder, die für die zweite Runde der Verhandlungen vorgesehen waren, weiter hinausschieben.

trittskandidaten, die ungewissen Perspektiven der wirtschaftlichen Umstrukturierung dieser Länder, die Lage auf den westeuropäischen Arbeitsmärkten und die mögliche Magnetwirkung des umfangreichen Angebots an staatlich bereitgestellten Gütern und Sozialleistungen in den funktionierenden Marktwirtschaften der heutigen EU nähren Befürchtungen, dass unregulierte Wanderungen von Ost nach West – die es innerhalb Europas während der letzten 50 Jahre nicht gegeben hat – zu enormen Migrationsbewegungen führen können, die sowohl in den Herkunftsländern als auch in den Zielländern die wirtschaftliche Entwicklung behindern und massive Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten und bei den öffentlichen Finanzen auslösen. Andererseits können auch mobile Arbeitskräfte einen ganz wesentlichen Beitrag dazu leisten, die möglichen Wohlfahrtsgewinne der Transformation in Mittel- und Osteuropa und der Integration der dortigen Länder in den Wirtschaftsraum der EU bestmöglich auszuschöpfen.

Chancen und Risiken der EU-Osterweiterung sind besonders groß für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland, die sich wie kaum ein zweites EU-Land wirtschaftlich in ihren östlichen Nachbarländern engagiert, mit denen nun über einen Beitritt verhandelt wird. Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung hat daher im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung die Wirkungen und Perspektiven einer Öffnung der deutschen Arbeitsmärkte für Arbeitnehmer aus den wichtigsten Beitrittsstaaten in Mittel- und Osteuropa analysiert. Ziel ist dabei, die Folgen von EU-Erweiterung und Errichtung der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus deutscher Sicht abzuschätzen und auf dieser Basis Wege aufzuzeigen, die bei der Annäherung der Arbeitsmärkte beschritten werden sollten.

Der erste Schritt der Untersuchung befasst sich unmittelbar mit einer Abschätzung des Migrationspotentials, das nach der EU-Erweiterung bzw. bei uneingeschränkten Wanderungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer wirksam werden kann. Mit Hilfe eines ökonometrischen Modells und gestützt auf Daten zu den Migrationsbewegungen im Gefolge früherer EU-Erweiterungen – insbesondere der in den 80er Jahren erfolgten Süderweiterung um Griechenland sowie um Spanien und Portugal – und aus der Türkei werden Wanderungsszenarien simuliert, die sich bei verschiedenen Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung der Beitrittsstaaten ergeben (Kapitel 1). Zu bedenken sind dabei allerdings auch eine Reihe von Gründen, warum die der Schätzung zugrunde liegenden Erfahrungen möglicherweise nicht ohne weiteres auf den Fall der EU-Osterweiterung übertragbar sind.

Über das reine Volumen hinaus werden die Auswirkungen von Wanderungen nach der EU-Erweiterung auch zu einem Gutteil von der Struktur der Migration bestimmt – also vom Qualifikationsniveau der Migranten und von der Frage, in welchen Branchen, Berufen und Regionen sie in Deutschland nach Beschäftigung suchen. Vorausschätzungen solcher struktureller Merkmale zukünftiger Wanderungen und ihrer Auswirkungen auf die entsprechenden Teilarbeitsmärkte sind naturgemäß mit noch größeren Unwägbarkeiten behaftet als Prognosen der Zahl der Migranten. Zumindest in Gestalt theoretisch und empirisch begründeter Vermutungen lassen sich dazu gleichwohl eine Reihe wichtiger Erkenntnisse gewinnen (Kapitel 2).

Von großer Bedeutung für die Fragestellung der Studie ist neben ökonomischen Aspekten und Argumenten auch die rechtliche – insbesondere die europarechtliche – Dimension von Arbeitnehmerwanderungen innerhalb der EU. Das im Zeitablauf entfaltete Europarecht, mit seinen Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und den eng damit verbundenen Bestimmungen zur Koordination der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten, definiert letztlich die Handlungsspielräume für die nationale Gesetzgebung und bestimmt damit ganz entscheidend die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Integration der Beitrittsstaaten. In Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht werden in der vorliegenden Studie daher zum einen die Zugangsbedingungen für EU-Bürger zu Arbeitsmärkten und Sozialsystemen anderer Mitgliedstaaten dargestellt (Kapitel 3). Zum anderen werden Perspektiven für die rechtliche Gestaltung einer möglichen Übergangsperiode – bis zur Einräumung der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit im Verhältnis zu den Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa – und für die generelle Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für Arbeitnehmerwanderungen und des koordinierenden europäischen Sozialrechts diskutiert (Kapitel 5).

Aus ökonomischer Sicht ist die freie Mobilität von Arbeitskräften prinzipiell zu begrüßen. Sie erlaubt es, bei der Integration der MOE-Staaten aus gesamt-europäischer Sicht Wohlfahrtsgewinne zu realisieren, die nicht zuletzt auch in den Einwanderungsländern anfallen. Der zentrale Anreiz, dem die Migranten dabei folgen, liegt gerade in der Differenz von Einkommen und Löhnen zwischen Herkunfts- und Zielländern. Angesichts der vergleichsweise wenig flexiblen Arbeitsmärkte in Westeuropa können die Wanderungen unter Umständen jedoch auch dazu beitragen, bestehende Arbeitsmarktungleichgewichte zu verschärfen oder neue hervorzurufen. Außerdem bewirken die zahlreichen umverteilenden

Aktivitäten entwickelter Wohlfahrts- oder Sozialstaaten zusätzliche Wanderungsanreize, die das optimale Gleichgewicht verzerren. Unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die den Zugang zu Arbeitsmärkten und sozialem Sicherungssystem Deutschlands für Migranten aus EU- und Nicht-EU-Staaten regeln, werden in der Studie daher auch die fiskalischen Folgen der Zuwanderung umfassend bilanziert (Kapitel 4).

Aus den Überlegungen und Ergebnissen der Studie werden am Ende Schlussfolgerungen gezogen, die sich aus ökonomischer Perspektive für die Modalitäten der Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer in die EU ergeben (Kapitel 6). Neben wünschenswerten Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen – im Hinblick auf das einschlägige Europarecht, aber auch auf die in Deutschland geltenden Arbeitsmarktinstitutionen – sind dabei auch Übergangsregelungen in Erwägung zu ziehen, die auf eine schrittweise Öffnung der deutschen Arbeitsmärkte hinauslaufen, um Zeit für die erforderlichen Anpassungen zu gewinnen, extreme Wanderungsszenarien während der Übergangsphase zu kontrollieren und unvorhergesehene Risiken zu mindern.

1. Die Abschätzung der Migrationspotentiale

Die Möglichkeit der freien Bewegung von Arbeitskräften zwischen den Mitgliedstaaten ist eines der wichtigen Charakteristika der Europäischen Union. Nach einem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Kandidaten wird das Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit früher oder später auch diesen Ländern gewährt werden. Während viele Ökonomen den Effizienz- und Wohlfahrtsgewinn freier internationaler Faktorwanderungen betonen, herrscht in der öffentlichen Diskussion oft die Furcht, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Ländern mit einem relativ niedrigen Einkommen im Aufnahmeland einen Druck auf die Löhne der heimischen Beschäftigten und/oder auf ihre Beschäftigungschancen auslöst. Das potentielle Ausmaß der durch Migration induzierten Probleme hängt unter anderem davon ab, wie groß die zu erwartenden Wanderungsströme sind.

Die Abschätzung der Migrationspotentiale aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern ist eine sehr schwierige Aufgabe, da die Situation nur eingeschränkt mit früheren Wanderungen aus den südeuropäischen Ländern vor und nach ihrem EU-Beitritt zu vergleichen ist. Trotzdem ist eine vorsichtige Übertragung der Erfahrungen mit den Wanderungen aus diesen Ländern (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und Türkei) nach Deutschland mehr oder weniger die einzige Möglichkeit, einige Determinanten der Migration zu identifizieren und ihre Größenordnung abzuschätzen.

Diesem Ansatz wird auch hier gefolgt. Basierend auf theoretischen Vorüberlegungen, die der theoretischen und empirischen Literatur entnommen sind, werden Erklärungsgleichungen für den Bestand an und den Nettozufluss von Migranten aus den südeuropäischen Ländern spezifiziert und ökonometrisch geschätzt. Unter alternativen Annahmen über die Entwicklung der Erklärungsvariablen, vor allem des Einkommensverhältnisses zwischen Deutschland und dem jeweiligen Heimatland, lassen sich dann Szenarien über die Einwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Ländern berechnen.

1.1 Theoretische Vorüberlegungen

Der ökonomische Ansatz zur Erklärung von Migrationsentscheidungen beruht vor allem auf der Humankapitaltheorie: Ein potentieller Migrant vergleicht den erwarteten abdiskontierten Einkommensgewinn aus einer Wanderung mit den damit verbundenen Kosten. Zu den Kosten gehören nicht nur die monetären Ausgaben für die Reise in das Zielland, sondern auch der Verlust von sozialen Beziehungen zu Familie und Freunden, das Erlernen einer neuen Sprache, das Leben in einer möglicherweise fremden Kultur, usw. Diese nicht-monetären Kosten sind allerdings nur schwer zu quantifizieren und werden in vielen Studien ignoriert oder bestenfalls durch grobe Indikatoren wie zum Beispiel die Entfernung zwischen Heimat- und Zielland approximiert. Ein wichtiger Faktor, der die nicht-monetären Wanderungskosten reduziert, sind soziale Netzwerke von bereits Ausgewanderten im Zielland. Leben dort bereits viele Migranten, existiert eine von Landsleuten aufgebaute Infrastruktur, die das soziale Leben erleichtert und Informationen über Wohn- und Beschäftigungsmöglichkeiten bereitstellt.

In der Literatur herrscht weitgehend Konsens, dass das Einkommensdifferential die wichtigste Determinante für die individuelle Wanderungsentscheidung ist (vgl. Bauer/Zimmermann 1999). Das theoretische Konstrukt „Einkommensdifferential“ hat mehrere Dimensionen, die in einer empirischen Analyse zu beachten sind. Zunächst müssen die erzielbaren Einkommen in verschiedenen Ländern miteinander kompatibel gemacht werden. Für einen Grenzpendler oder einen Migranten, der nur temporär im Zielland arbeitet, ist der tatsächliche Wechselkurs die wahrscheinlich relevante Umrechnungsvariable, da das im Zielland erworbene Einkommen in die Währung des Heimatlandes umgetauscht und dort konsumiert wird. Ein Migrant, der für lange Zeit oder gar permanent seinen Wohnsitz verlegt, wird dagegen auch die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den beiden Ländern berücksichtigen. Für ihn ist das mit dem sogenannten Kaufkraftparitätenkurs kompatibel gemachte Einkommensverhältnis relevant.

In vielen Studien wird ohne Diskussion apriorisch der Kaufkraftparitätenkurs verwendet (vgl. beispielsweise Bauer/Zimmermann 1999; Fertig 1999). Im empirischen Teil dieser Arbeit wurden zunächst beide Maße für das Einkommensverhältnis (Kaufkraftparitäten, laufender Wechselkurs) herangezogen. Es zeigte sich jedoch, dass das Einkommensverhältnis zu laufenden Wechselkursen in

allen Modellvarianten völlig insignifikant war und deshalb nicht weiter verwendet wird. Bei einer Übertragung der Modellergebnisse auf die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer (vor allem Polen und Tschechische Republik) ist aber zu beachten, dass die Möglichkeiten zum Grenzpendeln wesentlich größer sind und damit das höhere Einkommensdifferential berechnet zu laufenden Wechselkursen an Einfluss gewinnen kann. Tendenziell führt dies zu einer Unterschätzung der Wanderungsströme, wenn bei der Projektion Kaufkraftparitäten unterstellt werden.

Neben der Entscheidung über den relevanten Umrechnungskurs muss weiterhin die Wahl getroffen werden, welche Einkommensvariable zur Schätzung herangezogen wird. Wenn primär unselbständig Beschäftigte wandern, wäre ein Lohnsatz die beste Wahl. Für längere Zeiträume und verschiedene Länder ist es allerdings sehr schwer, vergleichbare Zeitreihen zu erhalten. Im folgenden verwenden wir deshalb wie der größte Teil der Literatur das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner als Einkommensvariable. Dies kann allerdings nur ein grober Indikator sein, da beispielsweise die Erwerbsquoten zwischen den Ländern variieren.

Für einen potentiellen Migranten ist es auch von Bedeutung, die Wahrscheinlichkeiten abzuschätzen, mit denen er im Herkunfts- und im Zielland eine Beschäftigung erhalten kann. Als Indikator wird dafür oft die Arbeitslosenquote herangezogen. In vielen Studien ist diese Variable aber nicht signifikant oder hat gar das falsche Vorzeichen. Bei einem ersten Versuch zeigte sich dieses Ergebnis auch in dieser Studie. Ein Grund mag sein, dass Arbeitslosenquoten in Ländern wie der Türkei schlecht gemessen werden und dass der starke Anstieg der Arbeitslosenquote in Deutschland während der letzten dreißig Jahre eine Sockelarbeitslosigkeit anzeigt, die für die Beschäftigungschancen von flexiblen Einwanderern irrelevant ist. Als Ersatz für die nur schwer zu definierende konjunkturelle Arbeitslosenquote verwenden wir im folgenden deshalb die sogenannte Output-Lücke. Sie ist definiert als die prozentuale Abweichung des realen Bruttoinlandsprodukts vom Potentialoutput, der über ein sogenanntes strukturelles Zeitreihenmodell geschätzt wurde (vgl. dazu Flaig 2000a; 2000b). Die Output-Lücke ist ein Indikator für den Stand der Konjunktur. Ein Aufschwung entfacht einen Nachfragesog nach Arbeitskräften, der teilweise auch über die Einwanderung befriedigt wird.

Ein wichtiger Faktor für das Ausmaß von Migration sind auch die zahlreichen Regulierungen, Kontingente usw., die zwischen den Ländern bestehen und die

erst mit Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit weitgehend wegfallen. Diese Regeln sind zu komplex, als dass sie inhaltlich im Rahmen einer ökonomischen Gleichung abgebildet werden könnten. Deshalb werden als sehr grobe Indikatoren die EU-Mitgliedschaft und die Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit in Form von sogenannten Dummy-Variablen berücksichtigt.

1.2 Schätzung des Migrations-Modells

Ausgangspunkt ist die Hypothese, dass die Zahl der Migranten eines Landes in Deutschland (jeweils ausgedrückt als Prozentsatz der Bevölkerung im Herkunftsland) eine Funktion des relativen Einkommens zwischen Deutschland und dem Herkunftsland, dem Output Gap in Deutschland (als sogenanntem Pull-Faktor) und institutionellen Regelungen ist, die als Dummy-Variable für die EU-Mitgliedschaft und die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit modelliert werden. Als weiterer Einflussfaktor wird der Bestand der Migranten in der Vorperiode berücksichtigt, der die oft diskutierten „Netzwerkeffekte“ abbildet:

$$(1) \quad B_t^* = \mathbf{a}_0 + \mathbf{a}_1 YV_t + \mathbf{a}_2 G_t + \mathbf{a}_3 EU_t + \mathbf{a}_4 FR_t + \mathbf{a}_5 B_{t-1}$$

Die Variablen sind wie folgt definiert:

B : Anteil der in Deutschland lebenden Migranten an der Heimatbevölkerung (in %)

B^* : Langfristiger Gleichgewichtswert des Bestandes an Migranten

YV : Verhältnis Einkommen Deutschland zu Einkommen Entsendeland (BIP pro Kopf; Kaufkraftparität)

G : Output Gap in Deutschland (in %)

EU : falls EU-Mitglied 1, sonst 0

FR : falls Arbeitnehmerfreizügigkeit 1, sonst 0.

Bei den Schätzungen wird zwischen der EU-Mitgliedschaft und der Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit unterschieden, da bei den bisherigen Beitrittsländern im Sample (Griechenland, Spanien, Portugal) nach dem EU-Beitritt eine mehrjährige Übergangszeit vereinbart wurde, in der noch nicht die volle Freizügigkeit realisiert wurde. Wie die empirischen Schätzungen zeigen, ist diese Unterscheidung für die Ergebnisse relevant.

Aufgrund von Anpassungsverzögerungen kann der tatsächliche Bestand B_t vom langfristigen Bestand B_t^* abweichen. Wir modellieren den dynamischen Prozess mit einem partiellen Anpassungsmodell

$$(2) \quad B_t = B_{t-1} + \mathbf{I} (B_t^* - B_{t-1})$$

Der Bestand in der laufenden Periode ist gleich dem Bestand in der Vorperiode plus dem Anteil \mathbf{I} der Differenz zwischen dem langfristigen Bestandswert B_t^* und dem tatsächlichen Bestand der Vorperiode.

Einsetzen der Gleichung (1) in Gleichung (2) ergibt:

$$(3) \quad B_t = \mathbf{I}\mathbf{a}_0 + \mathbf{I}\mathbf{a}_1 YV_t + \mathbf{I}\mathbf{a}_2 G_t + \mathbf{I}\mathbf{a}_3 EU_t + \mathbf{I}\mathbf{a}_4 FR_t + (1 - \mathbf{I} + \mathbf{I}\mathbf{a}_5) B_{t-1}$$

Damit das Modell dynamisch stabil ist und ein steady-state-Wert für B existiert, muss der Koeffizient vor B_{t-1} kleiner 1 sein, was für $0 \leq \mathbf{I} \leq 1$ erfüllt ist, wenn $\mathbf{a}_5 \leq 1$. Eine Erhöhung des Migrantenbestandes darf zwar den Gleichgewichtsbestand B^* kausal erhöhen, der Effekt muss aber unterproportional sein. Da sieben strukturelle Parameter vorliegen (\mathbf{a}_0 bis \mathbf{a}_5 und \mathbf{I}), aber nur sechs Regressoren, sind die strukturellen Parameter nicht eindeutig identifiziert. Für Simulationen und Prognosen ist dies aber kein Problem, da nicht zwischen dem Netzwerk- und dem Anpassungseffekt unterschieden werden muss.

Das Modell wird geschätzt mit Daten von 1974 bis 1997 für die Herkunftsländer Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und Türkei. Die Bestandsgrößen für die Migranten stammen vom Statistischen Bundesamt (STATIS-BUND), die Bevölkerungszahlen für die Herkunftsländer und für das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten von der OECD (OECD Statistical Compendium). Der Output gap in Deutschland wurde mit Hilfe eines Unobserved Components Modells geschätzt.

Bei den hier verwandten Zahlen für die Bestandswerte der Migranten in Deutschland ist zu beachten, dass sie auch die in Deutschland geborenen Kinder der Ausländer enthalten, nicht aber diejenigen Personen, die in Deutschland eingebürgert wurden. Der Bestand an Eingebürgerten (gemessen am Bestand der Migranten ohne Eingebürgerte) ist im Zeitablauf für Griechen, Italiener und Spanier stetig angestiegen und beträgt im Jahre 1997 für Spanier und Italiener ungefähr 5% und für Griechen 2%. Bei den Türken gab es bis 1992 praktisch keine Einbürgerungen, danach ist der Bestand an Eingebürgerten a-

ber bis zum Jahr 1997 auf über 8% der nach Deutschland gewanderten Türken angewachsen (für Details vgl. Abschnitt 4.3 dieser Studie).

Da für Portugiesen keine Angaben zur Einbürgerung vorliegen und um die Vergleichbarkeit mit anderen Studien zu gewährleisten, sind eingebürgerte Migranten in dieser Arbeit nicht im Migrantenbestand enthalten. Die späteren Projektionen der Einwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern enthalten damit auch keine eingebürgerten Zuwanderer. Da Einbürgerungen im allgemeinen erst nach längerer Aufenthaltszeit möglich sind, dürften die Prognosen erst für die längere Frist eventuell tangiert sein.

Das geschätzte Modell lautet (in Klammern die t -Werte):

$$\begin{aligned}
 B_t = & -0,191 + 0,097 YV_t + 0,019 G_t + 0,071 EU_t + 0,070 FR_t \\
 & (6,7) \quad (7,5) \quad (5,6) \quad (3,3) \quad (3,4) \\
 (4) \quad + & 0,964 B_{t-1} \\
 & (128,1) \\
 \bar{R}^2 : & 0,996, \quad \text{Standardfehler der Residuen} : 0,076
 \end{aligned}$$

Eine Erhöhung von YV (das Einkommen in Deutschland steigt relativ zum Einkommen im jeweiligen Entsendeland) führt ebenso wie eine Verbesserung der konjunkturellen Lage in Deutschland (der Output gap G steigt) zu einem höheren Bestand in Immigranten. Für gegebene Werte von YV und G haben Länder mit EU-Zugehörigkeit und/oder voller Arbeitnehmerfreizügigkeit einen höheren Anteil ihrer Bürger, die nach Deutschland auswandern.

Die geschätzte Gleichung kann für dynamische Prognosen des Bestandes der Migranten verwendet werden, wenn man einen Anfangswert für den Bestand sowie den Zeitfad der erklärenden Variablen vorgibt.

Setzt man $B_t = B_{t-1}$, lässt sich der langfristige Steady-state-Wert \bar{B} des Bestandes leicht errechnen. Man erhält

$$(5) \quad \bar{B} = -5,31 + 1,97 EU + 1,94 FR + 2,69 YV$$

Für $YV = 3,5$ (ungefähr der Wert für die Türkei) prognostiziert das Modell einen langfristigen Bestand von Migranten in Höhe von 4,1%, wenn das Land nicht Mitglied der EU ist und keine Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht und von 8%, wenn die vollen Mitgliedsrechte in Kraft sind. Sollte das Einkommensverhältnis

zwischen Deutschland und dem Entsendeland vom Faktor 3,5 auf 2 sinken, würde der Migrantenbestand dann wieder auf 4% fallen.

Diese Berechnungen zeigen, dass bei gegebenem Einkommensverhältnis EU-Mitgliedschaft und Arbeitnehmerfreizügigkeit einen dramatischen Effekt auf den langfristigen Migrantenbestand haben. Langfristig erhöht der kombinierte Effekt beider Variablen den Anteil der Migranten an der Heimatbevölkerung um fast 4 Prozentpunkte. Zu beachten ist allerdings, dass die volle Wirkung erst nach sehr langer Zeit auftritt. Der positive Migrationseffekt wird auch abgemildert, falls die EU-Mitgliedschaft zu einer spürbaren Verbesserung der wirtschaftlichen Lage mit einer Verbesserung des Einkommensniveaus im Vergleich zu Deutschland führt.

Da in die Bestandsveränderungen (und damit akkumuliert auch in die Bestände) der Migranten die in Deutschland geborenen Kinder der Ausländer positiv und die Einbürgerungen negativ eingehen, kann die geschätzte Gleichung nicht unmittelbar Aussagen über die Nettozuzüge von Migranten in einer Zeitperiode liefern. Deshalb soll zusätzlich analog zur Gleichung (3) eine Erklärungsgleichung für den Saldo der Zuzüge und Wegzüge von Ausländern, also für die Nettowanderung NW (ausgedrückt als Prozentsatz der Bevölkerung im Heimatland) geschätzt werden. Sie lautet (in Klammern die t -Werte):

$$\begin{aligned}
 (6) \quad NW_t &= -0,215 + 0,112 YV_t + 0,016 G_t \\
 &\quad (7,4) \quad (8,5) \quad (4,7) \\
 &+ 0,099 EU_t + 0,057 FR_t - 0,047 B_{t-1} \\
 &\quad (4,4) \quad (2,7) \quad (6,1) \\
 \bar{R}^2 &: 0,504, \quad \text{Standardfehler der Residuen} : 0,077
 \end{aligned}$$

Ebenso wie in der Gleichung für den Bestand haben auch hier das Einkommensverhältnis Deutschland / Entsendeland, die Produktionslücke in Deutschland, die EU-Mitgliedschaft und die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit einen positiven Effekt auf den Migrationsstrom. Je höher bei gegebenen Werten dieser erklärenden Variablen der Bestand in der Vorperiode ist, um so kleiner wird der Zustrom sein.

Unter Vorgabe des Zeitpfades für die erklärenden Variablen und der Startwerte für die Nettowanderung und den Migrantenbestand lässt sich in einer dynamischen Simulation die Entwicklung abschätzen.

Aus dieser Gleichung lässt sich ebenfalls ein langfristiger Gleichgewichtswert für den Bestand an Migranten errechnen, bei dem die Nettowanderung NW gleich 0 ist. Allerdings ist zu beachten, dass sich aufgrund von Geburten und Todesfällen von Ausländern der Bestand selbst weiter verändern kann.

Für den so definierten Gleichgewichtswert \bar{B} folgt aus der Gleichung (6):

$$(7) \quad \bar{B} = -4,55 + 2,09 EU + 1,22 FR + 2,38 YV .$$

Für ein Einkommensverhältnis von 3,5, wie es ungefähr im Vergleich zur Türkei besteht, würde nach dieser Gleichung der langfristige Bestandwert, bei dem keine Migration mehr stattfindet, bei 3,8% (keine EU-Mitgliedschaft) bzw. bei 7,1% (EU-Mitgliedschaft und volle Arbeitnehmerfreizügigkeit) liegen.

Nach der Schätzung des Bestands- und des Nettowanderungs-Modells wurde die statistische Qualität und die Robustheit mit mehreren Spezifikationstests und Modellmodifikationen überprüft. So wurden beispielsweise die bisher verwendeten absoluten Werte durch logarithmierte Werte ersetzt und/oder weitere nichtlineare Terme wie das Quadrat des Einkommensverhältnisses hinzugefügt. Ebenso wurden auch Einkommensterme hinzugefügt, die auf der Basis laufender Wechselkurse berechnet wurden. Diese Varianten haben zu keiner Verbesserung der geschätzten Gleichungen geführt.

Weiterhin wurde ein Fehlerkorrektur-Modell mit einer reichhaltigen Dynamik geschätzt. Obwohl sich das R^2 leicht verbessert hat und sich auch einige Modifikationen im kurzfristigen Anpassungsprozess ergeben haben, bleiben der Anpassungspfad und auch die steady-state-Werte praktisch unverändert. Deshalb wird dieses Modell hier nicht im Detail präsentiert.

Bei den Schätzungen wurde bisher unterstellt, dass der „Gleichgewichtsbestand“ B^* vom laufenden Einkommensverhältnis YV abhängt. Da eine Migrationsentscheidung im allgemeinen eine längerfristige Entscheidung ist, erscheint es plausibel, dass kurzfristige Schwankungen von YV eine geringe Rolle spielen und dafür längerfristige Erwartungen an Relevanz gewinnen. Wir modellieren den erwarteten Wert YV^e gemäß der Hypothese der adaptiven Erwartungen.

Danach ist der erwartete Wert ein gewogenes Mittel des heutigen und aller vergangenen tatsächlichen Werte, wobei die Gewichte für die Vergangenheit geometrisch abnehmen:

$$YV_t^e = (1-g) \cdot (YV_t + gYV_{t-1} + g^2YV_{t-2} + \dots)$$

Würde man diesen Ausdruck für die erwartete Einkommensrelation direkt in Gleichung (3) für YV_t einsetzen, wäre die Gleichung nicht schätzbar, da theoretisch unendlich viele erklärende Variable auftauchen. Durch eine geschickte Transformation lässt sich jedoch eine schätzbare Version erzielen. Dazu setzt man zunächst den obigen Ausdruck für YV_t in Gleichung (3) ein. Dann schreibt man die resultierende Gleichung für die Periode $t-1$, multipliziert sie mit g und zieht sie von der ersten Gleichung ab. Das Resultat ist, dass in der Regressionsgleichung als zusätzlich erklärende Variable die um eine Periode verzögerten Werte der Regressoren G_t , EU_t , FR_t und B_{t-1} aufscheinen. Zusätzlich erklärende Variable sind also G_{t-1} , EU_{t-1} , FR_{t-1} und B_{t-2} .

Schließlich wurden als zusätzliche erklärende Variable auch die Interaktionsterme zwischen allen bisher benutzten Regressoren der Gleichung hinzugefügt. Damit kann beispielsweise getestet werden, ob die Stärke des Einkommenseffekts von der EU-Zugehörigkeit beeinflusst wird oder ob die Anpassungsgeschwindigkeit zwischen Ländern mit und ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit unterschiedlich ist. Als signifikant hat sich letztlich nur der Interaktionsterm zwischen dem Einkommensverhältnis und der Dummy-Variablen für die EU-Zugehörigkeit herausgestellt.

Das Schätzergebnis für diese Gleichung lautet:

$$\begin{aligned}
 (8) \quad B_t = & -0,089 + 0,051 YV_t + 0,059 (EU_t \cdot YV_t) \\
 & \quad (2,8) \quad (3,5) \quad (1,6) \\
 & + 0,019 G_t - 0,007 G_{t-1} - 0,023 EU_t \\
 & \quad (3,5) \quad (1,2) \quad (0,3) \\
 & - 0,061 EU_{t-1} + 0,126 FR_t - 0,046 FR_{t-1} \\
 & \quad (1,4) \quad (3,0) \quad (1,1) \\
 & + 1,432 B_{t-1} - 0,458 B_{t-2} \\
 & \quad (15,9) \quad (5,3) \\
 \bar{R}^2 : & \quad 0,997 \quad \text{Standardfehler der Residuen} : 0,066
 \end{aligned}$$

Nach dieser Schätzung wird nach einem EU-Beitritt das Absolutglied zwar etwas kleiner, gleichzeitig erhöht sich aber der Einfluss des relativen Einkommens. Für Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen kleiner ist als 70%, hat die EU-Mitgliedschaft einen positiven Effekt auf die Auswanderung. Dazu kommt aber, dass die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit einen weiteren positiven Einfluss auf die Höhe der Migration hat. Der kombinierte Effekt von EU und FR ist für alle relevanten Werte von YV eindeutig positiv.

Der Steady-state-Werte für den Bestand an Migranten ist gegeben durch

$$(9) \quad \bar{B} = -3,42 + 1,97 YV + 2,26 EU \cdot YV - 3,23 EU + 3,08 FR$$

Für den bereits an früherer Stelle benutzten Beispielswert von 3,5 für das Einkommensverhältnis ergibt sich bei Nichtmitgliedschaft in der EU ein langfristiger Gleichgewichtswert von 3,5%, der nach EU-Mitgliedschaft und Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf 11,2% steigt. Auch für diese Gleichung gilt, dass aufgrund der Koeffizienten für B_{t-1} und B_{t-2} der Anpassungsprozess sehr langsam verläuft.

Die analoge Schätzgleichung für die Nettowanderung als abhängiger Variabler lautet:

$$(10) \quad \begin{aligned} NW_t = & -0,119 + 0,067 YV_t + 0,069 (EU_t \cdot YV_t) \\ & (3,6) \quad (4,4) \quad (1,8) \\ & + 0,016 G_t - 0,006 G_{t-1} - 0,024 EU_t \\ & (2,8) \quad (1,0) \quad (0,3) \\ & - 0,036 EU_{t-1} + 0,119 FR_t - 0,061 FR_{t-1} \\ & (0,8) \quad (2,8) \quad (1,3) \\ & + 0,299 B_{t-1} - 0,331 B_{t-2} \\ & (3,2) \quad (3,7) \\ \bar{R}^2 : & \quad 0,525 \quad \text{Standardfehler der Residuen} : 0,068 \end{aligned}$$

Da die Gleichungen (8) und (10) nach statistisch-ökonomischen Kriterien deutlich besser abschneiden als das Grundmodell (Gleichungen (4) und (6)) und plausible Parameterwerte aufweisen, sollen sie im folgenden für eine Abschätzung der Migrationspotentiale aus den potentiellen mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern herangezogen werden.

1.3 Prognose der Wanderungsströme und Migrantenbestände aus den mittel- und osteuropäischen Ländern

Im folgenden wird die zweite Variante der geschätzten Gleichungen (Gleichungen (8) und (10)) für eine Abschätzung der Migration aus den Ländern Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn nach Deutschland herangezogen. Dafür muss die Entwicklung der erklärenden Variablen Bevölkerung und Einkommensdifferential (BIP pro Kopf, berechnet in Kaufkraftparitäten) vorgegeben werden. Als Basis verwenden wir die Daten für 1997. Die nötigen Informationen sind in Tabelle 1.1 zusammengefasst:

Bei der folgenden Simulation wird unterstellt, dass die fünf genannten Länder in einem bestimmten Zeitpunkt (zum Beispiel zu Beginn des Jahres 2004) die EU-Mitgliedschaft erhalten und gleichzeitig die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt wird. Weiterhin wird angenommen, dass bis zum Beitritt keine weitere Migration auftritt. Für die Entwicklung des relativen Einkommens werden zwei Varianten hypothetisch unterstellt: In Variante a) soll das Realeinkommen in den Beitrittsländern mit der gleichen Rate wie in Deutschland wachsen (γ bleibt konstant), in Variante b) mit einer um 2 Prozentpunkte höheren Rate als in Deutschland. Bei allen Berechnungen wird angenommen, dass der Output gap in Deutschland Null ist. Damit sind konjunkturelle Schwankungen ausgeschaltet.

Tabelle 1.1

Basisdaten der Modellsimulation

Land	Bevölkerung in Mill.		Migranten in Deutschland	Relatives Einkommen
	1997	2015	1997 (in Tsd.)	1997
Polen	38,6	38,9	283	3,0
Rumänien	22,5	21,3	95	3,6
Slowakei	5,4	5,5	09	2,4
Tschechien	10,3	9,9	20	1,8
Ungarn	10,1	9,4	52	2,2

Quellen: Bevölkerung 1997: OECD Statistical Compendium,
 Bevölkerung 2015: Projektion Weltbank (unter Berücksichtigung von Migration).
 Migranten in Deutschland: Statistisches Bundesamt.
 Einkommensverhältnis (BIP pro Kopf Deutschland / BIP pro Kopf Entsendeland,
 jeweils berechnet in Kaufkraftparitäten): OECD, Weltbank.

Die nachfolgenden Tabellen 1.2a und 1.3a zeigen für die beiden verschiedenen Annahmen hinsichtlich des relativen Einkommenswachstums den Bestand der Migranten aus den verschiedenen Beitrittsländern in Deutschland, einmal ausgedrückt in Prozent der Bevölkerung der jeweiligen Heimatländer, einmal absolut in Tausend Personen. Die Angaben in der Spalte „0 Jahre nach EU-Beitritt“ gibt die Ausgangszahlen für Ende 1997 an. Die Tabellen 1.2b und 1.3b geben im oberen Teil die berechneten Veränderungen des Bestandes pro Jahr an, im unteren Teil die mit Hilfe der Gleichung (10) prognostizierten Werte der Nettowanderung. Die Veränderung des Bestandes ist deswegen im allgemeinen größer, weil sie implizit auch die Geburten von Migrantenkindern in Deutschland enthält.

Die Projektionen implizieren, dass in den ersten fünf Jahren nach EU-Beitritt und Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit weitgehend unabhängig von der Einkommensentwicklung pro Jahr mit 200 bis 250 Tausend Zuwanderern aus den fünf Staaten zu rechnen ist. Danach sinkt die Zuwanderung langsam. Die Effekte unterschiedlichen Einkommenswachstums sind vor allem in der langfristigen Entwicklung der Bestandszahlen deutlich zu sehen: Wenn die Realeinkommen in den Beitrittsländern mit der gleichen Rate wie in Deutschland wach-

sen, ist nach 15 Jahren ein Bestand von ca. 4 Millionen Migranten zu erwarten (Tabelle 1.3a); wenn die Einkommen um 2% schneller wachsen als in Deutschland, wäre der Migrationsbestand nach 15 Jahren noch 3,2 Millionen Menschen (Tabelle 1.2a).

Alle Berechnungen wurden auf der Basis von Einkommensdifferenzialen durchgeführt, die auf Kaufkraftparitäten beruhen. Vor allem für die Bewohner von Polen und Tschechien besteht aber die Möglichkeit, als Tages- oder Wochenendpendler in Deutschland zu arbeiten. Damit sind aber Kaufkraftparitäten weniger relevant, da das in Deutschland erzielte Einkommen zum laufenden Wechselkurs in die heimische Währung umgetauscht und im Herkunftsland verbraucht werden kann.

Wenn man beispielsweise annimmt, dass das relevante Einkommensverhältnis als gewogenes Mittel aus Kaufkraftparität ($2/3$) und laufendem Wechselkurs ($1/3$) berechnet wird und dass die geschätzten Koeffizienten stabil bleiben, ergibt sich während der ersten drei bis fünf Jahre nach Beitritt in die EU für Polen ein zusätzlicher Bestand an Migranten in Höhe von ungefähr 200.000, für Tschechien von 50.000. Dieser Effekt ist aber mit einem hohen Schätzrisiko verbunden, da Grenzpendler aus den Südländern nicht auftraten.

Ein weiteres Problem ist, dass die ökonometrischen Schätzungen erst im Jahre 1974 beginnen. Ein großer Teil des Migrantenbestandes aus den Mittelmeerländern hatte sich zu diesem Zeitpunkt bereits über fast zwei Jahrzehnte aufgebaut. Wenn die Beitrittsländer aus dem mittel- und osteuropäischen Raum die Freizügigkeitsrechte bei einem noch relativ geringen Bestand an Migranten erhalten, kann die Zuwanderung in den ersten Jahren viel schneller erfolgen als vom Modell prognostiziert wird.

Tabelle 1.2a

Modellsimulationen für ein relatives Einkommenswachstum von 2%

Land	Jahre nach EU-Beitritt						
	0	1	2	3	5	10	15
Bestand (in % der Heimatbevölkerung)							
Polen	0,8	1,0	1,3	1,6	2,2	3,4	4,1
Rumänien	0,5	0,7	1,1	1,6	2,4	4,0	5,0
Slowakei	0,2	0,4	0,6	0,8	1,3	2,2	2,7
Tschechien	0,2	0,3	0,4	0,6	0,8	1,3	1,6
Ungarn	0,5	0,6	0,8	1,0	1,4	2,1	2,5
Durchschnitt	0,5	0,8	1,1	1,4	2,0	3,1	3,8
Bestand (in Tausend)							
Polen	283	385	500	624	863	1.319	1.581
Rumänien	95	161	249	344	529	886	1.102
Slowakei	9	19	32	45	71	120	147
Tschechien	20	30	43	58	85	135	159
Ungarn	52	61	78	97	133	200	236
Insgesamt	459	656	902	1.168	1.681	2.660	3.225

Tabelle 1.2b

Modellsimulationen für ein relatives Einkommenswachstum von 2%

Land	Jahre nach EU-Beitritt					
	1	2	3	5	10	15
Veränderung des Bestandes (in Tausend)						
Polen	102	115	124	117	74	39
Rumänien	66	88	95	90	59	34
Slowakei	10	13	13	13	8	4
Tschechien	10	13	15	13	8	3
Ungarn	9	17	19	18	11	5
Insgesamt	197	246	266	251	160	85
Nettowanderung (in Tausend)						
Polen	91	112	116	105	62	28
Rumänien	71	88	91	84	52	27
Slowakei	9	12	12	11	6	2
Tschechien	9	12	12	10	5	1
Ungarn	13	16	17	15	8	2
Insgesamt	193	240	248	225	133	60

Tabelle 1.3a

Modellsimulationen für ein relatives Einkommenswachstum von 0%

Land	Jahre nach EU-Beitritt						
	0	1	2	3	5	10	15
Bestand (in % der Heimatbevölkerung)							
Polen	0,8	1,0	1,3	1,7	2,4	3,9	5,1
Rumänien	0,5	0,7	1,2	1,6	2,6	4,6	6,2
Slowakei	0,2	0,4	0,6	0,9	1,4	2,6	3,5
Tschechien	0,2	0,3	0,4	0,6	0,9	1,6	2,2
Ungarn	0,5	0,6	0,8	1,1	1,5	2,4	3,2
Durchschnitt	0,5	0,8	1,1	1,4	2,1	3,6	4,8
Bestand (in Tausend)							
Polen	283	388	508	642	914	1.509	1.971
Rumänien	95	163	255	357	563	1.015	1.367
Slowakei	9	20	33	48	77	141	191
Tschechien	20	30	45	61	93	164	220
Ungarn	52	61	80	101	143	235	306
Insgesamt	459	662	921	1.209	1.790	3.064	4.055

Tabelle 1.3b

Modellsimulationen für ein relatives Einkommenswachstum von 0%

Land	Jahre nach EU-Beitritt					
	1	2	3	5	10	15
Veränderung des Bestandes (in Tausend)						
Polen	105	120	134	135	108	83
Rumänien	68	92	102	102	82	63
Slowakei	11	13	15	15	12	9
Tschechien	10	15	16	16	13	10
Ungarn	9	19	21	21	17	13
Insgesamt	203	259	288	289	232	178
Nettowanderung (in Tausend)						
Polen	94	119	128	123	96	72
Rumänien	73	92	99	96	75	57
Slowakei	9	12	13	13	10	7
Tschechien	10	13	14	13	10	7
Ungarn	13	18	19	18	14	10
Insgesamt	199	254	273	264	205	153

1.4 Zusammenfassung

Die Modellprojektionen lassen erwarten, dass drei Jahre nach Gewährung der EU-Zugehörigkeit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit mindestens eine Million Migranten aus den MOE-Zutrittsländern in Deutschland leben werden. Nach zehn Jahren steigt der Bestand je nach Einkommensentwicklung auf 2,6 bis drei Millionen Menschen an, nach 15 Jahren auf 3,2 bis 4 Millionen. Diese Projektionen wurden unter der Annahme gewonnen, dass für den Einkommensvergleich der Migranten die Kaufkraftparität relevant ist, was nur bei einer dauerhaften Familienmigration plausibel ist. Vor allem für die angrenzenden Länder Tschechien und Polen ist zu erwarten, dass zusätzlich auch Pendler-Migration stattfindet.

In den bisher präsentierten Zahlen sind die sogenannten Saisonarbeiter nicht berücksichtigt, die nur in bestimmten Branchen (vor allem Landwirtschaft und Gastgewerbe) bis zu drei Monate pro Jahr arbeiten dürfen. Im Durchschnitt der Jahre 1992 bis 1996 waren dies knapp 200.000 Personen, wovon fast 90% aus Polen kamen (vgl. Bauer/Zimmermann 1999). Da es sich dabei überwiegend um ungelernete Arbeitskräfte handelt, die von den deutschen Unternehmen (etwa in der Landwirtschaft) nur während eines Teils des Jahres beschäftigt werden, ist nicht unbedingt zu erwarten, dass die Zahl bei Freizügigkeit dramatisch ansteigen wird.

Es ist nicht klar, inwieweit Saisonarbeiter und auch die bisher illegal in Deutschland arbeitenden Mittel- und Osteuropäer implizit in den modellbasierten Projektionen enthalten sind oder ob sie die Migrationsströme erhöhen werden.

Zum Abschluss dieses Kapitels soll noch ein kurzer Vergleich mit zwei kürzlich publizierten Studien gezogen werden. Das „European Integration Consortium“ (DIW et al. 2000) hat auf der Basis eines für verschiedene südeuropäische Länder geschätzten Migrationsmodells Projektionen über die erwarteten Wanderungen aus osteuropäischen Ländern nach Deutschland angestellt. Unter der Annahme eines 2%igen relativen Wachstums des Einkommens prognostiziert die Studie drei Jahre nach EU-Beitritt einen Bestand von 930 Tausend Migranten aus Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn in Deutschland, also knapp 250 Tausend weniger als die hier vorgelegten Projektionen. Langfristig sind die Unterschiede allerdings dramatisch: Während die DIW et al.-

Studie 15 Jahre nach EU-Beitritt ungefähr 1,9 Millionen Migranten prognostiziert, sind es gemäß dem hier gewählten Ansatz über 3,2 Millionen.

In einem Gutachten für das britische Department for Education and Employment haben Bauer/Zimmermann (1999) ebenfalls Abschätzungen der osteuropäischen Migrationspotentiale vorgenommen. Unter der Annahme freier Mobilität prognostizieren sie (Table 10), dass „langfristig“ 6,1% der polnischen, 27,7% der rumänischen, 1% der slowakischen, 0,3% der tschechischen und 2,2% der ungarischen Bevölkerung nach Westeuropa auswandern werden. Das entspricht – mit der jeweiligen Bevölkerung gewichtet – einem Durchschnitt von über 10% der Bevölkerung dieser Länder. Aufgrund der Erfahrungen in den vergangenen Jahren ist damit zu rechnen, dass zwei Drittel dieser Migranten nach Deutschland auswandern werden (vgl. Ochel 2000; DIW et al. 2000: 126). Die von Bauer/ Zimmermann (1999) prognostizierten Werte implizieren damit, dass langfristig zwischen 6 und 7% der Bevölkerung dieser Länder nach Deutschland auswandern werden. Das entspricht einem Bestand an Migranten zwischen 5 und 6 Millionen Personen.

Verglichen mit diesen Ergebnissen (die Bauer/Zimmermann im Text allerdings etwas relativieren) sind die hier prognostizierten Werte deutlich niedriger: Bei Annahme eines relativen Wachstums von 2% der mittel- und osteuropäischen Länder prognostiziert das zuvor beschriebene Modell nach 15 Jahren eine Migrationsrate von 3,8%. Wenn der Einkommensabstand zwischen Deutschland und den Entsendeländern konstant bleibt, ist eine Migrationsrate von 4,8% zu erwarten.

2. Wanderungsanreize und ihre Konsequenzen für die Struktur der Wanderungen

Für die Einschätzung der Konsequenzen künftiger Wanderungen innerhalb einer erweiterten EU kommt es nicht allein auf ihr Gesamtvolumen an, sondern auch auf die Frage, welche Arbeitskräfte mit welchen Qualifikationen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern zuwandern werden und in welchen deutschen Regionen sie verbleiben. Davon hängt die Beurteilung der Wirkungen auf die deutschen Arbeitsmärkte ebenso ab wie die Bewertung der Rückwirkungen auf die Herkunftsländer.

Die Antwort auf diese Fragen kann nicht mit den gleichen Methoden gegeben werden, wie dies bei der Schätzung der Wanderungspotentiale erfolgt ist. Dazu fehlt es sowohl an Messmethoden als auch an der empirischen Basis. Vielmehr bietet das folgende Kapitel eine Zusammenstellung wichtiger theoretischer und empirischer Argumente, die eine Einschätzung der Wanderungsstruktur in Form von Hypothesen erlauben, ohne dass eine quantitative Umsetzung im Rahmen dieser Studie möglich wäre. Es beginnt mit der Darstellung der mikroökonomischen Wanderungstheorie, die das formale Instrument zur Analyse liefert. Auf dieser Basis werden im folgenden jene Faktoren analysiert, die Einfluss auf die strukturelle Zusammensetzung der Wanderungsströme aus den MOE-Ländern nehmen können. Dies sind die Lohnrelationen für einzelne Qualifikationsgruppen unter den Arbeitnehmern, die unterschiedlichen Risiken der Arbeitslosigkeit, die regionale Verteilung der Beschäftigungsrisiken und schließlich die individuellen Einschätzungen der Wanderungsvor- und nachteile. Diese empirischen Befunde werden zu Hypothesen über die zu erwartende Wanderungsstruktur aus den MOE-Ländern und ihrer Wirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt zusammengefasst.

2.1 Theoretische Grundlagen: Mikroökonomische Migrationstheorie

Durch Wanderungen versucht das Individuum, seinen Nutzen über einen längeren Zeitraum (theoretisch: über die gesamte restliche Lebenszeit) zu erhöhen bzw. zu maximieren. Dieser Nutzen ist abhängig vom Konsum ($C_{L,t}$), der im Land L in jedem Jahr t des Aufenthalts erreicht werden kann, sowie von einer Reihe anderer Variablen ($X_{L,t}$), die den individuellen Nutzen bestimmen können. Zum Zeitpunkt

der Entscheidung werden diese Faktoren zum Gegenwartswert berücksichtigt, d.h. der Gesamtnutzen (U) wird mit einem Diskontsatz r abgezinst.

$$E\{\bar{U}_0\} = \int_0^T e^{-rt} U[C_{L,t}, X_{L,t}] dt \quad (1)$$

Der Nutzen besteht einerseits aus dem Konsum privater und öffentlicher Güter. Andererseits spielen eine Vielzahl individueller Faktoren eine Rolle, wie z.B. die klimatischen Bedingungen, die regionale Lage, das kulturelle und soziale Umfeld usw., deren Bewertung zwischen einzelnen Personen große Unterschiede aufweisen kann.

Die Entscheidung fällt dann für die Wanderung von der Herkunftsregion (H) in die Zielregion (Z), wenn der Gegenwartswert des Nutzens in der Zielregion abzüglich der Wanderungskosten (K) den Gegenwartswert des Nutzens in der Herkunftsregion übersteigt.

$$E\{\bar{U}_{z,0}\} - K > E\{\bar{U}_{h,0}\} \quad (2)$$

Dies ist die allgemeine Formulierung des von Sjaastad (1962) entwickelten Humankapitalansatzes der Migrationstheorie, für den die Verwertbarkeit des Humankapitals im Vordergrund der Wanderungsentscheidung steht.

In dieser allgemeinen Formulierung des Nutzenkalküls sind drei Elemente von Bedeutung: Erstens hängt der individuelle Nutzen nicht nur von den zu erwartenden Konsummöglichkeiten ab, die durch Arbeits-, Vermögens- und Transfereinkommen bestimmt werden, sondern auch von der individuellen Bewertung des sozialen Umfelds, der sprachlichen und kulturellen Distanz, der Klima- und Umweltbedingungen und anderen individuellen Faktoren. Zweitens ist der Nutzen zeitraumbezogen, d.h. er hängt von der Lebensplanung und der Lebenserwartung des Individuums ab. Der Zeitbezug ist aber auch für die Einschätzung der vertikalen sozialen Mobilität und damit des zu erwartenden Einkommensverlaufs in der Zielregion maßgebend. Drittens wird die individuelle Einschätzung des Nutzens von eventuellen Risiken beeinflusst, wobei Unsicherheiten sowohl für die Herkunfts- als auch für die Zielregion bestehen. Informationen über die Lebens- und Arbeitsbedingun-

gen in der Zielregion sind daher ein wichtiger Einflussfaktor. Aber auch die individuelle Risikobereitschaft spielt eine entscheidende Rolle. Die Höhe des Risikos kommt im Abzinsungsfaktor zum Ausdruck, der für die Vergleichsregionen unterschiedlich sein kann. Liegt das höhere Risiko in der Zielregion, werden unter ansonsten gleichen Gegebenheiten eher die Risikofreudigen wandern. Umgekehrt wandern eher die Risikoscheuen, wenn das höhere Risiko in der Herkunftsregion liegt. Dann kann durch Wanderung das Risiko verringert werden.

In vielen Modellen der Wanderungstheorie wird der Nutzen mit Einkommen gleichgesetzt und Einkommen wiederum mit Arbeitseinkommen ($W_{L,t}$). Die Wanderungsentscheidung ist dann ein Investitionskalkül für das individuelle Humankapital. Der Einzelne entscheidet, wo er mit seinem Humankapital das größte Einkommen erzielen kann, und die Wanderungsentscheidung ist abhängig von der Einkommensdifferenz zwischen zwei Regionen:

$$E\{W_0\} = \int_0^T e^{-rt} \{W_{Z,t} - W_{H,t}\} dt - K_0 \quad (3)$$

Die Wanderung verursacht Fixkosten (K_0), nicht nur in Form von Transportkosten, sondern auch durch Vermögensumschichtungen (Verluste aus dem Verkauf von Vermögen im Herkunftsland) oder durch psychische Kosten, die das Leben in einem fremden Umfeld, die Trennung von Bezugsgruppen usw. verursacht. Diese Fixkosten müssen im Zielland verdient (oder kompensiert) werden. Bei Sicherheit über die künftige Entwicklung findet eine Wanderung statt, wenn der Kapitalwert der Einkommensdifferenz die Fixkosten übersteigt.

Neben der Einkommensdifferenz zwischen Ziel- und Herkunftsregion ist die Chance, einen Arbeitsplatz zu bekommen, eine wesentliche Determinante der Wanderungsentscheidung. Die potentiellen Migranten gewichten die Einkommen daher mit der individuellen Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden ($1 - gu$). Dabei ist u die Arbeitslosenrate im Ziel- bzw. Herkunftsregion und g die individuelle Gewichtung dieser Arbeitslosenrate. Sie kann größer als Eins sein, wenn Migranten überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Darüber hinaus sind die persönlichen Nachteile einer Auswanderung zu kompensieren, d.h. Wanderungen finden erst dann statt, wenn das erwartete Einkommen in der Zielregion

ein individuell bestimmtes Vielfaches des Einkommens in der Herkunftsregion übersteigt. Dies wird durch einen Präferenzfaktor f berücksichtigt, der die nicht-finanziellen Vorteile der Herkunftsregion gegenüber der Zielregion misst. In statischer Betrachtung (d.h. ohne Zeitraumbezug) und unter Vernachlässigung der Fixkosten der Wanderung ergibt sich die berühmte Harris-Todaro-Bedingung (1970), die angibt, unter welcher Bedingung Wanderungen stattfinden:

$$W_Z(1 - g_{u_Z}) \geq W_H(1 - g_{u_H}) f \quad (4)$$

Wanderungen setzen also voraus, dass Einkommen und Beschäftigungschancen in der Zielregion insgesamt größer sind als in der Herkunftsregion und zwar um so vieles größer, dass sie die individuelle Präferenz für den bisherigen Aufenthaltsort übersteigen.

Eine wichtige Erweiterung dieses Ansatzes wurde aufgrund der Überlegung entwickelt, dass der zukünftige Einkommensverlauf unsicher ist und somit Erwartungen eine entscheidende Rolle spielen. Gehen die potentiellen Migranten davon aus, dass sich die Einkommensunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielregion angleichen werden, kommen sie zu anderen Entscheidungen als wenn sie unterstellen, dass die Einkommen auseinanderdriften. Mit Hilfe der Optionstheorie können Wanderungsentscheidungen als dynamisches Entscheidungsproblem interpretiert werden, bei dem die Verschiebung der Entscheidung einen Optionswert hat (Burda 1992). Unterstellt man eine Annäherung der Einkommen in der Herkunftsregion an die Zielregion, dann hat Warten einen positiven Effekt, so dass die Risikoaversion der Individuen (*ceteris paribus*) zu einer höheren Wanderungsschwelle führt. Im umgekehrten Fall, wenn ein Auseinanderdriften der Einkommen erwartet wird, nimmt der Optionswert negative Werte an und verringert die Schwelle, ab der Wanderungsanreize bestehen. Bei gegebener Risikoaversion kommt der Erwartungsbildung über die künftige Einkommensentwicklung daher eine große Bedeutung zu.

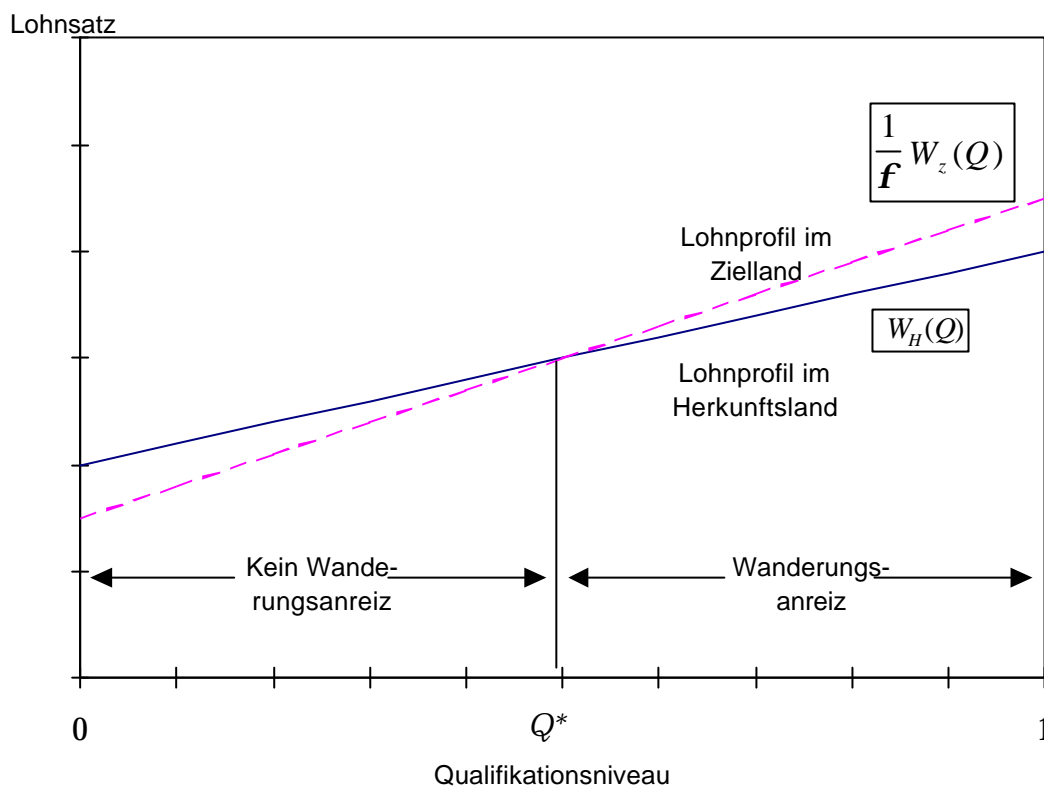
In den bisherigen Überlegungen wurde die Heterogenität der Migranten hinsichtlich ihrer Ausbildung und ihrer Qualifikation zunächst außer Acht gelassen. Sie spielt aber eine wichtige Rolle, wenn zu erklären ist, welche Bevölkerungsgruppen aus den Herkunftsländern wandern und welche Wirkungen dies auf den Arbeitsmarkt der Zielländer hat. Über die einfache Argumentation hinaus, dass der Wan-

derungsanreiz bei abweichenden Lohnstrukturen zwischen Herkunfts- und Zielland für die Gruppen am größten ist, für die sich der größte positive Unterschied in der Entlohnung ergibt, wurden von Stark (1991) die Probleme asymmetrischer Information in die Analyse einbezogen, die zu abweichenden Ergebnissen führen. Diese Argumentation wird im folgenden näher dargestellt.

Geht man zunächst von vollständiger Information der Migranten und der Arbeitgeber in den Zielländern aus, so dass beide Gruppen über die Lohnrelationen zwischen verschiedenen Qualifikationsgruppen und über die Qualifikation der Migranten voll informiert sind, dann ergibt sich das oben erwähnte Resultat: Es wandern jene Qualifikationsgruppen, für die sich eine positive Differenz zwischen dem – mit dem Präferenzfaktor f abdiskontierten – Lohn im Zielland und der Entlohnung im Herkunftsland ergibt. In Abbildung 2.1 sind dies alle Qualifikationsgruppen rechts vom Schnittpunkt Q^* . Dabei ist unterstellt, dass die Lohnstruktur des Ziellandes stärkere Unterschiede aufweist als die Lohnstruktur des Herkunftslandes und dass das abdiskontierte Lohnniveau der untersten Qualifikationsgruppe im Herkunftsland, $W_H(0)$, niedriger liegt als das entsprechende Lohnniveau im Zielland. Es sind andere Fälle vorstellbar, in denen die Lohndifferenzierung umgekehrt im Herkunftsland stärker ausgeprägt ist als im Zielland. Bei gleichen Durchschnittslöhnen wie im abgebildeten Beispiel würden dann die weniger qualifizierten Arbeitskräfte wandern und die Qualifizierteren bleiben. Außerdem kann der Präferenzfaktor zwischen den Qualifikationsgruppen variieren. Auch dies würde zu etwas anderen Ergebnissen führen, aber die Logik aus der sie abgeleitet werden, bleibt die des Grundmodells mit vollständiger Information.

Abbildung 2.1

Wanderung und Lohnstruktur



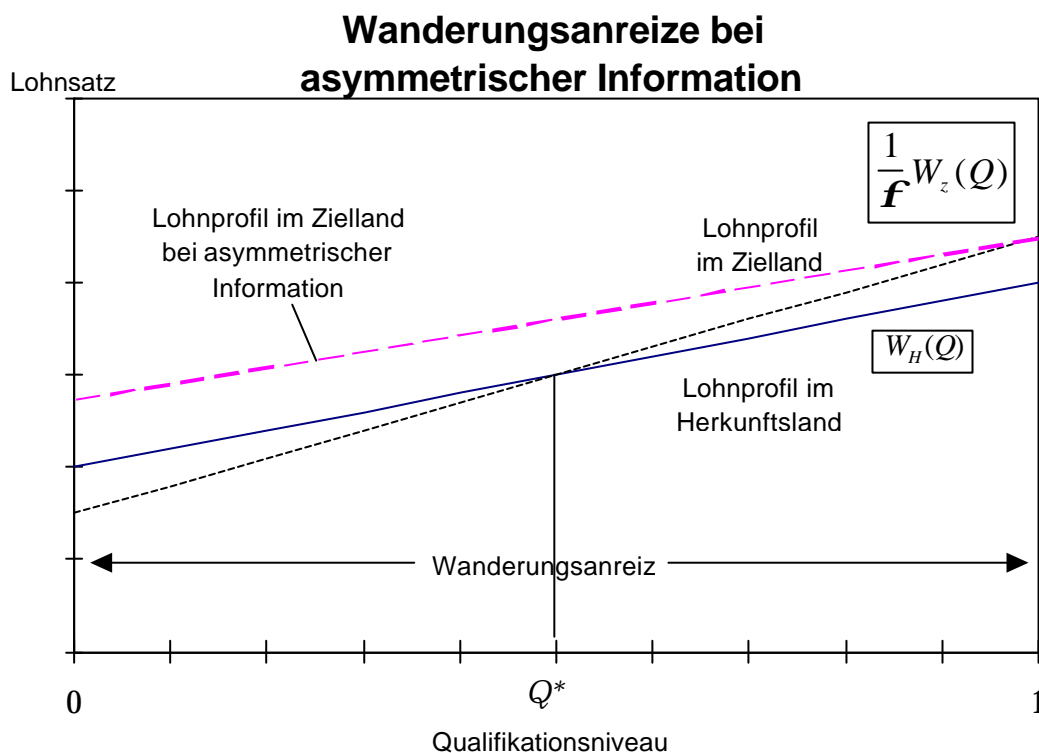
Quelle: Stark (1991: 172).

Unter der Bedingung asymmetrischer Information kennen zwar die Migranten ihr Qualifikationsniveau, die Arbeitgeber im Zielland haben hingegen keine oder nur eingeschränkte Möglichkeiten, die Qualifikation von eingewanderten Bewerbern einzuschätzen. Sie orientieren sich daher am durchschnittlichen Qualifikationsniveau der bisher eingewanderten Gruppe und entlohnen auch nach deren Durchschnittsprodukt. Im oben dargestellten Fall wandern vor allem die höchsten Qualifikationsgruppen, denn für sie besteht der stärkste Wanderungsanreiz. Damit orientiert sich die Entlohnung zunächst an dieser Gruppe und sinkt mit jedem zusätzlichen Einwanderer ab, allerdings weniger stark als bei vollständiger Information.¹

¹ Intuitiv kann dies folgendermaßen erklärt werden: Der letzte Einwanderer senkt den Qualifikationsdurchschnitt auf einen gewichteten Mittelwert zwischen seiner Qualifikation und der Durchschnittsqualifikation nach dem vorletzten Einwanderer und er erhält den Lohn, der dieser Durchschnittsqualifikation entspricht. Der Lohn passt sich daher niemals so stark an, wie wenn die Qualifikation des letzten Einwanderers bekannt gewesen wäre.

Die gepunktete Linie in Abbildung 2.2 zeigt den stilisierten Verlauf einer Lohnkurve bei asymmetrischer Information und unter der Bedingung, dass für die höchste Qualifikationsgruppe zunächst der stärkste Wanderungsanreiz besteht. Es zeigt sich, dass sich die Wanderungsanreize nicht mehr auf die höher Qualifizierten beschränken, sondern für alle Qualifikationsgruppen bestehen. Die Analyse kommt damit zu einem völlig anderen Ergebnis als unter der Annahme vollständiger Information.

Abbildung 2.2



Quelle: Stark (1991: 176).

Die Lohnkurven können – wie bereits erwähnt – ganz unterschiedliche Konstellationen annehmen. Bestehen die Wanderungsanreize zunächst vor allem für gering Qualifizierte, orientiert sich die Entlohnung an der niedrigsten Qualifikation. Damit beginnt die Lohnkurve am niedrigsten Eckpunkt der Lohnkurve des Ziellandes und nicht am höchsten. Ihre Steigung ist wiederum geringer als unter der Bedingung vollständiger Information. Damit verringern sich die Wanderungsanreize für alle höheren Qualifikationsgruppen oder heben sie sogar völlig auf, sobald die neue Lohnkurve das Lohnprofil des Herkunftslandes schneidet.

2.2 Qualifikationsspezifische Lohnstrukturen im Ost-West-Vergleich

Umfrageergebnisse über die Migrationsmotive bestätigen den dominierenden Einfluss von Lohnunterschieden auf die Migrationsentscheidungen. In einer Studie von Fassmann und Hintermann (1997: 40), die auf einer Befragung potentieller Emigranten aus den MOE-Ländern beruht, nennen über 90% der Befragten Lohn-differenzen als sehr wichtige oder wichtige Ursache für den Migrationswunsch.

Dabei ist sowohl das Niveau der Löhne, also die Höhe des Lohnunterschieds zwischen Ost und West, zu betrachten (vgl. Abschnitt 2.2.1) als auch die Entwicklungsdynamik der Lohneinkommen (vgl. Abschnitt 2.2.2). Denn nicht nur der momentane Niveauunterschied ist ausschlaggebend für die individuelle Migration-entscheidung, sondern auch die Einschätzung der Einkommensentwicklung und der Entwicklungsperspektiven auf dem heimischen Arbeitsmarkt.

Die Betrachtung der Lohnstrukturen und ihrer Entwicklungstendenzen (vgl. Abschnitt 2.2.3) zeigt in der Entlohnung nach Qualifikationsniveau bedeutende Unterschiede zwischen den Beitrittskandidaten und Deutschland. Dabei bestimmen sowohl die absoluten Lohnunterschiede nach Qualifikationen als auch die jeweiligen Positionen im Lohngefüge eines Landes den gruppenspezifischen Migration-sanreiz. Im Zusammenhang mit dem Vergleich der Lohnstrukturen soll auch die Struktur der potentiellen Arbeitsmigranten nach Bildungs- und Qualifikations-niveaus untersucht werden. Ergänzend wird schließlich ein genauerer Vergleich der Lohnstruktur nach Berufen zwischen Polen und Deutschland angestellt (vgl. Abschnitt 2.2.4), da Polen den mit Abstand größten Arbeitsmarkt hat und damit das höchste Migrationspotential unter den Ländern der ersten Beitrittsrunde aufweist.

Es sei angemerkt, dass die Lohndaten für die einzelnen Länder durch die nationalen statistischen Ämter nicht in der gleichen Tiefe und nicht immer nach den gleichen Merkmalen erhoben und ausgewertet werden. Entsprechend kann der Vergleich der Löhne nach bestimmten Merkmalen fallweise nicht für alle fünf ausgewählten Beitrittsländer erfolgen.

2.2.1 Lohnniveau

Die Lohnunterschiede zwischen den Beitrittskandidaten und Deutschland sind beträchtlich. Der Vergleich der Lohnniveaus zu laufenden Wechselkursen in USD zeigt, dass vor allem in Rumänien die Löhne äußerst niedrig sind (Tabelle 2.1). Der Durchschnittslohn in Deutschland liegt nominal beim 26-fachen des durchschnittlichen Lohnniveaus in Rumänien. Der Lohnabstand zwischen Deutschland und den anderen vier Beitrittskandidaten liegt zwischen dem Acht- und dem Zehnfachen. Damit besteht auch zwischen Rumänien und den anderen vier hier betrachteten MOE-Beitrittskandidaten ein absoluter Lohnabstand zu laufenden Wechselkursen, der bereits Anreiz für Migration aus Rumänien in diese Länder sein könnte.

Bei der Interpretation dieser Daten im Hinblick auf das zu erwartende Migrationsvolumen muss allerdings berücksichtigt werden, dass der Lohnunterschied zu Wechselkursen nur für Tagespendler relevant ist. Die Lebenshaltungskosten in Deutschland liegen weit über denen in den Herkunftsländern. Allein die Wohnungsmieten in deutschen Ballungszentren betragen ein Vielfaches der Mieten in den MOE-Ländern. Ausschließlich Tagespendler können im vollen Umfang von hohen Löhnen in Deutschland und niedrigen Lebenshaltungskosten an ihrem Wohnort profitieren. Damit sind die Lohnrelationen, wie sie in Tabelle 2.1 zum Ausdruck kommen, streng genommen nur für Grenzregionen im Westen Tschechiens und Polens von Bedeutung.

Zur Einschätzung des Migrationsanreizes für potentielle polnische und tschechische Pendler kann zusätzlich zwischen dem Lohnniveau in Ost- und Westdeutschland unterschieden werden. So konnten tschechische Arbeitskräfte im früheren Bundesgebiet 1997 im Durchschnitt 8,6 mal so viel verdienen wie in Tschechien, in den neuen Bundesländern 6,3 mal so viel. Der Lohnabstand der alten und neuen Bundesländer zu Polen betrug das 8,9 bzw. 6,6-fache (WIIW 1999; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1998).²

² Für Deutschland beziehen sich die Bruttomonatsverdienste nur auf Arbeitnehmer im Produzierenden Gewerbe sowie im Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe.

Tabelle 2.1

Monatliche Bruttolöhne im Vergleich (zu Wechselkursen von 1996)

	<i>Monatliche Löhne in USD</i>	<i>Deutschland = 100</i>	<i>Lohnabstand Deutschlands zu MOE-Staaten (D / MOE-Land)</i>
Rumänien	104	3,8	26,3
Tschechien	336	12,3	8,2
Slowakei	268	9,8	10,2
Polen	331	12,1	8,3
Ungarn	307	11,2	8,9
Deutschland	2739	100,0	1,0

Quelle: OECD (1998c).

Bei der Entscheidung dauerhaft auszuwandern werden neben dem Lohnabstand auch Unterschiede in den Lebenshaltungskosten berücksichtigt. Daher muss der Vergleich der Lohnniveaus auf der Basis von Kaufkraftparitäten vorgenommen werden. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten vermindert den Lohnabstand deutlich.

Nach Berechnungen der OECD lagen 1996 die durchschnittlichen Bruttolöhne in Deutschland, umgerechnet in USD zu Kaufkraftparitäten (KKP) um das 6,6-fache höher als in Rumänien. Im Vergleich zu Polen lagen die deutschen Löhne 1996 um das 3,9-fache, im Vergleich zu Ungarn um das 4,3-fache und im Vergleich zu Tschechien um das 3,4-fache höher. Damit ist der Anreiz, dauerhaft nach Deutschland zu emigrieren, bei weitem geringer als der Anreiz zu pendeln. Für temporäre Migranten, etwa Wochen- und Monatspendler sowie Saisonarbeitskräfte, dürfte eine hiervon abweichende Umrechnung erfolgen, wobei z.T. Unterschiede in den Lebenshaltungskosten für den Aufenthalt der temporären Migranten in Deutschland zwar ins Kalkül eingeschlossen werden, die zurückbleibende Familie jedoch zu den Lebenshaltungskosten des Ursprungslands lebt. Der relevante Lohnabstand wird sich demnach zwischen dem Lohnunterschied auf der Basis von Wechselkursen und dem Lohnunterschied auf der Basis von Kaufkraftparitäten bewegen.

Tabelle 2.2

Monatliche Bruttolöhne im Vergleich auf der Basis von Kaufkraftparitäten, 1996

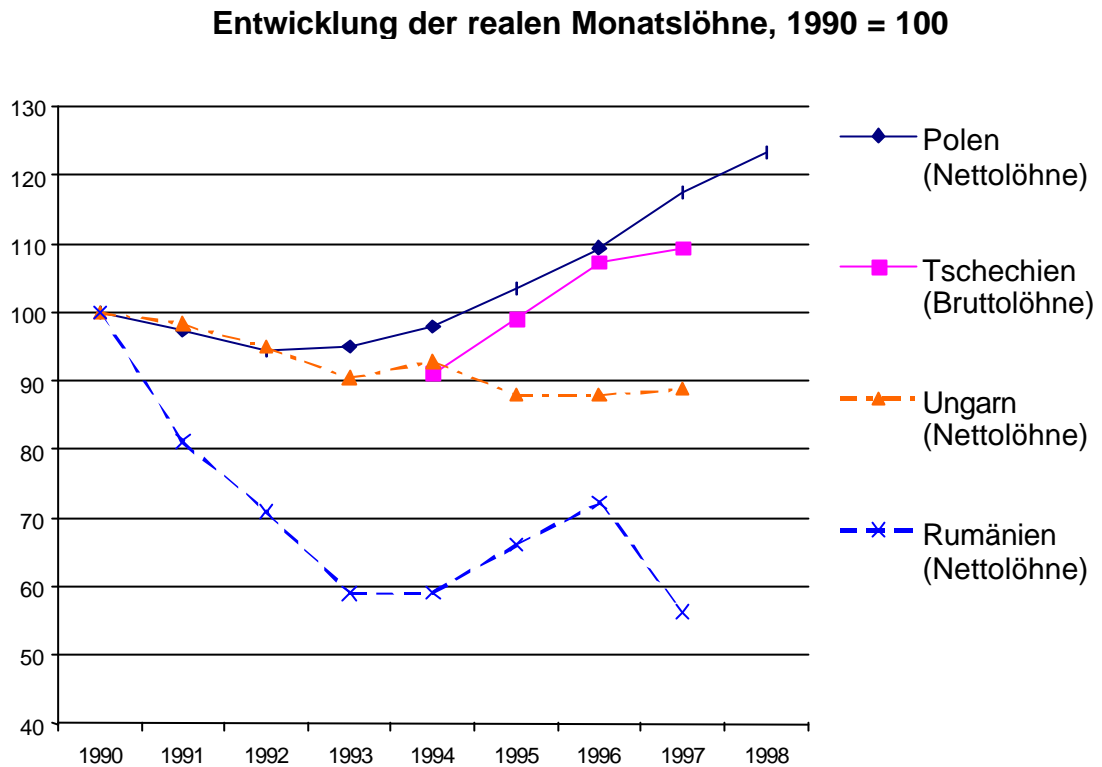
	<i>Monatliche Löhne in USD zu KKP</i>	<i>Deutschland = 100</i>	<i>Lohnabstand Deutschlands zu MOE-Staaten (D / MOE-Land)</i>
Rumänien	305	15	6,6
Tschechien	598	29,7	3,4
Slowakei	605	30,0	3,3
Polen	518	25,7	3,9
Ungarn	464	23,1	4,3
Deutschland	2011	100,0	1,0

Quelle: OECD (1998c).

2.2.2. Lohnentwicklung

Es bestehen gravierende Unterschiede in der Art und Weise, wie in den betrachteten Ländern die Transformationsprozesse bewältigt wurden. In Polen und Tschechien wurde das Ausgangsniveau der Reallöhne von 1990 mittlerweile wieder überschritten, wobei die Reallohnentwicklung in Polen eine noch größere Dynamik aufweist als in Tschechien. In Ungarn wurde trotz einer insgesamt dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung das Niveau von 1990 noch nicht wieder erreicht. Die rumänischen Löhne lagen 1997 bei nur 56% ihres Niveaus von 1990 (Abbildung 2.3). Nach Beginn der wirtschaftlichen Umwälzungsprozesse sind die Reallöhne in Rumänien weit stärker gefallen als in den anderen vier Ländern. Im Juni 1997 war der durchschnittliche Nettolohn etwa halb so hoch wie im Oktober 1990 (OECD 1998c: 120). Das niedrige Lohnniveau in Rumänien erweist sich sogar als eine häufige Ursache für Armut.

Abbildung 2.3



Quelle: nationale statistische Ämter, ifo Institut.

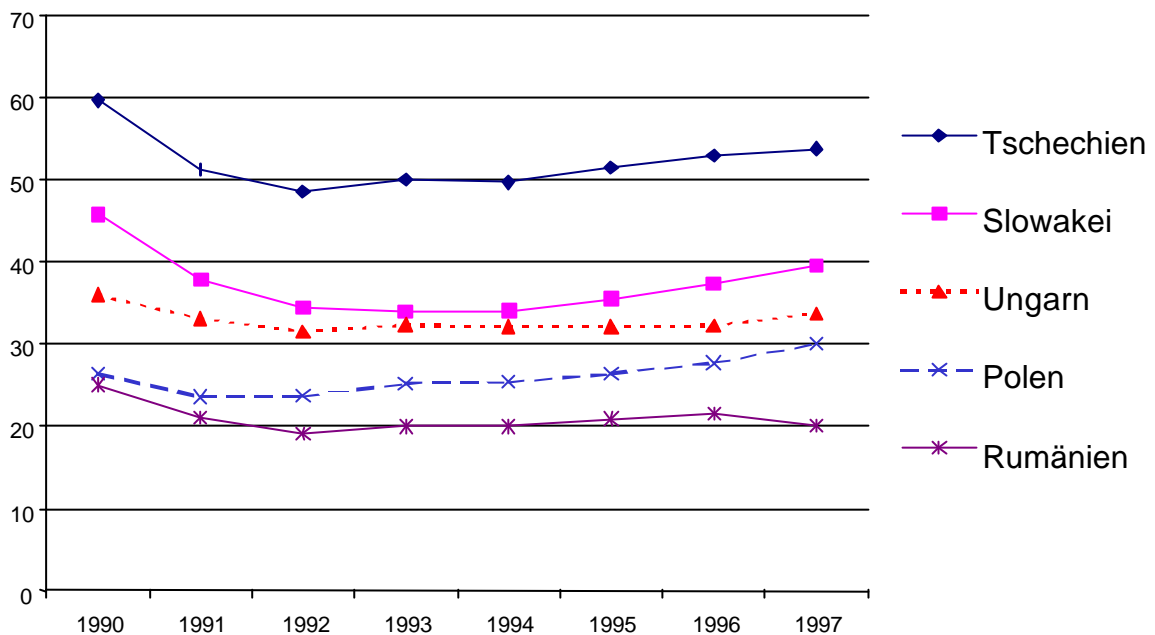
Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in Kaufkraftparitäten wider (Abbildung 2.4). Ein Vergleich mit der Entwicklung des deutschen BIP pro Kopf zeigt, dass der Tiefpunkt der transformationsspezifischen Rezession in vier der MOE-Länder 1992/1993 erreicht wurde. Seitdem setzt in Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Polen ein Aufholprozess ein. Allerdings bestehen innerhalb dieser Ländergruppe weiterhin erhebliche Niveauunterschiede und ein nennenswerter Abstand zu Deutschland. In Rumänien ist bislang keine Tendenz zur wirtschaftlichen Erholung zu beobachten.

Beide Indikatoren – sowohl die Lohnentwicklung als auch die allgemeine wirtschaftliche Dynamik im Herkunftsland – beeinflussen die Migrationsentscheidungen. Während temporäre Migrationsentscheidungen sich dabei eher an zeitpunktbezogenen Lohnunterschieden orientieren, spielen bei langfristigen Migration-

sentscheidungen die Erwartungen über die zukünftige Entwicklung eine bedeutende Rolle.

Abbildung 2.4

Entwicklung des Bruttoinlandprodukts pro Kopf in USD zu Kaufkraftparitäten, Deutschland = 100



Quelle: Rosati et al. (1998).

Die Vorausschätzung von Lohnsteigerungen in den MOE-Ländern ist mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet: Neben dem Trade-off zwischen Lohnentwicklung und Beschäftigungsentwicklung ergibt sich auch ein Trade-off zwischen Lohnsteigerungen und Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Mit dem EU-Beitritt werden die MOE-Länder die Qualität der Arbeitsbedingungen, etwa im Bereich des Arbeitsschutzes, verbessern müssen. Einerseits dürfte dies zwar die Lohnspielräume in Zukunft einengen und damit den Migrationsanreiz aufrechterhalten. Andererseits dürften verbesserte Arbeitsbedingungen aber zugleich den Migrationsanreiz senken, denn auch bessere Arbeitsbedingungen zählen zu den wichtigen Wandermotiven (Fassmann/Hintermann 1997).

Die Lohnspielräume werden nicht zuletzt durch die Entwicklung der Arbeitsproduktivität bestimmt. Die Arbeitsproduktivität in der Industrie ist in den letzten Jah-

ren in allen Ländern stärker gestiegen als die realen Löhne gestiegen (Tabelle 2.3). Dies bedeutet für die jeweilige Volkswirtschaft im Durchschnitt sinkende reale Lohnstückkosten.

Tabelle 2.3

**Veränderung der Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe,
in % p.a.**

	1994	1995	1996	1997
Tschechien	5,3	11,1	8,3	9,2
Polen	14,3	7,2	10,1	12,5
Ungarn	19,9	11,1	6,2	15,2
Slowakei	7,3	7,8	3,8	6,5
Rumänien	10,2	21,6	4,2	-1,5

Quelle: WIIW, Handbook of Statistics 1999.

Allerdings wird die internationale Wettbewerbsposition auf der Kostenseite maßgeblich durch die Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten und der Wechselkurse bestimmt. Entgegen der Verbesserung der realen Lohnstückkosten in nationaler Währung sind die Lohnstückkosten in einheitlicher Währung nach Berechnungen der OECD in den letzten Jahren lediglich in Ungarn gesunken, in Polen und Tschechien hingegen gestiegen (Tabelle 2.4). Das Niveau der Lohnstückkosten in den ost- und mitteleuropäischen Ländern liegt weiterhin weit unter dem Niveau von Deutschland oder Österreich. So zeigt ein Vergleich in Kaufkraftparitäten, dass das Niveau der Lohnstückkosten 1997 in Tschechien bei etwa 30% des österreichischen Niveaus lag, in Ungarn waren es 37%, in Polen 45%, in der Slowakei 27% und in Rumänien 25% (Rosati et al. 1998).

Tabelle 2.4

**Entwicklung der Lohnstückkosten in der Industrie,
1995 = 100 (in einheitlicher Währung)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tschechien	96,9	100	108,8	107,9	119,9	119,2
Polen	84,2	100	102,7	102,3	110,0	126,4
Ungarn	122,7	100	92,8	92,0	86,4	89,3

Quelle: OECD, Economic Outlook 1999.

Auch unter der Annahme, dass langfristig höhere Lohnsteigerungen realisiert werden als in Deutschland, wird der Anpassungsprozess an das deutsche Lohnniveau bzw. an einen Lohnniveauunterschied, der unter den Migrationskosten liegt, geraume Zeit erfordern.

2.2.3 Lohnstruktur

Die Einkommensdisparitäten haben in allen Ländern seit dem Beginn der Transformation zugenommen. Die stärkste Lohnspreizung im Vergleich der vier MOE-Länder (ohne Rumänien) besteht in Ungarn – dies ist zum Teil auf den hohen Anteil an ausländischen Direktinvestitionen zurückzuführen. Aber auch in Polen und Tschechien sind die Einkommen breiter gestreut als in Deutschland (OECD 1998b: 84). In Rumänien nehmen die Lohndisparitäten zu, insbesondere innerhalb des privaten Sektors.

Es ist zu klären, inwieweit die Lohndisparitäten Unterschiede im Bildungsniveau widerspiegeln, so dass sie einen Hinweis auf unterschiedliche Renditen von Humankapitalinvestitionen geben, bzw. inwieweit sie durch die dynamische Entwicklung einzelner Branchen oder auch durch Lohnrigiditäten bestimmt werden. Im Mittelpunkt steht schließlich die Frage, für welche Arbeitnehmergruppen der Migrationsanreiz eher höher oder eher niedriger ist. Grundsätzlich ist der Migrationsanreiz für jene Qualifikationsgruppen am höchsten, bei denen ceteris paribus der Lohnunterschied zwischen Ost und West am größten ist. Zudem beeinflusst

die individuelle Position im Lohngefüge des heimischen Arbeitsmarktes die Migrationsentscheidung soweit relativer Reichtum und die soziale Stellung in der Gesellschaft in die Bewertung der Migrationsvor- und -nachteile einfließen. Der Migrationsanreiz wird bei einem gegebenen Lohnunterschied durch einen mit der Migration einhergehenden relativen sozialen Abstieg im Zielland geschmälert.

Ein hoher Bildungsstand bzw. eine höhere Qualifikation schlägt sich auch in den hier betrachteten drei MOE-Ländern in den Löhnen nieder. Die Differenzierung der Löhne nach dem Bildungsniveau ist in Ungarn und Tschechien dabei etwas stärker ausgeprägt als in Deutschland.³

Tabelle 2.5

**Lohnunterschiede nach Bildungsniveau der 25–64-jährigen
(Sekundarstufe II = 100), 1996**

	<i>Unter Sekundarstufe II</i>		<i>Sekundarstufe II</i>		<i>Tertiär, Universitäts- abschluss</i>	
	<i>25–64- Jährig</i>	<i>30–44- Jährig</i>	<i>25–64- Jährig</i>	<i>30–44- Jährig</i>	<i>25–64- Jährig</i>	<i>30–44- Jährig</i>
Deutschland	76	81	100	100	158	153
Tschechien	67	66	100	100	161	162
Ungarn	72	72	100	100	169	162

Quelle: OECD (1998e: 358).

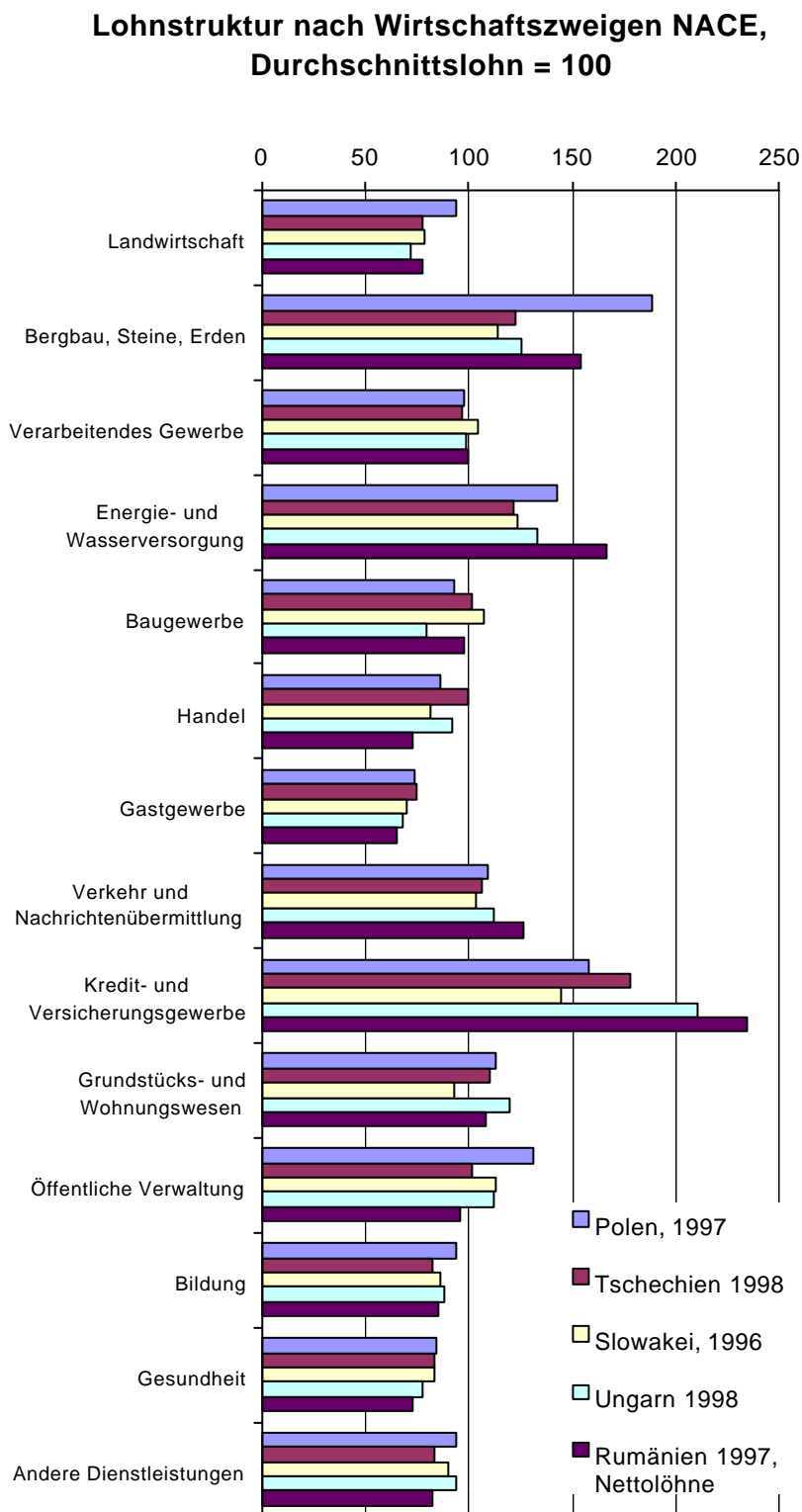
Zudem nimmt in Ungarn die Lohnspreizung im Verlauf des Erwerbslebens stärker zu als in Deutschland. Dies gilt insbesondere für die Lohnentwicklung von Hochschulabsolventen (Tabelle 2.5). Der Lohnabstand von Männern mit Universitätsabschluss zu Absolventen der Sekundarstufe II ist weit höher als in Deutschland. Die Löhne von Frauen mit niedrigem Bildungsabschluss weichen hingegen stärker nach unten ab.

³ Die Lohn disparitäten nach dem Bildungsniveau in Ungarn ließen sich Mitte der 90er Jahre mit der Situation in Portugal und Irland vergleichen (OECD 1997: 83f.).

Ein weiteres wichtiges Merkmal der Lohnstrukturen in den MOE-Ländern sind die traditionell hohen Löhne in altindustriellen Sektoren, die heute als Krisenbranchen anzusehen sind (Abbildung 2.5). Zwar nehmen die Löhne in diesen Sektoren nur unterdurchschnittlich zu, dennoch verharren sie auf einem vergleichsweise hohen Niveau. So sind beispielsweise die Löhne im Bergbau und in der Wasser- und Energieversorgung in allen hier betrachteten Ländern – insbesondere in Polen und Rumänien – überdurchschnittlich hoch. Die Löhne im Verarbeitenden Gewerbe lagen in allen Ländern in etwa auf dem Durchschnittsniveau oder leicht darunter. Weit überdurchschnittlich waren die Löhne im Bankensektor. In Rumänien lagen sie um das 2,3fache über dem Durchschnittslohn, in Ungarn etwas über dem Zweifachen und in Tschechien rund beim 1,8-fachen. In Deutschland ist der Unterschied im Lohnniveau zwischen dem verarbeitenden Gewerbe und der Kreditwirtschaft weit geringer als in den ost- und mitteleuropäischen Ländern. Dies kann nicht nur auf Unterschiede in der Beschäftigtenstruktur zurückgeführt werden. Allerdings war der branchenbezogene Lohnunterschied 1995 in den neuen Bundesländern mit 20% weit größer als in den alten Bundesländern – hier verdienten Arbeitnehmer im Kreditgewerbe nur rund 3% mehr als im Verarbeitenden Gewerbe (siehe Gehalts- und Lohnstrukturerhebung, Statistisches Bundesamt, Löhne und Gehälter, FS 16, Heft 1.95). Auffällig ist weiterhin in allen fünf MOE-Ländern das unterdurchschnittliche Lohnniveau im Bildungs- und Gesundheitssektor.⁴ Generell werden in den Dienstleistungssektoren mit Ausnahme des Kredit- und Versicherungsgewerbes, des Grundstück- und Wohnungswesens und z.T. der öffentlichen Verwaltung relativ niedrige Löhne gezahlt.

⁴ Es sei angemerkt, dass die Lohnstrukturen nach Wirtschaftszweigen nur begrenzt miteinander vergleichbar sind, da die Beschäftigtenstruktur in den jeweiligen Wirtschaftszweigen voneinander abweicht.

Abbildung 2.5



Quelle: Nationale statistische Ämter, ifo Institut.

In Rumänien wurden 1996 in Staatsbetrieben und staatlich kontrollierten Betrieben (Régies Autonomes) höhere Löhne gezahlt als in privaten Unternehmen. Dies gilt – wie in anderen Ländern – zwar insbesondere für den Bergbau und die Wasser- und Energieversorgung (hier lagen die Löhne in privaten Unternehmen bei zwei Drittel des Lohnniveaus in Staatsbetrieben). Ähnliches lässt sich aber auch im Handel und in der Tourismusindustrie beobachten (hier lagen die Löhne in privaten Unternehmen bei 78% des Niveaus in staatlichen Unternehmen) sowie im Bildungssektor (77%). Nur in der Immobilienwirtschaft waren die Löhne in privaten Unternehmen höher als in Staatsbetrieben. Ein Vergleich nach Berufen zeigt, dass der Lohnunterschied zwischen privaten und staatlichen Unternehmen bei Managern und Akademikern sowie bei Technikern und Büroangestellten 1996 nicht so ausgeprägt war, während die Löhne für Arbeiter – sowohl für Facharbeiter als auch für ungelernete Arbeiter – in Staatsbetrieben im Durchschnitt zwischen 13% und 17% über denen in privaten Unternehmen lagen. Im Rahmen umfassender Reformen, die 1997 beschlossen wurden, wurde auch eine restriktive Lohnpolitik in den Staatsbetrieben und den „Régies Autonomes“ verfolgt. Allerdings folgte eine tiefe Rezession mit einem starken Rückgang von Produktion, Löhnen und Beschäftigung, verursacht durch weit überfällige Restrukturierungen in der rumänischen Wirtschaft. Der Transformationsprozess in Rumänien bleibt noch weit hinter dem der anderen vier Länder zurück. Die Anpassung der Löhne an westeuropäische Lohnrelationen scheint schneller voranzuschreiten als die strukturelle Anpassung der Beschäftigung (OECD 1998c: 171). Es ist allerdings abzusehen, dass sich die Lohn- und Beschäftigtenstruktur in Rumänien noch tiefgreifenden Veränderungen unterziehen werden, da bedeutende transformationsbedingte Anpassungsprozesse noch nicht abgeschlossen sind bzw. noch bevorstehen.

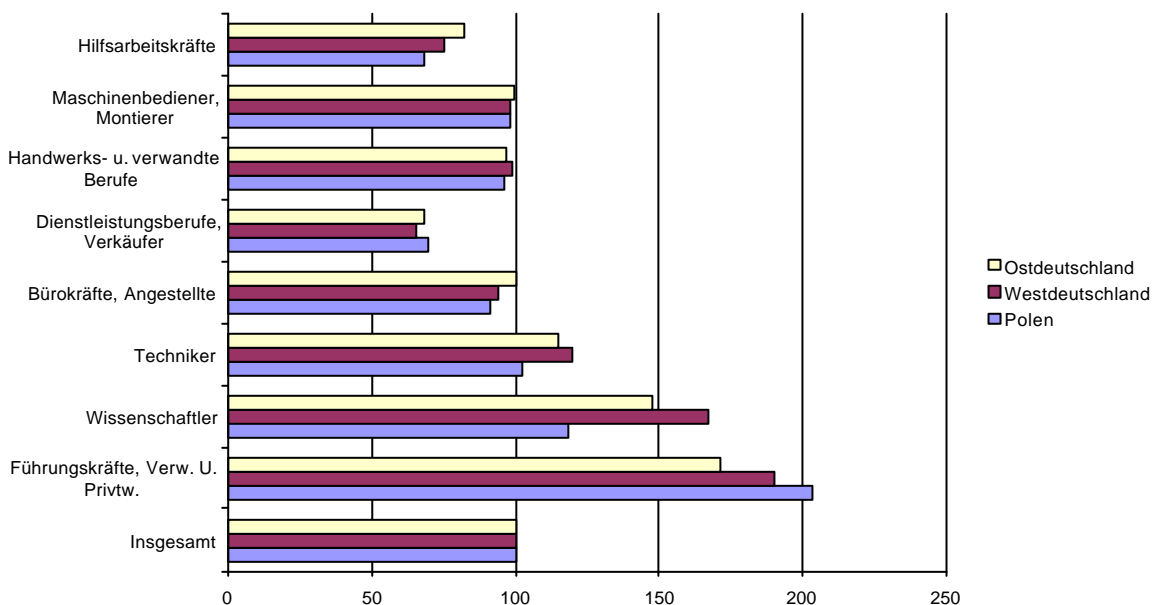
2.2.4 Lohnstruktur nach Berufen in Polen im Vergleich zu Deutschland – eine vertiefte Analyse

Für Polen und Deutschland liegen vergleichbare Lohndaten nach der internationalen Standardklassifikation für Berufe (ISCO 88) für die Jahre 1995/96 vor. Dies erlaubt einen direkteren Vergleich der beruflichen Lohnstrukturen und damit genauere Aussagen über die relative Position der Berufsgruppen. Die ISCO-88 gliedert die Berufe – anders als die deutsche Berufsklassifikation – im wesentlichen nach dem Qualifikationsniveau der beruflichen Tätigkeiten.

Die polnische Lohnstruktur unterscheidet sich von der west- und ostdeutschen Lohnstruktur insbesondere an beiden Enden der Berufs- bzw. Qualifikationsskala (Abbildung 2.6): Sowohl in der obersten als auch in der untersten Gruppe sind die Abweichung vom Durchschnitt in Polen stärker ausgeprägt. Einfache Tätigkeiten im Bergbau, in der Bauwirtschaft, im Verarbeitendem Gewerbe sowie im Transportgewerbe werden ebenso wie einfache Dienstleistungen schlechter entlohnt. Das relative Verdienstniveau von polnischen Führungskräften ist hingegen in Polen weit höher als in Deutschland. Die Löhne bei den handwerklichen Berufen, den Maschinenbedienern und Montierern liegen sowohl in Deutschland als auch in Polen in etwa auf dem durchschnittlichen Lohnniveau. Große Unterschiede hingegen sind bei den Wissenschaftlern und Technikern festzustellen, hier ist das relative Verdienstniveau in Polen geringer als in beiden Teilen Deutschlands, der Abstand zu Westdeutschland ist dabei noch größer.

Abbildung 2.6

**Lohnstruktur nach Berufen (ISCO) in Polen und Deutschland, 1995/96,
Durchschnittslohn=100**



Quelle: Statistical Yearbook of Poland; Eurostat; ifo Institut.

Eine genauere Betrachtung der Berufskategorien „Wissenschaftler“ (professionals) und „Techniker“ (technicians and associate professionals) zeigt, dass sich

ein Teil der geringeren Lohndifferenzierung dieser Berufsgruppen in Polen im Vergleich zu Deutschland durch das entschieden niedrigere relative Gehaltsniveau im Bildungsbereich erklärt (Abbildung 2.7).⁵ Naturwissenschaftler und Ingenieure erreichen hingegen ein ähnliches relatives Lohnniveau wie in Deutschland. Dies gilt auch für technische Assistenzberufe.

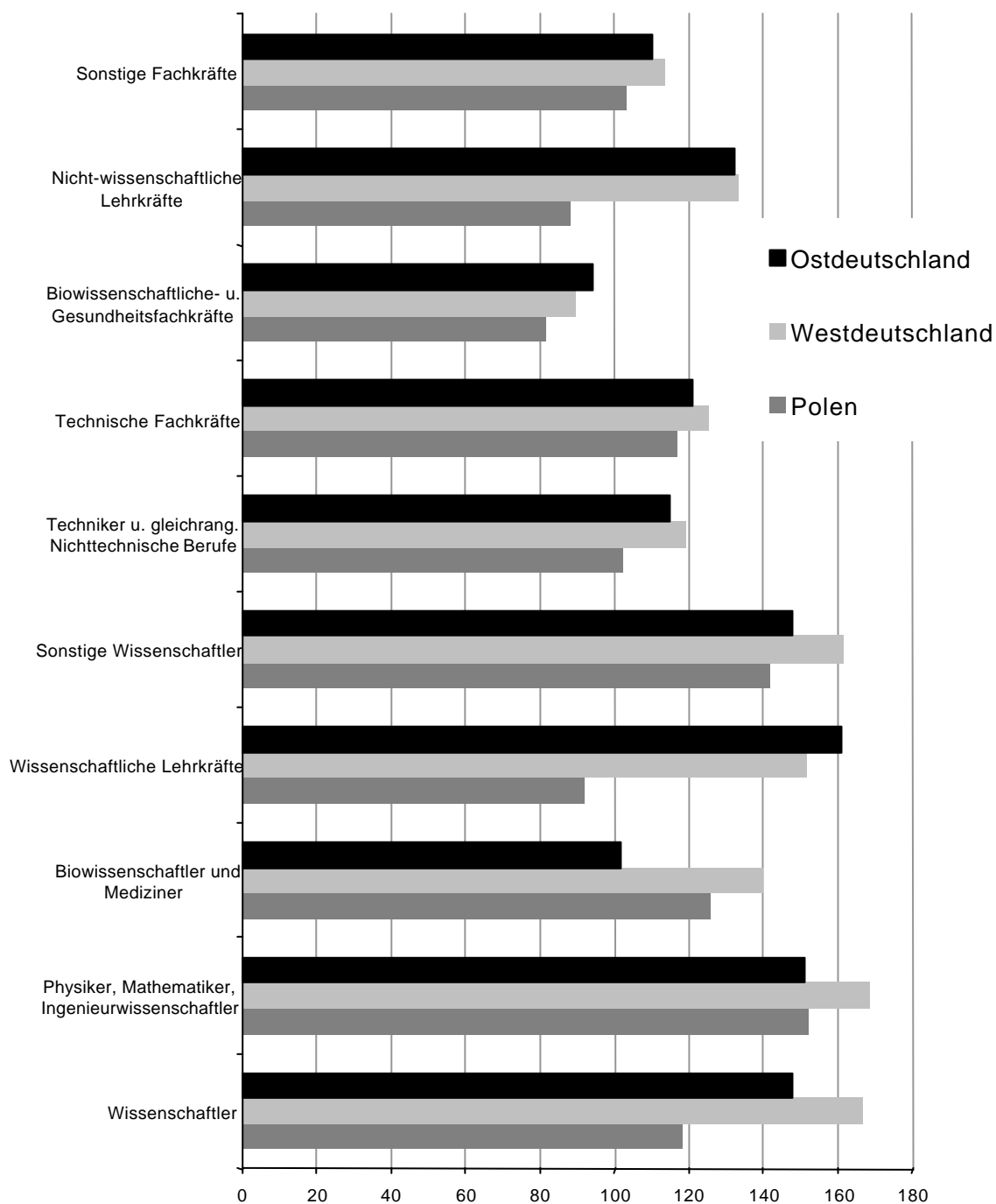
Insgesamt kann festgehalten werden, dass auch in Polen die Lohnrelationen teilweise noch vom Einfluss staatlicher Lohnsetzung geprägt sind, was zu relativ niedrigen Löhnen in Bildungs- und Gesundheitsberufen geführt hat. In den Berufen, die hauptsächlich von privaten Unternehmen nachgefragt werden, entspricht die relative Entlohnung hingegen weitgehend den westlichen Verhältnissen. Insbesondere in den für die Wachstumserfolge bedeutsamen Management- und Wissenschaftsberufen bestehen zum Teil sogar ausgeprägtere Lohnabstände zum Durchschnittslohn. Damit trägt der Arbeitsmarkt der relativen Knappheit dieser Qualifikationen Rechnung.

Der absolute Lohnabstand zwischen Polen und den alten Bundesländern liegt für Wissenschaftler und „Techniker“ überdurchschnittlich hoch und beträgt mit Ausnahme der Lehrkräfte etwas mehr als das Vierfache (Tabelle 2.6). Neben den Wissenschaftlern und Technikern werden einige Handwerksberufe (z.B. im Bereich der Präzisionstechnik) in den alten Bundesländern im Vergleich zu Polen weit überdurchschnittlich entlohnt. Der Vergleich mit den Löhnen in den neuen Bundesländern ergibt ein etwas anderes Bild. Hier weicht der Lohnabstand zu Polen unter den Wissenschaftlern und Technikern weniger stark nach oben vom Durchschnitt ab als in den alten Bundesländern, dafür ist der Lohnabstand für einige Dienstleistungsberufe mit mittlerem und niedrigem Qualifikationsniveau höher (hier liegt er zwischen dem 3- und 3,3-fachen). Der Lohnabstand zwischen

⁵ Zur Berufsgruppe der „Wissenschaftler“ zählen Berufe wie beispielsweise Chemiker, Mathematiker, Programmierer, Ingenieure, Architekten, Ärzte, Lehrkräfte, Volks- und Betriebswirte, Juristen, Psychologen. Die Berufsgruppe der „Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe“ umfasst Berufe, die zwar ein hohes Ausbildungsniveau, aber in der Regel keinen Universitätsabschluss voraussetzen, wie zum Beispiel Bautechniker, Fernmeldetechniker, medizinische Assistenten, Augenoptiker, Krankenschwester, Volksschullehrer, Immobilienmakler, Finanz- und Verkaufsfachkräfte, Verwaltungsfachkräfte, sozialpflegerische Berufe.

Abbildung 2.7

Lohnstruktur nach Berufen in den oberen Qualifikationsstufen in Polen und Deutschland 1995/1996, Durchschnittslohn = 100



Quelle: Statistical Yearbook of Poland; Eurostat; ifo Institut.

Tabelle 2.6

**Lohnniveau nach Berufen in Westdeutschland und Ostdeutschland
im Vergleich zu Polen (Polen = 1), 1995/96**

	Lohnrelationen, Vergleich in DM zu Wechselkursen		Lohnrelationen, Vergleich in USD zu KKP	
	West-D / Polen	Ost-D / Polen	West-D / Polen	Ost-D / Polen
Insgesamt	10,1	7,3	3,8	2,7
Führungskräfte (Priv. und öff. Verwaltung)	9,4	6,2	3,5	2,3
Wissenschaftler	14,2	9,1	5,3	3,4
Physiker, Mathematiker und Ingenieurwissenschaftler	11,2	7,3	4,2	2,7
Biowissenschaftler und Mediziner	11,2	5,9	4,2	2,2
Wissenschaftliche Lehrkräfte	16,7	12,8	6,2	4,8
Sonstige Wissenschaftler u. verwandte Berufe	11,5	7,6	4,3	2,9
Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe	11,8	8,2	4,4	3,1
Technische Fachkräfte	10,8	7,6	4,0	2,8
Biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte	11,1	8,5	4,2	3,2
Nicht-wissenschaftliche Lehrkräfte	15,3	11,0	5,7	4,1
Sonstige Fachkräfte (mittlere Qualifikationsebene)	11,1	7,8	4,1	2,9
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	10,4	8,0	3,9	3,0
Büroangestellte ohne Kundenkontakt	10,5	8,2	3,9	3,1
Büroangestellte mit Kundenkontakt	6,9	5,4	2,6	2,0
Dienstleistungsberufe, Verkäufer in Geschäften und auf Märkten	9,5	7,2	3,6	2,7
Personenbezogene Dienstleistungen und Sicherheitsbedienstete	11,8	7,9	4,4	3,0
Modelle, Verkäufer und Vorführer	10,6	8,1	3,9	3,0
Handwerks- und verwandte Berufe	10,4	7,4	3,9	2,7
Mineralgewinnungs- und Bauberufe	9,2	6,6	3,4	2,5
Metalarbeiter, Mechaniker und verwandte Berufe	9,8	6,7	3,7	2,5
Präzisionsarbeiter, Kunsthandwerker, Drucker und verwandte Berufe	12,2	8,6	4,6	3,2
Sonstige Handwerks- und verwandte Berufe	12,7	8,6	4,7	3,2
Anlagen- und Maschinenbediener sowie Montierer	10,1	7,4	3,8	2,8
Bediener stationärer und verwandter Anlagen	10,0	7,2	3,8	2,7
Maschinenbediener und Montierer	10,0	6,7	3,7	2,5
Fahrzeugführer und Bediener mobiler Anlagen	10,4	8,0	3,9	3,0
Hilfsarbeitskräfte	11,1	8,8	4,1	3,3
Verkaufs- und Dienstleistungsfachkräfte	10,2	8,8	3,8	3,3
Hilfsarbeiter im Bergbau und Baugewerbe	9,5	7,6	3,6	2,8

Quelle: Statistical Yearbook of Poland, Eurostat; OECD; Berechnungen des ifo Instituts.
(W-D = Westdeutschland; O-D = Ostdeutschland)

Polen und den neuen Bundesländern ist dabei insgesamt niedriger als zwischen Polen und dem früheren Bundesgebiet.

Die Lohnunterschiede zu Wechselkursen von 1996 geben einen Hinweis auf den Anreiz zu pendeln, wobei für Tagespendler hauptsächlich der Vergleich mit dem ostdeutschen Lohnniveau relevant ist. Die Lohnunterschiede nach den wichtigsten Berufsgruppen variieren – mit der Ausnahme von Lehrkräften – zwischen dem Fünffachen und dem Neunfachen.

Die Relevanz von Vergleichen, wie sie in Tabelle 2.6 angestellt werden, wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass ausländische Arbeitskräfte in Deutschland meist unterhalb ihres Qualifikationsniveaus eingesetzt werden (Schulz 1999, Kammerer 1997, Fassmann et al. 1999). Nach dem heutigen Beschäftigungsmuster von mittel- und osteuropäischen Arbeitskräften in Deutschland finden auch Arbeitskräfte mit einem höheren oder hohen Qualifikationsniveau häufig nur eine Beschäftigung im Bereich der einfachen Dienstleistungen.

Ein Vergleich der Löhne für polnische Wissenschaftler und Techniker sowie nichttechnische Fachkräfte mit dem Lohnniveau für einfache Dienstleistungen in Westdeutschland auf der Basis von Kaufkraftparitäten zeigt, dass der Niveauunterschied auf dieser Basis nicht das Vier- bis Fünffache beträgt, sondern etwa das 1,5- bis 2,8-fache. Polnische Arbeitskräfte, die einen handwerklichen oder handwerksähnlichen Beruf erlernt haben, aber in Deutschland nur eine Anstellung als Hilfsarbeiter finden, verdienen in Westdeutschland dreimal so viel und in Ostdeutschland doppelt so viel wie in Polen. Der Migrationsanreiz, insbesondere nach Westdeutschland, dürfte für diese Berufsgruppen so gesehen zwar immer noch gegeben sein, aber doch erheblich geschmälert werden. Die jeweils relevanten Lohnrelationen dürften sich derzeit zwischen den beiden Extremen – Beschäftigung mit gleichwertigem Tätigkeitsniveau bzw. im gleichen Beruf versus Beschäftigung in Tätigkeiten mit niedrigstem Qualifikationsniveau – bewegen. Für temporäre Migranten und Pendler liegen die relevanten Lohnunterschiede weit höher: Auf der Basis von Wechselkursen können etwa polnische Handwerker auch bei einer Anstellung als Hilfsarbeiter in Deutschland immerhin rund das Sechsfache verdienen.

Ein häufiges Motiv für die Arbeitsplatzsuche im Ausland ist die (langfristige) Verbesserung der Karrierechancen. Nach der Befragung von Fassmann und Hintermann (1997) stellen bessere Karrierechancen für die Mehrheit der migrationsbereiten Ungarn, für die Hälfte der befragten Polen und für über 40% der befragten wanderungsbereiten Tschechen und Slowaken ein wichtiges oder sehr wichtiges Migrationsmotiv dar. Auch den Weiterbildungsmöglichkeiten während eines Auslandsaufenthalts wird von vielen potentiellen ost- und mitteleuropäischen Migrantinnen ein sehr hoher Stellenwert beigemessen. Demnach kann vermutet werden, dass der Wunsch nach temporärer Migration ausgeprägt ist, insbesondere dann, wenn im Falle einer dauerhaften Migration berufliche Abstiege in Kauf genommen werden müssen.

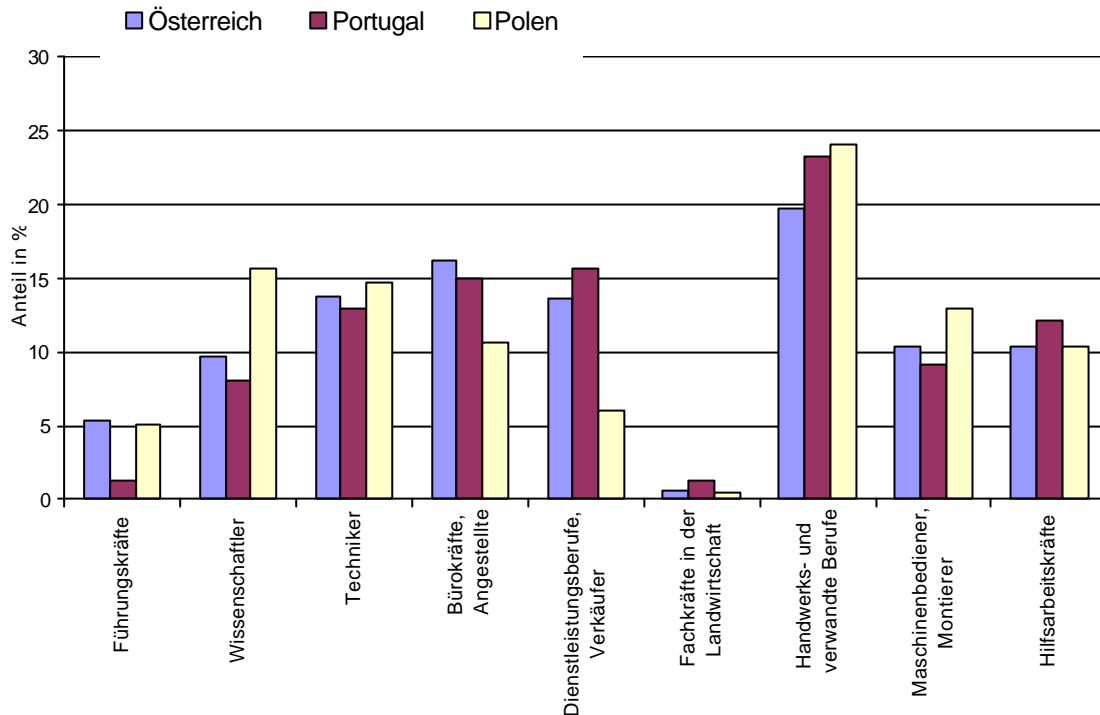
Im Übrigen werden sich mit der vollzogenen EU-Osterweiterung auch die rechtlichen Zugangsbedingungen für viele Teilarbeitsmärkte ändern. Unter den heutigen Bedingungen haben beispielsweise ost- und mitteleuropäische Handwerker keine Chancen auf eine Anerkennung ihrer Ausbildung. Für EU-Bürger hingegen stellt die Anerkennung bei ausreichender Berufserfahrung häufig kein Problem dar. Es ist zu vermuten, dass bei verbesserten Zugangsbedingungen auf vielen Teilarbeitsmärkten der Anreiz zur Migration bei den betroffenen Berufsgruppen steigen wird.

Ein Vergleich der Berufsstruktur der Arbeitnehmer zwischen Polen und Österreich sowie zwischen Polen und Portugal als einem früheren klassischen Auswanderungsland⁶ zeigt, dass in Polen der Anteil der Techniker und vor allem der Handwerker, Maschinenbediener und Montierer hoch ist (Abbildung 2.8). Der Anteil der Wissenschaftler ist in Polen zwar weit höher als in den anderen beiden Ländern, hier wird der Vergleich jedoch dadurch eingeschränkt, dass in Abbildung 2.8 nur Arbeitnehmer, aber nicht Selbständige erfasst sind. Zugleich sind in den nächsten Jahren bedeutende Verschiebungen in der Beschäftigtenstruktur in Richtung Dienstleistungsberufe zu vermuten.

⁶ Für Deutschland stehen entsprechende Vergleichsdaten nicht zur Verfügung.

Abbildung 2.8

Beschäftigtenstruktur nach Berufen (ISCO) in Österreich, Portugal und Polen 1996



Quelle: Eurostat 1997, Erhebung über Arbeitskräfte; Statistical Yearbook of Poland.

Es bleibt anzumerken, dass zugleich auch der Frauenanteil unter den Wissenschaftlern und Technikern in Polen hoch ist (Tabelle 2.7). Dies ist für die Migrationsstruktur insofern bedeutsam, als die Arbeitskräftewanderungen der Vergangenheit gezeigt hat, dass vor allem Männer nach Deutschland und anderen EU-Ländern emigrieren. Aufgrund des durchschnittlich höheren Bildungsniveaus von Frauen in den MOE-Ländern mag sich das Geschlechterverhältnis unter den Arbeitsmigranten zwar etwas verschieben. Der Migrationsanreiz unter den Männern dürfte aber dennoch größer sein, da auch in den mittel- und osteuropäischen Ländern ein traditionelles Rollenverständnis vorherrscht.

Tabelle 2.7

Beschäftigungsstruktur nach Berufen in Polen 1996, in %

	<i>Insgesamt</i>	<i>Männer</i>	<i>Frauen</i>
Führungskräfte (Verw. U. Priv.)	5,1	5,7	4,6
Wissenschaftler	15,7	10,2	21,9
Techniker	14,7	9,5	20,3
Bürokräfte, Angestellte	10,7	4,7	17,2
Dienstleistungsberufe, Verkäufer	6,0	3,5	8,7
Fachkräfte in der Landwirtschaft	0,5	0,7	0,2
Handwerks- und verwandte Berufe	24,1	37,5	9,5
Maschinenbediener, Montierer	12,9	20,2	4,9
Hilfsarbeitskräfte	10,3	8,0	12,7
Insgesamt	100	100	100

Quelle: Statistisches Jahrbuch für Polen 1998.

Generell ist zu erwarten, dass sich die Struktur der aus den MOE-Ländern zuwandernden Arbeitskräfte nach dem Qualifikationsniveau grundlegend von der der Immigranten aus den südeuropäischen Ländern unterscheiden wird. Hierfür spricht schon die gegenwärtige Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte. Die Betrachtung der Lohnstruktur nach Bildungsniveaus lässt jedoch vermuten, dass zumindest für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Tschechien und Ungarn der Anreiz, in Deutschland eine Arbeit zu suchen, nicht besonders stark sein dürfte. Allerdings kann es in dieser Hinsicht durchaus große Unterschiede nach einzelnen Berufen geben. Diese Vermutung legt die detailliertere Analyse der Lohnstruktur nach Berufen für Polen nahe. Zudem lässt die Struktur tschechischer Arbeitskräfte, die einen Zweitjob ausüben, darauf schließen, dass der Wunsch, das Einkommen zu erhöhen, mit dem Bildungsniveau steigt. So verfügt immerhin ein Viertel der Arbeitnehmer mit einem Zweitjob über einen Universitätsabschluss. Weiterhin lässt sich eine Konzentration der Arbeitskräfte mit einem Zweitjob unter Wissenschaftlern und Technikern beobachten (Statistical Yearbook of the Czech Republic 1998).

Es ist kaum zu erwarten, dass die Arbeitskräfte nach Deutschland immigrieren werden, die in Branchen mit weit überdurchschnittlich hohem Lohnniveau beschäftigt sind. Vielmehr dürfte sich bei einem fortgesetzten massiven Beschäftigungsabbau in den Krisenbranchen das Migrationspotential unter den Arbeitskräften aus diesen Bereichen erhöhen. Das relativ niedrige Lohnniveau innerhalb des Bildungs- und Gesundheitssektors könnte zu einem verstärkten Migrationsanreiz unter den Arbeitskräften aus diesen Sektoren führen. Der Migrationsanreiz für Arbeitskräfte aus dem Gesundheitssektor dürfte dabei höher liegen, da hier häufiger die Möglichkeit besteht, innerhalb des gleichen Sektors – wenngleich meist zu niedrigeren Einstufungsbedingungen – eine Tätigkeit in Deutschland aufzunehmen.

2.3 Beschäftigungschancen und -risiken nach Berufen, Sektoren und Regionen

Die Inanspruchnahme der Arbeitnehmer-Freizügigkeit innerhalb der EU ist eng an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gebunden. Wanderungen in der erweiterten Union sind daher nur für Personen zu erwarten, die zumindest die Chance auf einen Job im Zielland haben. Dies lässt die Beschäftigungssituation in Deutschland zu einem wichtigen Engpassfaktor werden, den die Personen mit Zuwanderungsabsichten überwinden müssen. Neben den Löhnen muss ihre berufliche Qualifikation den Anforderungen der Arbeitsnachfrage entsprechen.

Im folgenden Abschnitt werden daher migrationsrelevante Merkmale sowohl des deutschen Arbeitsmarktes als auch der Arbeitsmärkte in den ausgewählten Beitrittsländern dargestellt. Darüber hinaus wird auf die Beschäftigungssituation in den Grenzregionen von Polen und Tschechien zu Deutschland eingegangen.

2.3.1 Arbeitsmarktlage und sektorale Entwicklung

a) Bundesrepublik Deutschland

Nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit ging die Arbeitskräftenachfrage zwischen den Jahren 1992 und 1998 in Westdeutschland um 1,5 Mil-

tionen und in Ostdeutschland um fast 0,7 Millionen Personen zurück (Tabelle 2.8)⁷. Da der Rückgang der deutschen Beschäftigten stärker ausfiel als der ausländischen, hat sich der Ausländeranteil in Westdeutschland um 0,4% Prozentpunkte auf 9% erhöht. In Ostdeutschland spielten ausländische Beschäftigte nur eine sehr geringe Rolle (unter 1% der Beschäftigten). Der Ausländeranteil bei den Arbeitslosen liegt in Westdeutschland mit 17% und in Ostdeutschland mit 2% allerdings (beinahe) doppelt so hoch wie der Beschäftigtenanteil.

Tabelle 2.8

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Arbeitslosigkeit
in 1000 Personen

	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte			Registrierte Arbeitslose		
	Westdeutschland					
	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Insgesamt	Deutsche	Ausländer
1992	23534	21504	2030	1808	1554	254
1993	23175	21006	2169	2270	1926	345
1994	22829	20688	2141	2556	2147	409
1995	22658	20537	2121	2565	2140	424
1996	22373	20305	2068	2796	2315	482
1997	22116	20124	1992	3021	2499	522
1998 ^{b)}	22075	20087	1987	2904	2399	505
	Ostdeutschland					
1992 ^{c)}	5795	–	–	1170	1145	16
1993	5502	–	–	1149	1134	15
1994	5510	–	–	1142	1130	12
1995	5541	–	–	1047	1035	12
1996	5390	5340	42	1169	1155	14
1997	5203	5161	42	1364	1337	26
1998 ^{c)}	5133	5091	43	1375	1345	30

a) Ohne Werkvertragsarbeitnehmer; Saisonarbeiter nur, soweit sie der Versicherungspflicht unterliegen.
b) Am 30. Juni.
c) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30. Juni.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 1998; Berechnungen des ifo Instituts.

⁷ Die Beschäftigtenstatistik erfasst nur die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse und damit nur ca. 80% der Erwerbstätigen. Sie wird im Folgenden wegen ihrer Disaggregationsmöglichkeiten überwiegend zugrunde gelegt.

Im Zuge veränderter Wanderungsströme hat sich die Nationalitätenstruktur der ausländischen Beschäftigten verschoben. Seit Beginn der neunziger Jahre nahmen die Anteile der Beschäftigten zu, die nicht aus Ländern der Europäischen Union, der Türkei und des ehemaligen Jugoslawien kamen. Aus Ost- und Mitteleuropa⁸ waren im Jahr 1997 in Westdeutschland ca. 140.000 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Schulz 1999: 402). Die veränderte Nationalitätenstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lässt sich teilweise auch mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel und veränderten Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausländer erklären. Abhängig vom Zeitpunkt der Arbeitssuche trafen die Ausländergruppen auf eine unterschiedliche sektorale Arbeitskräftenachfrage. In den sechziger Jahren und davor wurden gezielt Arbeitskräfte für das Verarbeitende Gewerbe und für den Bergbau gesucht. Der Rückgang der Arbeitsnachfrage in diesen Wirtschaftsbereichen hat besonders die meist niedrig qualifizierten, ausländischen Arbeitskräfte betroffen, die zu den „älteren“ Einwanderungsgruppen gehören. So ging die Beschäftigung türkischer Arbeitnehmer im Verarbeitenden Gewerbe zwischen 1992 und 1997 um 27% und im Bergbau um 41% zurück. Die neuen Zuwanderungsgruppen der neunziger Jahre fanden eher in Dienstleistungssektor eine Beschäftigung. Migranten aus Ost- und Mitteleuropa waren im Jahr 1997 zu 54% in den Dienstleistungsbereichen (ohne Staat) tätig. Dagegen arbeiteten dort nur 38% der türkischen Beschäftigten (Gornig u.a. 1999: 400).

Von den Veränderungen der Wirtschaftsstruktur waren zwar einige Nationalitätengruppen negativ betroffen. Insgesamt kann aber nicht von einem Tertiarisierungsprozess gesprochen werden, der sich zu Ungunsten von Ausländern auswirkt hätte. Der Beschäftigtenanstieg war für die ausländischen Bevölkerungsgruppen bei den Dienstleistungen mit 20% merklich höher als für die Deutschen (2,4%). In mehreren Bereichen, in denen die Beschäftigung Deutscher im Beobachtungszeitraum sogar rückläufig war, wie z. B. im Handel und im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, kam es zu einem Beschäftigungszuwachs von Ausländern (Tabelle 2.9). Besonders stark fiel das absolute Wachstum im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, im Handel, im Gesundheitswesen, bei Reinigungs- und Körperpflegediensten und bei den sonstigen Dienstleistungen aus. In diesen Bereichen werden relativ viele gering qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt. Insgesamt kam der Aufbau von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor, für die nur ge-

⁸ Polen, Ungarn, Tschechische und Slowakische Republik, Rumänien, Bulgarien, GUS.

ringe Qualifikationen vorausgesetzt wurden, stärker dem ausländischen Arbeitskräfteangebot zugute als dem deutschen.

Tabelle 2.9

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen
Westdeutschland

Wirtschaftszweige	Insgesamt	Ausländer	Deutsche	Ausländer
	1997		Veränderung 1997/1992	
	Personen	Anteil in %	Personen	
Land-, Forstw., Fischerei	199 561	13,4	-25 839	3 245
Energie, Bergbau	360 140	5,6	-57 234	-9 352
Verarbeitendes Gewerbe	7 107 734	11,1	-1 349 360	-179 153
Baugewerbe	1 433 717	12,0	-121 116	-8 909
Handel	3 167 792	6,7	-178 284	26 609
Verkehr Nachrichtenüberm.	1 103 568	9,3	-105 356	9 881
Kreditinst., Versicherungsg.	939 171	2,4	-12 398	4 451
Dienstleistungen s.a.n.g.^{a)}	5 784 271	10,0	489 765	113 662
Gaststätten, Beherbergungsgew.	474 655	19,3	-27960	32 056
Reinigung, Körperpflege	385 256	24,3	-21 340	17 284
Wissensch., Kunst, Publizistik	1 055 547	5,8	65 429	6 662
Gesundheits-, Veterinärwesen	1 630 617	6,6	162 677	18 828
Rechts-, Wirtschaftsberatung	514 848	3,4	124 052	6 710
Sonstige Dienstleistungen	1 651 147	8,0	186 907	32122
Private HH, Org. o. Erwerbszw.	623 303	5,6	60 109	9 786
Gebietskörp., Sozialvers.	1 375 983	3,5	-100 294	-4 418
Ohne Angaben	840	5,9	122	-96
Insgesamt	22 096 080	9,1	-1 399 885	-34 294

a) s.a.n.g. = soweit anderweitig nicht genannt.

Quelle: Schulz (1999: 404); Gornig u. a. (1999: 402); Berechnungen des ifo Instituts.

b) Ausgewählte Transformationsländer

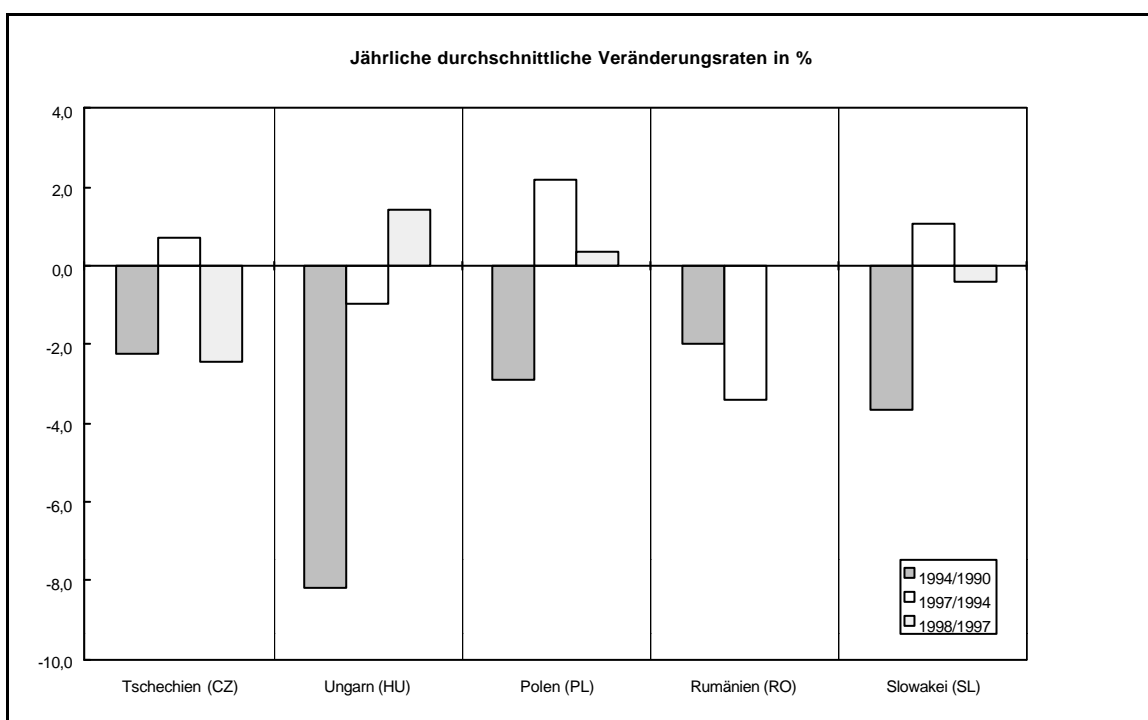
Seit Beginn des Transformationsprozesses sind die ausgewählten Reformländer erheblichen strukturellen Veränderungen unterworfen. Diese Veränderungen betreffen auch die Arbeitskräftenachfrage nach Sektoren, Qualifikationen und Regionen.

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosenquoten

Im folgenden wird zunächst die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, dann der sektoralen Zusammensetzung der Beschäftigung untersucht. Im Zeitraum von 1990 bis 1994 ist die Erwerbstätigkeit in allen ausgewählten Ländern deutlich zurückgegangen (Abbildung 2.9). Besonders ausgeprägt war dieser Rückgang in Ungarn (-8,2%). In den darauffolgenden Jahren

Abbildung 2.9

Veränderung der Erwerbstätigenzahlen in ausgewählten Beitrittsländern 1990 – 1994, 1994 – 1997 und 1997 bis 1998



Quelle: WIIW, Handbook of Statistics 1999.

bis 1998 kam es nur in Polen und der Slowakei zu einer Ausweitung der Beschäftigung (Zahlen für Rumänien sind nicht verfügbar). Der Beschäftigungsabbau war aber auch in den anderen Ländern in den ersten vier Transformationsjahren am größten. Am aktuellen Rand des dargestellten Zeitraums können nur Ungarn und Polen höhere Erwerbstätigenzahlen als im Vorjahr vorweisen.

Die Abweichungen in der Beschäftigungsentwicklung schlagen sich in nennenswerten Unterschieden bei den Arbeitslosenquoten nieder (Tabelle 2.10).⁹ Im Jahr 1998 ist der slowakische Arbeitsmarkt mit der höchsten Quote belastet (15,8%). Am günstigsten ist in dieser Hinsicht die tschechische Situation mit einer registrierten Quote, die bei 7% liegt und damit auch im EU-Vergleich als unterdurchschnittlich erscheint. Betrachtet man die Arbeitsmärkte der ausgewählten MOE-Staaten im Einzelnen, so ergeben sich folgende Bilder:

Tabelle 2.10

Arbeitslosigkeit in den ausgewählten Transformationsländern

	CZ	HU	PL	RO	SL
	Arbeitslosenquote ^{a)} in %				
1994	3,2	12,0	16,0	10,9	14,8
1996	3,5	11,4	13,2	6,6	12,8
1998	7,5	9,6	10,4	10,3	15,6
	Jugendarbeitslosigkeit ^{b)} (in % aller Arbeitslosen)				
1996	30,2	26,6	28,4	48,4	31,3
1998	30,4	28,0	26,7	43,0	33,8
	Langzeitarbeitslose ^{b)} (in % aller Arbeitslosen)				
1995	33,9	56,0	43,1	51,0	60,6
1997	31,5	55,3	34,1	51,8	57,6

a) Registrierte Arbeitslose am Jahresende.
b) Eurostat Arbeitskräfteerhebung.

Quelle: WIIW, Handbook of Statistics; Eurostat 1999; Berechnungen des ifo Instituts.

⁹ Vergleiche von Arbeitslosenquoten der Beitrittsländer sind problematisch, weil es unterschiedliche Erfassungs- und Erhebungskonzepte gibt. Hier werden Daten für die am Ende eines Jahres registrierten Arbeitslosen zugrunde gelegt. Angaben, die auf den verschiedenen Arbeitskräfteerhebungen beruhen, führen zu deutlich anderen Ergebnissen, die auch das Ranking der Länder berühren.

In **Tschechien** war die Arbeitslosigkeit in den ersten Jahren der Transformation erheblich niedriger als in den anderen Ländern, und damit galt die tschechische Ökonomie als Modellfall. Vor allem drei Faktoren erklärten die vergleichsweise niedrigere Arbeitslosigkeit in Tschechien, nämlich erstens der Rückgang des Arbeitsangebotes, zweitens Lohnzurückhaltung und drittens die sektorale Struktur am Ausgangspunkt des Transformationsprozesses mit einem niedrigen Anteil landwirtschaftlich Beschäftigter (OECD 1995: 17). Diese Faktoren wirkten aber nur bis zum Jahr 1996. Gegen Ende dieses Jahres wurden Schwächen des Modells offensichtlich, als Produktion und Export das Wachstum einstellten (Pöschl 1998). Die Arbeitslosenquote stieg, blieb aber bisher noch – unter anderem wegen des moderaten Anstiegs der Produktivität – unter den Werten der Vergleichsländer.

Für die ungünstiger werdende Wirtschaftslage werden struktur- und stabilitätspolitische Fehler verantwortlich gemacht. Ein großer Teil der Industrie ist effektiv noch nicht privatisiert und wird von halbstaatlichen Banken ineffizient kontrolliert. Außerdem gilt die Geldpolitik der Nationalbank wegen des instabilen Bankensystems als wenig wirksam. Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit ist erst zu erwarten, wenn die strukturellen Reformen umgesetzt werden. Dazu gehört neben der weiteren Privatisierungspolitik und der Bankensanierung auch eine Reform der Sozialleistungen. Die OECD hat verschiedentlich die nur zögerliche Umsetzung ihrer in der „Job Strategy“ dargelegten Empfehlungen angemahnt. Im einzelnen gehören dazu eine Überprüfung und Anpassung der Leistungen für Nichtbeschäftigte zur Vermeidung von Fehlanreizen und zur besseren Abstimmung mit der allgemeinen Lohn- und Produktivitätsentwicklung sowie eine stärker aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Kurz- und mittelfristig ist mit einer Verringerung der Arbeitslosigkeit nicht zu rechnen.

In **Polen** ist es gelungen, die Beschäftigung zwischen 1994 und 1998 wieder auszubauen. Das hat die Arbeitslosenquoten positiv beeinflusst, aber mit über 10% kann nicht von einem nachhaltigem Erfolg gesprochen werden. Die zweite Babyboom-Welle, die auf den Arbeitsmarkt zukommt, die Freisetzungen in sich restrukturisierenden Sektoren und das Problem der versteckten Arbeitslosigkeit in ländlichen Regionen wird verhindern, dass die Arbeitslosigkeit auf absehbare Zeit entscheidend sinken wird.

Allgemein sind die Arbeitsmarktchancen in Polen für Frauen geringer als für Männer. Die Arbeitslosenquote für Frauen liegt bei 12% (Männer: 8%). Ein großes Problem stellt die Jugendarbeitslosigkeit dar. Ein geringes Alter ist bei der Arbeitssuche zwar ein Vorteil, jedoch nur wenn eine gewisse Qualifikation und Berufserfahrung vorliegen. Außerdem gleicht der polnische Arbeitsmarkt den Arbeitsmärkten vieler westeuropäischer Länder darin, dass es für Unternehmen aufgrund des Kündigungsschutzes sehr kostspielig ist, ältere Arbeitnehmer zu entlassen. Ferner hat auch das Instrument der Frühverrentung zur Lösung von Beschäftigungsproblemen beigetragen. Entsprechend ist die Arbeitslosenrate jener, die älter als fünfundvierzig Jahre sind, nur etwa halb so hoch wie die Gesamtarbeitslosenquote.

Einzelne Branchen der polnischen Wirtschaft weisen eine hohe Beschäftigtenfluktuation auf. Insgesamt wurden im Jahr 1997 16,9% der Beschäftigungsverhältnisse beendet und die Einstellungsrate¹⁰ betrug 10%. Überdurchschnittlich viele Beschäftigungsverhältnisse wurden in der Baubranche (35,2%), im Bereich Handel und Reparaturen (26,9%) im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe (26,5%), bei den unternehmensnahen Dienstleistungen (20,2%) und im Verarbeitenden Gewerbe (19,4%) beendet. Auch die Einstellungsrate war in diesen Branchen überwiegend relativ hoch. Am geringsten war die Fluktuation im Bergbau, in der Energiewirtschaft, im Bildungssektor sowie im Bereich Gesundheit und Soziales.

Seit 1994 ist in **Ungarn** die Arbeitslosenrate von 12% auf 9,6% zurückgegangen. Dies war zu einem großen Teil durch den Rückgang der Erwerbsbeteiligung bedingt. In Ungarn liegt die Beschäftigungsrate¹¹ (1998) bei 54%, in Polen bei 61% und in Tschechien bei 68%. Zu einem Beschäftigungsanstieg ist es erst nach 1997 gekommen. Durch ein Stabilisierungsprogramm von 1995 und durch forcierte Privatisierungen sowie Strukturreformen hat man solide Voraussetzungen für einen Wirtschaftsaufschwung geschaffen. Allerdings weist dieser Aufschwung große branchenspezifische und regionale Unterschiede auf. Zum Wachstum tragen vor allem größere multinationale Unternehmen bei, die im Raum Budapest und der Achse Budapest–Wien tätig sind. Ihr Produktionsschwerpunkt liegt in den Bereichen Autos, Autozubehör und Computer.

¹⁰ Bezogen auf reguläre Beschäftigungsverhältnisse (Vollzeit) und ohne Kleinbetriebe.

¹¹ Der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren.

In der **Slowakei** ist ein Beschäftigungserfolg bisher ausgeblieben. Der Beschäftigungsabbau fand vor allem in Großbetrieben statt, während mittelgroße Betriebe Beschäftigung aufbauen konnten. In einigen Wirtschaftszweigen ist eine starke Steigerung der Arbeitsproduktivität (20% bis 30%) durch Beschäftigungsabbau und andere Restrukturierungsmaßnahmen zustande gekommen (OECD Slowakei 1999). Allerdings müssen noch weitere Fortschritte bei der Produktivität gemacht werden, denn eine besondere Schwäche der slowakischen Wirtschaft liegt nach wie vor in veralteter Technologie und Kapitalmangel (bei sehr geringen Anteil an Direktinvestitionen). Zudem war die slowakische Industrie zu Zeiten des Kommunismus hauptsächlich Produzent von Zwischenerzeugnissen für die russische Wirtschaft – ein Erbe, das heute eine Strukturschwäche darstellt.

Auf Basis der registrierten Arbeitslosen lag die slowakische Arbeitslosenquote im Jahr 1998, bei 15,6%. Beinahe 60% der Arbeitslosen hatten zum Erhebungszeitpunkt bereits mindestens ein Jahr ohne Arbeit hinter sich (Tabelle 2.10). Der harte Kern der Langzeitarbeitslosen besteht aus Arbeitern mit sehr geringem Bildungsniveau. Etwa 80% haben keinen erweiterten Grundschulabschluss, wobei davon fast ein Drittel jünger als 25 Jahre ist. Der Arbeitsmarkt ist, wie in anderen Transformationsländern auch, durch große regionale Disparitäten der Arbeitslosigkeitsraten geprägt. Der westliche Teil des Landes ist dynamischer als der östliche, und es besteht ein großer Unterschied zwischen Bratislava und dem Rest des Landes. So liegen die regionalen Arbeitslosenquoten (lt. Arbeitskräfteerhebung) zwischen 4% in Bratislava und 30% in Rimavska Sobota. Ein Problem stellen Monoindustrieregiete mit ehemaligen Rüstungsbetrieben, metallurgischer und chemischer Industrie und mit Lederwarenerzeugung dar. Wegen des hohen regionalen Spezialisierungsgrades und den regionalen Unterschieden bei der Arbeitslosigkeit wird die Mobilität mit verschiedenen Maßnahmen unterstützt (Subventionierung von Pendlern, Hilfe bei der Suche einer Unterkunft, regionale Entwicklungspläne, Kooperation mit den angrenzenden Ländern).

Der Abbau der Beschäftigung hat sich auch in **Rumänien** in steigender Arbeitslosigkeit niedergeschlagen. Die Datenlage ist allerdings verwirrend. Legt man die Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung zugrunde, dann hat Rumänien die niedrigste Arbeitslosenquote von allen betrachteten Ländern (1998: 6,3%). Die registrierten Zahlen ergeben ein anderes Bild. Rumänien hat danach ein deutlich höhe-

res Arbeitslosigkeitsproblem (10,3%). Auch diese Zahl dürfte noch ein zu günstiges Bild zeichnen, denn vermutlich verbirgt sich ein guter Teil der Arbeitslosigkeit hinter dem hohen Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten. Außerdem spielt der Rückzug aus dem Erwerbsleben (Frühverrentung, stille Reserve) in Rumänien eine große Rolle (Kállai/Traistaru 1998), und der noch geringe Privatisierungsgrad sowie die fortgesetzte Subventionspolitik verhindern das Sichtbarwerden größerer Beschäftigungslücken.

In allen Reformländern ist die Jugend besonders stark von der Arbeitslosigkeit betroffen. In Rumänien sind – berechnet auf der Basis der Arbeitskräfteerhebung (Eurostat 1999) – beinahe 40% der Arbeitslosen unter 25 Jahre alt (Tabelle 2.10). In den anderen Ländern liegen die Anteile zwischen einem Drittel oder einem Viertel. Damit sind sie etwa vergleichbar mit den Anteilen, die sich auch in den vier südlichen Mitgliedsländern der EU ergeben. Wie in der gesamten EU ist in den betrachteten Ländern außerdem die Arbeitslosigkeit für Frauen höher als für Männer. Nur Ungarn bildet hier eine Ausnahme.

Sektoraler Strukturwandel

Der institutionelle Umbau in den ausgewählten Reformländern, die Privatisierung der Unternehmen, die Modernisierung veralteter Produktionsanlagen, der Zusammenbruch des RGW-Handels mit seinem System der Verrechnungspreise und die anschließende Liberalisierung des Außenhandels haben auch die sektorale Struktur der Ökonomien verändert. In Tabelle 2.11 werden die sektoralen Beschäftigungsänderungen in den neunziger Jahren dargestellt. Daraus geht hervor, dass sowohl in der Landwirtschaft als auch im Produzierenden Gewerbe Erwerbstätigkeit abgebaut wurde. Der Dienstleistungssektor hat zwar am Ende des Beobachtungszeitraums in der Regel mehr Personen beschäftigt als am Anfang, aber bei weitem nicht genug, um die Verluste der anderen Sektoren auszugleichen.

Tabelle 2.11

Veränderung der Erwerbstätigenstruktur in den Beitrittsländern^{a)}

	CZ	HU	PL	RO	SL	Summe
	In 1000 Erwerbstätige					
Land-, Forstwirtsch., Fischerei	-369,6	-181,3	192,6	239,7	-112,2	-230,8
Produzierendes Gewerbe	-432,2	-166,7	-136,7	-1821,5	-221,1	-2641,5
Bergbau	-112,3	-27	-152,1	-75,3	-14,5	-381,2
Energie u. Wasserversorgung	2,8	-11,5	28,6	54,4	11,2	85,5
Verarbeitendes Gewerbe	-319,5	-141,4	118,4	-1640,2	-128,2	-2110,9
Bau	-3,2	13,2	-131,6	-160,4	-89,6	-371,6
Dienstleistungen	321,5	-32,7	906,0	-155,4	222,3	1261,7
Handel	232,5	-8,2	295,9	343,9	131,8	995,9
Gastst. und Beherbergungsgew.	55,8	6	58,2	-55,5	20,9	85,5
Transp., Verkehr, Kommunikation	-35,8	-44,5	-38,9	-259,9	-16,9	-396,0
Kredit- und Versicherungsgewerbe	59,7	13,1	115,5	33,7	21,6	243,6
Unternehmensd., Wohnungswirt.	14,7	22,7	200,9	-189	42,0	91,3
Öffentl. Verw., Sozialv.	81,4	0,6	94,4	42,4	24,0	242,8
Erziehung	-12,4	-6,3	63,7	15,5	26,3	86,3
Gesundheit, Soziale Dienste.	-16,8	1,5	35,3	-5	-1,5	13,5
Andere Dienste	-57,7	-17,6	81,0	-81	-25,9	-101,2
Insgesamt	-480,3	-380,7	961,9	-1737,2	-111,1	-1747,4

a) Tschechien: 1990 bis 1998; Ungarn: 1992 bis 1998; Polen: 1992 bis 1998; Rumänien: 1990 bis 1997; Slowakei: 1991 bis 1998. Die Berechnungen beruhen auf vorläufigen Ergebnissen für 1998.

Quelle: WIIW, Handbook of Statistics; Eurostat, Arbeitskräfteerhebung.

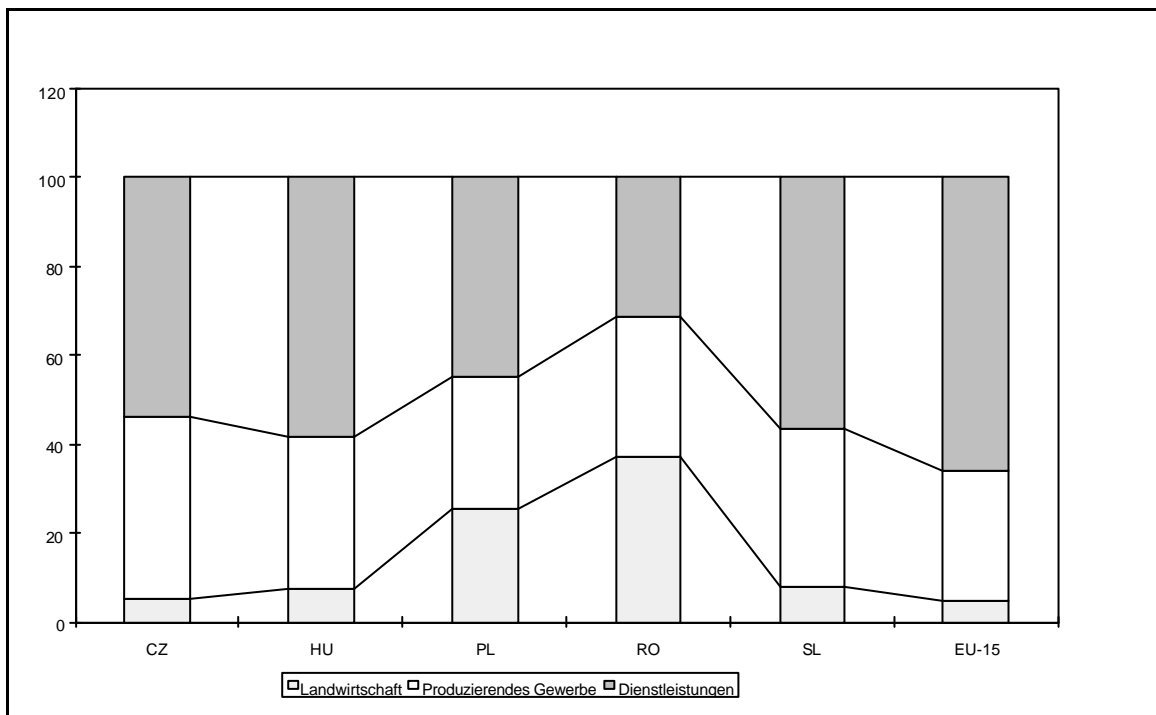
Dieser Strukturwandel entzieht sich dabei weitgehend einer Erklärung durch die traditionelle Drei-Sektoren-Hypothese, die nicht auf Transformationsprozesse, sondern auf die langfristige Wachstumsprozesse entwickelter Industrieländer abzielt. Die dadurch bezeichnete Richtung des Strukturwandels, die auch die Transformationsländer einschlagen dürften, ist zwar klar, nicht aber das Tempo und das Ausmaß des Prozesses. Eine vollständige Angleichung der Produktionsstrukturen an ein EU-Land wie Deutschland wäre nur dann zu erwarten, wenn der Handel, die Standortkonkurrenz, Arbeitskräftewanderungen und Investitionsentscheidungen eine weitreichende Angleichung sämtlicher Faktor- und Güterpreise erzwingen würden. Das war aber bisher auch zwischen den EU-Mitgliedsländern nicht der Fall.

In allen Ländern außer in Polen und Rumänien hat der **Landwirtschaftssektor** in den neunziger Jahren Arbeitsplätze verloren. In Polen liegt der Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft immer noch bei 25% und in Rumänien ist er zwischen 1992 und 1998 sogar von 29% auf 37% angestiegen. In beiden Ländern kommt der Landwirtschaft eine große Bedeutung als soziales Auffangbecken zu. Die Landreform in Rumänien (1991) führte zur Gründung einer Vielzahl von agrarischen Familien- und Kleinstbetrieben. Auch in Polens Landwirtschaft sind viele Arbeitslose versteckt, die, böte ihnen der wirtschaftliche Aufschwung die Möglichkeit, vermutlich in die Industrie oder zu Dienstleistungsbranchen abwandern würden. Die tschechische Wirtschaft startete mit einem traditionell geringeren Anteil der Landwirtschaft in die Reformen als Rumänien und Polen. Inzwischen ist der landwirtschaftliche Beschäftigungsanteil auf einen Wert von 5,4% abgesunken, der zwar immer noch über dem Durchschnitt der EU (4,8%) liegt, sich aber auch von Ungarn (7,5%) und der Slowakei (7,8%) abhebt (Abbildung 2.10).

Abbildung 2.10

Sektorale Struktur der Beschäftigung

1998



Quelle: WIIW, Handbook of Statistics; Eurostat; ifo Institut.

Das **Produzierende Gewerbe** hat in allen ausgewählten Transformationsländern seit Anfang der neunziger Jahre Arbeitsplätze abgebaut. Am stärksten fiel der Rückgang in Rumänien mit -39% aus. Dort ist die Wirtschaft zugleich allerdings noch am weitesten von der Bewältigung des Transformationsprozesses entfernt. Der Anteil der Beschäftigten in Privatunternehmen der verarbeitenden Industrie betrug 1998 lediglich 15% (Eurostat 1999). Während der ersten Privatisierungswellen wurden in erster Linie kleine Betriebe privatisiert, Großbetriebe blieben unter staatlicher Kontrolle. Von den seit 1997 laufenden Privatisierungen von Großbetrieben sind immer noch eine Reihe von Branchen ("strategische Unternehmen") ausgenommen.

In den anderen Ländern war der Beschäftigungsabbau des Produzierenden Gewerbes weniger extrem als in Rumänien, mit Ausnahme Polens (-3%) aber dennoch beträchtlich. In der Slowakei fielen 23% , in Tschechien 18% und in Ungarn 12% der Arbeitsplätze den Veränderungen zum Opfer.

Die Slowakei befindet sich nach Einschätzung der OECD erst am Anfang des Restrukturierungsprozesses. Vor allem die Rüstungsindustrie bildet den Kern der Problemindustrien. Strategische Unternehmen (Versorgungs- und Telekommunikationsunternehmen, Eisenbahnen), die von der Privatisierung ausgeschlossen sind, und die mit einem Revitalisierungsprogramm bedachten Unternehmen bleiben weiter gegen marktwirtschaftliche Einflüsse geschützt. Die Rentabilität all dieser Unternehmen bleibt weiterhin allgemein eher gering. Da der Umfang des Revitalisierungsprogrammes, welches Steuervorteile und Schuldenentlastung bietet, zuletzt eingeschränkt wurde, ist zunächst mit einer weiteren Verschlechterung der Arbeitsmarktlage zu rechnen (Eurostat 1999).

In Tschechien sind trotz des Beschäftigungsrückgangs noch 41% der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe beschäftigt, deutlich mehr als in den Vergleichsländern. Stark verringert hat sich die Beschäftigung im Bergbau, wo ca. 112.000 Arbeitsplätze abgebaut wurden. Aber auch in arbeitsintensiven Industriebereichen wie der Nahrungsmittelherstellung oder der Textil- und Lederproduktion sowie in den technikintensiven Branchen des Maschinenbaus und der Transportausrüstungen, ging die Beschäftigung zurück. Die traditionelle Stärke Tschechiens in diesen Bereichen hatte unter den gegebenen makroökonomischen Bedingun-

gen nicht gereicht, Exporte auf die westlichen Märkte umzulenken oder auf dem heimischen Markt gegen ausländische Konkurrenz zu bestehen.

In Polen hat die Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe wie erwähnt mit – 3% am wenigsten abgenommen. Der Rückgang ist im übrigen allein auf den Bergbau und die Baubranche zurückzuführen. Allein im Bergbau wurden in den sechs Jahren von 1992 bis 1998 ca. 33% der Stellen abgebaut, und weitere Entlassungen sind noch zu erwarten. Im Baugewerbe ist die Beschäftigung um 13% gesunken. Das Verarbeitende Gewerbe verzeichnete dagegen einen Beschäftigungszuwachs von ca. 4%. Das Produzierende Gewerbe beschäftigt damit ca. 30% der Erwerbstätigen. Dieser Anteil entspricht dem Durchschnitt der Mitgliedsländer der EU.

In Ungarn lag der Anteil des Produzierenden Gewerbes bei ca. 34% und damit kaum niedriger als sechs Jahre zuvor, obgleich 12% der Arbeitsplätze abgebaut wurden. Die ungarische Regierung hat sowohl den Privatisierungsprozess forciert, als auch ausländische Direktinvestitionen ermutigt. Sie war dabei erfolgreicher als andere Länder. Pro Kopf hat sie zweimal so viel Kapital angezogen wie Tschechien und neunmal soviel wie Polen. Auch die positive Entwicklung der Produktivität und die Expansion einiger Industriebranchen sind darauf zurückzuführen. Vor allem das Ernährungsgewerbe, der Fahrzeugbau nebst Ausrüstungen und die Elektrotechnik und Optik sind zum begehrten Ziel ausländischen Kapitals geworden. Allerdings ist die geographische Konzentration der Investitionen recht ausgeprägt. In den östlichen und südlichen Regionen Ungarns stagniert die Produktion oder nimmt sogar ab.

Zugleich weist Ungarn im Ländervergleich den höchsten Anteil des **Dienstleistungssektors** auf. Mit 58% liegt dieser Anteil zwar unter dem Durchschnitt der EU (66%) aber doch weit höher als in Polen oder Rumänien. In Polen ist der Dienstleistungssektor noch vergleichsweise unterentwickelt, und es ist zu erwarten, dass dort weiter Beschäftigung aufgebaut wird. Bisher wurden registrierte Arbeitslose primär in der Landwirtschaft sowie in der öffentlichen Verwaltung und Verteidigung aufgefangen. 41,5% bzw. 67,6% der in diesen Bereichen Eingestellten waren zuvor arbeitslos. In sich dynamisch entwickelnden Wirtschaftszweigen und in mehreren Dienstleistungsbranchen hatten Arbeitslose große Probleme eine Anstellung zu finden.

In der Slowakei und in Tschechien hat über den Betrachtungszeitraum die Dienstleistungsbeschäftigung expandiert. In der Slowakei liegt der Beschäftigungsanteil der Dienstleistungen bei 57%, was auf eine Expansion des Handels, der unternehmensnahen Dienste (einschl. Wohnungswirtschaft) aber auch der öffentlichen Verwaltung (einschl. Sozialversicherungen) zurückzuführen ist. In Tschechien stieg der Dienstleistungsanteil von 1990 bis 1998 um 11 Prozentpunkte auf 54%. Dieser relative Beschäftigungsgewinn war nicht nur auf die Abnahme bei den anderen Sektoren zurückzuführen, sondern mit einem absoluten Zuwachs um ca. 320.000 Arbeitsplätze verbunden. In Rumänien finden die anhaltenden strukturellen Probleme und die mangelnde wirtschaftliche Dynamik auch ihren Ausdruck darin, dass der Tertiarisierungsprozess nur langsam voranschreitet. Nur 31% der Erwerbstätigen arbeiten hier in Dienstleistungsbranchen.

2.3.2 Qualifikationen

a) Bundesrepublik Deutschland

Nicht nur für Deutschland, sondern auch für andere OECD-Länder kann belegt werden, dass sich die Arbeitsnachfrage, gemessen an formalen Kriterien, hin zu höher qualifizierten Arbeitskräften verschoben hat. Sowohl in schrumpfenden als auch in expandierenden Wirtschaftsbereichen der primären, sekundären und tertiären Tätigkeitsbereiche sind Arbeitsplätze für gering Qualifizierte (kein Schulabschluss, keine Berufsausbildung) abgebaut und Arbeitsplätze für hoch Qualifizierte (Universitäts-, Fachhochschulstudium) aufgebaut worden (Lichtblau 1998: 20). Der Strukturwandel und die Veränderung des Qualifikationsprofils der Beschäftigten lassen sich auch anhand der Beschäftigtenstatistik nachweisen. Tabelle 2.12 zeigt, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsausbildung im Zeitraum von 1980 bis 1996 deutlich gesunken ist, während die qualifizierteren Beschäftigungsgruppen deutliche Anteilsgewinne aufweisen. Dieses Bild wiederholt sich in der sektoralen Tiefengliederung. In nahezu allen Wirtschaftszweigen verringerte sich die Zahl der Beschäftigten mit niedrigen Qualifikationsvoraussetzung, während die Zahl der Akademiker zunahm. Eine Ausnahme stellen die sonstigen Dienstleistungen dar, die sehr heterogene Branchen – wie Reinigungsdienste, das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Gesundheitsdienste aber auch wirtschaftsbezogene Beratungsdienste – umfassen. Vor allem in Dienstleistungsbereichen, in denen die Technologieintensität relativ gering ist,

entstehen auch Arbeitsplätze für niedrig Qualifizierte. Zugleich sind dies auch die Wirtschaftszweige mit den höchsten Anteilen ausländischer Beschäftigter.

Tabelle 2.12

Qualifikationsstruktur der Sozialversicherungspflichtig^{a)} Beschäftigten in Westdeutschland

	Ohne Berufsabschluss	Mit Berufsabschluss ^{b)}	Mit Hochschulabschluss ^{c)}	Insgesamt
	– Anteile in % –			
1980	35,7	60,1	4,2	100
1991	26,9	66,7	6,3	100
1996	22,5	69,7	7,8	100
	– Veränderung 1980/96, in % –			
Landwirtschaft	–40,8	17,2	67,5	–13,7
Bergbau/Energie	–52,1	–12,2	38,5	–21,4
Verarbeitendes Gewerbe	–46,6	3,0	66,0	–15,7
Darunter:				
Chemie	–50,1	5,9	62,0	–11,3
Metallerzeugung	–50,6	–11,5	15,7	–29,6
Maschinenbau	–50,6	–1,6	64,0	–13,2
Straßenfahrzeugbau	–39,2	11,2	129,4	–4,9
Elektrotechnik/Büromaschinen	–50,0	4,7	52,5	–15,1
Textil, Leder, Bekleidung	–70,0	–40,1	29,7	–57,3
Ernährung	–34,1	22,4	112,1	–2,1
Baugewerbe	–31,8	–1,8	35,0	–10,9
Handel	–29,9	22,6	136,0	9,7
Verkehr/Nachrichtentechnik	–30,8	32,3	124,5	11,4
Banken/Versicherungen	–30,0	34,4	190,0	24,5
Sonstige Dienstleister	5,4	82,4	119,2	61,0
Staat, Private Haushalte	–20,2	29,3	101,4	19,0
Alle Sektoren	–32,7	23,6	97,6	6,6
^{a)} Die Anteile der Antworten „ohne Angaben“ wurden proportional auf die drei Qualifikationsgruppen verteilt. ^{b)} Abgeschlossene Lehr- oder Anlernausbildung, Abschluss einer Berufsfach- oder Fachschule. ^{c)} Abschluss einer Fachhochschule oder Universität.				

Quelle: Statistisches Bundesamt (1997a); Weißhuhn (1997); Institut der deutschen Wirtschaft, zitiert nach Lichtblau (1998: 17).

An den Arbeitslosenzahlen lässt sich ebenfalls ablesen, dass Personen, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung oder über eine geringe Qualifikation

verfügen, die Folgen der veränderten Arbeitskräftenachfrage zu tragen haben. Die Arbeitslosenquote ungelernter Arbeitsloser lag in Westdeutschland im Jahr 1997 bei 24% (Gesamtquote 9,5%). Im Vergleich dazu sind die Quoten von Ausgebildeten erheblich niedriger (Betriebliche und Berufsschulbildung: 7,4%; Fachhochschulabschluss: 2,8%; Universitätsabsolventen: 4,1%). Durch die starke Expansion der Akademiker-Beschäftigung ist in den neunziger Jahren der Abstand zwischen den Arbeitslosenquoten von Akademikern und betrieblich Ausgebildeten deutlich stärker geworden (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999: 107).

In den neuen Bundesländern nimmt die Arbeitslosigkeit Ungelernter besonders dramatische Ausmaße an. Mit einer Arbeitslosenquote von 55% (September 1997) war jeder Zweite ohne Arbeitsstelle. Das Arbeitslosigkeitsrisiko von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung lag mit 20,1% immer noch sehr hoch. Die niedrigsten Arbeitslosenquoten finden sich bei den Fachhochschul- und Universitätsabsolventen (4,3% bzw. 6,8%).

Ausländische und deutsche Arbeitskräfte verteilen sich sehr ungleich über die Qualifikationsgruppen. Allgemein sind Ausländer geringer qualifiziert als Deutsche. Dabei variiert der Unterschied mit der Herkunftsnationalität der Migranten (Tabelle 2.13). Die höchsten Anteile an Arbeitskräften ohne Berufsausbildung haben die „älteren“ Migrationsgruppen der Türken, Jugoslawen und der ehemaligen EG-Anwerbeländer. Die „jüngeren“ Migrationsgruppen aus den MOE-Staaten sind dagegen relativ besser ausgebildet. Bei den höheren Qualifikationen zeigt die Anteilsbetrachtung keine wesentlichen Unterschiede mehr. Allerdings sind diese Zahlen mit einer Einschränkung zu interpretieren. Ein nicht unerheblicher, in den für die Ausländerbeschäftigung besonders relevanten Dienstleistungsbereichen sogar überwiegender Teil der Beschäftigungsverhältnisse kann keiner Qualifikation zugeordnet werden. Aus diesem Grund lässt sich auch nicht aus der branchenspezifischen Qualifikationsstruktur der deutschen und ausländischen Arbeitskräfte auf eine unterwertige Beschäftigung von Ausländern schließen.

Tabelle 2.13

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Qualifikationen und ausgewählten Nationen

– Anteile in % –

	Qualifikation						Insgesamt
	Volks-Hauptschule, mittlere Reife o. Berufsausbildung	Volks-/Hauptschule, mittlere Reife m. Berufsausbildung	Abitur ohne Berufsausbildung	Abitur mit Berufsausbildung	Fachhoch-, Hochschule, Universität	Unbekannt, Sonstige Ausbildung	
Deutschland	15,2	64,1	1,3	3,4	8,4	7,6	100
EG-Anwerbeländer ^{a)}	47,6	29,0	1,0	1,0	2,0	19,4	100
Übrige EG-Länder	19,5	49,9	2,2	4,0	11,6	12,8	100
Ehem. Jugosl.	45,0	34,5	0,7	0,7	0,9	18,2	100
Türkei	54,8	24,5	0,7	0,5	1,0	18,4	100
MOE-Staaten ^{b)}	27,6	41,9	1,6	3,3	7,0	18,5	100
Übrige europäische Staaten	24,2	42,5	1,7	3,7	11,6	16,3	100
Übrige Welt	34,7	26,6	2,4	2,4	8,2	25,6	100
Ungeklärt ^{c)}	26,8	42,44	1,7	2,7	6,6	19,8	100

a) Griechenland, Italien, Spanien, Portugal. – b) Polen, Rumänen, Sowjetunion einschl. Nachfolgestaaten, Bulgarien, Ungarn, Tschechoslowakei einschl. Nachfolgestaaten. – c) sowie staatenlos und ohne Angaben.

Quelle: Gornig u.a. (1999: 401).

Die insgesamt geringere Qualifikation sowie die Zugehörigkeit zu bestimmten Wirtschaftszweigen erklären zu einem guten Teil die deutlich höheren Arbeitslosenquoten der Ausländer (Tabelle 2.14). Insbesondere bei den türkischen Erwerbstätigen liegt die Arbeitslosigkeit deutlich über der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit aller Ausländer. Entsprechend der üblichen Zusammensetzung der Arbeitslosen konzentrieren sich auch die arbeitslosen ausländischen Arbeitskräfte auf die Qualifikationsgruppe der Ungelernten. Ca. 77% aller arbeitslosen Ausländer im Jahr 1997 hatten keine Berufsausbildung (Deutsche: 32%).

Tabelle 2.14

Arbeitslose nach Qualifikationen

Deutschland – September 1997

	Arbeitslose	ohne Berufs- ausbildung	Betriebl. Ausbildung	Fach- schule	Fach- hochsch. /Universit ät	Insge- samt
	Personen	in Prozent				
Deutsche	3778	32,4	55,9	6,3	5,4	100
Türken	183	86,4	12,1	0,9	0,6	100
Italiener	47	83,8	13,7	1,5	1,0	100
Jugoslawen	81	78,0	18,7	2,0	1,3	100
Griechen	27	85,4	11,3	1,5	1,9	100
Spanier	7	69,9	23,7	2,9	3,5	100
Portugiesen	8	81,7	14,8	2,1	1,3	100
Übrige	177	63,1	20,1	6,3	10,5	100
Ausländer insgesamt	4308	76,8	16,1	3,0	4,1	100

Quelle: Gornig u.a. (1999: 424).

Für die zukünftige Entwicklung ist bei unveränderten Lohnrelationen zu erwarten, dass die Arbeitsplätze gering Qualifizierter weiter vom Stellenabbau bedroht werden. Das hängt zum einen mit der Fortsetzung des sektoralen Strukturwandels zusammen, wobei weiterhin industrielle Arbeitsplätze reduziert werden dürften. Zum anderen werden auch Dienstleistungsbereiche, wie das Banken- und Versicherungswesen oder die öffentliche Verwaltung, bei denen Tätigkeiten technologiebedingt rationalisiert werden können, im niedrigen Qualifikationssegment einsparen. Ausweiten dürfte sich die Nachfrage nach gering Qualifizierten in personen- und haushaltsbezogenen, teilweise aber auch in unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereichen. Von dieser Entwicklung werden wie bisher v.a. die Einwanderungsnationen betroffen sein, die schon länger auf dem deutschen Arbeitsmarkt präsent sind. Neue Zuwanderer werden Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor suchen müssen. Einige seiner Bereiche bieten dafür auch Personen ohne Ausbildungsnachweis eine Möglichkeit. Aber auch künftige Migranten aus den MOE-Staaten, die im Vergleich zu den traditionellen Einwanderern mit höheren Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen ausgestattet sein werden,

können hier in unterwertigen Tätigkeiten eine Einstiegsgelegenheit mit späteren Aufstiegsmöglichkeiten sehen.

b) Ausgewählte Transformationsländer

Das durchschnittliche Bildungs- und Qualifikationsniveau ist in den MOE-Ländern weit höher als in den südeuropäischen Ländern (Tabelle 2.15). In Rumänien liegt allerdings eine etwas ungünstigere Qualifikationsstruktur als in den anderen vier Ländern vor (OECD 1998c). Es kann beobachtet werden, dass sich die Struktur der mittel- und osteuropäischen Immigranten grundsätzlich von jener der südeuropäischen Ausländer in Deutschland unterscheidet (Schulz, 1999, Kammerer, 1997).

Unter allen hier betrachteten Ländern ähnelt das Bildungsniveau der Tschechen am meisten dem deutschen Niveau. Allerdings ist der Anteil der Personen, die den tertiären Bildungsweg insgesamt (also nicht nur ein Universitätsstudium) durchlaufen haben, in Deutschland und vielen anderen EU-Ländern höher als in den MOE-Ländern.

Tabelle 2.15

Struktur der Erwerbepersonen (25–64-jährig) nach Bildungsniveau in %, 1996

	<i>Primar und Sekundar I</i>	<i>Sekundar II</i>	<i>Tertiär, ohne Universitätsabschluss</i>	<i>Tertiär mit Universitätsabschluss</i>	<i>Insgesamt</i>
Deutschland	14	61	10	15	100
Spanien	62	15	6	17	100
Portugal	76	11	4	9	100
Griechenland	50	26	9	15	100
Irland	43	29	14	14	100
Tschechien	12	76	X	12	100
Polen	21	64	4	12	100
Ungarn	24	59	X	17	100

Quelle: OECD (1998e: 43).

Eine Betrachtung nach Altersgruppen zeigt, dass auch in den drei hier betrachteten MOE-Ländern ein Trend zur Höherqualifizierung festzustellen ist. So lag 1996 der Anteil der 25–34-Jährigen mit mindestens einem Abschluss der Sekundarstufe II – die Altersgruppe, die erfahrungsgemäß am ehesten emigrieren wird – in Tschechien bei 92% und in Polen bei 88% und damit jeweils etwas höher als in Deutschland (86%). In Ungarn lag dieser Anteil bei 80%. Dabei war allerdings der Anteil an Personen mit Universitätsabschluss unter den 25–34-Jährigen in Deutschland mit 13% etwas höher als in Tschechien (11%) und in Polen (10%). In Ungarn hingegen betrug er sogar 14% (OECD 1998e: 44).

In Polen und in Tschechien besteht – wie in Deutschland – ein berufliches Ausbildungssystem, das in den meisten Ausbildungsgängen nicht nur aus Berufsschulen, sondern auch aus einer arbeitsplatzbezogenen Ausbildung besteht (Tabelle 2.16). In allen drei hier betrachteten MOE-Ländern (Polen, Tschechien und Ungarn) absolvieren wie in Deutschland mindestens 70% der Personen in der Sekundarstufe II eine berufliche Ausbildung.

Tabelle 2.16

Schüler und Lehrlinge der Sekundarstufe II nach Art der Ausbildung, 1996, in %

	<i>Weiterführende Schulen und allgemeine Schulungsprogramme</i>	<i>Berufsausbildung</i>	<i>Darunter: nur schulische Ausbildungsprogramme</i>	<i>Darunter kombinierte schul- und arbeitsplatzbezogene Ausbildung</i>
Tschechien	16	84	37	47
Polen	31	69	–	69
Ungarn	32	68	42	26
Deutschland	24	76	24	52
Portugal	74	26	26	–
Spanien	61	39	37	2

Quelle: OECD (1998e: 169.)

Die Berufsstruktur der Erwerbstätigen in den ausgewählten Beitrittsländern, die zugleich ein grobes Raster für die Qualifikationsstruktur abgibt (Tabelle 2.17), ist gegenüber der deutschen Struktur etwas in Richtung von Berufen mit geringeren Qualifikationsanforderungen verschoben. In Polen und in der Slowakei gibt es deutlich, in Tschechien geringfügig mehr Erwerbstätige in der Berufskategorie

“Hilfsarbeiter“ als in Deutschland. Dagegen sind Erwerbstätige in Deutschland häufiger in Angestelltenberufen mit hoher oder mittlerer Qualifikation zu finden. In den drei Beitrittsländern, die in Tabelle 2.17 aufgeführt sind, gibt es einen relativ starken Erwerbstätigenanteil der qualifizierten manuellen Berufe (hauptsächlich ausgebildete Arbeiter in Industrie und Handwerk).

Wie in der Bundesrepublik Deutschland ist auch in den Beitrittsländern die Arbeitslosigkeit stark an das Bildungsniveau gekoppelt. Mit steigendem Bildungs- und Ausbildungsniveau nimmt das Arbeitslosigkeitsrisiko ab. Natürlich spielen hier auch noch andere Faktoren eine Rolle – z.B. dass die Qualifikationsgruppen sich in der Altersverteilung unterscheiden –, aber alle verfügbaren Informationen sprechen für einen Bias zu Ungunsten der Ungelernten.

Tabelle 2.17

Berufsstruktur der Erwerbstätigen in den Beitrittsländern^{a)}

	CZ	PL	SL	Nachrichtl. D
	In %			
Hohe Qualifikation (nicht-manuelle Berufe)	35,5	35,5	32,4	38,5
Führungskräfte	6,3	5,1	6,3	5,7
Wissenschaftler	10,5	15,7	9,0	12,9
Techniker	18,7	14,7	17,1	19,9
Mittlere Qualifikation (nicht-manuelle Berufe)	7,5	10,7	8,8	12,7
Bürokräfte; Angestellte	7,5	10,7	8,8	12,7
Niedrige Qualifikation (nicht-manuelle Berufe)	12,0	6,0	11,8	11,3
Dienstleistungsberufe, Verkäufer	12,0	6,0	11,8	11,3
Qualifizierte manuelle Berufe	35,7	37,5	35,8	27,8
Fachkräfte in der Landwirtschaft	2,1	0,5	2,1	2,1
Handwerks- u. verwandte Berufe	20,8	24,1	20,0	18,2
Maschinenbauer; Monteure	12,8	12,9	13,7	7,5
Ungelernte	8,1	10,3	11,1	7,5
Hilfsarbeiter	8,1	10,3	11,1	7,5
Sonstiges und unbekannt	1,2	.	.	2,1
Insgesamt	100	100	100	100

a) Tschechien (viertes Quartal 1998), Polen (1996), Slowakei (1996), Deutschland (1998).

Quelle: Statistical Yearbook of the Czech Republic; Statistical Yearbook of the Republic of Poland; Statistical Yearbook of the Slovak Republic; Eurostat, Erhebung über Arbeitskräfte 1998.

In Polen ist die Arbeitslosenquote unter Akademikern äußerst niedrig. Der Arbeitsmarkt für diese Qualifikationsgruppe gilt sogar als angespannt. Auch die Arbeitslosenquote von Personen mit einem Fachschulabschluss oder einer entsprechenden Berufsausbildung war in den vergangenen Jahren stets leicht unterdurchschnittlich (Tabelle 2.18).

Tabelle 2.18

Arbeitslose nach Bildungsniveau Polen

	1995	1996	1997
	Arbeitslosenquoten in %		
Primärbereich und ohne Abschluss	14,4	12,9	12,5
Sekundärbereich			
• Grundberufsausbildung	16,4	14,1	12,0
• Sekundär allgemein	15,3	13,1	13,0
• Technisch Bildung und Berufsausbildung	11,3	10,1	8,9
Tertiärbereich	3,0	2,9	2,0
Insgesamt	13,1	11,5	10,2

Quelle: Statistical Yearbook of the Republic of Poland.

In ähnlicher Weise wie in Polen lastet auch in den anderen Ländern das Arbeitslosigkeitsrisiko stärker auf den Geringqualifizierten.

- In Tschechien lag im Herbst 1998 die Arbeitslosenquote der Akademiker bei 2,6%, die der Personen am unteren Ende der Qualifikationsskala aber bei 17,3% (Arbeitslosenquote insgesamt: 7,3%).
- In Ungarn hatten im Jahr 1998 ca. 4% der 313.000 Arbeitslosen einen College- oder Universitätsabschluss. Ca. 70% hatten entweder nur die Primarstufe oder eine Berufsschule abgeschlossen.
- Auch in Rumänien sind Akademiker auf dem Arbeitsmarkt gefragt. Ihr Anteil an den arbeitslosen Leistungsempfängern lag bei nur 3% (bei einer Akademikerquote der Erwerbstätigen von 8%).

- In der Slowakei hatten im Jahr 1997 ca. 29% der Arbeitslosen nur einen Schulabschluss der Primarstufe. 31% verfügten darüber hinaus nur über eine einfache Ausbildung. Der Anteil der Arbeitslosen mit einem Universitätsabschluss betrug hingegen nur knapp 3%.

2.3.3 Regionale Aspekte

Regionale Faktoren haben sowohl im Ziel- als auch im Herkunftsland eine Bedeutung für das Wanderungsverhalten. Neben der räumlichen Distanz, die das temporäre oder permanente Wanderungsverhalten über die Transportkosten beeinflusst, sind regionale Unterschiede in der Branchenstruktur des Ziellandes, ungleiche Beschäftigungschancen und historisch gewachsene soziale Netzwerke relevante Faktoren. Regionale Differenzen und starke Wohlfahrtsunterschiede in den Herkunftsländern erhöhen die Mobilitätsbereitschaft und können Wanderungen sowohl in die stärker entwickelten Zentren des Landes als auch über die Grenzen des Landes hinaus auslösen. Liegen Arbeitsmarktprobleme im Grenzbereich zu einem relativ prosperierenden Staat vor, dann steigt die Neigung zu grenzüberschreitendem Pendlerverhalten.

a) Bundesrepublik Deutschland

Aus der vergangenen Wanderungsentwicklung lässt sich ablesen, dass eine rein an politischen und administrativen Grenzen orientierte Betrachtung wenig Relevanz hat. Die Attraktivität von Regionen ist nicht an den Grenzen von Bundesländern festzumachen, sondern an (klein-)räumlichen Wirtschafts- und Sozialstrukturen. Die bestehende räumliche Konzentration der ausländischen Bevölkerung hängt in erster Linie von unterschiedlich verteilten Erwerbschancen der Arbeitsmigranten ab.¹² Stärker als bei der deutschen Bevölkerung konzentriert sich der Wohn- und Arbeitsort von Ausländern in Kernstädten und Regionen mit großen Verdichtungsräumen (Gödecke-Stellmann 1994). Der höchste Ausländeranteil findet sich in den städtischen Ballungsräumen Westdeutschlands, wo es einen hohen Anteil an Industrie und an spezialisierten Dienstleistungen gibt (Tabelle 2.19). Zu diesen Räumen zählt das Ruhrgebiet, das Rhein-Main-Gebiet, Teile Ba-

¹² Bei den Asylbewerbern ist die regionale Verteilung allerdings nach einem Verteilungsschlüssel geregelt.

den Württembergs sowie die Großräume München und Berlin. In den neuen Bundesländern, wo sehr wenige Ausländer leben, sind die Bevölkerungsanteile nur in den Ballungsgebieten Ostberlin, Brandenburg, Halle-Leipzig, Rostock, Chemnitz und Dresden nennenswert (bis zu 5,5%).

Tabelle 2.19

**Städte mit dem größten Ausländeranteil
Anfang 1995**

	Ausländische Bevölkerung	
	in 1.000	in % der Gesamtbev.
Frankfurt a. M.	191,7	29,2
Offenbach	33,2	28,4
Stuttgart	141,8	24,0
München	287,1	22,9
Mannheim	66,9	21,1
Köln	186,9	19,4
Düsseldorf	108,3	18,9
Ludwigshafen	31,8	18,9
Wiesbaden	46,7	17,5
Duisburg	91,4	17,0
Nürnberg	81,7	16,4
Augsburg	42,7	16,2
Hamburg	261,8	15,4
Berlin	438,6	12,6
Deutschland	6990,5	8,8

Quelle: Münz/Ulrich (1997: 21).

Die regionalen Arbeitslosenquoten in Deutschland – zunächst gemessen in den administrativen Grenzen – sind sehr unterschiedlich. Der deutlichste Unterschied besteht zwischen den Regionen des früheren Bundesgebietes und Ostdeutschlands. Transformationsbedingt sind in den neuen Bundesländern die Arbeitslosenquoten seit der Vereinigung stark angestiegen und verharren auf hohem Niveau. Bei einer durchschnittlichen Quote von 18,4% (Juni 1999) variieren sie dort von 25,4% in Thüringen bis 21% in Sachsen-Anhalt. In Westdeutschland (Durchschnitt 11,7%) ist die Arbeitslosigkeit in Bremen mit 15,4% am höchsten und in Bayern mit 6,7% am niedrigsten.

In einer tieferen regionalen Gliederung sticht natürlich ebenfalls die höhere Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands hervor, es zeigen sich allerdings auch regionale Ungleichheiten in den westdeutschen Bundesländern. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat auf Basis der Arbeitsamtsbezirke eine Regionalklassifikation ausgearbeitet, die im folgenden verwendet wird (Hirschenauer 1999). Als Typisierungsvariable wurde unter anderem die Unterbeschäftigungsquote im Jahresdurchschnitt 1997 verwendet. Die Unterbeschäftigungsquote erfasst dabei im Zähler nicht nur die Arbeitslosen, sondern auch die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.¹³ Im Nenner werden zu den abhängig Beschäftigten die Teilnehmer an Vollzeit-Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung und Arbeitslosenübergangsempfänger addiert. Entsprechend darf die Unterbeschäftigungsquote nicht mit der Arbeitslosenquote verwechselt werden. Aus Abbildung 2.11 geht hervor, dass Berlin, Potsdam und Dresden bei den regionalen Unterbeschäftigungsquoten in den neuen Bundesländern noch am besten abschneiden. Gleichwohl sind diese Quoten mit Westdeutschland verglichen immer noch sehr hoch. In den Verdichtungsregionen sind die Erwerbsmöglichkeiten, die insbesondere auch den Frauen zugute kommen, durch den höheren Tertiarisierungsgrad günstiger. Von den grenznah gelegenen Bezirken, die für Tagespendler aus den benachbarten Ländern Polen und Tschechien als Arbeitsort interessant sein könnten, fallen ein großer Teil in die Rubrik mit überdurchschnittlicher Unterbeschäftigung. Besonders hoch ist die Arbeitslosigkeit in den Bezirken Bautzen, Cottbus, Eberswalde und Neubrandenburg. Dort lagen die Arbeitslosenquoten im September 1999 bei über 20%.

¹³ Teilnehmer an Vollzeit-Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung oder an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 249h, § 242s AFG); Vollzeitäquivalent der Kurzarbeit und Arbeitslosenübergeldempfänger (jew. Jahresdurchschnitte).

Abbildung 2.11

Regionale Unterbeschäftigungsquoten in Deutschland



Arbeitslose, Teiln. Vollzeit FuU, Teiln. ABM/Par. 249h, 242s AFG, Vollzeitäqu. der Kurzarbeit u. Alüg Empfänger (jew. JD 1997) bzgl. auf abh. Erwerbspersonen zuzügl. Teiln. Vollzeit FuU u. Alüg Empfänger (%)

- unter 10 (37)
- 10 bis unter 14 (71)
- 14 bis unter 18 (26)
- 18 bis unter 22 (10)
- 22 bis unter 26 (14)
- 26 und mehr (18)

gewichtete Durchschnittswerte:

alte Länder (ohne Westberlin):	11,9%
neue Länder (mit Westberlin):	24,8%
Bundesgebiet insg.:	14,9%

Die Unterbeschäftigung in den westdeutschen Arbeitsamtsbezirken weist ein Nord-Süd-Gefälle auf. Bei einer Quote von insgesamt 11,9% (Arbeitslosenquote 1997: 11,0%) in den alten Bundesländern, sind Bremerhaven, Wilhelmshaven, Leer sowie ein paar Bezirke im Ruhrgebiet von stark überdurchschnittlicher Unterbeschäftigung betroffen. Stärker als in anderen Bezirken ist die Unterbeschäftigung auch in östlichen Regionen Niedersachsens, des Saarlands und Teilen von Rheinland-Pfalz ausgeprägt. Im Süden Deutschlands sind die ostbayerischen Gebiete, die an Tschechien angrenzen, zwar stärker von Unterbeschäftigung bzw. von Arbeitslosigkeit betroffen, als andere Teile Bayerns, die Quoten liegen aber im Durchschnitt der alten Bundesländer.

b) Ausgewählte Transformationsländer

Eines der hervorstechenden Merkmale des Transformationsprozesses in den mittel- und osteuropäischen Ländern ist die hohe regionale Arbeitsmarktsegmentation (OECD 1995). Teilweise verdanken sich die Unterschiede bei der regionalen Verteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos den überkommenen Wirtschaftsstrukturen, teilweise sind sie das Ergebnis der veränderten Bedingungen. Der Beschäftigungsanteil in der Industrie variiert historisch bedingt von Region zu Region sehr deutlich. Verallgemeinernde Aussagen über alle Länder sind allerdings nur bedingt möglich. So waren die regionalen Unterschiede der Industriedichte in Polen und Rumänien sehr stark, in Ungarn dagegen kaum ausgeprägt. Durch den Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen sind neue regionale Schwerpunkte gesetzt worden. Privilegierte und subventionierte Sektoren wurden von der Verringerung der Zuwendungen, einer veränderten Nachfragestruktur (z. B. Wegfall der Sowjetunion als Abnehmer) und neuen Wettbewerbern hart getroffen.

Im Ergebnis weisen tatsächlich alle hier in die Betrachtung einbezogenen Länder heute starke regionale Disparitäten auf, die sowohl Anlass für Binnenwanderungen von den darnieder liegenden Regionen in die Wachstumszentren, als auch für grenzüberschreitenden Wanderungen in die westlichen Nachbarländer sein können. Ein besonderer Wanderanreiz besteht, wenn Regionen sich im wirtschaftlichen Niedergang oder in einem Zustand der Stagnation befinden, die direkt an Länder mit besseren Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten angrenzen. Dann kann Pendeln – Wohnen im Herkunftsland bei niedrigen Lebenshaltungskosten und Arbeiten im Zielland bei besseren Einkommensmöglichkeiten – die

bevorzugte Alternative zur permanenten Binnen- oder Außenwanderung darstellen. Für die Bundesrepublik Deutschland kommen für diesen Fall nur die Grenzregionen Polens und Tschechiens in Betracht.

In **Polen** haben sich die regionalen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten zwischen 1992 und 1997 kaum verändert. Ende 1997 lag die höchst regionale Arbeitslosenquote (Woiwodschaft Suwalskie in Nordostpolen) um ca. 14 Prozentpunkte über der durchschnittlichen polnischen Quote (10,3%). In einigen größeren städtischen Agglomerationen wie Warschau, Danzig und Poznan blieben die Arbeitslosenquoten relativ niedrig. In Warschau war sie mit 2,7% ca. 8 Prozentpunkte geringer als im Landesdurchschnitt (Dezember 1997). Diese Regionen zeichnen sich durch eine größere Vielfalt der Wirtschaftsstrukturen, durch geringere regionale Bedeutung der Schwerindustrie und einen höheren Dienstleistungsanteil aus. Als Erklärung dafür, dass es bisher nicht zu einer stärkeren regionalen Angleichung der Arbeitslosenquoten durch Arbeitskräftemobilität gekommen ist, wird der angespannte Wohnungsmarkt angeführt. Neben einer Knappheit an Wohnungen besteht zusätzlich das Problem, dass viele Mietwohnungen staatlich subventioniert sind, wodurch die Mobilitätskosten erhöht werden. Wer eine subventionierte Wohnung aufgibt, muss auf dem freien Wohnungsmarkt mit einer höheren Miete rechnen.

Die Arbeitslosenquoten sind in einigen der nördlichen Woiwodschaften am höchsten, weil es dort große landwirtschaftliche Betriebe gab, deren Unrentabilität sich bereits zu Beginn des Transformationsprozesses herausstellte. Weder die regionale Ausstattung mit Infrastruktur noch mit Humankapital waren ausreichend, um durch die Ansiedlung von Gewerbe neue Arbeitsplätze zu schaffen. In absoluten Zahlen gemessen leben die meisten Arbeitslosen allerdings nicht im Norden, sondern in den zentralen und südlichen Distrikten. In der Woiwodschaft Katowickie, die von der Schwerindustrie geprägt wird, waren im Dezember 1997 103.700 Personen arbeitslos, was bei einer regionalen Arbeitslosenquote von 6,4% einen Anteil von 5,7% aller Arbeitslosen in Polen ausmacht.

Große staatliche Industrieunternehmen des Fahrzeug- und Maschinenbaus waren in Südostpolen angesiedelt, so dass monostrukturierte Städte diese Regionen prägten. Die heutige hohe Arbeitslosigkeit rührt aus dieser Spezialisierung und aus der hohen Abhängigkeit von den Ostmärkten her. Eine weitere Problemregion

ist Oberschlesien. Diese Region ist die größte altindustrielle Region Europas und kann mit dem Ruhrgebiet vor dem Strukturwandel verglichen werden. Zu Beginn der Transformation wurde hier trotz einer massiven Produktionsrückgangs weniger Beschäftigung abgebaut als im Landesdurchschnitt. Heute liegt die Arbeitslosenquote allerdings deutlich über dem Landesdurchschnitt. Oberschlesien nimmt eine Schlüsselrolle bei der nationalen Energieversorgung ein und ist ein wichtiger Verkehrsknotenpunkt. Die Region ist gut ausgestattet mit technischer Infrastruktur und verfügt über qualifizierte Arbeitskräfte, deren Qualifikationen allerdings im Strukturwandel an Verwertbarkeit verloren haben. Mit dem Blick auf den Strukturwandel kann diese Arbeiterschaft in zwei Gruppen geteilt werden: Eine kleinere Gruppe an jungen und gut ausgebildeten Personen, die flexibel genug ist, um sich dem Strukturwandel zu stellen und auch den Beruf zu wechseln, und den Großteil der Arbeiter, für die ein Jobwechsel – insbesondere ohne Arbeitsplatzsicherheit – nicht vorstellbar ist.

Die Beschäftigungsstruktur der im Grenzgebiet zu Deutschland liegenden Woiwodschaften zeichnet sich durch einen deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegenden Anteil des Landwirtschaftssektors aus (Tabelle 2.20). Allerdings sind auch in diesen Distrikten mit bis zu 20% relativ noch mehr Menschen im Agrarbereich beschäftigt als in den westeuropäischen Ländern. Im polnischen Vergleich war der Industrie- und der Dienstleistungssektor dementsprechend stärker vertreten als im Landesdurchschnitt.

Tabelle 2.20

Sektorale Struktur der Beschäftigung im Grenzgebiet zu Deutschland

Polen – September 1997

	Landwirtschaft	Industrie und Bau	Dienstleistungen	Insgesamt
	in %			
Polen	27,4	29,5	43,1	100
Woiwodschaften:				
Szczecinskie	11,0	30,5	58,5	100
Gorzowskie	19,7	31,1	49,2	100
Zielonogórskie	17,2	31,8	51,0	100
Jeleniogorskie	15,1	36,2	48,7	100
Legnickie	17,4	36,7	45,9	100

Quelle: Statistical Yearbook of the Republic of Poland 1998.

Die regionale Arbeitslosigkeit liegt im Grenzgebiet zu Deutschland höher als im Landesdurchschnitt (Tabelle 2.21). Die Arbeitslosenquoten überschreiten aber nirgends die 15%-Marke. In der Summe waren Ende 1997 in diesen Regionen fast eine Million Personen arbeitslos. Mit Ausnahme der Woiwodschaft Gorzowskie war das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen deutlich ungünstiger als im Landesdurchschnitt, was darauf hindeuteten könnte, dass hier die Gründung und Ansiedlung neuer Betriebe nicht im erforderlichen Ausmaß erfolgen konnte.

Tabelle 2.21

Regionale Arbeitslosigkeit im Grenzgebiet zu Deutschland

Polen 1997

	Erwerbstätige	Arbeitslose	Arbeitslosen- quote	Arbeitslose je offene Stellen
	in 1 000	In 1 000	in %	Anteile
Polen	15940,8	1826,4	10,3	153
Woiwodschaften:				
Szczecinskie	367,3	39,9	9,8	285
Gorzowskie	190,6	26,9	12,4	63
Zielonogórskie	243,8	33,9	12,3	1613
Jeleniogorskie	187,5	31,1	14,3	1152
Legnickie	201,3	33,3	14,3	497

Quelle: Statistical Yearbook of the Republic of Poland 1998.

In **Tschechien** gab es zu Beginn des Transformationsprozesses relativ geringe Lohnunterschiede zwischen den Regionen und eine regional spezialisierte Wirtschaft, deren Bestand von einem System der interregionalen Umverteilung durch den Staat gesichert wurde. Die Freigabe der Preise, die veränderten Handelsströme und die Entwicklung des tertiären Sektors, die sich auf die städtischen Zentren konzentrierte, leisteten einer regionalen Segmentierung des Arbeitsmarktes Vorschub.

Gemessen an der Zahl der Arbeitslosen gibt es in Tschechien ein Gefälle von West nach Ost. Die meisten Arbeitslosen gab es im Jahr 1998 mit 12% aller Arbeitslosen in Nordmähren (Tabelle 2.22). Insbesondere im Distrikt Ostrava, Karvina und Vsetin, die alle durch Schwerindustrie und Energieversorgungsunterneh-

men charakterisiert sind, lagen regionale Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit. Auch in Nordböhmen, ebenfalls einer Region mit hohem Schwerindustrieanteil (und hoher Umweltbelastung), die an Deutschland angrenzt, liegt die Arbeitslosigkeit über dem Durchschnitt.

Trotz dieser regionalen Unterschiede bei den Beschäftigungs- und Einkommensverhältnissen ist die Arbeitskräftemobilität zwischen den Regionen eher gering. Analysen haben zwar ergeben, dass die Arbeitskräfte mobil sind. Sie wandern aber weniger von den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu den Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit, sondern suchen innerhalb ihrer Region Arbeitsplätze oder pendeln zu ihrer Arbeitsstelle (Erbenova 1997). Der relativ geringe Umfang der Pendler ist eine indirekte Bestätigung dafür, dass auch in Tschechien einer der mobilitätshemmenden Gründe im angespannten Wohnungsmarkt zu finden ist.

Tabelle 2.22

Regionale Arbeitslosigkeit und offene Stellen

Tschechien – 1998

Region	Beschäftigte ^{a)}	Arbeitslose ^{b)}	Arbeitslosenquote	Offene Stellen
	Personen		in %	Anzahl
Prag	482.167	14.580	2,3	5.370
Zentralböhmen	307.838	34.096	6,1	5.756
Südböhmen	230.378	19.696	5,6	2.994
Westböhmen	281.701	28.001	6,4	3.754
Nordböhmen	363.114	67.704	11,4	4.143
Ostböhmen	406.659	38.770	6,3	5.994
Südmähren	647.206	78.251	7,7	5.741
Nordmähren	620.146	105.820	11,0	3.889
Tschechien	3.339.209	386.918	7,5	37.641

a) Im nicht-öffentlichen Sektor der Wirtschaft.
b) In Prozent der Erwerbspersonen.

Quelle: Statistical Yearbook of the Czech Republic 1999.

Seit Anfang der neunziger Jahre stieg die zeitlich begrenzte grenzüberschreitende Migration. Die Hauptziele waren Deutschland und Österreich wobei das tägliche

Pendeln zum Arbeitsplatz auch dabei eine vorrangige Rolle spielte. Aktuelle Zahlen für die Zahl der Einpendler aus Tschechien liegen nicht vor. Zwischen Tschechien und Deutschland besteht eine Regelung über die Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern. Die Zahl der Arbeitserlaubnisse für eine mehr als geringfügige Beschäftigung wird arbeitsmarktabhängig festgelegt. Im Jahr 1998 gab es durchschnittlich 5.700 Grenzarbeitnehmer aus Polen und Tschechien in Deutschland. Die Zahl dieser Arbeitsgenehmigungen hat seit dem Maximum von 12.400 im Jahr 1992 somit deutlich abgenommen.

2.4 Soziale Sicherung: Höhe der Transfereinkommen im Ost-West-Vergleich

Neben dem wirtschaftlichen Gefälle zwischen Deutschland und den MOE-Staaten, das am BIP oder an den Bruttolöhnen ablesbar ist, können auch Unterschiede im Niveau der sozialen Sicherung Migrationsentscheidungen beeinflussen. Dieser Frage wird im Fortgang der Studie noch weiter nachgegangen (vgl. Kapitel 4). Hier wird zunächst ein Vergleich der Ausgaben der sozialen Sicherung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Deutschland, den MOE-Ländern sowie den südeuropäischen Ländern und der Türkei angestellt. Anschließend werden die Nettoeinkommenspositionen von bestimmten Personengruppen verglichen, die soziale Leistungen erhalten.

Die Daten für den Vergleich der Ausgaben für die soziale Sicherung im Verhältnis zum BIP sind von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nach einem einheitlichen Konzept aufgearbeitet worden. Die Ausgaben für die soziale Sicherung setzen sich gemäß einem neuen Konzept, das die ILO seit 1994 anwendet, aus den sozialen Sicherungssystemen, Unterstützungsleistungen für das Wohnen, familienunterstützenden Leistungen und der Sozialhilfe zusammen. Dieses Messkonzept stellt im Vergleich zu den früheren Berechnungsweisen ein erweitertes Konzept dar. Die Werte für 1995/96 sind daher nur beschränkt mit denen von 1992 vergleichbar. Es wurden dennoch Werte für beide Jahre herangezogen, da für einige Länder noch keine Berechnungen der Sozialausgaben nach dem neuen Konzept vorliegen.

Der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung ist in Deutschland mit Abstand höher als in den MOE-Ländern. Die Anteile der hier erfassten Sozialausgaben in den MOE-Ländern sind allerdings durchaus mit denen südeuropäischer EU-Länder vergleichbar (Tabelle 2.23). In Italien und in Portugal sind die Ausgaben für die soziale Sicherung sogar niedriger als in den meisten MOE-Ländern. Im Vergleich zu allen anderen hier betrachteten Ländern weist die Türkei ein extrem niedriges Niveau der Ausgaben für die soziale Sicherung auf.

Tabelle 2.23

Ausgaben für die soziale Sicherung in % des BIP

	1992	1996
Deutschland	26,3 ^{a)}	29,7
Polen	21,4	–
Tschechien	17,3	12,5
Slowakei	21,2	20,9
Ungarn	19,5	20,9
Rumänien	17,0	12,5
Italien	12,2	–
Spanien	21,4	22,0
Portugal	13,7	11,0
Griechenland	24,4 ^{b)}	21,4 ^{c)}
Türkei	5,1	5,2

a) 1993; b) 1990; c) 1995.

Quelle: ILO.

2.4.1 Anspruchsvoraussetzungen und Höhe der Sozialleistungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern

Im Mittelpunkt der nachfolgenden Übersicht stehen die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe des Arbeitslosengeldes ferner – soweit vorhanden – der Arbeitslosenhilfe sowie der Sozialhilfe. Darüber hinaus wird die Gewährung familienbezogener Leistungen und am Rande des Wohngelds betrachtet. Die Aussagen über Polen, Ungarn, Rumänien und Tschechien, beziehen sich dabei auf das Jahr 1997 (OECD 1999c).

a) Polen

Unter bestimmten Voraussetzungen kann in Polen in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit Arbeitslosengeld für eine Dauer von 12 Monaten bezogen werden. Zugangsvoraussetzung ist eine vorangegangene Beschäftigungsdauer von 365 Tagen innerhalb der letzten 18 Monate. Für Personen mit einer vorangegangenen Beschäftigungsdauer von mindestens 25 Jahren bei Frauen und 30 Jahren bei Männern verlängert sich die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 18 Monate. Das Arbeitslosengeld stellt in der Regel einen fixen Betrag dar, der vierteljährlich angepasst wird. Im Juni 1997 lag das Arbeitslosengeld bei 325 Zloty im Monat und damit bei 30% des durchschnittlichen Bruttolohns. Allerdings wird im Falle von Massenentlassungen ein Arbeitslosengeld in Höhe von 75% des letzten Monatslohns gewährt. Es besteht eine Zuverdienstmöglichkeit in Höhe von maximal dem halben Mindestlohn (1997 lag der Mindestlohn bei 426 Zloty im Monat bzw. bei 40% des durchschnittlichen Bruttolohns). Der Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt hingegen, wenn das Bruttoeinkommen des Ehepartners mindestens doppelt so hoch ist wie der Durchschnittslohn bzw. wenn das durchschnittliche Bruttoeinkommen pro Haushaltsmitglied über einem Drittel des nationalen Durchschnittseinkommen liegt. Polnische Schulabgänger können nach einer Wartezeit von 3 Monaten 28% des Durchschnittslohns (303 Zloty) für einen Zeitraum von 9 Monaten als Arbeitslosengeld beziehen.

Besteht kein Anspruch auf Arbeitslosengeld, kann Sozialhilfe bezogen werden. Die Anspruchsvoraussetzungen für Sozialhilfe bestanden 1997 in folgenden Kriterien:

- kein Besitz einer landwirtschaftlichen Fläche von über 2 ha,
- Einkommen von maximal 295 Zloty für Alleinstehende, 456 Zloty für ein Ehepaar und 134 Zloty für Kinder unter 15 Jahren (respektive 27%, 42% und 12% des durchschnittlichen Bruttolohns).

Das Sozialhilfeniveau lag 1997 bei 268 Zloty. Es wird in der Regel einmal jährlich mit der Steigerungsrate der Renten angepasst. Familien mit sehr geringem Einkommen, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger können Wohngeld erhalten. 1997 belief sich das Wohngeld durchschnittlich in etwa auf 83 Zloty (dies entsprach ca. 8% des Durchschnittslohns). Das polnische Sozialleistungssystem beinhaltet auch familienunterstützende Leistungen. Im Januar 1998 betrug das Kindergeld 29 Zloty für das erste und zweite Kind und 36 Zloty für weitere Kinder (dies entsprach jeweils rund 3% des durchschnittlichen Bruttolohns). Der Anspruch auf Kindergeld erlischt allerdings, wenn das Bruttohaushaltseinkommen 50% über dem nationalen Durchschnitt liegt. Für die Kinderbetreuung nicht schulpflichtiger Kinder wurden ohne Einkommensnachweis 88 Zloty (rund 8% des Durchschnittseinkommens) gewährt.

Nach Berechnungen der OECD erhielt ein alleinlebender Arbeitslosengeldbezieher 1997 38% des durchschnittlichen Nettolohns (vgl. Abbildung 2.12 in Abschnitt 2.4.2). Der Abstand zur Sozialhilfe war damit nicht groß. So erhielt ein Sozialhilfeempfänger 36%. Eine arbeitslose Familie mit zwei Kindern erhielt bei Bezug von Arbeitslosengeld 43% und Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen waren, 39% des durchschnittlichen Nettoarbeitseinkommens (Abbildung 2.13).

b) Ungarn (1997)

Arbeitslosengeld kann in Ungarn, in Abhängigkeit von der vorangegangenen Beschäftigungsdauer, für eine Dauer von drei Monaten bis zu einem Jahr bezogen werden. Die Höhe des Arbeitslosengelds betrug 1997 65% des letzten Bruttoeinkommens. Der Mindestbetrag lag bei 90% der Mindestrente und die obere Grenze beim Doppelten dieses Betrages. Das Arbeitslosengeld schwankte damit zwischen 10.350 Forint (HUF) und 20.700 HUF monatlich bzw. 22% und 45% des Durchschnittslohns eines Arbeiters. Zuverdienstmöglichkeiten bis zu 50% des gesetzlichen Mindestlohns sind vorgesehen (dies entsprach 1997 8.500 HUF monatlich bzw. 18% des Durchschnittslohns eines Arbeiters). Für Langzeitarbeitslose besteht die Möglichkeit des Bezugs von Arbeitslosenhilfe. Voraussetzung ist aller-

dings, dass das Familieneinkommen 80% der Mindestrente nicht übersteigt (1997: 9.200 HUF bzw. 20% des Durchschnittslohns eines Arbeiters). Die Höhe schwankte 1997 zwischen 1.000 und 9.200 HUF (d.h. zwischen 2% und 20% des Durchschnittslohns eines Arbeiters). Zuverdienstmöglichkeiten in Höhe bis zu 50% der maximalen Arbeitslosenhilfe sind gegeben. Arbeitslosenhilfe kann für maximal 2 Jahre bezogen werden.

Die Anspruchsberechtigung für die Sozialhilfe ist auf ein Einkommen von maximal 80% der Mindestrente begrenzt. Die Höhe der Sozialhilfe beträgt 70% der Mindestrente (dies entsprach 1997 rund 8.000 HUF im Monat). Zuverdienstmöglichkeiten bis zu 50% des Sozialhilfeniveaus sind möglich.

Unter bestimmten Voraussetzungen besteht die Möglichkeit zum Bezug von Unterstützungsleistungen für Wohnungsinstandhaltung und Nebenkosten. Dieses indirekte Wohngeld betrug 1997 mindestens 1.000 HUF.

Kindergeld für das erste und zweite Kind wurde 1997 nur dann gewährt, wenn das monatliche pro Kopf Einkommen 23.000 HUF nicht überstieg (dies entsprach etwa einem halben Monatslohn eines Arbeiters). Das System beinhaltet auch Erziehungsgeld, dessen Höhe sich nach der Mindestrente bemisst.

Nach Berechnungen der OECD erhielt ein alleinlebender Arbeitslosengeldbezieher 1997 61% des durchschnittlichen Nettolohns (Abbildung 2.12), ein Sozialhilfeempfänger erhielt 44%. Das durchschnittliche Nettoeinkommen eines arbeitslosen Ehepaars mit zwei Kindern betrug bei Bezug von Arbeitslosengeld 69% des durchschnittlichen Nettoeinkommens, und bei Bezug von Sozialhilfe 56% (Abbildung 2.13).

c) Tschechien

In Tschechien ist die Zugangsvoraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld eine Beschäftigung von 12 Monaten innerhalb der letzten 3 Jahre. Arbeitslosengeld kann nur für eine Dauer von 6 Monaten bezogen werden. Während der ersten drei Monate beträgt die Höhe des Arbeitslosengelds 60% des letzten Nettoeinkommens, während der letzten drei Monate sind es lediglich 50%. Die Höhe des Arbeitslosengelds ist allerdings auf das 1,5fache des Mindesteinkommens be-

grenzt. Im Gegensatz zu Polen und Ungarn bestehen keine Zuverdienstmöglichkeiten.

Sozialhilfe wird gewährt, wenn das Einkommen unter dem Subsistenzminimum liegt. Die Höhe der Sozialhilfe wird in Abhängigkeit der Haushaltsgröße festgelegt – so können auch Kinder Sozialhilfe beziehen.

Auch in Tschechien sind familienunterstützende Leistungen ein fester Bestandteil des Sozialsystems. Der Bezug von Kindergeld ist einkommensabhängig. Darüber hinaus bestehen Elemente eines Erziehungsgelds.

Nach Berechnungen der OECD erhielt ein alleinstehender Arbeitslosengeldbezieher 1997 51% des durchschnittlichen Nettolohns (Abbildung 2.12). Ein Sozialhilfeempfänger erhielt 34%. Ein arbeitsloses Ehepaar mit zwei Kindern erhielt bei Bezug von Arbeitslosengeld 83% des durchschnittlichen Nettoeinkommens, und bei Bezug von Sozialhilfe 81%. Hierin drückt sich das große Gewicht aus, das in Tschechien der Familienpolitik beigemessen wird (Abbildung 2.13).

d) Rumänien

Arbeitslose, die im vergangenen Jahr mindestens 6 Monate gearbeitet haben, erhielten in Rumänien 1997 für neun Monate Arbeitslosengeld. Die Höhe des Arbeitslosengelds betrug zwischen 50 und 60% des letzten Lohns, maximal jedoch 55% des nationalen durchschnittlichen Nettolohns. Schulabgänger erhielten 18 bis 20% des Durchschnittslohns für eine Dauer von neun Monaten. Dauert die Arbeitslosigkeit nach 9 Monaten an, so kann bei Bedürftigkeit Arbeitslosenhilfe für weitere 18 Monate bezogen werden. Die einheitlich festgelegte Höhe der Arbeitslosenhilfe betrug 1997 20% des Durchschnittslohns. Dies entsprach 1997 in etwa monatlich 13 USD (OECD 1998c: 137). Von den im Oktober 1997 arbeitslos gemeldeten Personen, erhielt ein Drittel Arbeitslosengeld, und 37% erhielten Arbeitslosenhilfe. Die restlichen 30% bezogen entweder gar keine staatlichen Transferleistungen oder Sozialhilfe (OECD 1998c: 137). Es sei angemerkt, dass Staatsbetriebe seit Mitte 1997 bei Entlassungen Abfindungen zahlen, die nicht auf das Arbeitslosengeld angerechnet werden. Die Höhe der Abfindung richtet sich nach dem Durchschnittslohn in der betreffenden Branche und beträgt 6 bis 12 Monatslöhne.

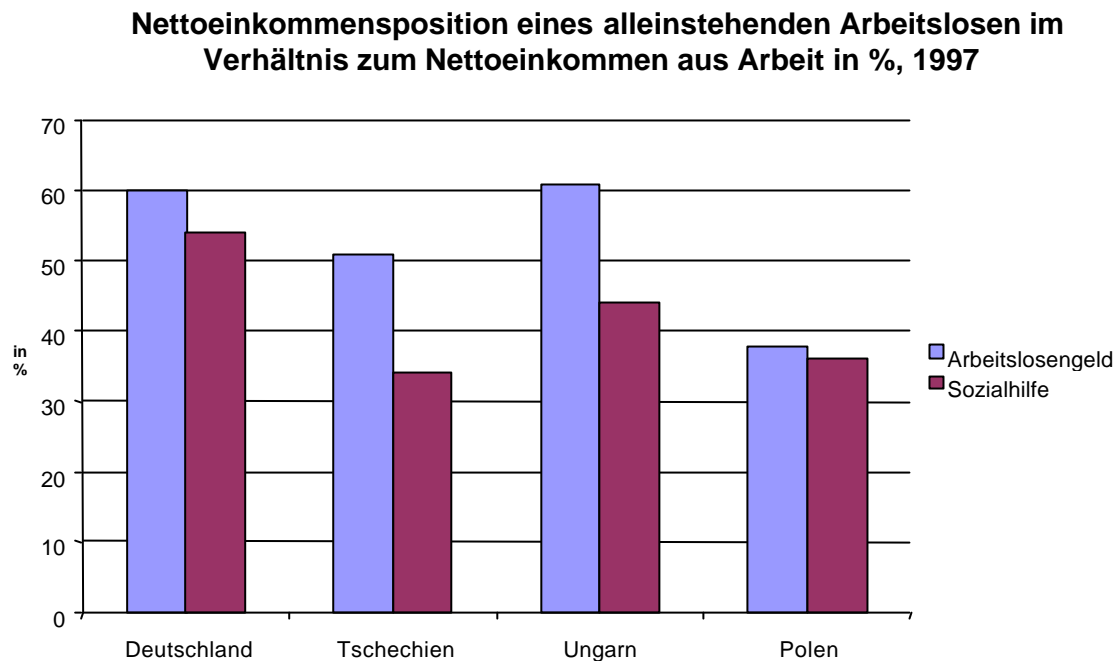
Prinzipiell stellen Sozialhilfe, Kindergeld und Erziehungsgeld einen Bestandteil des rumänischen Sozialleistungssystem dar, ihr Niveau ist aber sehr niedrig. Zudem ist die Höhe der Sozialleistungen in den letzten Jahren stärker gefallen als die Reallöhne (OECD 1998c: 131). Die Sozialhilfe erhöhte im Oktober 1997 das Einkommen auf monatlich maximal 115.000 Lei für einen Ein-Personen Haushalt, auf rund 288.000 Lei für einen Drei-Personen Haushalt und auf 430.000 Lei für einen Fünf-Personen Haushalt (zum Vergleich: der durchschnittliche Bruttomonatslohn betrug im Oktober 1997 1.000.617 Lei). Darüber hinaus bestehen Zuschüsse zu Heizkosten und Warmwasserbereitung sowie Kantinen für Bedürftige.

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die sozialen Probleme in Rumänien gravierend zunehmen (Troschke 1999: 69). Eine große Bedeutung kommt in Rumänien – ähnlich wie in Polen – der Landwirtschaft als sozialem Auffangbecken zu. Haushaltssurveys zufolge trägt bei Arbeitslosenhaushalten die Subsistenzwirtschaft über ein Drittel des verfügbaren Einkommens bei.

2.4.2. Die Höhe der Sozialleistungen im Ost-West-Vergleich

Der direkte Vergleich der Nettoeinkommensposition von Arbeitslosenhaushalten und dem jeweiligen Nettoeinkommen aus Arbeit mit den deutschen Gegebenheiten lässt sich aufgrund der Datenlage nur für Tschechien, Polen und Ungarn durchführen. In dem Vergleich mit Deutschland werden zusätzlich auch die Länder der EU-Süderweiterung einbezogen, um einen Eindruck vom Zusammenhang zwischen Wanderungsvolumen und Höhe der Sozialleistungen entsprechend den rechtlichen Zugangsvoraussetzungen für EU-Bürger besser einschätzen zu können.

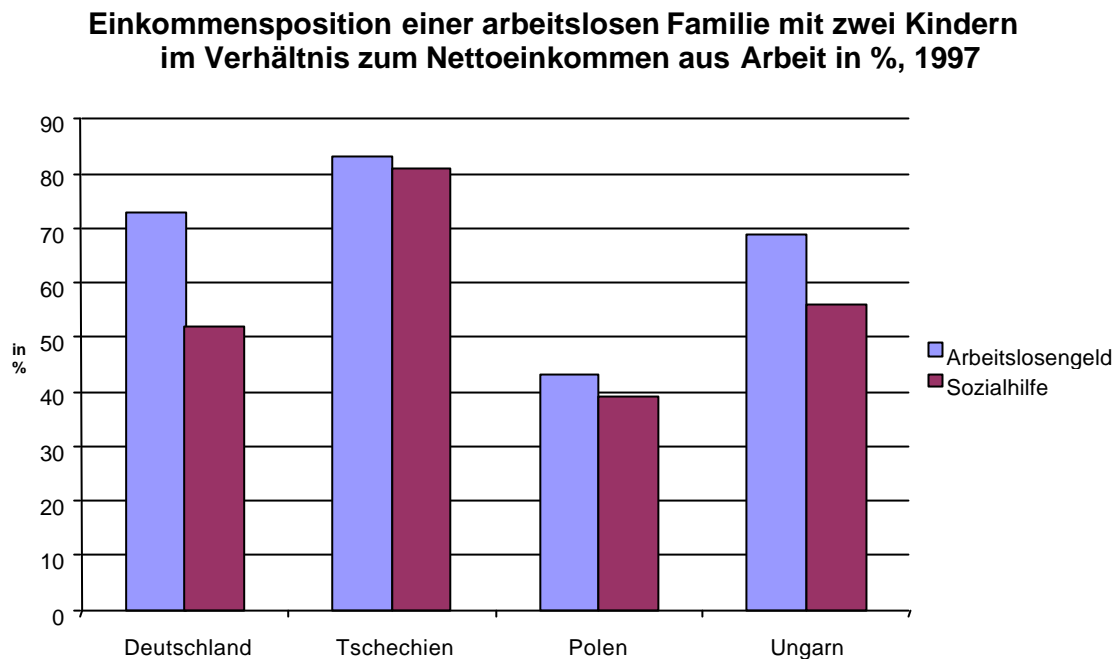
Abbildung 2.12



Quelle: OECD (1999c).

Die relative Einkommensposition von Arbeitslosen in Polen ist im Vergleich zu Deutschland besonders schwach (Abbildung 2.12). Die relative Höhe des Nettoarbeitslosengelds, gemessen am nationalen Nettodurchschnittseinkommen aus Arbeit, ist im Fall Ungarn mit dem deutschen Niveau vergleichbar, in Tschechien liegt es etwas darunter. Auffallend ist der geringe Abstand zwischen dem relativen Einkommensniveau von alleinstehenden Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern in Polen. Im Vergleich zu Deutschland ist das relative Sozialhilfeniveau (inkl. Wohngeld) in allen drei Ländern niedrig. Dies gilt insbesondere für Tschechien und Polen.

Abbildung 2.13



Quelle: OECD (1999c).

In einigen Ländern werden Familien mit Kindern im Falle der Arbeitslosigkeit weit besser gestellt als Alleinstehende (Abbildung 2.13). Die Umverteilung zugunsten von Familien ist in Tschechien besonders ausgeprägt. Aber auch in Ungarn werden Arbeitslose mit Familien bei der Sozialhilfe relativ besser gestellt als in Deutschland. Allerdings ist die relative Einkommensposition einer Familie von Arbeitslosen mit Kindern in Polen weit schlechter als in Deutschland, so dass im Fall Polens nach einem EU-Beitritt auch bei Familien mit Kindern das deutsche Sozialsystem einen zusätzlichen Anreiz darstellen kann, im Falle der Arbeitslosigkeit zunächst in Deutschland zu bleiben.

Der Vergleich mit der Ländergruppe der Süderweiterung zeigt, dass relativ betrachtet die Sozialleistungen für Familien hier zum Teil unter dem Niveau einiger mittel- und osteuropäischer Länder liegen (Tabelle 2.24). Im europäischen Vergleich ist die Unterstützung für eine arbeitslose Familie mit zwei Kindern in Tschechien am höchsten. Das relative Niveau des Arbeitslosengelds war in Polen und Griechenland am niedrigsten.

Vor allem aber existieren in Griechenland und Portugal im Gegensatz zu den mittel- und osteuropäischen Ländern keine allgemeinen Systeme der Sozialhilfe. In Portugal wurde 1997 Sozialhilfe nur für 18- bis 25-Jährige, die bislang noch keine Anstellung gefunden haben, für maximal 15 Monate in Höhe von monatlich 21.000 Escudos (dies entsprach zu Kaufkraftparitäten 172 USD) gewährt. In Griechenland bestehen staatliche Transferleistungen nur für Personen in besonders schweren Lebenslagen.

Tabelle 2. 24

**Einkommensersatzleistungen für Familien mit 2 Kindern, 1997
im Vergleich zum Nettoeinkommen aus Arbeit**

	<i>Arbeitslosengeld</i>	<i>Arbeitslosenhilfe (*)</i>	<i>Sozialhilfe</i>
Tschechien	83 %		81 %
Polen	43 %		39 %
Ungarn	69 %		56 %
Griechenland	46 %	11 %	
Spanien	74–67 % (**)	40 %	43 %
Portugal	77 %	61 %	
Deutschland	73 %	68 %	52 %

(*) Wenngleich in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern Arbeitslosenhilfe – zu einem meist sehr niedrigem Niveau – existiert, liegen keine Vergleichsdaten für die Nettoeinkommensposition von Arbeitslosenhilfebeziehern für diese Länder vor.
(**) 74% für die ersten 6 Monate, 67% für weitere 18 Monate.

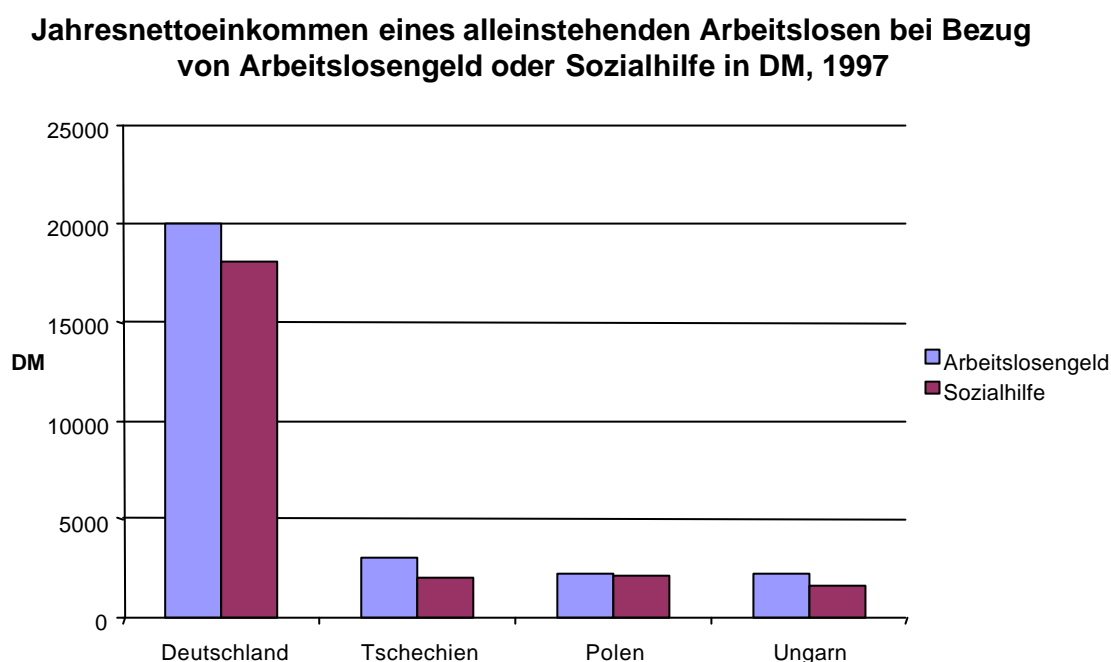
Quelle: OECD (1999c).

Allerdings beeinflusst nicht nur die relative Einkommensposition innerhalb eines Landes die Wanderungsentscheidungen, sondern auch der absolute Niveauunterschied der Sozialleistungen zwischen Herkunftsland und Zielland.

Das Nettoeinkommensniveau von Arbeitslosen bei Bezug von Arbeitslosengeld lag 1997 in den hier betrachteten Ländern – umgerechnet zu laufenden Wechselkursen – zwischen 11% und 15% des vergleichbaren Wertes in Deutschland. Das Niveau der Sozialhilfe lag zwischen 9 und 11% des deutschen Niveaus. Dieser hohe Unterschied kommt allerdings nur dann voll zum Tragen, wenn es möglich ist, die deutschen Transferleistungen im Herkunftsland zu beziehen. Für zuvor in

Deutschland beschäftigte EU-Bürger ist dies beim Arbeitslosengeld begrenzt möglich, wenn die Arbeitsuche im Herkunftsland erfolgt. Sucht der Arbeitslose allerdings in Deutschland eine neue Arbeitsstelle, so muss ein Vergleich in Kaufkraftparitäten vorgenommen werden (Abbildung 2.14).

Abbildung 2.14



Quelle: OECD (1999; 2000), ifo Institut.

Auch umgerechnet zu Kaufkraftparitäten bleiben die Unterschiede zwischen den Einkommensniveaus eines Arbeitslosen in Deutschland auf der einen und in Tschechien, Polen und Ungarn auf der anderen Seite groß. So betrug 1997 das Niveau des Arbeitslosengelds für einen alleinstehenden Arbeitslosen in Tschechien 45% des vergleichbaren deutschen Niveaus, in Ungarn waren es 28% und in Polen 24% (Abbildung 2.15). Das Einkommen aus Sozialhilfe betrug in Tschechien ein Drittel des deutschen Niveaus, in Polen und Ungarn waren es rund ein Viertel.

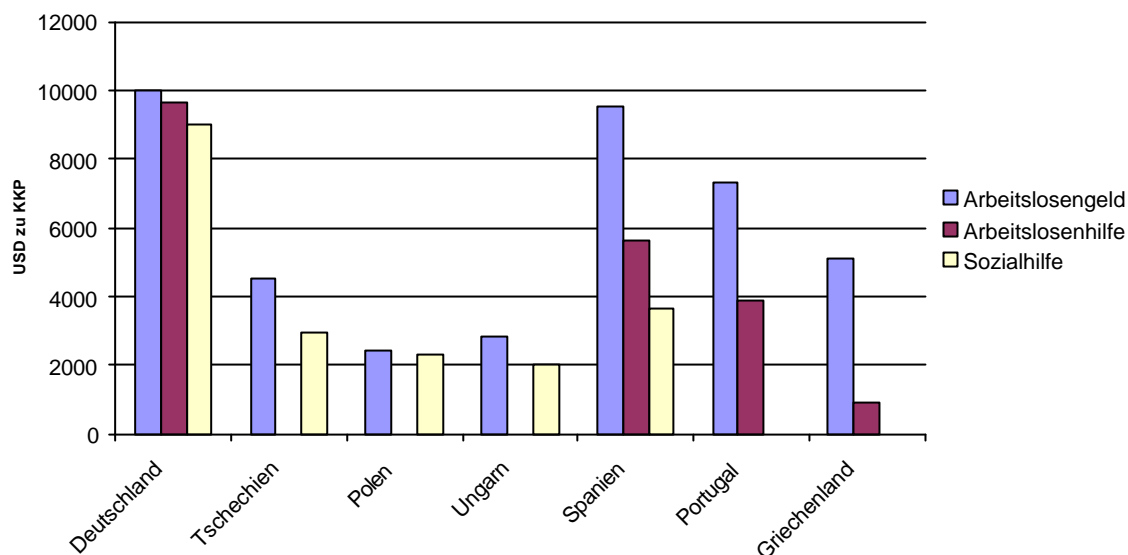
Die relative Einkommensposition von Familien wich vor allem in Tschechien von diesem Bild ab. Die Familie eines Arbeitslosen mit zwei Kindern bezog 1997 Ar-

beitslosengeld in Höhe von 53% des vergleichbaren deutschen Niveaus, für Polen lag der entsprechende Wert allerdings nur bei 18%, und in Ungarn bei 24%. Die vierköpfige Familie eines Arbeitslosen, der auf Sozialhilfe angewiesen war, konnte in Tschechien fast drei Viertel des deutschen Sozialhilfeniveaus erreichen, polnische Familien hingegen nur rund ein Viertel (Abbildung 2.16). Aufgrund der geltenden Zugangsbedingungen zu den Sozialleistungen (vgl. Kapitel 3) würde bei einer EU-Osterweiterung vom Niveau der genannten Sozialleistungen jedoch weniger ein Anreiz zur Immigration nach Deutschland ausgehen, sondern vor allem ein Anreiz, die Aufenthaltsdauer zu verlängern, falls Arbeitslosigkeit eintritt (und soweit die individuellen "Wartezeiten" dies ermöglichen).

Die Entscheidung darüber, ob im Fall eintretender Arbeitslosigkeit die Arbeitsuche in Deutschland oder im Herkunftsland erfolgen soll, wird allerdings auch maßgeblich von den jeweiligen Arbeitsmarktchancen abhängen. Langfristarbeitslosigkeit mit deutscher Sozialhilfe wird trotz des bestehenden Einkommensunterschieds wohl eher selten einer Beschäftigung im Herkunftsland vorgezogen werden (nicht zuletzt wegen der psycho-sozialen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit). Dies gilt insbesondere in einer dynamischen Betrachtungsweise: Die Migrationssentscheidung bzw. die Entscheidung über den Verbleib im Zielland wird letztlich von der Zielsetzung bestimmt, das Lebens Einkommen zu erhöhen. Soweit Lohnsteigerungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern erwartet werden können, die über der Zunahme des Sozialhilfeniveaus in Deutschland liegen, ist es für einen jungen Menschen kaum attraktiv, die zukünftigen beruflichen Chancen für den momentanen Bezug von Sozialhilfe zu verspielen. Anders stellt sich die Situation dar, wenn die Arbeitsmarktchancen im Herkunftsland ebenfalls als sehr schlecht eingeschätzt werden.

Abbildung 2.15

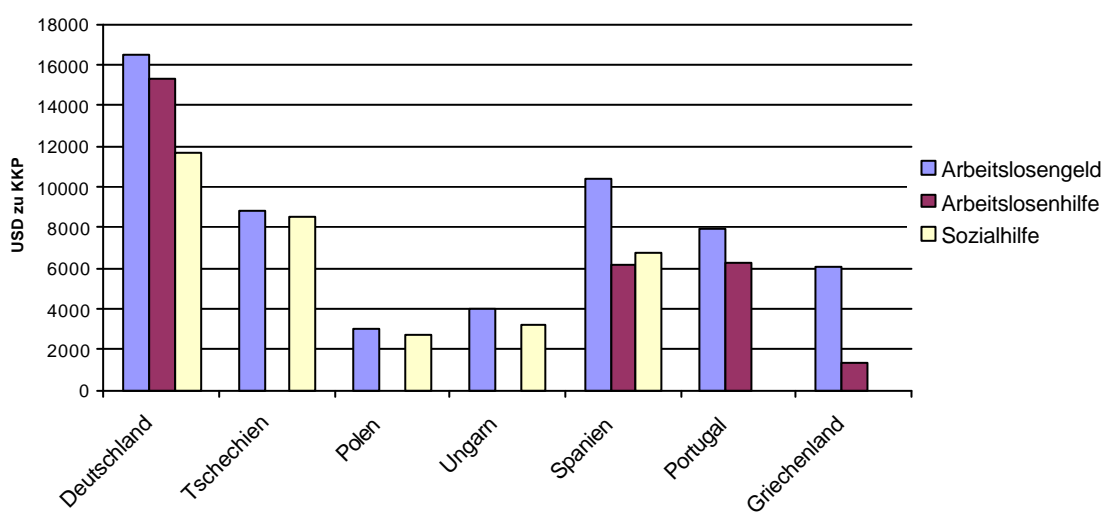
**Nettoeinkommen eines alleinstehenden Arbeitslosen
(in USD zu Kaufkraftparitäten), 1997**



Quelle: OECD 1999; OECD 2000; ifo Institut.

Abbildung 2.16

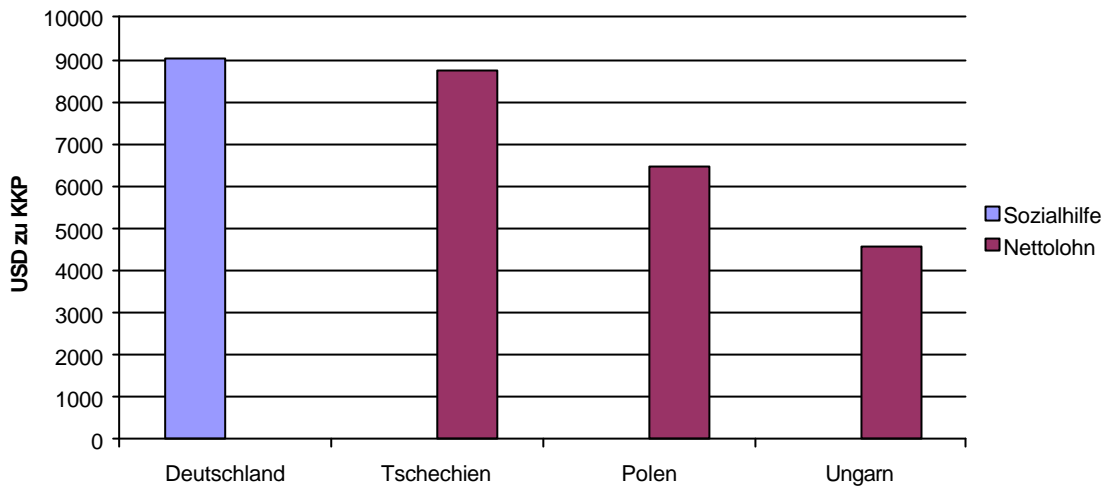
**Nettoeinkommen der Familie eines Arbeitslosen mit zwei Kindern
(in USD zu Kaufkraftparitäten), 1997**



Quelle: OECD 1999; OECD 2000; ifo Institut.

Abbildung 2.17

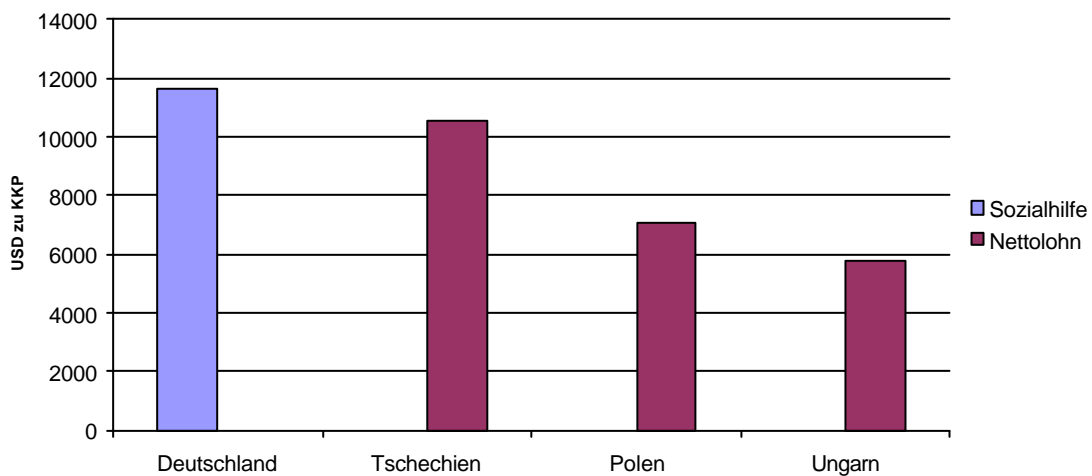
Nettoeinkommen eines alleinstehenden Sozialhilfebeziehers in Deutschland im Vergleich zum Nettoarbeitseinkommen in Tschechien, Polen und Ungarn (in USD zu Kaufkraftparitäten), 1997



Quelle: OECD 1999; OECD 2000; ifo Institut.

Abbildung 2.18

Nettoeinkommen einer Familie mit zwei Kindern bei Bezug von Sozialhilfe in Deutschland im Vergleich zum Familiennettoeinkommen aus Arbeit in Tschechien, Polen und Ungarn (in USD zu Kaufkraftparitäten), 1997



Quelle: OECD 1999; OECD 2000; ifo Institut.

2.5 Sozio-kulturelle Aspekte der Migrationsneigung

In den vorhergehenden Abschnitten standen materielle Wanderungsanreize und dabei in erster Linie die Möglichkeiten zur Einkommenserzielung im Vordergrund. Des Weiteren wurden die sektoralen und regionalen Entwicklungstrends der Arbeitsmärkte Ost- und Mitteleuropas und Deutschlands untersucht, da die Entwicklungsperspektiven auf den Arbeitsmärkten von Ursprungsland und Zielland die Wanderungsanreize ebenfalls beeinflussen. Der Fokus dieses Abschnitts liegt auf der Migrationsneigung einzelner sozioökonomischer Gruppen, die wesentlich durch die Einschätzung der Migrationsrisiken durch diese Gruppen bestimmt wird. Insbesondere geht es darum, gruppenspezifische Migrationsbarrieren bzw. Migrationsrisiken einzuschätzen.

Informationsbeschaffung, Risikoaversion, die Überwindung von sprachlichen und kulturellen Barrieren, inklusive der eigenen Heimatverbundenheit und die Aufgabe eventuell vorhandenen Eigentums stellen wesentliche Faktoren dar, die die Migrationsneigung bestimmen. Die Abwägung von Nutzen und Kosten der Migration beeinflusst neben der Migrationsentscheidung als solche auch die zeitliche Dimension der Migration (Pendeln vs. dauerhafte Migration)¹⁴. Die Betrachtung der Migrationskosten muss also auch in einer dynamischen Perspektive vorgenommen werden.

Im folgenden wird zunächst das allgemeine Mobilitätsverhalten von Mittel- und Osteuropäern betrachtet. Neben aktuellen Beobachtungen wird auch der Frage nachgegangen, welche Migrationstradition die einzelnen Länder besitzen, an die im Falle der Freizügigkeit angeknüpft werden kann. In einem engen Zusammenhang mit der Migrationstradition steht die Bildung von sozialen Netzwerken in potentiellen Zielländern. Das Bestehen von Netzwerken zwischen Migranten einer Nationalität führt zum einen zu einer räumlichen Konzentration der Migranten, und zum anderen vermindern bestehende Netzwerke die Migrationskosten (Informationsbeschaffung, Sprachprobleme, kulturelle Nähe) und erhöhen damit das Migrationspotential. Im Anschluss an die Untersuchung der Migrationsbereitschaft nach

¹⁴ Unter Pendlern werden im folgenden jene Arbeitsmigranten verstanden, die ihren Arbeitsort im Zielland wählen, ihren Lebensmittelpunkt (Familie, Hauptwohnung usw.) im Ursprungsland belassen. Dies schließt damit Tages-, Wochen- und Monatspendler (für eines oder mehrere Monate) ein.

Nationalitäten wird untersucht welche Unterschiede in der Migrationsbereitschaft einzelner Gruppen nach Herkunftsregionen, Beschäftigungssituation und Qualifikation bestehen. Schließlich wird nach den Verbleibsabsichten und der Rückkehrbereitschaft einzelner Migrantengruppen gefragt. Die Untersuchung der gruppenspezifischen Migrationsbereitschaft soll letztendlich weitere Hinweise auf die Struktur der Wanderungsbewegungen bei Freizügigkeit liefern.

Allgemeines Mobilitätsverhalten

Das bislang zu beobachtende Migrationsverhalten der Mittel- und Osteuropäer läßt auf eine eher geringe Mobilitätsbereitschaft schließen. So verharrt die Binnenmigration in allen hier betrachteten Ländern trotz hoher regionaler Lohnunterschiede und hoher Unterschiede in den Arbeitslosigkeitsraten auf einem niedrigen Niveau. Dabei wirkt vor allem der Wohnungsmarkt als Mobilitätsbarriere. Der Lohnunterschied zu Deutschland und anderen westlichen EU-Ländern mag jedoch hoch genug sein, um Wanderungen auszulösen.

Mit Blick auf internationale Wanderungen wird in der Literatur die Heimatverbundenheit der Mittel- und Osteuropäer betont. So ist nach Einschätzung von Lubyova (1997: 297) die Bereitschaft dauerhaft auszuwandern unter Mittel- und Osteuropäer niedriger als unter Westeuropäern (Lubyova 1997: 297). Wenngleich sich derzeit tatsächlich ein geringes internationales Mobilitätsniveau sowie eine Tendenz zu relativ kurzen Auslandsaufenthalten beobachten lassen, so gibt die gegenwärtige Situation nur eingeschränkt Hinweise auf die Mobilitätsneigung der Bevölkerung auf mittlere und lange Frist, da derzeit bedeutende institutionelle Wanderungsbarrieren existieren.

Migrationstradition

Von den hier betrachteten Ländern kann hauptsächlich Polen auf eine Migrationstradition zurückblicken, die zum Teil allerdings bereits weit zurückliegt. Die polnische Migrationsgeschichte steht daher im Vordergrund dieses Abschnitts. Die wirtschaftlich motivierte Migration aus Ungarn war bis zum Ersten Weltkrieg weitgehend abgeschlossen; weitere Migrationsbewegungen folgten aus politischen Motiven. Insgesamt ist zu beachten, dass grenzüberschreitende Migration in kommunistischen Zeiten nur auf einem sehr niedrigen Niveau stattfinden konnte.

Im Gegensatz zu Polen setzte die Migration von Tschechen und Ungarn erst nach dem Regimewechsel wieder ein. Die Arbeitssuche aus Rumänien und Bulgarien hat in jüngster Zeit ebenfalls zugenommen (Faßmann et al. 1999: S. 24).

Polen war bis nach dem Zweiten Weltkrieg von großen freiwilligen und erzwungenen Bevölkerungsbewegungen geprägt. Bis zur Jahrhundertwende wanderten vermutlich 3,5 Millionen Polen hauptsächlich nach Amerika. Auch zwischen den Weltkriegen hat sich die Auswanderung fortgesetzt. Während und nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu Flüchtlingsbewegungen und Zwangsumsiedlungen. Während des Kommunismus haben kaum noch Wanderungen stattgefunden. Erst mit der Lockerung der Ausreisebestimmungen in den 80er Jahren hat die Emigration wieder leicht zugenommen. Zwischen 1980 und 1989 sind 271.000 Personen legal aus Polen in andere Länder der Welt ausgewandert (dies entspricht durchschnittlich 30.000 Emigranten pro Jahr; Freijak et al. 1998: 16f). Es wird allerdings geschätzt, dass die Zahl der illegalen Migranten weit über dieser Zahl liegen. Ende der 80er Jahre ist es allerdings auch zu einer ersten Rückwanderungswelle gekommen. Seit Beginn der 90er Jahre gelten erschwerte Einreisebedingungen in EU-Länder. Dennoch dürfte die Zahl der Migranten, die nur für einen begrenzten Zeitraum in anderen EU-Ländern arbeiten, und damit die Zahl der Personen mit Auslandserfahrung zunehmen (Werkvertragsarbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer, Grenzpendler und v.a. illegale Arbeitskräfte mit Touristenvisum).

In den polnischen Untersuchungsgemeinden der Studie von Freijak et al. (1998) wurde insgesamt eine bedeutsame Migrationsgeschichte der Familien beobachtet (wenngleich sie in vielen Fällen auch schon über zwei Generationen zurückliegt). So hatten rund 50% aller Befragten Kontakte zu Verwandten, die im Ausland leben. Man kann beobachten, dass die Migrationsneigung bei jenen höher ist, in deren Familien bereits jemand migriert ist. Dieser Zusammenhang war in den schlesischen Gemeinden stärker ausgeprägt als in den ostpolnischen. Insgesamt muss allerdings eine sinkende Bedeutung der familiären Migrationsgeschichte für die Migrationsneigung festgestellt werden (S. 125). Auch Freunde im Ausland spielen eine große Rolle für die Migrationsneigung. Dies ist ebenfalls in den untersuchten schlesischen Gemeinden häufiger der Fall als in Ostpolen.

Netzwerke

Funktionierende Netzwerke, die über familiäre Bindungen und Kontakte zu Freunden im Zielland der Migration hinausgehen, werden in Westeuropa derzeit hauptsächlich für Polen beobachtet sowie für (ethnisch deutsche) Aussiedler, während für Ungarn, Tschechen und Slowaken solche Netzwerke (noch) nicht entwickelt sind (Fassmann et al. 1999). Dies spiegelt sich auch in der Suchstrategie auf dem Arbeitsmarkt wider. Tschechen und Slowaken bedienen sich nach wie vor zu einem großen Teil der Strategie, zuerst vom Heimatort aus in Österreich eine Beschäftigung zu suchen. Unter den Polen hingegen ist die Arbeitsuche vom polnischen Heimatort aus erheblich zurückgegangen.

Es besteht ein enger Kontakt zwischen polnischer Heimat und Netzwerken an polnischen Emigranten ("Polonia" als Sammelbegriff für alle Polen, die im Ausland leben) durch entsprechende Anstrengungen der Regierung, der Kirche und anderer Organisationen. Nach offiziellen Angaben der polnischen Regierung umfasst "Polonia" 12 Millionen Personen, darunter 5 Millionen in den USA, 2,5 Millionen in der ehemaligen Sowjetunion, 1,5 Millionen in Deutschland, 1 Million in Frankreich (Freijka 1998: 23). Gerade das Umfeld des Kirchgangs stellt eine Informationsbörse über Stellenangebote dar (Miera 1996: 46).

Eine besondere Form der Netzwerkbildung, die von Polen ebenfalls überdurchschnittlich genutzt wird, stellen Vermittlungsagenturen dar. Stellenvermittlung über Agenturen wird im Fall des österreichischen Arbeitsmarkts v.a. von diversem Hilfspersonal aus dem Dienstleistungssektor (Haushaltshilfen, Bedienerinnen, Küchenhilfen) in Anspruch genommen. In geringerem Ausmaß erfolgt die Vermittlung von Facharbeitern. Migranten mit höherem Qualifikationsniveau inserieren meist selber (Fassmann et al. 1999: 32). Durch die Vermittlungstätigkeit der Agenturen werden die Migrationsbarrieren (mangelnde Sprachkenntnisse, mangelnde Informationen) vermindert.

Die Theorie der Netzwerkwanderung geht davon aus, dass im Laufe der Zeit die Immigration weniger selektiv wird und zunehmend die Bevölkerungsstruktur im Ursprungsland widerspiegelt, während anfangs v.a. Menschen mit einem hohem Bildungsniveau auswandern. Letzteres kann im Fall der Immigration aus den MOE-Ländern bestätigt werden. Durch die Netzwerkbildung sinken dann die

Migrationskosten bzw. Migrationsrisiken, und breitere Bevölkerungsschichten sind zur Migration bereit (Dietz 1999: 10). Auch dieser Trend lässt sich bereits beobachten.¹⁵

Aus den bisherigen Überlegungen lässt sich ableiten, dass die Migrationsneigung von Polen etwas höher sein dürfte als die der Bevölkerung der anderen Länder. Es ist zu vermuten, dass in einem Jahrzehnt auch die Netzwerke der anderen Länder Form angenommen haben werden. Ob sie allerdings die Stärke der polnischen Netzwerke erreichen werden, bleibt fraglich.

Beschäftigungssituation

Die anhaltend hohen regionalen Unterschiede in den Arbeitslosigkeitsraten und das geringe Niveau der Binnenmigration sowohl in allen hier betrachteten MOE-Ländern als auch innerhalb der EU deuten auf eine geringe Migrationsneigung von Arbeitslosen hin. Allerdings dürfte die Migrationsneigung von Personen, die bereits im Herkunftsland in Branchen mit einer hohen Fluktuationsrate beschäftigt sind und damit häufiger vor friktioneller Arbeitslosigkeit stehen, höher sein als bei Personen mit einer „Lebensstellung“. Hingegen nimmt die Migrationsneigung mit der Dauer der Arbeitslosigkeit eindeutig ab (sinkende Motivation, mangelndes Startkapital).

Qualifikation

Grundsätzlich senkt ein hohes Bildungsniveau die Migrationskosten: Informationen können leichter beschafft werden, möglicherweise steht ein höheres "Startkapital" zur Verfügung und das Arbeitsmarktspektrum im Zielland ist weiter, soweit die Migranten beruflich flexibel sind und auch eine massive Dequalifizierung in Kauf nehmen.

¹⁵ Ein sehr anschauliches Beispiel der Netzwerkwanderung lässt sich in der Studie von Freijka et al. (1998) finden: In einem untersuchten Dorf Ostpolens wählen 80% der Migranten Belgien als Arbeitsort, ein Land das nicht zu den typischen Destinationen für polnische Migranten zählt. In dieser Region fahren sogar regelmäßig Busse nach Brüssel, was die Migrationskosten erheblich senkt.

Das durchschnittliche Bildungsniveau mittel- und osteuropäischer Emigranten ist sehr hoch (Düll, Vogler-Ludwig 1999). Dies unterscheidet sie von den traditionellen „Gastarbeitern“ in Deutschland und ist sowohl auf das insgesamt hohe Bildungsniveau in den MOE-Ländern, als auch auf ein selektives Wanderungsverhalten zurückzuführen. Allerdings ist das durchschnittliche Bildungsniveau der Emigranten in den 90er Jahren im Vergleich zu den 80er Jahren gesunken. Diese Verschiebung ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass in den 80er Jahren die Migranten politisches Asyl beantragen mussten, in den 90er Jahren hingegen an die Politik der Kontingentierung gebunden sind. Zugleich haben sich die Rahmenbedingungen für illegale Beschäftigung verbessert (erwerbstätige „Touristen“). Damit haben sich die Zugangsvoraussetzungen für die einzelnen Bildungsschichten insgesamt geändert. Zudem mag die dynamische wirtschaftliche Entwicklung in Polen, insbesondere der hohe Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften, eine dämpfende Wirkung auf die Migrationsneigung der Hochqualifizierten ausüben.

Die „neuen“ Arbeitsmigranten sind derzeit zu einer massiven Dequalifizierung bereit (Fassmann et al. 1999: 29f.). So sind mittel- und osteuropäische Arbeitnehmer im Vergleich zu Deutschen weit häufiger in niederqualifizierten Berufen mit niedrigem Tätigkeitsniveau beschäftigt, auch wenn dies nicht ihrer Qualifikationsstruktur entspricht (Schulz 1999: 410). Auch die Umfrage im Rahmen der Studie von Frejka et al. (1998), die auch Migranten in prekären Arbeitsverhältnissen umfasst, zeigt, dass ein Großteil der Migranten eine Lehre absolviert hat oder einen Abschluss der Sekundarstufe besitzt). Betrachtet man nur prekäre und illegale Arbeitsverhältnisse, dürfte dies verstärkt zutreffen. Fassmann et al. (1999: 34) kommen zu dem Ergebnis, daß v.a. Techniker, Angehörige von Büro-, Verwaltungs- und Gesundheitsberufen sowie Vertreter intellektueller Berufe ein hohes Maß an Dequalifizierung in Kauf nehmen.

Mangelnde Sprachkenntnisse wirken grundsätzlich als entscheidende Migrationsbarriere. Eine Umfrage von Fassmann/Hintermann (1997) zeigt, dass die Migrationsbereitschaft unter jenen, die über Deutschkenntnisse verfügen, mehr als doppelt so hoch ist wie unter jenen, die die deutsche Sprache nicht erlernt haben. Am höchsten war gemäß dieser Umfrage die grundsätzliche Migrationsbereitschaft bei Personen mit Englischkenntnissen. Die Sprachkenntnisse steigen allerdings mit dem Bildungsniveau. Außerdem können sie durch funktionierende Netzwerke teilweise substituiert werden (s.o.). Grundsätzlich besitzen Migranten bzw. Perso-

nen mit Migrationsabsichten aus MOE-Ländern bessere Sprachkenntnisse als aus Süd- oder Südosteuropa. Gemäß der Studie von Fassmann/Hintermann verfügten rund 42% der befragten Mittel- und Osteuropäer zumindest über rudimentäre Deutschkenntnisse, 11% gaben an, keine Sprachprobleme zu haben. Zwei Drittel der befragten potentiellen Migrant*innen, die nach Deutschland gehen wollen, besitzen Deutschkenntnisse.

Regionale Wanderungsneigung

Im Hinblick auf zukünftige Migrationsströme zwischen Ost- und Westeuropa stellt sich auch die Frage, wie hoch die Migrationsneigung aus den Problemregionen der MOE-Staaten ist – dies sind in erster Linie agrarisch strukturierte Gebiete, hauptsächlich in Polen und Rumänien, sowie altindustrielle Regionen.

Die Erfahrung aus früheren innereuropäischen Migrationsbewegungen zeigt, dass gerade die Abwanderung aus ländlichen Regionen hoch war (Süditalien, Südspanien, Portugal, Nordgriechenland). Allerdings sind die Erfahrungen aus der Vergangenheit nur mit großen Einschränkungen auf die EU-Osterweiterung übertragbar. Zum Teil lagen andere Eigentumsverhältnisse vor als in Polen und Rumänien (besitzlose Landarbeiter vs. Eigentum an kleinen landwirtschaftlichen Flächen). Vor allem aber übten die mitteleuropäischen industriellen Zentren mit ihrem hohen Arbeitskräftebedarf eine große Sogwirkung aus. Zudem hat die Anwerbepolitik die Migrationskosten erheblich gesenkt. Diese Situation ist heute nicht mehr gegeben.

Eine bedeutende Wanderungsbarriere kann zumindest im Fall von Polen und Rumänien in den Eigentumsverhältnissen vermutet werden: Der Anreiz zur dauerhaften Emigration aus agrarisch strukturierten Gebieten wird grundsätzlich dadurch reduziert, dass Eigentum bindet. Zudem sind es vor allem ältere Arbeitskräfte und Arbeitskräfte mit einem niedrigen Bildungsniveau, die seit der Transformation eine Beschäftigung im Agrarsektor aufgenommen haben (Leiprecht 1998).

Zugleich sind es vor allem die Jungen, die den landwirtschaftlichen Sektor verlassen haben, um einer Beschäftigung in anderen Sektoren nachzugehen. Personen mit einem höheren Bildungsniveau wechseln häufiger in den Dienstleistungssektor, während Personen mit einem niedrigen Bildungsniveau sich häufi-

ger ganz aus dem Berufsleben zurückziehen (Leiprecht 1998). Die berufliche Mobilität und damit auch die regionale Mobilität ist somit unter den Jungen und vor allem unter jenen mit einem höheren Ausbildungsniveau höher als bei anderen Personengruppen. Insgesamt bewegt sich die intersektorale Mobilität im Sinne eines Verlassens des landwirtschaftlichen Sektors allerdings auf einem niedrigen Niveau (Leiprecht 1997).

Auch eine Betrachtung des Mobilitätsverhaltens nach städtischen und ländlichen Gebieten zeigt, dass die Mobilitätsneigung in ländlichen Gebieten derzeit eher niedrig ist. Die Studie von Freijka et al. (1998: 17) kommt für Polen zu dem Ergebnis, dass der Urbanisierungsgrad positiv mit der Höhe der regionalen Auswanderungsbewegungen korreliert ist. Auch die empirische Studie von Fassmann et al. (1999) kommt für die Wanderung von Polen, Ungarn, Slowaken und Tschechen nach Österreich insgesamt zu dem Ergebnis, dass diese nicht vornehmlich durch eine Land-Stadt-Wanderung geprägt ist – wie dies bei früheren Migrationsbewegungen der Fall war –, sondern vielmehr durch eine Stadt-Großstadt-Wanderung. In Tschechien beispielsweise sind die Herkunftsstädte meist Prag und Brno und damit jeweils auch Städte mit einer geringen Arbeitslosenquote.

In einer dynamischen Betrachtungsweise zeigt sich allerdings, dass sich das nach dem Stadt-Land-Gefälle polarisierte Wanderungsverhalten im Zeitverlauf aufweicht. So zeigt sich, dass die Wanderungsbereitschaft nicht mehr nur in den größeren Städten eine Rolle spielt, sondern auch in kleineren Siedlungen und Kleinstädten zunimmt (Fassmann et al. 1999 illustrieren diesen Trend am Beispiel der Slowakei). Für Polen kann beobachtet werden, dass die Migrationsneigung nicht nur der kleinstädtischen, sondern auch der ländlichen Bevölkerung steigt (Freijka et al. 1998; Fassmann/Hintermann 1997). Dieser Trend steht im Zusammenhang mit dem Entstehen von Netzwerken, zu denen nun auch die ländliche Bevölkerung Zugang findet. Da der landwirtschaftliche Sektor in Polen sowie in Rumänien derzeit als Auffangbecken für die transformationsbedingten Umstrukturierung und ihre sozialen Folgen fungiert, kann erwartet werden, dass hier durchaus ein Migrationspotential besteht, das durch entsprechend funktionierende Netzwerke und die damit verbundene Senkung der Migrationskosten aktiviert werden kann. Auch ist im Generationenwechsel ein Wertewandel in agrarisch strukturierten Gebieten wahrscheinlich, der die Bindung zum Heimatort schwächt und die Mobilitätsneigung erhöht. Insgesamt kann folglich erwartet werden, dass die zukünftigen

Migranten sowohl aus städtischen Gebieten als auch aus ländlichen Gebieten kommen werden.

Die Einschätzung des Migrationspotentials aus altindustriellen Gegenden gestaltet sich noch schwieriger. Im folgenden wird Oberschlesien betrachtet, die größte altindustrielle Region in ganz Mittel- und Osteuropa. Diese Region zeichnet sich im Gegensatz zu anderen altindustriellen Regionen in MOE-Ländern durch eine vergleichsweise große ethnische Minderheit an Deutschen aus. Ein Kennzeichen für die Arbeitnehmerschaft dieser Region ist, dass sie zwar im Prinzip über ein gutes Qualifikationsniveau verfügt, ihre Qualifikation allerdings im Zuge der Umstrukturierung nicht oder kaum verwertbar ist. Traditionell erhielt sie überproportional hohe Löhne und hatte politischen Einfluss. Mit Blick auf den Strukturwandel kann diese Arbeitnehmerschaft in zwei Gruppen geteilt werden: eine kleinere Gruppe an jungen und gut ausgebildeten Personen ist bereit, sich dem Wandel zu stellen und auch ihren Beruf zu wechseln. Der Großteil der Arbeiter ist allerdings unflexibel. Ein Jobwechsel – auch bei höheren Löhnen – wäre nur für die Hälfte der Arbeiter vorstellbar, zu einem Jobwechsel ohne entsprechende Jobsicherheit wäre sogar nur eine kleine Minderheit bereit (Góra, in OECD 1995: 338f.). Die künftigen Strukturprobleme in Oberschlesien werden aber hpts. Ältere bzw. Arbeitnehmer mittleren Alters betreffen, unter denen die Wanderungsneigung am geringsten ist. Niveau und Struktur der Wanderungen werden daher auch entscheidend davon abhängen, wie die Region den Strukturwandel bewältigt und damit welche Beschäftigungsperspektiven sich für jüngere, flexible und mobilitätsbereite Arbeitnehmer ergeben.

In der Studie von Freijka et al. (1998) wurde das Wanderungsverhalten einer schlesischen Kleinstadt in der Nähe von Breslau und eines schlesischen Dorfes in der Nähe von Oppeln näher betrachtet. Grundsätzlich wird beobachtet, daß die Migrationsneigung in der gesamten Region höher ist als in der Vergleichsregion Ostpolens. Die höheren Migrationsraten erklären sich z.T. aus einem hohen Anteil an Aussiedlern und Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft. Auch die geographische Nähe zu Deutschland mag von Bedeutung sein. Da die Anerkennung als Aussiedler und damit die Gewährung von Integrationshilfen für deutschstämmige Polen immer schwieriger wird, behalten viele Personen mit neu erworbener deutscher Staatsbürgerschaft aus Oberschlesien weiterhin ihren festen Wohnsitz in Polen und pendeln zum Arbeiten nach Deutschland (Miera 1996; Freijka et al

1998: 150). Die hohe Bereitschaft zu Pendeln unter Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft (die häufig nicht über gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen) gibt einen Hinweis auf das mögliche Migrationsverhalten bei Freizügigkeit. Bei der jungen Generation mit doppelter Staatsbürgerschaft ist allerdings die Neigung permanent auszuwandern höher.

Zeitliche Dimension

Die Migrationsrisiken werden durch eine schrittweise Auswanderung minimiert. Am geringsten sind die Risiken, wenn nur der Arbeitsort, aber nicht der Wohnort verlagert wird, wie dies beim Pendeln der Fall ist. Durch das Pendeln kann gleichzeitig ein effektiv höheres Einkommen erzielt werden (Ausnutzung des Unterschieds zwischen Wechselkursen und Kaufkraftparitäten), und bestimmte Migrationskosten wie die Aufgabe einer festen Arbeitsstelle des Partners, Aufgabe einer staatlich subventionierten Wohnung etc. können vermieden werden. Allerdings können v.a. bei Monatspendlern und temporären Migranten, deren Familie im Ursprungsland wohnen bleibt, familiäre Konflikte entstehen. Wenn sich die Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland als dauerhaft erweisen und die Erkenntnis über eine höhere Lebensqualität im Ausland gefestigt ist, wächst der Anreiz, eine dauerhafte Auswanderung mit Familie ins Auge zu fassen.

Neben der Auswanderungstradition, die, soweit sie wirtschaftlich motiviert ist, bei den meisten Ländern bereits sehr weit zurückliegt, haben einige Länder auch Erfahrungen mit Rückwanderungswellen gemacht. So folgte auf die zweite Auswanderungswelle aus Europa in die USA, die Ende des 19. Jahrhunderts begann, eine bedeutende Rückwanderungsbewegung. 30 bis 40% der Portugiesen, Kroaten, Serben, Ungarn und Polen und 50% der Italiener, die in den 20er Jahren in die USA auswanderten, kehrten nach einigen Jahren wieder in ihre Ursprungsländer zurück. Als Grund wird hier v.a. die verbesserte wirtschaftliche Lage in den Herkunftsländern genannt. Außerdem konnte in den USA in ein paar Jahren oft genug verdient und gespart werden, um sich in den Herkunftsländern eine neue Existenz aufzubauen (Eichengreen 1994: 13 f.).

Räumliche Nähe und damit der permanente Kontakt zum Herkunftsland erhöhen die Wahrscheinlichkeit zur Rückwanderung. Im allgemeinen wird mit einem relati-

ven Bedeutungsgewinn der temporären Migration gerechnet (z.B. Korcelli 1996).¹⁶ Auch Umfragen in Ungarn zeigen, dass Wissenschaftler, die ins Ausland gehen, durchaus anstreben, wieder nach Ungarn zurückzukehren (de Tinguy/de Wenden 1993: 35). Allerdings haben die Erfahrungen der Vergangenheit auch gezeigt, dass die tatsächliche Aufenthaltsdauer häufig länger ist, wenn die Migration nur temporär geplant ist, (Pagenstecher 1996).

Die jüngeren innereuropäischen Wanderungsbewegungen zeigen, dass in den Krisenjahren 1967, 1974–75, 1981–82 die Remigration aus Deutschland in die Ursprungsländer stieg. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland stellte damit einen wichtigen Push-Faktor für die Rückkehr dar (Pagenstecher 1996: 156). National unterschiedliche Bleiberaten können auch auf Pull-Faktoren in den Herkunftsländern zurückgeführt werden. Dabei erhöht die Freizügigkeit und EU-Mitgliedschaft die Rückkehrwahrscheinlichkeit, während schwierige politische Verhältnisse im Ursprungsland die Bleiberaten erhöhen. Integrationsprobleme von Remigranten in ihren Ursprungsländern stellen ebenfalls eine Rückkehrbarriere dar. Allgemein lässt sich feststellen, dass die Rückkehrraten im Zeitablauf abnehmen (Pagenstecher 1996: 160).

¹⁶ Beispielsweise liegt gemäß Umfragen unter Migranten aus Ostpolen, ein Anreiz der temporären Migration ins Ausland darin, den eigenen Kindern die Mobilität innerhalb Polens zu ermöglichen. Es wurde festgestellt, dass ein Zusammenhang zwischen Migration über die Grenzen hinweg und Binnenmigration besteht (Freijka 1998, S. 148).

2.6 Schlussfolgerungen: Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt

Bei aller Ungewissheit über Umfang und Strukturen der erwarteten Zuwanderung von Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa ist damit zu rechnen, dass die EU-Osterweiterung in jedem Fall steigende Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der deutschen Arbeitsmärkte mit sich bringt. Insbesondere wenn die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Verhältnis zu den Beitrittsländern von Anfang an uneingeschränkt eingeräumt wird, entsteht ein gewisses Risiko, dass hierzulande – zumindest in einigen Arbeitsmarktsegmenten – gewisse Verdrängungseffekte eintreten und/oder dass sich die Lohnkonkurrenz verschärft. Das Risiko steigt, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in den Beitrittsstaaten relativ ungünstig verläuft oder wenn das Wanderungsvolumen aus anderen Gründen deutlich über die in Kapitel 1 geschätzten Größen hinaus geht.

Im internationalen Vergleich gelten die deutschen Arbeitsmärkte – ähnlich wie die der meisten anderen kontinentaleuropäischen Länder – als vergleichsweise wenig flexibel (OECD 1994; EU-Kommission 1998). Die derzeitigen Rahmenbedingungen lassen darauf schließen, dass ein stark steigendes Arbeitskräfteangebot in Deutschland zumindest kurz- bis mittelfristig eher zu vermehrter (bzw. weniger rasch sinkender) Arbeitslosigkeit führen würde als zu starken Lohnreaktionen, wie sie für flexiblere Arbeitsmärkte typisch sind. Beide Phänomene – gewisse Verdrängungseffekte bei den Beschäftigten oder zunehmende Lohnkonkurrenz – sind jedoch letztlich zwei Seiten derselben Medaille. Es ist daher teilweise auch Sache politischer Entscheidungen, auf welche Weise die Auswirkungen erhöhter Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung in Deutschland spürbar werden. Dabei spricht Manches dafür, schon im Vorfeld des Übergangs zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den MOE-Staaten für Rahmenbedingungen zu sorgen, die für mehr Personen Beschäftigungsmöglichkeiten bieten und nicht auf höhere Arbeitslosigkeit hinauslaufen, und die Anpassungsfähigkeit der deutschen Arbeitsmärkte insgesamt zu erhöhen.

Die Überlegungen dieses Kapitels erlauben es allerdings, ein etwas differenzierteres Bild davon zu zeichnen, in welchen Bereichen sich im Einzelnen Anpassungsbedarf ergeben wird und auf welchen Teilarbeitsmärkten der Anpassungsdruck besonders hervortreten kann. Folgende Thesen über die Struktur der künftigen Migration aus den MOE-Ländern nach Deutschland und ihre Auswirkungen

auf Löhne und Beschäftigung auf den deutschen Arbeitsmärkten lassen sich aufstellen:

1. *Die Qualifikationsstruktur der mittel- und osteuropäischen Immigranten wird sich auch weiterhin deutlich von der traditionellen Zuwanderungsgruppen unterscheiden.*

Das durchschnittliche Qualifikationsniveau in den MOE-Ländern liegt weit über dem vergleichbaren Niveau der traditionellen Entsendeländer von Arbeitsmigranten nach Deutschland. Die Qualifikationsstruktur der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten ähnelt eher der Struktur in den wirtschaftsstarken EU-Ländern. Die hohen Lohnabstände zwischen Ost und West entsprechen hingegen eher den Lohnabständen zwischen der Türkei (sowie anderer EU-Anwerbeländern in den 60er Jahren) und Deutschland. Aus dieser Konstellation – hohes Qualifikationsniveau und hoher Lohnabstand – ergibt sich eine neue Struktur der innereuropäischen Wanderung. Die künftige Migration aus den neuen EU-Mitgliedsländern wird daher eine deutlich stärker gemischte Qualifikationsstruktur aufweisen.

Der Anreiz für die Wanderung Höherqualifizierter wird zwar weiterhin bestehen bleiben, aber im Zeitverlauf etwas sinken. Die Qualifikationsstruktur der ersten Wanderungswelle in den 80er Jahren zeigt, dass hier in besonderem Maße eine positive Selektion der Arbeitskräfte stattgefunden hat. Die Überwindung der Migrationsbarrieren war für Höher- und Hochqualifizierte einfacher als für andere Bevölkerungsgruppen. Die Unterschiede in den Migrationskosten nach dem Bildungsniveau der Betroffenen, die sich aus der Überwindung institutioneller Barrieren ergaben, verschwinden jedoch im Fall der Freizügigkeit. Allerdings wird der Einkommensunterschied zumindest in einer ersten Phase weiterhin hoch genug sein, um einen höheren Migrationsanreiz für Hochqualifizierte auszuüben.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob es zu einem "Brain Drain" in den Herkunftsländern kommen wird oder ob die Löhne für hochqualifizierte Fachkräfte genügend steigen, um eine Humankapitalflucht zu vermeiden. Dies hängt von einer Reihe weiterer Faktoren wie der Entwicklung der Direktinvestitionen ab. Vermutlich werden die Lohn disparitäten innerhalb der Herkunftsländer weiter steigen. Für Polen konnte gezeigt werden, dass die relative Lohnposition für Wissenschaftler und technische Assistenzberufe außerhalb des Bildungs- und Gesundheitssektors mit

der Deutschlands bereits etwa vergleichbar ist. In Ungarn besteht bereits eine auch nach oben stärker gespreizte Lohnstruktur. Steigen die Löhne für die Hochqualifizierten in den MOE-Ländern weiter an und entsteht eine im Vergleich zu Deutschland nach oben hin stärker polarisierte Lohnstruktur, so kann ein Brain Drain vermieden werden. Dabei ist auch zu beachten, dass bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung die Wachstumsraten der Löhne in den MOE-Ländern höher sein werden als in Deutschland – auch dadurch wird der Lohnabstand verkleinert. Zugleich lässt sich heute bereits beobachten, dass die Wanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften durchaus in beide Richtungen stattfindet. Mit zunehmenden Direktinvestitionen dürfte sich auch dieser Trend verstärken.

Die Aufhebung der institutionellen Wanderungsbarrieren bei Freizügigkeit einerseits und die wachsende Bedeutung von Netzwerken andererseits werden dazu führen, dass die Migration im Vergleich zur jüngeren Vergangenheit weniger selektiv wird. Es kann bereits beobachtet werden, dass die Migrationsneigung einer breiteren Bevölkerungsschicht steigt. Es kann erwartet werden, dass die Migrationskosten insbesondere für Niedrigqualifizierte weiter sinken. Für Polen und Ungarn konnte gezeigt werden, dass besonders große Lohnunterschiede zu Deutschland im Bereich der einfachen produzierenden Tätigkeiten und der einfachen Dienstleistungstätigkeiten bestehen.¹⁷ Allerdings dürfte diese Gruppe unter osteuropäischen Migranten auch in Zukunft weniger stark vertreten sein als unter den Migranten der ehemaligen Anwerbeländer, da im Vergleich zu den 60er Jahren die Nachfrage nach Niedrigqualifizierten weit geringer ist, eine entsprechende Sogwirkung also ausbleibt.

Eine neue Gestalt könnte das innereuropäische Migrationsmuster schließlich in dem Sinne annehmen, dass zumindest in einer ersten Phase zunehmend auch Personen mittleren Qualifikationsniveaus wandern. Diese Gruppe gilt in Europa bisher als sehr immobil. Bereits heute kann beobachtet werden, dass im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mehr Personen mittlerer Qualifikation aus den MOE-Ländern migrieren. Dies liegt an den im Vergleich zu den ehemaligen Anwerbeländern höheren Anteilen an Arbeitskräften mit Berufsausbildung und den zugleich noch relativ hohen Lohnunterschieden. Bei verbesserten Zugangsbedin-

¹⁷ Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass die Wanderungsbereitschaft hauptsächlich aus den Einkommensunterschieden und den Beschäftigungsmöglichkeiten im Zielland resultiert, während die Arbeitslosigkeit im Ursprungsland eine untergeordnete Rolle spielt.

gungen zu den betreffenden Teilarbeitsmärkten (zumindest formale Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen) und anhaltend hohen Lohnunterschieden könnte sich die Migrationsbereitschaft dieser Gruppe verfestigen. Im Endeffekt kann die Migration aus Mittel- und Osteuropa – vor allem bei eher hohem Gesamtniveau – zu einem breiten Phänomen werden, das alle Qualifikationsstufen durchzieht.

2. Die Zuwanderung von Mittel- und Osteuropäern wird die Konkurrenz um Arbeitsplätze und den Lohndruck auf Teilarbeitsmärkten, insbesondere bei einfachen produzierenden Tätigkeiten, verstärken.

Empirische Studien über die Lohneffekte der Zuwanderung zeigen, dass sich die Auswirkungen auf das allgemeine Lohnniveau nicht unbedingt als negativ erweisen müssen (vgl. die vorliegenden Untersuchungen zu Lohneffekten bisheriger Migrationsbewegungen in De New/Zimmermann 1994; Bauer 1997b; Bauer/Zimmermann 1997; European Integration Consortium: DIW et al. 2000; einen Überblick geben Bauer/Zimmermann 1999: insbesondere S. 64). Auswirkungen einer stärker differenzierten Lohnstruktur auf die Einkommensverteilung sind dabei allerdings kaum zu vermeiden.

Zu einem Lohndruck im Zielland kommt es grundsätzlich auf den Teilarbeitsmärkten, auf denen neue Immigranten in substitutiver Beziehung zu den bisherigen Beschäftigungsgruppen stehen. Eine Reihe von internationalen und auch deutschen Studien stellt einen negativen Effekt der Einwanderung auf Löhne sowie eine tendenziell steigende Arbeitslosigkeit für bereits ansässige Niedrigqualifizierte fest (Card 1990; LaLonde/Topel 1991; Hunt 1992; Goldin 1994; Haisken-DeNew/Zimmermann 1995; Zimmermann 1998).¹⁸ Beides dürfte in erster Linie auf niedrigqualifizierte Arbeitskräfte in der Industrie und im Baugewerbe zutreffen. Diese Verdrängungseffekte könnten dadurch verschärft werden, dass mittel- und osteuropäische Migranten häufig über eine gute handwerkliche Ausbildung verfügen, zugleich aber bereit sind, für niedrige Löhne zu arbeiten, und häufig auch für Tätigkeiten unterhalb ihres formalen Qualifikationsniveaus zur Verfügung stehen. Der Lohneffekt im Bereich einfacher Dienstleistungen dürfte geringer sein, da hier

¹⁸ Nach Erfahrungen aus den USA sind davon im Übrigen frühere Zuwandererkohorten möglicherweise deutlich stärker betroffen als deutsche oder bereits lange Zeit in Deutschland ansässige Arbeitnehmer (LaLonde/Topel 1991).

in vielen Fällen von einer komplementären Beziehung zur heimischen Beschäftigung ausgegangen werden kann.

Für höher Qualifizierte wird in den meisten Studien hingegen kein oder gar ein leicht positiver Lohneffekt festgestellt. So kommt eine Simulationsrechnung von Haisken-DeNew/Zimmermann (1995) zu dem Ergebnis, dass ein Zustrom gering qualifizierter Arbeit zur Reduktion der Einkommen gering qualifizierter inländischer Arbeitnehmer führt und zu einer leichten Zunahme der Einkommen qualifizierter Arbeitnehmer. Wandern hingegen überwiegend qualifizierte Arbeitskräfte ein, sinken die Einkommen der qualifizierten Arbeitnehmer leicht, und es sind eher die Einkommen der geringer qualifizierten Arbeitnehmer, welche steigen. Ein negativer Lohneffekt wird auf Teilarbeitsmärkten für Hochqualifizierte beispielsweise dann auftreten, wenn durch Immigration Einkommensspitzen bei Mangelberufen (z. B. in der IT-Branche) genommen werden. Das Qualifikationsniveau der Immigranten aus MOE-Ländern ist zwar im Vergleich zu anderen Ausländergruppen in Deutschland hoch. Allerdings gelingt es ihnen derzeit kaum, sich auf den Arbeitsmärkten, die ihrer Qualifikation entsprechen, zu behaupten. Die Richtung der Lohneffekte wird davon abhängen, in wieweit im Falle der Freizügigkeit mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte weiterhin mehrheitlich in Tätigkeitsbereichen beschäftigt sein werden, die ein niedriges Qualifikationsniveau erfordern, oder inwieweit ihnen der Zugang zu Teilarbeitsmärkten für Höher- und Hochqualifizierte auch tatsächlich eröffnet wird.

Empirische Studien zu den Lohneffekten bisheriger Zuwanderungen nach Deutschland liefern allerdings kein ganz vollständiges Bild, weil in ihnen fast zwangsläufig die bestehenden Arbeitsmarktinstitutionen als gegeben genommen werden, die flexible Anpassungen der Löhne unter Umständen gerade behindern.¹⁹ Eine Antwort auf die wichtige Frage, welche Lohnreaktionen hierzulande eigentlich erforderlich wären, um das gemeinhin erwartete Migrationsvolumen, aber auch die Folgen größerer Zuwandererzahlen nach der EU-Osterweiterung ohne Verdrängung der vorhandenen Arbeitskräfte – d. h. im Extremfall: ohne entsprechend hohe Zunahme der Arbeitslosigkeit – zu bewältigen, lässt sich auf dieser Basis nicht geben.

¹⁹ Es sei jedoch angemerkt, dass entsprechende Untersuchungen für die USA – bei anhaltend hohem Bevölkerungs- und Migrationsdruck sowie relativ flexiblen, aber tendenziell niedrigeren Löhnen – ebenfalls keine dramatischen Lohneffekte der Zuwanderung zeigen.

Zu fragen wäre statt dessen, in welchem Umfang sich das Lohnniveau reduzieren müsste, damit bei völlig flexiblen Löhnen zusätzlich zur gegenwärtigen Beschäftigung auch alle Einwanderer Arbeit finden. Die Antwort hängt vor allem vom Zeithorizont ab, der für Anpassungen der Produktionstechnologie zur Verfügung steht: Kurzfristig ist die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage bei gegebenem Kapitalstock geringer, d. h. die erforderlichen Lohnsenkungen (bzw. -spreizungen) müssten relativ höher ausfallen. Nach allen vorliegenden Schätzungen liegt die Elastizität der Arbeitsnachfrage aber auch ohne sonstige Anpassungen mindestens im Bereich von Eins – d. h. ein Zuwachs an Arbeitskräften um 1 % wird am Arbeitsmarkt bei einer Lohnsenkung um ebenfalls 1 % ohne Verdrängungseffekte verkräftet.²⁰ Mittelfristig kann ein den geänderten Knappheiten folgender Strukturwandel – im Sinne eines Übergangs zu arbeitsintensiverer Produktion – den Lohndruck bereits entscheidend mindern. Geht man von Schätzwerten für die Parameter einer vereinfachten, aber üblichen gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion aus, so ergibt sich die mittelfristige Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage – nach gewissen strukturellen Anpassungen, aber bei gegebenem Kapitalstock – als Quotient der Substitutionselastizität von Kapital durch Arbeit ($\approx 0,6$) und der partiellen Produktionselastizität des Kapitals ($\approx 0,3$) und liegt daher ungefähr bei Zwei (Sinn 1992: 89).

Sehr langfristig ist die Nachfrageelastizität im Rahmen eines einfachen Wettbewerbsmodells für Güter- und Arbeitsmärkte einer offenen Volkswirtschaft sogar unendlich hoch, da der gegebene Kapitalmarktzins bei einheitlich optimaler Technologie auch das reale Lohnniveau fixiert und zu diesem Lohnsatz beliebig viele Arbeitskräfte beschäftigt werden können, wenn nur im entsprechenden Umfang Kapital zur Verfügung steht.²¹ Diese theoretischen Überlegungen (und einschlägige Modellrechnungen, vgl. Sinn 1992) verdeutlichen, dass eine gezielte Erhöhung

²⁰ Für Überblicke über die relevante Theorie sowie über einschlägige empirische Schätzungen vgl. Hamermesh (1986) oder Nickell (1986). – Eine *absolute* Untergrenze für die erforderlichen Lohnsenkungen, vor allem im Bereich niedrig qualifizierter Arbeitskräfte, zieht dabei allerdings die Tatsache, dass der Lohnabstand zu den jeweiligen Herkunftsländern – bei Dauermigranten zu Kaufkraftparitäten, bei Grenzpendlern dagegen zu Wechselkursen – mindestens so groß sein muss wie die Wanderungskosten. Ansonsten erlischt der Migrationsanreiz.

²¹ Abgesehen wird dabei allerdings von der Existenz eines „fixen“ Faktors wie zum Beispiel dem verfügbaren Boden. Das nominale Lohnniveau hat dann vor allem die Funktion, Anreize für Kapitalbildung und Kapitalflüsse ins Inland so zu setzen, dass bei der Anpassung an das langfristige Gleichgewicht Vollbeschäftigung erzielt werden kann.

der Anpassungsfähigkeit der deutschen Arbeitsmärkte bei voller Arbeitnehmerfreizügigkeit vor allem kurzfristig gewisse Einkommensrisiken für die (weniger qualifizierten) heimischen Arbeitskräfte birgt, während ein Festhalten an relativ starren Strukturen sie zu Beschäftigungsrisiken machen und auf die mittlere und lange Frist übertragen würde.

Neben den hier angesprochenen Risiken in Gestalt der (kurzfristigen) Lohneffekte freier Arbeitskräftewanderungen ergeben sich – je nach der Struktur der Wanderungen – aber auch nennenswerte Chancen für die Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland.

3. Die Immigration aus den MOE-Ländern verstärkt die Expansion des Dienstleistungssektors in Deutschland

Internationale und deutsche Studien, die den Zusammenhang zwischen Migration, wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung untersuchen, führen zu dem Ergebnis, dass Migration – zumindest nach einer Anpassungsphase – sowohl das Wirtschaftswachstum steigert als auch zur Beschäftigungsausweitung führt (Barro/Sala-i-Martin 1991; Barabas et al. 1992; Koll et al. 1993). Diese Resultate können auf zweierlei Weise begründet werden:

- Das erste Argument zielt auf den Allokationseffekt: Die Einwanderung führt zu einer verbesserten Allokation der Ressourcen, denn Einwanderer füllen Arbeitsplätze, die bisher nicht oder nicht ausreichend besetzt werden konnten. In der Tat zeigt sich heute, dass ost- und mitteleuropäische Arbeitskräfte in Deutschland geringere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen akzeptieren. Damit eröffnen sich bisher ungenutzte Beschäftigungschancen. Diese dürften heute v.a. im Dienstleistungssektor liegen.
- Das zweite Argument betont den Wachstumseffekt: Die Einwanderer stellen potentielle Nachfrager dar, die – soweit sie über Kaufkraft verfügen – zur Markterweiterung beitragen. Dieser Effekt wird im Falle der ost- und mitteleuropäischen Migranten eingeschränkt, soweit sie Pendler oder temporäre Migranten sind.

Im Vergleich zu den klassischen Beschäftigungsfeldern von Süd- und Südosteuropäern in Deutschland zeigt sich, dass Arbeitskräfte aus den MOE-Ländern in Deutschland in geringerem Ausmaß für einfache gewerbliche Tätigkeiten beschäftigt werden als andere Ausländergruppen. Der Vergleich der Beschäftigtenstruktur von Ex-Jugoslawen, Türken und Staatsangehörigen aus EG-Anwerbeländern (Griechenland, Italien, Spanien und Portugal) einerseits und Mittel- und Osteuropäern, die in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, andererseits zeigt, dass der Anteil von Mittel- und Osteuropäern, die einen niederqualifizierten Beruf mit niedrigem Tätigkeitsniveau ausüben, 1997 mit 45% geringer war als für die anderen genannten Ausländergruppen (54–62%). Zugleich war der Anteil der mittel- und osteuropäischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Berufen, die zumindest einen Fachschulabschluss voraussetzen, sowie in höherqualifizierten Berufen mit 8% bzw. 9% weit höher als bei den anderen hier betrachteten Ausländergruppen (Schulz 1999: 407).

Ähnliche Strukturunterschiede lassen sich auch bei einer isolierten Betrachtung der Beschäftigten im Dienstleistungssektor beobachten. Eine empirische Studie über Ausländerbeschäftigung in München zeigt, dass Polen zu einem weit höheren Anteil als Angestellte arbeiten als Italiener, Türken, Griechen und Ex-Jugoslawen. Zugleich ist ihr Anteil sowohl bei den Hilfsarbeitern als auch bei den Facharbeitern weit geringer (Kammerer 1997: 64).²² Auch ist bei Freizügigkeit eine zunehmende Immigration von Fachkräften aus dem Gesundheitssektor wahrscheinlich – insbesondere für Polen hat die Untersuchung der Lohnstruktur gezeigt, dass hier der relative Lohnabstand zu Deutschland überdurchschnittlich hoch ist.

Es kann somit eine zunehmende Konzentration der neuen Zuwanderer auf die Dienstleistungsbranche – insbesondere im Bereich der einfachen Dienstleistungen – festgestellt werden. Eine Expansion der Beschäftigung ist somit nicht nur im Zuge der laufenden Tertiarisierung wahrscheinlich, sondern es kann auch vermutet

²² Die von Fassmann et al. (1999, S. 33) vorgenommene Auswertung von Annoncen auf dem Wiener Arbeitsmarkt zeigt, dass viele Stellensuchende eine Anstellung im Gast- und Hotelgewerbe, als Haushaltshilfen, in landwirtschaftlichen Berufen, im Baugewerbe und im Gesundheitssektor suchen. Dabei stellen Tätigkeiten in Privathaushalten eine polnische bzw. rumänische Domäne dar, Tschechen und Slowaken suchen mehr im Bereich des Gastgewerbe und auch in der Produktion, Baugewerbe und im Agrarsektor. Allerdings ist zu beachten, dass die Suchstrategie nach Beschäftigungsart unterschiedlich ist und Annoncen daher nicht repräsentativ sind. Bei Schwarzarbeitern in Wien sind nach derselben Studie z.B. auch Tätigkeiten als Automechaniker, Karoseriespengler oder als Restaurator sehr beliebt.

werden, dass im Bereich der personenbezogenen und haushaltsnahen Dienstleistungen bei einem entsprechenden Angebot zusätzliche Nachfragepotentiale geweckt und ausgeschöpft werden können. Durch Gründung einer Existenz als Selbständige und die Eröffnung „neuer“ Arbeitsmarktsegmente können Zuwanderer aus Mittel- und Osteuropa daher letztlich sogar Arbeitsplätze schaffen. Allerdings sind viele dieser Tätigkeiten derzeit im Bereich der Schattenwirtschaft angesiedelt, nicht zuletzt soweit sie von illegalen Zuwanderern aus den MOE-Staaten ausgeübt werden. Für die weitere Entwicklung – etwa die Legalisierung und darauf folgende Expansion solcher Aktivitäten – wird daher auch entscheidend sein, welche Rahmenbedingungen staatlicherseits für geringfügige Beschäftigung und Selbständigkeit gesetzt werden.

Von Bedeutung für die Arbeitsmarktwirkungen und die Konzentration der Beschäftigung von Mittel- und Osteuropäern auf bestimmte Branchen ist schließlich auch ihre jeweilige Verbleibsabsicht. Temporäre Migranten werden möglicherweise nicht auf den gleichen Arbeitsmärkten aktiv eine Beschäftigung suchen wie dauerhafte Migranten. Zudem werden sie eher bereit sein, eine Dequalifizierung und prekäre Arbeitsverhältnisse hinzunehmen.

4. Langfristig passen sich die Beschäftigungschancen für mittel- und osteuropäische Arbeitsmigranten an ihre mitgebrachten Qualifikationen an.

In einer ersten Phase konkurrieren höher Qualifizierte mit niedrig Qualifizierten um die gleichen Beschäftigungsmöglichkeiten. Selbst bei sofortigem Übergang zur Arbeitnehmerfreizügigkeit kann diese Phase noch etwas andauern. Hinweise dafür liefert der Mismatch zwischen Beschäftigtenstruktur und Qualifikationsstruktur, der in Deutschland bei Aussiedlern beobachtet wurde (vgl. den Überblick über einschlägige Untersuchungen in Düll/Vogler-Ludwig 1999: 68–72). Im Zeitablauf dürften sich die Beschäftigungsmöglichkeiten auf Arbeitsplätzen mit mittleren und hohen Qualifikationsanforderungen allerdings verbessern.

Bei guten Entwicklungsperspektiven in den Ursprungsländern und sich allmählich verkleinernden Lohnabständen zwischen Ost und West wird vermutlich auch die Bereitschaft zur Dequalifizierung abnehmen. Zudem erleichtern vereinfachte Zugangsvoraussetzungen, die sich mit der Freizügigkeit ergeben – beispielsweise durch die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen und Diplomen –, sowie die

Niederlassungsfreiheit prinzipiell die Zugangsvoraussetzungen zu bestimmten Teilarbeitsmärkten. Dabei werden sich die Lerninhalte in den mittel- und osteuropäischen Ländern zunehmend den Anforderungen moderner Technologien und dem Funktionieren moderner Marktwirtschaften anpassen, so dass die im Ursprungsland erworbenen Qualifikationen in Deutschland an Wert gewinnen dürften. Parallel dazu wird bei verbesserten Entwicklungsperspektiven und geschmäleren Lohnabständen allerdings wahrscheinlich auch der Migrationsanreiz im Ganzen sinken.

5. Die Pendelwanderung beinhaltet langfristige Chancen aber auch arbeitsmarktstrukturelle Risiken für Grenzregionen

Bei Freizügigkeit dürfte besonders die Bereitschaft zu pendeln steigen, vor allem solange es zu keiner bedeutenden Anpassung der Wechselkurse an die Kaufkraftparitäten kommt. Pendler konzentrieren sich dabei nicht nur auf die Grenzregionen, vielmehr nehmen Wochen- und Monatspendler auch die Fahrt in die prosperierenden Ballungsräume in Kauf, auf die sich auch die dauerhafte Zuwanderung konzentriert.

Unter den Grenzregionen dürfte in einer ersten Phase insbesondere das bayerische Grenzland von den Pendlerbewegungen tangiert sein: Wenngleich sich hier die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage etwas schlechter darstellt als in anderen westdeutschen Regionen, so weist diese Region doch ein viel höheres Entwicklungsniveau und eine stärkere Dynamik auf als die ostdeutschen Grenzregionen. Durch die offenen Grenzen ist ein weiterer Entwicklungsschub wahrscheinlich. Trotz einer Beschäftigungsausweitung wird es aber vermutlich teilweise zu einer verschärften Konkurrenz zwischen Grenzpendlern und heimischen Arbeitskräften kommen. In den ostdeutschen Grenzregionen wird es vermutlich viel länger dauern, bis die anhaltenden strukturellen Defizite überwunden werden, und der regionale Arbeitsmarkt Beschäftigungsmöglichkeiten für Grenzpendler bietet. Gleichzeitig ist zu vermuten, dass die meisten Grenzregionen in Polen und Tschechien sich dynamisch entwickeln werden.

6. Ost- und Mitteleuropa stellt einen Arbeitsmarktpuffer und eine Arbeitskräftereserve für den deutschen Arbeitsmarkt dar.

Pendler können am schnellsten auf eine sich verändernde Arbeitsmarktlage reagieren. Wenngleich sie auf einigen Teilarbeitsmärkten auch permanent in Konkurrenz zu heimischen Arbeitskräften stehen, stellen sie durchaus auch einen Arbeitsmarktpuffer dar.

Es kann erwartet werden, dass vor allem in einer ersten Phase nach Gewährung der Freizügigkeit die temporäre Migration generell zunehmen wird. Während der ersten Jahre der Wanderung wird die Rückkehrwahrscheinlichkeit durch die Arbeitsmarktperspektiven im Zielland geprägt. Bei sich verschlechternder Arbeitsmarktlage im Zielland wäre somit, zumindest während der ersten fünf Jahre nach der Einführung der Freizügigkeit, durchaus mit einer Rückwanderungswelle zu rechnen. Die Reagibilität der Wanderung auf die Arbeitsmarktentwicklung dürfte im Laufe der Zeit allerdings abnehmen. So zeigen die Erfahrungen mit früheren Migrationsbewegungen, dass temporäre Migrationsabsichten häufig in eine dauerhafte Auswanderung münden.

Mittel- und langfristig wird der deutsche Arbeitsmarkt schließlich zunehmend mit dem Problem einer alternden, in langer Frist auch einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung konfrontiert sein. Dieser demographisch bedingte Prozess setzt aller Voraussicht nach ab etwa 2010 ein und wird sich in der Folgezeit – auch unter Berücksichtigung von absehbaren Änderungen der Erwerbsbeteiligung – zusehends verschärfen (vgl. Fuchs/Thon 1999). Damit dürften sich für jüngere Arbeitskräfte (die meisten Migranten sind zwischen 25 und 40 Jahren) gute Arbeitsmarktchancen bieten. Aufgrund ihrer günstigeren Altersstruktur wird dies vor allem die Aussichten für Polen auf einen Arbeitsplatz in Deutschland verbessern.

Auch unabhängig von Fragen der EU-Osterweiterung und des exakten Zeitpunkts, zu dem den Arbeitskräften der Beitrittsländer volle Freizügigkeit gewährt wird, kommen somit auf die deutschen Arbeitsmärkte in den nächsten Jahren – teils neue – Anpassungserfordernisse zu. Die Erwartung, dass die demographische Entwicklung allein die anhaltenden Beschäftigungsprobleme löst, kann sich dabei als verfehlt erweisen. Vielmehr sind – unter anderem zur Vorbereitung auf die Auswirkungen der EU-Erweiterung – auf vielen Seiten Anstrengungen erforderlich,

um die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu erhöhen, die vor allem kurzfristig nicht ganz auszuschließenden Verdrängungseffekte zu vermeiden und die absehbaren Prozesse von temporärer Zuwanderung, Remigration oder dauerhafter Einwanderung auch mittel- bis langfristig möglichst spannungsfrei zu bewältigen.

Die effektivste Lohnuntergrenze zieht in Deutschland derzeit die Sozialhilfe mit ihren Anrechnungsvorschriften für eigenes Erwerbseinkommen der Bezieher, deren Wirkung durch eine Reihe weiterer, gleichfalls stark negativ einkommensabhängiger Sozialleistungen, insbesondere das Wohngeld, noch verstärkt wird. Reformen dieses Systems sind – sowohl wegen ihrer Kosten als auch wegen ihrer Anreizwirkungen – aus mehreren Gründen angezeigt. So könnten die Verteilungseffekte einer zumindest vorübergehend erhöhten Lohnspreizung durch neu konzipierte Maßnahmen zur sozialen Mindestsicherung von Niedriglohneempfängern aufgefangen werden. Gleichzeitig sind zur Überwindung der derzeit noch herrschenden strukturellen Arbeitslosigkeit ohnedies Reformen von Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe erforderlich, die ebenfalls auf neue, aktivierende Formen der Unterstützung von Erwerbspersonen und auf verbesserte Anreize zum Übergang in eine Erwerbstätigkeit hinauslaufen.

Modelle für eine existenzsichernde *und* beschäftigungsfördernde Subventionierung von Beschäftigung werden in Deutschland derzeit auf breiter Basis diskutiert und teils auch schon erprobt.²³ Allerdings führen Maßnahmen, die geeignet sind, dieses Problem zu lösen, in Verbindung mit freien Arbeitskräftewanderungen zu Problemen anderer Art: Soweit sie nicht nur für akut Arbeitslose oder besondere Personengruppen wie Langzeitarbeitslose gelten, sondern letztlich auf alle Niedriglohnbezieher ausgeweitet werden – z. B. um „Drehtüreffekte“ zu vermeiden –, schaffen sie neben dem reinen Lohngefälle unter Umständen einen zusätzlichen Wanderungsanreiz für Migranten mit relativ niedrigen Einkommensaussichten. Im Grunde verschärfen sie dabei eine grundlegende Schwierigkeit, die bereits jetzt bei allen umverteilenden Sozialleistungen und darüber hinaus auch bei allen staat-

²³ Verschiedene Modelle dieser Art werden etwa im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit“ diskutiert und in seinem Auftrag umfangreichen Wirkungsvorausschätzungen unterworfen. Welche häufig ungenutzten Möglichkeiten bereits im bestehenden Sozialhilfesystem bestehen, um einerseits alle gesetzlichen Spielräume für Sanktionen gegen arbeitsfähige, aber nicht-erwerbswillige Leistungsbezieher auszuschöpfen und andererseits den Leistungsbezug mit geeigneten Maßnahmen der Arbeitsförderung zu kombinieren, verdeutlichen Feist/Schöb (2000) mit ihrer Analyse des sogenannten „Leipziger Modells“.

licherseits bereitgestellten öffentlichen Gütern auftritt, deren Angebot Fehlanreize für Wanderungsentscheidungen setzen kann.

Damit ist hier am Ende ein weiterer Problemkreis der Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit angesprochen, der in Kapitel 4 dieser Studie eingehender erörtert wird. In Gestalt der Zugangsbedingungen für Migranten zum deutschen Sozialsystem nach geltendem EU-Recht werden in Kapitel 3 jedoch zunächst die rechtlichen Aspekte dieser Problematik der geplanten EU-Osterweiterung dargestellt.

3. Rechtliche Aspekte: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Zugangsbedingungen zum deutschen Sozialsystem nach geltendem EU-Recht

Neben ökonomischen Aspekten hat die Migration innerhalb einer erweiterten EU auch eine gewichtige rechtliche Seite. Sofern die Beitrittsverhandlungen mit den MOE-Staaten erfolgreich abgeschlossen werden, findet grundsätzlich das gesamte Recht der Europäischen Union im Verhältnis zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten und den neuen Mitgliedstaaten uneingeschränkte Anwendung. Welche rechtlichen Perspektiven sich für Modifikationen oder Beschränkungen des Rechts auf Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der Beitrittsabkommen ergeben, wird im Fortgang dieser Studie noch genauer erörtert (vgl. Kapitel 5). In diesem Kapitel werden zunächst die wichtigsten derzeit geltenden rechtlichen Grundlagen für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer und anderer Grundfreiheiten beschrieben und die rechtlichen Folgen der Inanspruchnahme dieses Rechts für die Systeme der sozialen Sicherheit aufgezeigt.

3.1 Rechtsgrundlagen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und anderer Grundfreiheiten

3.1.1 Regelungen des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Bereits der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft von 1957 sah in den Art. 48 ff. die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten vor, nämlich die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und die Freiheit des Kapitalverkehrs. Die seit 1.5.1999 auf der Grundlage des Vertrages von Amsterdam revidierte Fassung des EGV hat diese vier Arbeitnehmerfreizügigkeit übernommen. Art. 39 ff. EGV betreffen allerdings nur die Inanspruchnahme der Grundfreiheiten durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, *die zugleich Arbeitnehmer oder Selbständige sowie deren Familienangehörige sind*. Nichterwerbstätige oder Drittstaatsangehörige können sich *nicht* auf diese primärrechtlichen Vorschriften berufen.

Die Verabschiedung sozialrechtlicher Bestimmungen und die Gewährung von Sozialleistungen liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Jedoch haben die Mitgliedstaaten beim Erlass sozialrechtlicher Regelungen die europarechtlichen Vorgaben zu beachten, insbesondere die genannten Grund-

freiheiten, das Wettbewerbsrecht und das Verbot der Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Die revidierte Fassung des EGV spricht auch der Europäischen Gemeinschaft in Art. 137 Abs. 3 EGV n.F. originäre Gesetzgebungskompetenz für den Erlass sozialrechtlicher Bestimmungen zu, doch ist Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten erforderlich.

a) Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Art. 39 – 42 EGV

Regelungsgehalt

Art. 39 Abs. 1 EGV gewährleistet die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft und verbietet in Abs. 2 jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Der konkreten Umsetzung dieser Freizügigkeitsgarantie dienen die Verordnung (EWG) 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft und die Richtlinie 68/360 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft. Gemäß Art. 39 Abs. 3 EGV wird zwischen drei zeitlichen Abschnitten bei der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit unterschieden:

- den die freie Einreise und den freien Zugang zum Arbeitsmarkt betreffenden Zeitraum;
- die Zeit der Beschäftigungsausübung unter denselben rechtlichen Bedingungen, wie sie für Inländer gelten;
- die Zeit nach Beendigung der Beschäftigung, für die prinzipiell ein Verbleiberecht garantiert wird.

Einreise zur Arbeitssuche

Für die Phase, innerhalb derer ein Arbeitnehmer zum Zwecke der Arbeitssuche erstmalig einreist, findet sich weder im Primärrecht des Art. 39 noch in den sekundärrechtlichen Verordnungen eine eindeutige Regelung. In einer unverbindlichen Erklärung des Rates wird von einer dreimonatigen Frist ausgegangen, innerhalb derer sich der Arbeitnehmer in einem anderen Mitgliedstaat zum Zweck der Arbeitssuche aufhalten kann. Das deutsche Ausländerrecht hat eine Frist von drei Monaten festgelegt. Der EuGH hält für EU-Ausländer einen Zeit-

raum von sechs Monaten, im Einzelfall bei Darlegungs- und Nachweispflicht des Arbeitnehmers auch darüber hinaus, für angemessen. Wegen des Anwendungsvorrangs der europarechtlichen Vorgaben können erst danach gegebenenfalls ausländerrechtliche Maßnahmen gegen EU-Ausländer (d. h. Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaates) greifen.

Bei einer erstmaligen Einreise bestehen keine Ansprüche auf deutsches Arbeitslosengeld, da keine Beiträge entrichtet wurden. Eventuell bestehen Ansprüche gegen die Arbeitslosensicherung des Heimatstaates, da diese nach EU-Recht für maximal drei Monate bei einer Arbeitsuche im EU-Ausland mitgenommen werden können. Grundsätzlich hat auch ein Ausländer Anspruch auf deutsche Sozialhilfe, sofern er nicht nur deswegen eingereist ist. Um in den Genuss des oben genannten Ausweisungsschutz zu gelangen, muss die Arbeitsuche hinreichend nachgewiesen werden.

Freizügigkeit und Koordination der Systeme sozialer Sicherheit

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist diejenige der vier Grundfreiheiten, die seit den frühesten Anfängen der Gemeinschaft im Zentrum des politischen Interesses stand. Die Gewährung der Freizügigkeit erweist sich jedoch dann als wenig effektiv, wenn diejenigen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, ihren sozialen Schutz verlieren. Daher wurden bereits unmittelbar nach Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage des damaligen Art. 51 EGV (jetzt Art. 42) mit den Verordnungen (EWG) Nr. 3 und 4 Regelungen zur Vermeidung von Einbußen des sozialen Schutzes getroffen. Nach Art. 42 EGV ist ein Koordinierungssystem zu schaffen, das wandernden Arbeitnehmern und deren anspruchsberechtigten Angehörigen

- die Zusammenrechnung der nach dem jeweiligen nationalen Recht berücksichtigungsfähigen Zeiten
 - und die Zahlung von Leistungen an in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnende Personen
- sichert.

Diese Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit erfolgt heute auf der Grundlage der Verordnungen (EWG) 1408/71 und 574/72 (vgl. Abschnitt 3.2). Diese Vorschriften sehen für die einzelnen Sicherungszweige sehr komplexe Regelungen der Koordinierung vor (vgl. Abschnitt 3.3). Wegen der großen

Komplexität der Regelungen sind Überlegungen zu einer Reform der Verordnungen im Gange. Sowohl die Gewährleistung der Freizügigkeit nach Art. 39 EGV als auch die Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit erfassen in ihrem persönlichen Anwendungsbereich nur Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige und Teilzeitbeschäftigte, die weniger als das Existenzminimum verdienen. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner ständigen Rechtsprechung den Arbeitnehmerbegriff sehr weit gefasst. Allerdings bleiben solche Tätigkeiten außer Betracht, die sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Die Freizügigkeit wird nur Personen gewährleistet, die im Wirtschaftsleben tätig sind oder sein wollen.

Beschränkbarkeit des Rechts auf Freizügigkeit

Illustrieren lassen sich die Bedeutung und der hohe Rang der Freizügigkeit der Arbeitnehmer als elementarer personaler Grundfreiheit nicht nur an der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs, sondern auch an dem Umstand, dass die Freizügigkeit in Art. 1 und damit an der Spitze der sozialen Rechte der *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer* von 1989 rangiert und sie einen entsprechenden Stellenwert auch im ‚acquis communautaire‘ besitzt, den die künftigen Beitrittsstaaten akzeptieren müssen. Entsprechend – politisch – schwierig wird es sein, in diesem Bereich Einschränkungen vorzunehmen, die nicht nur – über Übergangsfristen – die zeitliche Anwendbarkeit der Freizügigkeitsregeln und ihrer akzessorischen Regelungen – auch im Bereich der sozialen Sicherheit – betreffen, sondern inhaltliche Beschränkungen dieser Grundfreiheit und ihrer Folgewirkungen im Bereich der sozialen Sicherheit zum Gegenstand haben.

b) Niederlassungsfreiheit

Die in Art. 43 – 48 EGV geregelte Niederlassungsfreiheit gewährt Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates das Recht, eine selbständige Tätigkeit aufzunehmen und auszuüben.

c) Dienstleistungsfreiheit

Die in Art. 49 – 55 EGV verankerte aktive und passive Dienstleistungsfreiheit ermöglicht die Erbringung bzw. die Inanspruchnahme von Dienstleistungen in jedem Mitgliedstaat. In neuerer Zeit hat eine Entscheidung des EuGH Aufsehen

erregt, wonach im Rahmen der passiven Dienstleistungsfreiheit auch im Gesundheitsbereich bestimmte Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch genommen werden können und der zuständige Träger diese in Höhe der von ihm eigentlich zu erbringenden Leistungen zu erstatten hat. Die Dienstleistungsfreiheit gewährt einem Anbieter von Dienstleistungen auch das Recht, seine eigenen Arbeitnehmer in den anderen Mitgliedstaat mitzunehmen und dort zu „heimatlichen“ arbeits- und sozialrechtlichen Konditionen einzusetzen.

d) Allgemeine Freizügigkeit

Art. 18 EGV gewährt im Grundsatz ein allgemeines Freizügigkeitsrecht, in dem Unionsbürger – unabhängig von ihrem Status als Arbeitnehmer – das Recht haben, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Nichtarbeitnehmer müssen jedoch nach einer EG-Richtlinie von 1990, die in den §§ 7, 8 der deutschen Freizügigkeitsverordnung umgesetzt wurde, einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel nachweisen.

3.1.2 Assoziationsabkommen

Im Rahmen einer „Beitrittsassoziation“ hat die Europäische Gemeinschaft mit einer Vielzahl von Staaten Abkommen geschlossen, die zumeist unter dem Oberbegriff Assoziationsabkommen zusammengefasst werden, obgleich der Begriff der Assoziation rechtlich nicht eindeutig und die Bandbreite des Regelungsgehaltes der Abkommen sehr groß ist. In vielen dieser Abkommen werden auch Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit, des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs angesprochen. Mit allen zehn beitrittswilligen MOE-Staaten wurden sog. Europaabkommen geschlossen, mit der Türkei bereits 1963 ein als solches bezeichnetes Assoziationsabkommen. In diesen Abkommen werden den Angehörigen der vertragschließenden Staaten als Drittstaatsangehörigen Vergünstigungen eingeräumt, die teilweise den Rechten der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten entsprechen. Hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit räumen die Europaabkommen einen Anspruch auf Inländergleichbehandlung während der Ausübung der Erwerbstätigkeit ein, nicht jedoch das Recht zur freien Einreise und den freien Zugang zum Arbeitsmarkt.

Bei einem Beitritt tritt das Primärrecht des EGV an die Stelle der Abkommen, denen dann immer noch eine politische Funktion zukäme, da es kaum denkbar erscheint, hinsichtlich der Ausübung der Grundfreiheiten auch nur übergangsweise hinter den bereits durch die Abkommen eingeräumten Stand zurückzufallen. Überdies dürfte die bisherige Laufzeit der Abkommen zur Vorbereitung des Beitritts bei der Festlegung von Übergangsfristen in Erwägung gezogen werden.

3.1.3 Bilaterale Abkommen

Der Vollständigkeit halber muss auf die bilateralen Abkommen hingewiesen werden, die einige Mitgliedstaaten bereits vor Inkrafttreten der europarechtlichen Abkommen mit beitrittswilligen Ländern abgeschlossen haben. Diese Abkommen bleiben im Verhältnis zwischen den vertragsschließenden Staaten wirksam, soweit sie für deren Angehörige Vergünstigungen vorsehen, die über die durch das Gemeinschaftsrecht gewährten Vergünstigungen hinausgehen. Für die Bundesrepublik Deutschland könnten die Sozialversicherungsabkommen mit Polen, Slowenien und der Türkei Relevanz erlangen. Zu erwähnen sind auch die Abkommen über Werkvertragsarbeitnehmer.

3.1.4 Innerstaatliche Vorschriften

Es bleibt jedem Mitgliedstaat grundsätzlich unbenommen, im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Ordnung für Ausländer bestimmte Restriktionen, etwa im Rahmen des Ausländerrechts vorzusehen. Das Ausländergesetz ermöglicht unter gewissen Voraussetzungen die Ausweisung von Ausländern. Für freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger ist die Zulässigkeit der Ausweisung allerdings durch das das EG-Recht umsetzende nationale Recht (§ 12 Aufenthaltsgesetz, § 4 Freizügigkeitsverordnung) beschränkt. Insbesondere kann die Sozialhilfebedürftigkeit von *Arbeitnehmern* – auch auf Leistungen der ergänzenden Sozialhilfe – nicht als Ausweisungsgrund geltend gemacht werden. Für die Selbständigen dürften dieselben Prinzipien gelten, doch wurde dies noch nicht höchstrichterlich entschieden.

Auch im deutschen Sozialleistungsrecht ist eine Differenzierung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen bisweilen vorzufinden. So werden etwa gemäß §§ 110 – 114 SGB VI Rentenleistungen für Deutsche, die sich dauerhaft im Ausland aufhalten, nach einer günstigeren Formel berechnet als für Auslän-

der. Bei letzteren werden persönliche Entgeltpunkte nur zu 70 vom Hundert berücksichtigt. Soweit allerdings die europarechtlichen Vorschriften, insbesondere das Koordinierungsrecht der Verordnung 1408/71 Anwendung finden, verbietet sich jegliche Diskriminierung von Angehörigen der Mitgliedstaaten.

3.2. Die Koordinierung der Vorschriften über die Soziale Sicherheit

3.2.1 Die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72

a) Allgemeines

Die beiden 1997 in einer konsolidierten Fassung vorgelegten Verordnungen (EWG) 1408/71 „über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern“ und 574/72 über deren Durchführung bilden den rechtlichen Rahmen für das „Regime“ der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer im Europäischen Wirtschaftsraum, wozu neben den EU-Staaten noch Island, Liechtenstein und Norwegen gehören. Auf der Rechtsgrundlage des Art. 42 EGV (Art. 51 EGV a.F.) koordinieren sie die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten dahingehend, dass die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit aus Art. 39 (ex Art. 48) EGV nicht zu Einbußen im Bereich der sozialen Sicherheit führt. Dies geschieht vor allem durch die sog. Zusammenrechnung von Versicherungszeiten, die in Mitgliedstaaten zurückgelegt worden sind, zur Begründung von Leistungsansprüchen in jedem in Betracht kommenden Mitgliedstaat, durch die sog. Aufhebung der Wohnortklauseln, die den „Export“ von Leistungen in andere Mitgliedstaaten vorschreibt, sowie durch das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit, welches zu einer Gleichbehandlung von EG-Wanderarbeitnehmern mit inländischen Arbeitnehmern in bezug auf Leistungen der sozialen Sicherheit i. S. des Gemeinschaftsrechts führt.

b) Personeller Anwendungsbereich

Nach Art. 2 VO (EWG) 1408/71 gilt die Verordnung für Arbeitnehmer und Selbständige, für welche die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, soweit sie Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind oder als anerkannte Staatenlose oder Flüchtlinge im Gebiet eines Mitgliedstaats

wohnen, sowie für deren Familienangehörige und Hinterbliebene (auch soweit diese die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates haben).

c) Sachlicher Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) 1408/71

Der sachliche Anwendungsbereich ist in Art. 4 geregelt und umfasst:

- Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft,
- Leistungen bei Invalidität einschließlich der Leistungen, die zur Erhaltung oder Besserung der Erwerbsfähigkeit bestimmt sind,
- Leistungen bei Alter,
- Leistungen an Hinterbliebene,
- Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten,
- Sterbegeld,
- Leistungen bei Arbeitslosigkeit,
- Familienleistungen.

Leistungen, die in den sachlichen Geltungsbereich fallen, unterliegen insbesondere auch Art. 10 Absatz 1, der die sog. Aufhebung der Wohnortklauseln anordnet und den Grundsatz konkretisiert, dass Geldleistungen bei Invalidität, Alter oder für Hinterbliebenen sowie Renten bei Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten ggf. auch in den Heimatstaat eines Wanderarbeitnehmers oder in jeden anderen Mitgliedstaat gezahlt werden müssen. Auch die Pflegeversicherungsleistungen, die insoweit den „Leistungen bei Krankheit“ zuzuordnen sind, fallen in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung.

Zu den Leistungen der sozialen Sicherheit im gemeinschaftsrechtlichen Sinne gehören nach Art. 4 Abs. 2 VO (EWG) 1408/71 auch beitragsfreie Systeme der sozialen Sicherheit. Nach der Legaldefinition in Art. 1 Buchst. t) VO (EWG) 1408/71 zählen zu „Leistungen“ und „Renten“ i.S.d. Verordnung auch „sämtliche Leistungen und Renten einschließlich aller ihrer Teile aus öffentlichen Mitteln, aller Zuschläge, Anpassungsbeträge und Zulagen“. Daher hat der EuGH wegen der „Risikospezifität“ derartige sozialhilfespezifische oder ähnliche Ergänzungsleistungen, insbesondere bei Alter und Invalidität, trotz ihrer Bedarfsbezogenheit und damit zugleich ihres funktionalen „Sozialhilfe-Bezuges“ der „sozialen Sicherheit“ i.S.d. Gemeinschaftsrechts zugeordnet und sie damit auch dem „Exportgebot“ des Art. 10 VO (EWG) 1408/71 unterworfen.

Gemäß Art. 4 Abs. 4 ist die Verordnung weder auf die Sozialhilfe im Sinne des Gemeinschaftsrechts (und nicht etwa nach der jeweiligen mitgliedstaatlichen Ausgestaltung) noch auf Leistungssysteme für Opfer des Krieges und seiner Folgen anzuwenden. Sozialleistungen, die aufgrund dieser Ausnahmeregelung nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung fallen, unterliegen auch nicht dem „Exportgebot“ des Art. 10 Abs. 1. Allerdings ist für diese Sozialleistungen Art. 7 VO (EWG) 1612/68 zu beachten (vgl. Abschnitt 3.2.2). Diese Bestimmung sieht im Gegensatz zu Art. 10 Abs. 1 VO (EWG) 1408/71 keinen „Leistungsexport“ vor, wobei der EuGH für Grenzgänger einen solchen allerdings bejaht hat.

d) Reform der Verordnung (EWG) 1408/71

Der sachliche Anwendungsbereich befindet sich seit über drei Jahrzehnten in der Diskussion, da die nationalen Sozialleistungssysteme in einem starken Wandel begriffen sind mit der Folge, dass sich auch der Bezugsrahmen für das Europäische Gemeinschaftsrecht ständig ändert. Insbesondere werden bestehende Sozialleistungen modifiziert, aber auch neue Sozialleistungen zur Abdeckung neu auftretender sozialer Risiken und zur Befriedigung neuer Bedarfslagen eingeführt, wie etwa die Pflegeversicherung.

Darüber hinaus führen die finanzielle Belastung der Sozialhaushalte und insbesondere die Arbeitslosigkeit in verstärktem Maße zu Änderungen der sozialen Sicherheit, die zumeist eine Ausrichtung der Leistungen der sozialen Sicherheit auf bestimmte Zielgruppen betreffen und beispielsweise die Einführung eines Systems der allgemeinen sozialen Grundsicherung oder einer bedürftigkeitsorientierten Grundsicherung insbesondere im Alter oder bei Invalidität vorsehen.

Eine Reform könnte gewisse technische Vereinfachungen bringen. Es wurde überdies in vielen Diskussionen unter Einbeziehung der Kommission vorgeschlagen, die Koordinierung von Familienleistungen möglichst konsequent auf das Wohnsitzlandprinzip umzustellen. Ein offizieller Vorschlag existiert allerdings noch nicht. Eine Totalrevision der Verordnungen mit einer völlig neuen Konzeption der Koordinierung steht nicht zur Diskussion. Eine wichtige Änderung durch die Verordnung (EWG) 1247/92 trägt diesem Umstand seit 1992 Rechnung und bezieht bestimmte beitragsunabhängige Sonderleistungen in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) 1408/71 ein.

3.2.2 Die Gleichbehandlung in Bezug auf „sonstige soziale Vergünstigungen“ nach Art. 7 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1612/68

Nach Maßgabe des Art. 7 VO (EWG) 1612/68 darf ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und – falls er arbeitslos geworden ist – im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer. Er genießt dort die gleichen sozialen und staatlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer. Nach ständiger Rechtsprechung sind unter „sozialen Vergünstigungen“ alle Vergünstigungen zu verstehen, die – ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht – den inländischen Arbeitnehmern wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder ihres Wohnorts im Inland allgemein gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern. Nach der Rechtsprechung des EuGH zählen dazu etwa die Sozialhilfe, Fahrpreisermäßigungen für kinderreiche Familien und Wohn- und Ausbildungsbeihilfen. Auch eine Leistung, die in der Landwirtschaft tätigen Arbeitnehmern gewährt wird, deren Arbeitsverhältnis wegen Flächenstillegungen ihres früheren Arbeitgebers beendet worden ist, ist als „soziale Vergünstigung“ i.S.d. Art. 7 Abs. 2 VO (EWG) 1612/68 zu qualifizieren.

Mit der Arbeitnehmereigenschaft zusammenhängende Rechte stehen Wanderarbeitnehmern im übrigen auch dann zu, wenn sie nicht mehr in einem Arbeitsverhältnis stehen. Sowohl Art. 39 (ex Art. 48) EGV als auch Art. 7 VO (EWG) 1612/68 erfassen nicht nur offene Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle verdeckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen. Daher verbietet der gemeinschaftsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz jegliche Regelung des nationalen Rechts, die nicht objektiv gerechtfertigt ist und nicht in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck steht, wenn sie sich ihrem Wesen nach mehr auf Wanderarbeitnehmer als auf inländische Arbeitnehmer auswirkt und deshalb die Gefahr besteht, dass sie Wanderarbeitnehmer besonders benachteiligt. Dies trifft nach Auffassung des Gerichtshofs auch auf eine Wohnortvoraussetzung zu, deren Erfüllung für inländische Arbeitnehmer einfacher ist als für Arbeitnehmer anderer Mitglied-

staaten. Aus diesem Grund kann ein Mitgliedstaat die Gewährung einer sozialen Vergünstigung i.S.d. Art. 7 Abs. 2 VO (EWG) 1612/68 nicht davon abhängig machen, dass der Begünstigte seinen Wohnsitz in diesem Staat hat. Diese Rechtsprechung (Rs. Meints) widerspricht der bis dato geltenden Überzeugung, dass die Verordnung (EWG) 1612/68 im Gegensatz zur Verordnung (EWG) 1408/71 keinen „Leistungsexport“ zulasse. Es wird abzuwarten sein, wie weit diese hier für Grenzgänger vorgesehene Exportpflicht geht. Insbesondere stellt sich die Frage, ob sie auch für Sozialhilfeleistungen, die gem. Art. 4 Abs. 4 VO (EWG) 1408/71 nicht in den sachlichen Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, jedoch eine „soziale Vergünstigung“ i.S.d. Art. 7 Abs. 2 VO (EWG) 1612/68 darstellen, ebenfalls exportpflichtig sind, oder ob die Exportpflicht auf Leistungen beschränkt werden kann, die mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen.

3.2.3 Grundprinzipien der Koordinierung

Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit nach den Vorschriften des Europäischen Gemeinschaftsrechts wird nach bestimmten Grundprinzipien vorgenommen, die sich nach der Art der zu koordinierenden Sozialleistung richten.

a) Beitragsfinanzierte Sozialleistungen

Geldleistungen

Es findet sich im nationalen Recht der Mitgliedstaaten vielfach eine Anknüpfung an den Wohnort dergestalt, dass die Wohnsitznahme in einem anderen Mitgliedstaat zum Verlust, zur Verringerung oder zum Ruhen des Anspruchs auf Sozialleistungen führt.

Es bleibt grundsätzlich dem nationalen Gesetzgeber überlassen zu regeln, ob und ggf. welche Auslandssachverhalte im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialleistungen berücksichtigt und in welchem Umfang und an wen Sozialleistungen auch ins Ausland gewährt werden.

Da *Wanderarbeitnehmer* häufig ihren Wohnsitz nicht in ihrem Beschäftigungsstaat haben oder ihn z. B. nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verlegen, würde die Anwendung derartiger rein nationaler Rechtsvorschriften dazu füh-

ren, dass ihnen bereits erworbene Ansprüche auf Sozialleistungen genommen oder nicht in demselben Umfang, honoriert würden wie dies in bezug auf eigene Staatsangehörige der Mitgliedstaaten geschieht. Eine derartige Praxis verstieße jedoch gegen den in Art. 12 EGV allgemein, in Art. 39 Abs. 2 EGV für Wanderarbeitnehmer sowie in Art. 3 VO (EWG) 1408/71 für die Ansprüche von Erwerbstätigen auf Leistungen der sozialen Sicherheit konkretisierten Grundsatz des Verbots der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit.

Für Geldleistungen bei Krankheit und Mutterschaft, Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Arbeitslosengeld gilt nach EU-Recht daher das sog. Exportprinzip, aufgrund denen die Gewährung der Leistungen nicht von der Beibehaltung des Wohnsitzes im leistungspflichtigen Staat abhängig gemacht werden darf. Die Gewährung von Arbeitslosengeld ins Ausland ist von einer Genehmigung abhängig, die erteilt werden muss, wenn der Arbeitnehmer sich zur Arbeitssuche dorthin begibt, und ist zeitlich auf drei Monate begrenzt. Die Rechtfertigung einer derartigen punktuellen Gleichstellungsregel (*Äquivalenzregel*) liegt darin, dass der Erwerb eines Anspruchs in der Regel eine vorherige Zugehörigkeit zum entsprechenden System der Sicherheit voraussetzt, dass die ge- bzw. versicherte Person durch die Entrichtung von Beiträgen zur Finanzierung des Systems beigetragen hat und dass die Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Mitgliedstaat nach Erwerb des Anspruchs wegen dieser Vorleistung in Geld keinen Verlust, keine Einschränkung und kein Ruhen des Rentenanspruchs etc. zu rechtfertigen vermag. Auch bringt die Zurechenbarkeit beitragsfinanzierter Leistungen an einen Berechtigten, der im Ausland wohnt, keine zusätzlichen Lasten für den Leistungsstaat mit sich.

Dienst- und Sachleistungen

Für Dienst- und Sachleistungen, also Heilbehandlung, Pflege und Rehabilitation gilt das Prinzip der Leistungsaushilfe. Für die Erbringung der Leistung bleibt der Träger des Mitgliedstaates zuständig, in dem der Arbeitnehmer während des Bestehens des Arbeitsverhältnisses seinen Wohnsitz hatte. Bei einem vorübergehenden Aufenthalt oder bei Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Mitgliedstaat wird die Leistung aushilfsweise vom Träger vor Ort erbracht. Der leistungserbringende Träger hat dann einen Erstattungsanspruch gegen den zuständigen Träger.

b) Steuerfinanzierte Sozialleistungen

Problematik der Abgrenzung des sachlichen Geltungsbereichs der VO (EWG) Nr. 1408/71

Die meisten steuerfinanzierten Geldleistungen wie z. B. Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Ausbildungsförderung fallen nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der VO (EWG) 1408/71. Nach Art. 7 VO (EWG) 1612/68 kann aber ein Leistungsanspruch für Arbeitnehmer bzw. die Familienangehörigen bei Aufenthalt im Inland bestehen.

Eine grundsätzliche Problematik im Bereich des koordinierenden Europäischen Sozialrechts rührt letztlich daher, dass die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit mit wenigen Grundprinzipien den Versuch unternehmen, die sehr heterogenen Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Die Verordnung (EWG) 1408/71 greift auf die grundlegende Dichotomie von "sozialer Sicherheit" und "Sozialhilfe", die wiederum den Sozialschutzsystemen der Mitgliedstaaten entnommen worden ist, zurück. Diese autonome gemeinschaftsrechtliche Begrifflichkeit und Systematik trifft nun auf neue Leistungstypen und Leistungsarten – z. B. beitragsfreie, bedarfsabhängige und -geprüfte Ergänzungsleistungen zu Invaliditäts- und Altersrenten – die in der "Grauzone" zwischen sozialer Sicherheit und Sozialhilfe angesiedelt sind, weshalb sich immer wieder das Qualifikationsproblem stellt, ob eine bestimmte Leistung eine solche der sozialen Sicherheit oder aber der Sozialhilfe ist.

Die Abgrenzung von in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) 1408/71 fallenden und davon ausgenommenen Leistungen hat deshalb in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine große Rolle gespielt. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass bestimmte Rechtsvorschriften ihrem *persönlichen Anwendungsbereich*, ihren *Zielen* und den *Voraussetzungen ihrer Anwendung* nach beiden Kategorien gleich nah stehen und sich so jeder allgemeingültigen Einordnung entziehen. So müssten etwa Rechtsvorschriften, die alten Menschen einen Anspruch auf eine Mindestrente einräumen, im Falle von Arbeitnehmern, die in einem Mitgliedstaat beschäftigt gewesen waren und dort einen Rentenanspruch erworben haben, der sozialen Sicherheit zugerechnet werden mit der Folge, dass die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit auf sie Anwendung finden müssten.

Den Hinweis auf in der Praxis auftretende Verwaltungs-, Koordinierungs- und Sachprobleme, die mit dem „Export“ solcher bedarfsabhängiger Leistungen verbunden sind – z. B. in Bezug auf die Anrechnung anderweitiger Einkünfte des Leistungsbeziehers aus seinem ausländischen Wohnstaat – hat der Gerichtshof – als Einwand nicht gelten lassen.

Bedarfsorientierte und -geprüfte Sozialleistungen allgemeiner, d. h. nicht-risikospezifischer Art fallen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71.

Einbeziehung beitragsunabhängiger Leistungen in den sachlichen Anwendungsbereich

Angesichts der Entwicklung der Sozialhilfesysteme hin zur Verankerung eines allgemeinen Rechtsanspruchs auf pauschale und schematisierte Geldleistungen zur Sicherstellung des notwendigen Lebensunterhalts, sind die Merkmale des „Fehlens einer Einzelbeurteilung“ und der „Einräumung einer gesetzlich umschriebenen Stellung für den Begünstigten“ allerdings keine geeigneten Abgrenzungskriterien zur Sozialhilfe mehr. Hingegen ist das Merkmal der „Risiko-spezifität“ jedenfalls geeignet, Leistungen, die in bestimmten Lebenslagen gewährt werden, wie dies insbesondere für Sozialversicherungsleistungen typisch ist, von denjenigen Leistungen abzugrenzen, die der Gewährleistung des sozialen Existenzminimums bzw. des allgemeinen notwendigen Lebensunterhalts und damit der Bekämpfung unspezifischer – „nicht-risikospezifischer“ – Armut dienen.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist mit Wirkung vom 1. Juli 1992 die Bestimmung des Art. 4 VO (EWG) 1408/71 um zwei Absätze ergänzt und ein neuer Art. 10 a VO (EWG) 1408/71 eingeführt worden.

Gemäß Art. 10 a VO (EWG) 1408/71 erhalten Personen, die unter den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung fallen, die in Art. 4 Abs. 2 a VO (EWG) 1408/71 aufgeführten beitragsunabhängigen Sonderleistungen ausschließlich nach dem Wohnsitzlandprinzip, d. h. nach dem Recht des Wohnsitzstaates und zu dessen (finanziellen) Lasten. Zugleich hat der zuständige Träger des Wohnsitzstaates, der zur Gewährung beitragsunabhängiger Leistungen verpflichtet ist, ggf. Beschäftigungszeiten, Zeiten der selbständigen beruflichen

Tätigkeit, Wohnzeiten sowie bestimmte Leistungsvoraussetzungen (z. B. den Bezug einer Altersrente), die in einem anderen Mitgliedstaat erfüllt worden sind, so zu berücksichtigen, als seien sie auf seinem Territorium erfüllt worden. Voraussetzung ist, dass die entsprechende Leistung in Anhang II a aufgeführt und nicht durch eine Erklärung in Anhang II Teil III ausgeschlossen ist.

Ausschluss beitragsunabhängiger Leistungen vom sachlichen Anwendungsbereich der VO (EWG) Nr. 1408/71

Deutschland hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, in Anhang II Teil III der Verordnung (EWG) 1408/71 „die aufgrund der Rechtsvorschriften der Bundesländer an Behinderte und insbesondere an Blinde gewährten Leistungen“ sowie den am 31.12.1996 ausgelaufenen und seitdem nicht mehr gewährten „Sozialzuschlag nach dem Rentenüberleitungsgesetz vom 28. Juni 1990“ als beitragsunabhängige Sonderleistungen im Sinne des Art. 4 Abs. 2 b VO (EWG) 1408/71 auszuweisen, die *nicht* in den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) 1408/71 fallen.

Eine entsprechende Deklaration sonstiger beitragsunabhängiger Leistungen (also auch der Sozialhilfe), in Anhang II a der Verordnung (EWG) 1408/71, um sie von der Exportpflichtigkeit auszunehmen, ist hingegen von deutscher Seite, anders als durch die meisten anderen Mitgliedstaaten, nicht erfolgt.

Bei der deutschen *Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz*, die hierzulande in der Praxis in vollem Umfang der „Sozialhilfe“ im Sinne des Ausnahmetatbestandes des Art. 4 Abs. 4 VO (EWG) 1408/71 zugeordnet worden ist, stellt sich die Frage, ob es sich nicht teilweise um eine beitragsunabhängige Sonderleistung i.S. des Art. 4 Abs. 2a VO (EWG) 1408/71 handelt, die gemäß Art. 10a VO (EWG) 1408/71 explizit vom „Exportverbot“ ausgenommen werden müsste, um sicherzustellen, dass sie nicht eines Tages vom Europäischen Gerichtshof als – dann exportierbare – Leistung der sozialen Sicherheit qualifiziert wird. Dies gilt insbesondere für die Eingliederungshilfe für Behinderte, die Hilfe zur Pflege und selbst für die Hilfe zum Lebensunterhalt, soweit sie zur Ergänzung unzureichender anderweitiger Sozialleistungen gewährt wird (sog. ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt).

Zuletzt ist daran zu erinnern, dass die Auslegung der Verordnung (EWG) 1408/71 sich nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichts-

hofs immer an der allgemeinen Zielsetzung des Art. 42 EGV orientieren muss, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sicherzustellen, ja möglichst umfassend zu verwirklichen. Dieser Zielsetzung stehen aber alle Regelungen, welche den „Export“ von Leistungen einschränken, letztlich entgegen. Dies bedeutet zugleich, dass in Zweifelsfällen (wie etwa auch im Falle des Pflegegeldes) „pro Freizügigkeit“ entschieden und der Auslegung Vorrang gegeben wird, die diese Grundfreiheit am umfassendsten verwirklicht.

3.3 Koordinierungsrechtliche Regelungen für einzelne Sozialleistungsbereiche

Im folgenden werden die rechtlichen Auswirkungen des Beitritts weiterer Staaten zur Europäischen Union auf das deutsche System der sozialen Sicherheit untersucht, insbesondere wird gefragt, unter welchen Voraussetzungen Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten als Versicherte den einzelnen Versicherungszweigen angehören. Diese Statusfrage ist in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Aus der Zugehörigkeit zur Versicherung folgt regelmäßig die Beitragspflicht; zudem ist sie in aller Regel unerlässliche Voraussetzung jeglichen Leistungsanspruchs. Zum anderen wird nach den Voraussetzungen des Leistungsbezugs gefragt. Die Darstellung konzentriert sich auf in der Praxis mutmaßlich besonders bedeutsame Fallgruppen.

3.3.1 Gesetzliche Krankenversicherung

a) Versicherte

Der gesetzlichen Krankenversicherung gehören als Mitglieder Versicherungspflichtige und freiwillig Versicherte an. Versichert können überdies Familienangehörige sein.

Versicherungspflicht

Versicherungspflichtige gehören der gesetzlichen Krankenversicherung als Mitglieder an. Mitglieder sind in aller Regel beitragspflichtig.

Versicherungspflichtig ist in erster Linie – unabhängig von der Staatsangehörigkeit –, wer in Deutschland gegen Arbeitsentgelt (mehr als geringfügig) *beschäft-*

tigt ist, wenn seine Bezüge die Jahresarbeitsentgeltgrenze nicht übersteigen (im Jahr 2000 p.m. Wert: 6450 DM, (Ost: 5325 DM). Auf den Wohnsitz im Inland kommt es nicht an, so dass auch Beschäftigte versicherungspflichtig sind, die ihren Wohnsitz im Herkunftsstaat beibehalten (v. a. Grenzgänger). Die Beiträge tragen Beschäftigte und Arbeitgeber je hälftig. Nicht in Deutschland versicherungspflichtig sind solche Beschäftigte, die von einem Arbeitgeber mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat in Wahrnehmung von dessen Dienstleistungsfreiheit – vorübergehend nach Deutschland entsandt werden.

Arbeitslose, die in der Arbeitslosenversicherung innerhalb einer Rahmenfrist von drei Jahren mindestens zwölf Monate versicherungspflichtig gewesen waren (Anwartschaftszeit), können im Fall der in Deutschland eintretenden Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld beanspruchen. Dieser Anspruch vermittelt zugleich die Zugehörigkeit zur gesetzlichen Krankenversicherung als Versicherungspflichtiger, wobei die Beiträge von der Bundesanstalt für Arbeit getragen werden. Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld und der Zugehörigkeit zur gesetzlichen Krankenversicherung hängt in erster Linie von der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung ab. Bei EU-Ausländern werden insoweit auch Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten berücksichtigt, die in anderen EU-Mitgliedstaaten zurückgelegt wurden. Bei Arbeitslosen, die in Deutschland beschäftigt waren, jedoch in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, ist zu beachten, dass unter Umständen die Ansprüche auf Leistungen wegen Arbeitslosigkeit gegen die Bundesanstalt für Arbeit als Träger entfallen und damit auch die Zuständigkeit der deutschen Krankenversicherung.

Rentner sind in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert, wenn sie in der zweiten Hälfte ihres Erwerbslebens in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert waren (9/10 der zweiten Hälfte). Die Beiträge teilen sich der Rentner und der Rentenversicherungsträger. Bei der Ermittlung der „9/10-Vorversicherungszeit“ werden auch im EU-Ausland zurückgelegte Zeiten berücksichtigt.

Freiwillig Versicherte

Zu den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung gehören auch freiwillig Versicherte. Wer als Mitglied aus der Krankenversicherung ausscheidet, hat das befristete Recht, der Versicherung als freiwilliges Mitglied beizutreten. Die Beiträge trägt ein solches Mitglied allein. Voraussetzung ist die Erfüllung einer

Vorversicherungszeit von 24 Monaten in fünf Jahren bzw. von zwölf Monaten unmittelbar vor dem Ausscheiden. Bei der Vorversicherungszeit werden auch entsprechende Zeiten berücksichtigt, die in anderen EU-Mitgliedstaaten zurückgelegt wurden. Ein Wohnsitz in Deutschland ist für die freiwillige Mitgliedschaft nicht erforderlich. Weiterversichern können sich außerdem Familienangehörige, deren Zugehörigkeit zur Versicherung endet. Hierfür sind keine Vorversicherungszeiten zu erfüllen.

Arbeitnehmer, deren Entgelt die Jahresarbeitsentgeltgrenze (s.o.) übersteigt, sind nicht versicherungspflichtig, haben aber das befristete Recht, der gesetzlichen Krankenversicherung beizutreten. Die Versicherten tragen die Beiträge allein, doch leistet der Arbeitgeber einen hälftigen Zuschuss.

Familienversicherung

Versichert sind schließlich ohne zusätzliche Beiträge der Ehegatte und die (v. a. minderjährigen) Kinder von (versicherungspflichtigen oder freiwillig versicherten) Mitgliedern, sofern sie den Versicherungsschutz benötigen und nur über ein geringes Einkommen verfügen.

Die Familienversicherung setzt nach deutschem Recht einen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt der jeweiligen Familienangehörigen in Deutschland voraus. Für EU-Ausländer gelten jedoch statt dessen die vorrangigen Regeln der VO (EWG) 1408/71, nach denen unter Umständen auch im EU-Ausland lebende Familienangehörige im Wege der Leistungsaushilfe Leistungen der deutschen Kranken- und Pflegeversicherung in Anspruch nehmen können.

b) Leistungen

Sachleistungen

Im Zentrum des Leistungsspektrums der gesetzlichen Krankenversicherung stehen die sog. Sachleistungen, die die Träger der Krankenversicherung durch Einschaltung Dritter, sog. Leistungserbringer, erbringen. Hierzu zählen in erster Linie die bei Krankheit zu erbringenden Leistungen, d. h. vor allem ambulante ärztliche Behandlung, nichtärztliche Psychotherapie, zahnärztliche Behandlung

einschließlich Zahnersatz, Versorgung mit Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln, Krankenhausbehandlung sowie medizinische Leistungen zur Rehabilitation.

Bei der Inanspruchnahme dieser Leistungen sind unterschiedliche Situationen in Betracht zu ziehen:

- *Inanspruchnahme von Sachleistungen durch Versicherte, die sich gewöhnlich oder vorübergehend in Deutschland aufhalten*

Versicherte, die sich gewöhnlich in Deutschland aufhalten, können die Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung in Anspruch nehmen. Dies gilt auch für mitversicherte Familienangehörige, denn bei diesen wird durch den gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland ggf. das Versicherungsverhältnis begründet.

Versicherte Arbeitnehmer, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten (ohne Grenzgänger zu sein), erhalten während ihres hiesigen Aufenthaltes ebenfalls Sachleistungen in Deutschland.

Nach deutschem Recht sind die Sachleistungen grundsätzlich über solche Leistungserbringer in Anspruch zu nehmen, die in Deutschland ansässig sind. Das koordinierende Sozialrecht der EG verlangt für eine Behandlung im Ausland i.d.R. die Genehmigung des zuständigen Trägers. Nach der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann sich aus der passiven Dienstleistungsfreiheit (Rs. Kohll/Decker) der Versicherten ergeben, dass auch der Zugang zu Leistungserbringern in anderen EU-Mitgliedstaaten möglich sein muss.

- *Inanspruchnahme von Sachleistungen durch Versicherte, die sich im EU-Ausland aufhalten*

Der Grundsatz des deutschen Rechts, dass der Anspruch auf Leistungen der Krankenversicherung in der Regel ruht, solange sich Versicherte im Ausland aufhalten, wird durch den Anwendungsvorrang des koordinierenden EG-Sozialrechts außer Kraft gesetzt: Für Versicherte, die im EU-Ausland wohnen, ist regelmäßig vorgesehen, dass die Leistungen vom Träger des Wohnstaates erbracht werden, allerdings für Rechnung des deutschen Trägers, so dass die-

ser die Aufwendungen für die erbrachten Sachleistungen zu erstatten hat (sog. Leistungsaushilfe). Der Umfang der Leistungen richtet sich dann nach dem Recht des Wohnstaates, so dass u.U. „schlechtere“ oder „bessere“ Leistungen als in Deutschland zu gewähren sind.

Ein in Deutschland beschäftigter und versicherungspflichtiger *Arbeitnehmer* oder ein dort tätiger freiwillig versicherter Selbständiger, der im EU-Ausland wohnt, erhält Sachleistungen, wenn er sich (vorübergehend) in Deutschland aufhält. *Grenzgänger*, d.h. solche Versicherte die regelmäßig (mindestens einmal pro Woche) von ihrem Beschäftigungsort oder dem Ort der selbständigen Tätigkeit in Deutschland an ihren Wohnort im EU-Ausland zurückkehren, können demgegenüber wählen, ob sie die Sachleistungen in Deutschland oder im Staat ihres Wohnsitzes in Anspruch nehmen wollen.

Auch Familienangehörige eines versicherten Arbeitnehmers, die im EU-Ausland wohnen, erhalten Sachleistungen im Wege der Leistungsaushilfe, sofern ihnen im Wohnstaat keine entsprechenden Ansprüche zustehen. In Notfällen können die Familienangehörigen von Grenzgängern Sachleistungen auch im Inland in Anspruch nehmen.

Wird ein EU-Ausländer in Deutschland *arbeitslos* und begibt sich dann wieder in seinen Herkunftsstaat, kommt eine Inanspruchnahme von Sachleistungen auf Kosten der deutschen Krankenversicherung nur ausnahmsweise für einen Zeitraum von drei Monaten in Betracht, wenn er sich mit Genehmigung im anderen Mitgliedsstaat auf Arbeitssuche begibt.

Ein im EU-Ausland wohnhafter versicherungspflichtiger *Rentner* kann Leistungen der deutschen Krankenversicherung im Wege der Leistungsaushilfe beanspruchen, wenn er im Wohnstaat keinen Krankenversicherungsschutz genießt. Ansonsten entfällt die Zuständigkeit der deutschen Krankenversicherung, zugleich aber auch die Beitragspflicht in der Krankenversicherung der Rentner.

- *Leistungsaushilfe durch deutsche Träger*

Umgekehrt müssen auch deutsche Krankenversicherungsträger ggf. Sachleistungen im Wege der Leistungsaushilfe an Personen erbringen, die nicht in Deutschland, sondern in einem anderen Mitgliedstaat versichert sind. So muss die deutsche Krankenversicherung die akut erforderliche Behandlung erbringen,

wenn etwa ein Tourist oder ein nach Deutschland entsandter Arbeitnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat in Deutschland akut erkrankt. Will ein in einem anderen Mitgliedstaat versicherter EU-Ausländer sich nach Deutschland begeben, um sich dort behandeln zu lassen, liegt es an sich im Ermessen der deutschen Träger, ob sie im Wege der Leistungsaushilfe tätig werden wollen. In dringlichen Fällen kann allerdings ein Anspruch auf die Erteilung der hierfür erforderlichen Genehmigung bestehen.

In den genannten Fällen der Leistungsaushilfe kann der aushelfende Träger vom zuständigen ausländischen Träger Erstattung seiner Aufwendungen verlangen. In der Praxis gibt es bei der Realisierung solcher Erstattungsansprüche allerdings gelegentlich Schwierigkeiten. Es kommt zu zeitlichen Verzögerungen von bis zu drei Jahren. Zur Verwaltungsvereinfachung können Verrechnungsabkommen abgeschlossen werden. Auch ist an einen Erstattungsverzicht für Kleinbeträge oder *de lege ferenda* im Verhältnis zu den MOE-Staaten zu denken, um wegen des unterschiedlichen Leistungs- und Beitragsniveaus die Sozialleistungsträger finanziell nicht zu überfordern.

Geldleistungen

Die wichtigste Geldleistung aus der gesetzlichen Krankenversicherung ist das Krankengeld. Als Berechtigte kommen insoweit in erster Linie versicherte Arbeitnehmer oder Bezieher von Leistungen bei Arbeitslosigkeit in Frage. Familienversicherte können Krankengeld nicht beanspruchen. Eine weitere Geldleistung ist das an Arbeitnehmerinnen ggf. zu zahlende Mutterschaftsgeld. Dies ist zu unterscheiden vom einmaligen Entbindungsgeld für nicht anspruchsberechtigte Versicherte und vom Mutterschaftsgeld für Personen, die nicht Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung sind.

Auch für Geldleistungen sieht das EG-Recht nach dem Exportprinzip regelmäßig vor, dass sie vom deutschen Träger an den Versicherten auch dann zu zahlen sind, wenn dieser sich im EU-Ausland aufhält.

3.3.2 Gesetzliche Pflegeversicherung

a) *Versicherte*

In der sozialen Pflegeversicherung besteht für die versicherungspflichtigen Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung Versicherungspflicht. Arbeitnehmer, Arbeitslose und Rentner gehören also unter den bereits dargestellten Voraussetzungen auch der sozialen Pflegeversicherung an (vgl. Abschnitt 3.3.1). Für die Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung gilt dasselbe wie für die gesetzliche Krankenversicherung.

Freiwillige Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung sind ebenfalls versicherungspflichtig, sofern sie nicht von ihrem befristeten Recht zur Versicherung bei einem privaten Versicherungsunternehmen Gebrauch gemacht haben. Regelmäßig tragen diese Personen sie ihre Beiträge allein, wobei Beschäftigte einen Arbeitgeberzuschuss erhalten.

Auch in der sozialen Pflegeversicherung sind Familienangehörige, die in Deutschland leben, beitragsfrei mitversichert.

b) *Leistungen*

Leistungen der Pflegeversicherung setzen voraus, dass der Versicherte eine Vorversicherungszeit von fünf Jahren innerhalb von zehn Jahren vor der Antragstellung erfüllt hat. Da Leistungen der Pflegeversicherung aus EG-rechtlicher Sicht als Leistungen der Krankenversicherung angesehen werden, sind nach EG-Recht auch (Kranken-)Versicherungszeiten zu berücksichtigen, die im EU-Ausland zurückgelegt wurden.

Sachleistungen

Sachleistungen der sozialen Pflegeversicherung sind die in erster Linie die ambulante und die stationäre Pflege. Diese Leistungen werden im Inland erbracht, wenn sich versicherte Pflegebedürftige dort aufhalten. Hält sich der Pflegebedürftige hingegen im EU-Ausland auf, kann er Pflegesachleistungen nach den Regeln des koordinierenden Sozialrechts der EG regelmäßig über Träger des Wohnstaats im Wege der Leistungsaushilfe in Anspruch nehmen; soweit im

Wohnstaat keine oder geringere Pflegesachleistungen vorgesehen sind, geht der Anspruch allerdings ins Leere.

Geldleistungen

Als Geldleistung ist in der sozialen Pflegeversicherung das Pflegegeld vorgesehen, das anstelle der häuslichen Pflegehilfe beansprucht werden kann, wenn der Pflegebedürftige die Pflege selbst sicherstellt. Bei Aufenthalt im EU-Ausland ist das Pflegegeld vom deutschen Träger an den Berechtigten im Ausland zu zahlen.

3.3.3 Gesetzliche Rentenversicherung

a) Versicherte

Die Versicherungspflicht knüpft unabhängig von der Staatsangehörigkeit primär an das Bestehen eines *Beschäftigungsverhältnisses* an. Versicherungspflichtig sind diejenigen, die gegen Arbeitsentgelt oder zu ihrer Berufsausbildung beschäftigt sind, sowie einige Personengruppen, die der Gesetzgeber als besonders schutzwürdig angesehen hat, wie etwa Behinderte (§ 1 SGB VI). *Selbstständig Tätige* sind nur ausnahmsweise versicherungspflichtig (§ 2 SGB VI). Nichterwerbstätige Personen, denen Kindererziehungszeiten anzurechnen sind, Personen, die Angehörige pflegen, Wehr- und Zivildienstleistende sowie Bezieher bestimmter Sozialleistungen sind ebenfalls versicherungspflichtig (§ 3 SGB VI). Binnen fünf Jahren können Personen, die eine selbstständige Tätigkeit aufgenommen haben, die Versicherungspflicht beantragen (§ 4 SGB VI). *Versicherungsfrei* sind u.a. Beamte, Richter, Soldaten, geringfügig Beschäftigte und Bezieher einer vollen Altersrente (§ 5 SGB VI). Einige Personengruppen (z. B. die Angehörigen verkammerter Berufe) können sich von der Versicherungspflicht befreien lassen (§ 6 SGB VI). Eine *freiwillige Versicherung* für Zeiten nach der Vollendung des 16. Lebensjahres ist möglich für alle im Inland ansässigen Personen ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit und für Deutsche mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland (§§ 7 SGB VI, 30 SGB I).

b) Leistungen

Die gesetzliche Rentenversicherung gewährt zur Vermeidung oder zum Hinausschieben von Rentenleistungen sowie bei drohender Invalidität Rehabilita-

tionsleistungen in Form von medizinischen Leistungen (z. B. Behandlung), berufsfördernden Leistungen (z. B. berufliche Anpassung) und ergänzenden Leistungen (z. B. Kuren). Den Ausgabenschwerpunkt bildet jedoch die Gewährung von einkommensbezogenen Geldleistungen bei Erreichen des Rentenalters oder bei Invalidität. An Hinterbliebenenleistungen sind Renten an den Ehegatten und an Kinder vorgesehen. Voraussetzung für die Entstehung eines Anspruchs ist die Erfüllung einer Wartezeit in der Regel von fünf Jahren, für einige Rentenarten von 15, 20, 25 oder sogar 35 Jahren.

Inanspruchnahme von Leistungen nach europäischem Recht

Die Erfüllung einer Wartezeit (Versicherungszeit) als Voraussetzung für die Entstehung eines Leistungsanspruchs könnte zu einer freizügigkeitsbehindernden Benachteiligung des Arbeitnehmers führen, wenn dieser vor deren vollständiger Erfüllung nach nationalem Recht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen möchte, da ja in einem solchen Falle der Leistungsanspruch nicht entstanden wäre und der Arbeitnehmer ohne soziale Sicherung bliebe. Um dies zu verhindern, ordnen bereits Art. 42 Buchst. a EGV sowie darauf basierend Art. 45 Abs. 1 VO (EWG) 1408/71 eine Zusammenrechnung der leistungsrelevanten Zeiten an. EU-Ausländische Zeiten werden also inländischen Zeiten tatbestandsmäßig gleichgestellt. Dies führt zwar zu einer gemeinschaftsrechtlichen Versicherungsbiographie, doch entsteht dadurch kein einheitlicher europäischer Rentenanspruch. Die Ansprüche sind vielmehr gegen den jeweiligen Leistungsträger in den einzelnen Mitgliedstaaten geltend zu machen. Die Beantragung der Feststellung der Leistungen in einem Mitgliedstaat genügt nach Art. 44 Abs. 2 VO (EWG) 1408/71, um ein Verfahren gegen alle in Betracht kommenden Leistungsträger einzuleiten.

Die Berechnung der Leistungen bei Ansprüchen in mehreren Mitgliedstaaten wird nach Art. 46 ff. VO (EWG) 1408/71 im Wege einer Vergleichsberechnung vorgenommen. Bei dieser Vergleichsberechnung ermittelt der zuständige Träger zunächst einen sog. theoretischen Leistungsbetrag. Dazu legt der Träger der Berechnung sämtliche relevanten Zeiten so zugrunde, als wären sie allein nach den nationalen Vorschriften zurückgelegt. In einem zweiten Schritt ermittelt der Träger dann den tatsächlich geschuldeten Betrag. Der ermittelte sog. theoretische Betrag wird zeitanteilig aufgeteilt. Die Gesamtzeit wird zur tatsächlich nach nationalen Vorschriften zurückgelegten Zeit ins Verhältnis gesetzt. Im Ergebnis ist jeder Träger zur Zahlung der zeitanteiligen Rente verpflichtet.

Leistungen bei Invalidität

Die Leistungen bei Invalidität sind in den Mitgliedstaaten entweder mit dem System der Alterssicherung verbunden, oder den Leistungen bei Krankheit zugeordnet. Die in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung gewährten Leistungen bei Invalidität sind von der Versicherungsdauer abhängig (EG-rechtlich sog. Typ B). Für diese Leistungen gelten aufgrund Verweisung die Verordnungsvorschriften über die Leistungen bei Alter und Tod, so dass darauf Bezug zu nehmen ist.

Leistungen bei Alter

Hat der Rentenberechtigte während desselben Zeitraums rentenrechtlich relevante Zeiten in mehreren Mitgliedstaaten erfüllt hat, gibt Art. 15 Abs. 1 Buchst. b) – e) VO (EWG) 574/72 an, welche Zeiten vorrangig zu berücksichtigen sind. Für die Regelaltersrenten ist nur noch eine Wartezeit von fünf Jahren zurückzulegen. Damit erfüllen rechtstatsächlich die meisten Wanderarbeitnehmer die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer Altersrente bereits allein nach deutschem Recht. Einer Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Koordinierungsvorschriften bedarf es dann nicht. Die Zusammenrechnung der rentenrechtlich relevanten Zeiten erlangt daher zunächst Bedeutung beim Nachweis besonderer Wartezeiten (z. B. 35 Jahre für die Altersrente für langjährig Versicherte oder Schwerbehinderte) oder für weitere persönliche Voraussetzungen (z. B. notwendige Pflichtbeitragszeiten vor Eintritt des Versicherungsfalles).

Der EuGH hat die Koordinierung der sog. nationalen Antikumulierungsvorschriften neu geregelt. Wurden Leistungsansprüche in einem Mitgliedstaat allein nach nationalem Recht erworben, so werden sie von der Antikumulierungsregelung eines anderen Mitgliedstaates nur dann erfasst, wenn diese Regelung selbst vorsieht, dass auch fremdstaatliche Leistungen erfasst werden. Eine solche Regelung trifft § 93 Abs. 4 Nr. 4 SGB VI, der ein Ruhen des Anspruchs auch bei Gewährung jeglicher ausländischen Unfallrente ausdrücklich vorsieht. Ist eine solche Regelung nicht getroffen, können beide Leistungen nebeneinander bezogen werden.

Da Art. 10 Abs. 1 S. 1 VO (EWG) keine Schmälerung der Renten bei Zahlung ins Ausland zulässt, finden die Beschränkungen und Kürzungsvorschriften der §§ 112 – 114 SGB VI für Angehörige der Mitgliedstaaten keine Anwendung.

Leistungen an Hinterbliebene

Leistungen an Hinterbliebene (Witwen-, Witwer- und Waisenrenten) sind aus der Rente des Versicherten abgeleitete Ansprüche. Daher gelten die oben genannten Prinzipien sinngemäß. Eine Modifizierung der Leistungsverpflichtung nimmt Art. 78 VO (EWG) 1408/71 vor. Galten für den Arbeitnehmer die Vorschriften mehrerer Mitgliedstaaten, werden die Leistungen primär nach den Rechtsvorschriften des Landes gewährt, in dem die Hinterbliebenen wohnen, hilfsweise nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, denen der Versicherte am längsten unterworfen war.

3.3.4 Leistungen bei Arbeitsunfall und Berufskrankheit

Hinsichtlich der Sachleistungen gilt, wie im Fall der Krankheit, das Prinzip der Leistungsaushilfe. Geldleistungen sind zu exportieren, d. h. an Berechtigte im EU-Ausland zu zahlen. Ausländische Versicherungsfälle sind grundsätzlich zu berücksichtigen. Die erstmalige Feststellung einer Berufskrankheit im Ausland ist der Feststellung im Inland gleichgestellt, aber für den zuständigen Staat nicht bindend.

Problematisch ist in diesem Bereich, dass das deutsche Recht die sog. unechte Unfallversicherung kennt, die Personen absichert, die nicht im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses, sondern im Gemeinwohl tätig werden (z. B. Lebensretter, Blutspender, ehrenamtlich Tätige). Ob und inwieweit die VO (EWG) 1408/71 auf diese Leistungen Anwendung findet, ist noch nicht abschließend geklärt.

3.3.5 Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Geldleistungen (Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe) werden auf der europarechtlichen Ebene als Leistungen bei Arbeitslosigkeit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchstabe g) und des Art. 67 Abs. 1 der VO (EWG) 1408/71 qualifiziert. Bei Maßnahmen der Arbeitsförderung (Dienstleistungen) ist nach der Rechtsprechung des EuGH darauf abzustellen, ob die Leistungen einem Arbeit-

nehmer gewährt werden, wenn und weil für ihn die *konkrete* Gefahr der Arbeitslosigkeit besteht. Besteht eine solche Gefahr nicht, sind die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung „lediglich“ als soziale Vergünstigungen im Sinne des Art. 7 Abs. 2 der VO (EWG) 1612/68 anzusehen. Dies gilt auch für alle Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die nicht den Charakter einer Geldleistung haben.

Das Insolvenzgeld nach §§ 183 ff. SGB III ist, obwohl es eine Geldleistung ist, keine Leistung bei Arbeitslosigkeit, da es nur an Stelle des bereits verdienten, aber nicht beizubehaltenden Lohns des Arbeitnehmers gezahlt wird. Die Arbeitsvermittlung fällt ebenfalls nicht unter den Anwendungsbereich der Art. 67 ff. VO (EWG) 1408/71, weil sie keine Geldleistung ist.

a) Der Ausgangspunkt: Freier Zugang der EU-Bürger zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten

Gemäß Art. 39 Abs. 3 Buchst. a) bis d) EGV schließt das Recht auf Freizügigkeit das Recht ein, sich um tatsächlich angebotene Stellen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewerben, beinhaltet also ganz wesentlich das Recht der EU-Angehörigen auf *freien Zugang zum Arbeitsmarkt*. Dahinter steckt die Vorstellung eines Europäischen Arbeitsmarktes, auf dem die Arbeitnehmer aller Mitgliedstaaten um die vorhandenen Arbeitsplätze konkurrieren.

Mit einer gewissen Berechtigung kann man als das Gerüst eines Europäischen Arbeitsförderungsrechtes zum einen diejenigen Vorschriften betrachten, die die Gewährung von Geldleistungen an Arbeitslose bei transnationaler Arbeitssuche regeln und die in den Art. 67 ff. VO (EWG) 1408/71 enthalten sind. Zum anderen wird dieses Gerüst aber auch durch die sozialen Vergünstigungen im Sinne des Art. 7 Abs. 2 der VO (EWG) 1612/68 „über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft“ gebildet. Die Freizügigkeit überlagert damit also auch die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung.

b) Geldleistungen

Europarechtliche Aspekte

- *Regelungen, die die Entstehung eines Anspruchs betreffen*

Europarechtlich ist zunächst zwischen Grenzgängern oder „echten“ Wanderarbeitnehmern zu differenzieren. Grenzgänger können bei Arbeitslosigkeit die Leistungen des Wohnsitzstaates in Anspruch nehmen (Art. 71 VO (EWG) 1408/71). Für die anderen Arbeitnehmer gilt die alleinige Zuständigkeit des Staates, in dem sie zuletzt vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit beschäftigt waren. Eine Aufteilung der durch die Leistungen bei Arbeitslosigkeit verursachten Kosten findet nicht statt. Auch kommt es für die Höhe der Leistung allein auf das Arbeitsentgelt an, das unmittelbar vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielt wurde. War beispielsweise ein polnischer Arbeitnehmer (kein Grenzgänger!) jahrelang in Polen versicherungspflichtig beschäftigt, zuletzt aber 12 Monate in der Bundesrepublik, so ist die Bundesanstalt für Arbeit im Falle der Arbeitslosigkeit dieses Arbeitnehmers allein zuständiger Träger und erhält für die von ihr erbrachten Leistungen keinen Ausgleich. Ihre Leistungen richten sich nach dem in Deutschland erzielten Arbeitsentgelt.

Versicherungs- und Beschäftigungszeiten müssen zusammengerechnet werden (Art. 67 Abs. 1 VO (EWG) 1408/71). Existiert kein dem deutschen System vergleichbares System der Absicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit, genügt es, wenn in dem anderen Land überhaupt Sozialversicherungspflicht bestand; ob sie auch für ein System der Arbeitslosenversicherung galt, ist irrelevant. Bei einer nicht-versicherungspflichtigen Beschäftigung in einem anderen Mitgliedsland ist entscheidend, ob diese Beschäftigung eine versicherungspflichtige Beschäftigung im Sinne des deutschen Sozialrechts dargestellt hätte.

Die Pflicht zur Zusammenrechnung besteht nicht nur im Hinblick auf die Anspruchsvoraussetzungen, sondern auch im Hinblick auf den Anspruchsumfang (z. B. Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld).

Familienangehörige müssen berücksichtigt werden, wenn dies in den für den zuständigen Träger geltenden Bestimmungen so vorgesehen ist, auch wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat, z. B. dem Heimatstaat des Arbeitnehmers, wohnen.

Hat ein zuletzt in Deutschland beschäftigter Arbeitnehmer in seinem Herkunftsland oder einem anderen Mitgliedsland bereits Anspruch auf Leistungen der Alterssicherung, verhindert das europäische Recht eine Kumulierung von Leistungen nicht, so dass eine Lösung des jeweiligen nationalen Gesetzgebers gefragt ist. In Deutschland werden ausländische Leistungen angerechnet, die öffentlich-rechtlicher Art und der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar sind.

- *Regelungen betreffend den Leistungsexport*

Arbeitslose können sich in ein anderes Mitgliedsland auf die Suche nach einer neuen Beschäftigung begeben. Unter drei Voraussetzungen besteht eine zeitlich begrenzte Möglichkeit zum Export des Arbeitslosengeldes:

- Der arbeitslose Arbeitnehmer muss der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates, also desjenigen Staates, in dem der Anspruch erworben wurde, mindestens vier Wochen lang zur Verfügung gestanden haben. Allerdings kann der zuständige Leistungsträger erlauben, dass sich der Arbeitnehmer schon früher in den anderen Mitgliedsstaat begibt.
- In diesem Staat muss sich der Arbeitslose innerhalb von sieben Tagen arbeitslos melden und sich der dortigen Kontrolle unterwerfen (Art. 69 Abs. 1 Buchst. b) VO (EWG) 1408/71).
- Sodann kann sich der Arbeitslose maximal drei Monate lang ohne Verlust des Leistungsanspruchs in dem anderen Mitgliedsstaat aufhalten, sofern der Anspruch nicht ohnehin schon vorher erschöpft war. Kehrt der Arbeitslose nach Ablauf der drei Monate jedoch nicht in den für die Leistung zuständigen Staat zurück, so verliert er den Anspruch, auch wenn er noch nicht erschöpft war, endgültig, es sei denn seitens des zuständigen Trägers wird die entsprechende Frist verlängert.

- *Sonderregeln für Grenzgänger*

Grenzgänger können bei Arbeitslosigkeit die Leistungen ihres Wohnsitzstaates in Anspruch zu nehmen, doch muss dann nach der Rechtsprechung des EuGH bei der Berechnung der Leistungen auf das zuletzt tatsächlich bezogene Entgelt abgestellt werden.

Das europäische Sozialrecht differenziert im Hinblick auf Grenzgänger zwischen Leistungen bei Vollarbeitslosigkeit einerseits und Leistungen bei Kurzarbeit und sonstigem vorübergehendem Arbeitsausfall andererseits (Art. 71 Abs. 1 VO (EWG) 1408/71). Sodann unterscheidet es zwischen echten Grenzgängern (Buchst. a) und unechten Grenzgängern (Buchst. b).

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich nur auf die Behandlung echter Grenzgänger im Hinblick auf die Leistungen bei Vollarbeitslosigkeit. Nach dem Wortlaut der VO (EWG) 1408/71 gilt die ausschließliche Zuständigkeit des Wohnsitzstaates. Dies wurde jedoch vom EuGH dahingehend modifiziert, dass auch der echte Grenzgänger ein Wahlrecht hat, wenn er zum Staat seiner letzten Beschäftigung „persönliche und berufliche Bindungen solcher Art beibehält, dass er in diesem Staat die besten Aussichten auf berufliche Wiedereingliederung hat“.

Bezug zu den Voraussetzungen eines Anspruchs ausländischer Arbeitnehmer auf Arbeitslosengeld nach nationalem Recht

Für den Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit ist beim Erfordernis der Erfüllung der sogenannten Anwartschaftszeit (§ 117 Abs. 1 Nr. 3 SGB III) die Verpflichtung zur Zusammenrechnung von Versicherungs- und Beschäftigungszeiten konstitutiv. Dabei kommt es darauf an, ob der betreffende Arbeitnehmer im erforderlichen zeitlichen Umfang in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat. Dies ist für Personen zu bejahen, die als Beschäftigte oder aus sonstigen Gründen (z. B. Berufsausbildung) versicherungspflichtig sind. Lag im EU-Ausland keine versicherungspflichtige Beschäftigung vor, so muss geprüft werden, ob diese Tätigkeit denn nach deutschem Arbeitsförderungsrecht zu einem Versicherungspflichtverhältnis im Sinne der §§ 24 ff. SGB III geführt hätte.

Darüber hinaus wird Personen, die die Voraussetzungen des § 191 Abs. 4 SGB III erfüllen, ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe sogar dann gewährt, wenn die Bundesanstalt für Arbeit eigentlich gar nicht der zuständige Träger ist, weil der Arbeitslose zuletzt im Ausland beschäftigt war. Begünstigt werden hiervon Fälle, in denen eine langjährige Bindung an das deutsche System bestand und die Beschäftigung im Ausland zwar die letzte Beschäftigung, jedoch nur von kurzer Dauer war.

c) Leistungen der aktiven Arbeitsförderung – exemplarische Betrachtung von Arbeitsvermittlung und Anwerbung

Europarechtliche Aspekte

Die Wahrnehmung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer enthält seitens der europäisch ausgerichteten Regeln über Arbeitsvermittlung und Auslandsanwerbung zusätzliche Impulse. Dem (rechtlich zwingenden) Anliegen der Förderung eines europäischen Arbeitsmarktes kann sich auch das Recht der Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland nicht verschließen. Es ist ein erklärtes Anliegen der EU, die transnationale Arbeitsvermittlung zu stärken. Besonders im Grenzbereich gibt es bereits eine enge grenzüberschreitende Kooperation der Arbeitsverwaltungen.

Neben Art. 39 Abs. 2 und Abs. 3 EGV statuiert speziell für den Bereich der Arbeitsvermittlung Art. 1 Abs. 2 der VO (EWG) 1612/68 den Grundsatz, dass die EU-Bürger, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates aufhalten, den gleichen Zugang zu den verfügbaren Stellen wie die Staatsangehörigen dieses Staates haben. Deshalb verbietet Art. 3 Abs. 1 dieser VO Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Verwaltungspraktiken, die das Stellenangebot und das Arbeitsgesuch, den Zugang zur Beschäftigung und deren Ausübung durch Ausländer einschränken oder von Bedingungen abhängig machen, die für Inländer nicht gelten. Im Rahmen der Arbeitsvermittlung erhalten Staatsangehörige eines Mitgliedstaates, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates auf der Suche nach einer Beschäftigung befinden, die gleiche Hilfe, wie sie die Arbeitsämter dieses Staates den eigenen Staatsangehörigen gewähren, die eine Beschäftigung suchen (Art. 5).

Diskriminierungsverbote und individuelle Rechte auf Arbeitsvermittlung stünden weitgehend nur auf dem Papier, wenn die Arbeitsvermittlungsbehörden jeweils nur national agieren würden. Ein europäischer Arbeitsmarkt verlangt als institutionelle Rahmenbedingung eine supranational ausgerichtete Arbeitsvermittlung. Diesem Anliegen wird im 2. Teil der VO (EWG) 1612/68 in den Art. 13 ff. Rechnung getragen.

Aufgrund einer Entscheidung der Kommission vom 22. Oktober 1993 zur Durchführung der vorbezeichneten Vorschriften wurde unter der Bezeichnung EURES (European Employment Services) ein europäisches Informationsnetz

für Fragen der Beschäftigung geschaffen. Zu den Besonderen Dienststellen i.S.d. Art. 15 ff. der VO (EWG) 1612/68 gehören auch die in einem nationalen Netz zusammengeschlossenen sog. „Euroberater“. Sie haben die Aufgabe, über den europäischen Arbeitsmarkt zu informieren, zu beraten und Orientierungshilfen zu geben. In der Bundesrepublik Deutschland sind Euroberater bei der Bundesanstalt für Arbeit und zahlreichen Arbeitsämtern sowie bei verschiedenen privaten Einrichtungen (z. B. Deutscher Gewerkschaftsbund, Diakonisches Werk etc.) tätig.

Die Rechtslage nach nationalem Arbeitsförderungsrecht

- *Auslandsvermittlung (§ 292 SGB III)*

§ 292 SGB III gewährt bei der von ihm definierten Auslandsvermittlung der Bundesanstalt eine *Vorrangstellung*. Dieses vermeintliche Monopol wird jedoch in Abs. 2 dadurch relativiert, dass einem privaten Vermittler die Möglichkeit eröffnet wird, eine besondere Erlaubnis zur Auslandsvermittlung zu erhalten, wobei die Erteilung dieser Erlaubnis in das Ermessen der Bundesanstalt gestellt ist. Außerdem ist vorgesehen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung durch Rechtsverordnung die Auslandsvermittlung durch private Vermittler auf bestimmte Berufe und Tätigkeiten beschränken kann.

Arbeitsvermittlung vom Gebiet der Bundesrepublik Deutschland für Beschäftigungen in den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums sowie umgekehrt unterliegt den gleichen Bestimmungen wie die Vermittlung von deutschen Arbeitsvermittlern für Inlandsbeschäftigungen. Ein EU-Ausländer muss zwar einen Antrag auf Erlaubnis für eine Arbeitsvermittlung in Deutschland stellen, jedoch gelten die Voraussetzungen als erfüllt, wenn der Antragsteller in einem anderen Mitgliedstaat der EU bzw. des EWR eine erlaubte Arbeitsvermittlung betreibt und seinen Geschäftssitz in diesem Staat hat. Will der ausländische Arbeitsvermittler eine Zweigniederlassung in der Bundesrepublik eröffnen, dann muss er aber die auch sonst nach § 2 Abs. 1 und 2 AVermV erforderlichen Angaben und Unterlagen über die Zuverlässigkeit und die Eignung der in Deutschland für die Arbeitsvermittlung Verantwortlichen und über die Geschäftsräume in der Bundesrepublik Deutschland beibringen (§ 4 Satz 2 AVermV).

Mit der Beschränkung der Vermittlung einer Beschäftigung in Sachverhalten mit Auslandsberührung geht es zum einen darum, eine Beratung von Arbeitneh-

mern in bezug auf eine Arbeitsaufnahme im Ausland sicherzustellen und zum anderen dient die Vorschrift dem Ziel, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt steuern zu können. Insoweit wird der enge Zusammenhang mit der Regelung zur Genehmigungspflicht einer Ausländerbeschäftigung in §§ 284 f. SGB III deutlich.

Eine Arbeitsvermittlung mit Auslandsberührung außerhalb des EWR bedarf nach § 292 Abs. 2 S. 1 SGB III einer *besonderen* Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit. Damit sollen nachteilige Auswirkungen auf den (deutschen) Arbeitsmarkt verhindert werden. Die Regelung verfolgt also den Schutz der nationalen Arbeitsmarktinteressen der Bundesrepublik Deutschland. Wenn es diese Interessen verlangen, sollen ausländische Arbeitnehmer vom deutschen Arbeitsmarkt ferngehalten werden und umgekehrt ein unerwünschtes Abwandern deutscher Arbeitnehmer ins Ausland verhindert werden. Demnach besteht ein *arbeitsmarktpolitisches Beurteilungsermessen* der Bundesanstalt, die „unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen deutscher Arbeitnehmer und der deutschen Wirtschaft nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes“ entscheidet.

- *Anwerbung (§ 302 SGB III)*

Für die Anwerbung besteht ebenso wie für die Vermittlung ein Vorrang zugunsten der Bundesanstalt. Anders als bei der Auslandsvermittlung sieht das Gesetz jedoch nicht die Erteilung einer besonderen Erlaubnis, sondern wie schon nach § 18 AFG die Notwendigkeit der Einholung einer vorherigen Zustimmung der Bundesanstalt vor, wenn Arbeitgeber für die Einstellung im eigenen Unternehmen Arbeitnehmer anwerben wollen.

Die Regelung betrifft nur die Anwerbung von Ausländern im Sinne von § 302 Abs. 1 Nr. 1 SGB III für eine Beschäftigung im Inland bzw. von Arbeitnehmern im Inland für eine Beschäftigung in den in § 302 Abs. 1 Nr. 2 SGB III genannten Gebieten außerhalb der EU oder eines EWR-Vertragsstaates. Die Anwerbung von Arbeitnehmern aus einem Mitgliedstaat der EU unterliegt damit *nicht* den Beschränkungen des deutschen Arbeitsförderungsrechts.

3.3.6 Familienleistungen

Das Koordinierungsrecht knüpft grundsätzlich an den Beschäftigungsort des Arbeitnehmers an (Art. 73 VO (EWG) 1408/71). Zwar wird seit Jahren unter Einbeziehung von Vertretern der Kommission diskutiert, primär an den Wohnsitz der Familienangehörigen anzuknüpfen, doch konnte sich dies bislang noch nicht als offizieller Vorschlag durchsetzen.

a) Kindergeld

Seit der Neuregelung durch das Jahressteuergesetz 1996 werden Kindergeld und einkommensteuerlicher Kinderfreibetrag alternativ gewährt. Beide Leistungen sollen das Existenzminimum des Kindes steuerlich freistellen. Nach bisherigem Recht war das Kindergeld eine Familienleistung im Sinne der Art. 1 Abs. 1 Buchstabe h), 72 ff. VO (EWG) 1408/71. Daran hat sich auch nach der Neuregelung nichts geändert. Hingegen ist der steuerrechtliche Kinderfreibetrag als steuerliche Vergünstigung im Sinne des Art. 7 Abs. 2 VO (EWG) 1612/68 einzustufen.

Das Kindergeld muss auch dann gezahlt werden, wenn die Familienangehörigen des Arbeitnehmers in einem anderen Mitgliedstaat wohnen als dem Beschäftigungsstaat. Soweit wegen Ausbildung oder Arbeitslosigkeit ein Anspruch auf Kindergeld über das 18. Lebensjahr hinaus besteht, muss eine Arbeitslosigkeit oder Ausbildung im Ausland berücksichtigt werden.

Besteht im Wohnsitzstaat der Familienangehörigen ebenfalls ein Anspruch auf dem Kindergeld vergleichbare Leistungen, so gehen diese vor, soweit ein Familienangehöriger berufstätig ist. Der Beschäftigungsstaat muss dann nur noch den Unterschiedsbetrag gewähren, sofern die Leistung im Wohnsitzstaat niedriger ist. Ist hingegen kein Familienangehöriger im Wohnsitzstaat berufstätig, so ist primär der Beschäftigungsstaat zur Leistung verpflichtet und der Wohnsitzstaat muss gegebenenfalls den Unterschiedsbetrag entrichten.

b) Erziehungsgeld

Anspruch auf Erziehungsgeld hat nach deutschem Recht (§ 1 BerzGG) ein Ausländer, der seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, ein Kind im gemeinsamen Haushalt selbst betreut und erzieht, keine oder keine

volle Erwerbstätigkeit ausübt sowie im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis sind.

Anspruch haben auch Angehörige eines Mitgliedstaates der EU und Grenzgänger aus Polen, Tschechien und der Schweiz, sofern sie mehr als geringfügig tätig (§ 8 SGB IV) sind, das Kind im gemeinsamen Haushalt erziehen und keine volle Erwerbstätigkeit (d. h. nicht mehr als 19 Stunden wöchentlich) ausüben. In einer umstrittenen Entscheidung (Hoever/Zachow) hat der EuGH Erziehungsgeld auch Partnerinnen von in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern zuerkannt, die im EU-Ausland wohnhaft waren und selbst nicht bzw. nur geringfügig beschäftigt waren.

3.3.7 Sozialhilfe

a) Vorbemerkung zu den Besonderheiten der Sozialhilfe

Die Leistungen der Sozialhilfe weisen gegenüber den Leistungen der Sozialversicherung insofern erhebliche Unterschiede auf, als sie nur im Falle der Bedürftigkeit erbracht und aus Steuermitteln finanziert werden. Dies ist auch der Grund, weshalb das deutsche Recht einerseits die sozialhilferechtlichen Ansprüche von Ausländern restriktiv behandelt und andererseits das Aufenthaltsrecht der Ausländer daran knüpft, dass keine Sozialhilfe bezogen wird.

Auch diese ausländerbezogenen Regelungen des deutschen Rechts werden jedoch zum Teil von den Regeln des EU-Rechts verdrängt. Zwar sind Leistungen der Sozialhilfe wegen der Besonderheiten dieses Leistungsbereichs ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der VO (EWG) 1408/71 ausgenommen (Art. 4 Abs. 4). Unter Umständen können sozialhilfebedürftige EU-Ausländer jedoch hinsichtlich des Leistungsbezuges von der VO (EWG) 1612/68 und in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht von den Vorschriften des auf EU-rechtlichen Vorgaben beruhenden – Aufenthaltsgesetzes/EG profitieren. Im einzelnen gilt folgendes:

b) Zur Rechtslage nach deutschem Recht

§ 120 BSHG regelt die Sozialhilfe an Ausländer. Wie Deutsche haben auch Ausländer hiernach ggf. grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt sowie auf einige der Hilfen in besonderen Lebenslagen (Kran-

kenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, Hilfe zur Pflege). Die übrigen Hilfen in besonderen Lebenslagen werden Ausländern jedoch nur nach Ermessen gewährt, soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist.

Ist ein Ausländer mit dem Ziel eingereist, in Deutschland Sozialhilfe zu erlangen, besteht nach § 120 Abs. 3 BSHG kein Anspruch auf Leistungen. Haben sich Ausländer zum Zwecke der Behandlung einer Krankheit nach Deutschland begeben, soll sozialhilferechtliche Krankenhilfe nur zur Behebung eines akut lebensbedrohlichen Zustandes oder für eine unaufschiebbare Behandlung einer schweren oder ansteckenden Erkrankung geleistet werden.

Nach den Regelungen des deutschen Ausländergesetzes erhält ein Ausländer regelmäßig keine Aufenthaltsgenehmigung, wenn er seinen Lebensunterhalt nicht aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten kann. Tritt während eines genehmigten Aufenthaltes Sozialhilfebedürftigkeit ein, ist dies ein Ausweisungsgrund (Ermessen der Ausländerbehörde).

c) Zur Rechtslage nach EU-Recht

Die dargestellten Regeln können jedoch durch EU-rechtliche Vorschriften verdrängt werden (so klarstellend § 120 Abs. 1 S. 3 BSHG).

Für das Sozialhilferecht ist hier Art. 7 Abs. 2 der VO (EWG) 1612/68 von Bedeutung. Nach dieser Vorschrift genießt ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaates ist, in Deutschland die gleichen sozialen Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer. Soziale Vergünstigungen in diesem Sinne sind auch Leistungen der Sozialhilfe. Daraus folgt, dass in einschlägigen Fällen der Rechtsanspruch auf Hilfe in besonderen Lebenslagen – entgegen § 120 Abs. 1 S. 2 BSHG – nicht unter einem Ermessensvorbehalt steht. Nach zutreffender Auffassung der EU-Kommission sind auch die Einschränkungen bei sozialhilferechtlich motivierter Einreise (§ 120 Abs. 3 BSHG) nicht anwendbar.

Dies alles gilt freilich nur für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen. Deshalb hat Art. 7 Abs. 2 der VO (EWG) 1612/68 vor allem Bedeutung bei ergänzendem Sozialhilfebezug. Für EU-Ausländer, die nicht Arbeitnehmer sind, gilt § 120 BSHG im Grundsatz so, wie er im Gesetz steht. Festzuhalten ist auch, dass Art. 7 Abs. 2 im Grundsatz keinen Export von Sozialhilfeleistungen ermög-

licht und zwar auch nicht an im Ausland lebende Familienangehörige eines in Deutschland arbeitenden EU-Ausländers.

Wird ein EU-Ausländer, der zunächst, etwa als Arbeitnehmer, eine Aufenthaltserlaubnis/EG erhalten hatte, später sozialhilfebedürftig, hat dies keinen Einfluss auf seinen Aufenthaltsstatus (§ 12 Aufenthaltsg/EG).

3.3.8 Zusammenfassung

- 1) Die *Freizügigkeit der Arbeitnehmer* nimmt im EU-Vertrag einen hohen Stellenwert ein. Arbeitnehmer mit der *Staatsangehörigkeit eines EU- bzw. EWR-Staates* werden inländischen Arbeitnehmern gleichgestellt. Die Freizügigkeit beinhaltet das Recht, *zum Zweck der Arbeitssuche* einzureisen und sich für drei Monate aufzuhalten, bei nachgewiesenen, erfolgversprechenden Bemühungen auch länger. Auf diese Regelungen können sich Nichterwerbstätige, Personen, die keine Arbeit suchen oder Drittstaatsangehörige *nicht* berufen.
- 2) Zur *sozialen Absicherung der Freizügigkeit* der Arbeitnehmer dienen die Verordnungen (EWG) 1408/71 und 574/72. Sie regeln die *Koordinierung der gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherheit*. In anderen Mitgliedstaaten zurückgelegte Versicherungszeiten werden für den Erwerb des Anspruchs zusammengerechnet. Der ermittelte Betrag ist nur anteilig zu den berücksichtigten Zeiten von den jeweiligen Sozialversicherungsträgern zu zahlen. Die in der VO 1408/71 aufgeführten Geldleistungen (z. B. Altersrenten) müssen exportiert werden. Arbeitslosengeld wird im Ausland höchstens drei Monate gezahlt, wenn der Arbeitnehmer dort tatsächlich nach Arbeit sucht. Sachleistungen (z. B. Krankenbehandlung) werden im Wege der Leistungsausilfe erbracht. Der Träger des Wohnsitzstaates muss dem erbringenden Träger die Kosten erstatten.
- 3) Die *grenzüberschreitende Vermittlung von Arbeitskräften* wird von der EU besonders gefördert und dürfte in Zukunft eine größere Rolle spielen.
- 4) *Familienleistungen*, die nicht bereits unter die VO (EWG) 1408/71 fallen, sind sonstige soziale Vergünstigungen i.S.d. Art. 7 VO (EWG) 1612/68. Kindergeld wird auch gezahlt, wenn die Kinder des Arbeitnehmers ihren Wohnsitz im Ausland haben. Gewährt der Wohnsitzstaat ebenfalls Kindergeld, so ist dies vorrangig. Vom Beschäftigungsstaat ist ggf. eine Differenz aufzusto-

cken. Anspruch auf Erziehungsgeld haben EU-Ausländer und Grenzgänger aus den Anrainerstaaten Polen, Tschechien, Schweiz, sofern sie ihr Kind im gemeinsamen Haushalt erziehen und mehr als geringfügig, aber nicht voll erwerbstätig sind. Der EuGH hat Erziehungsgeld auch Partnerinnen von in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern zuerkannt, die im EU-Ausland wohnhaft waren und selbst nicht bzw. nur geringfügig beschäftigt waren.

- 5) Ausländer haben Anspruch auf *Sozialhilfe* wie Inländer, es sei denn, sie wären zu dem Zweck nach Deutschland eingereist, einen Sozialhilfeanspruch zu erlangen. Wird ein Ausländer sozialhilfebedürftig, kann er ausgewiesen werden (Ermessensentscheidung!). *Arbeitnehmer aus EU-Staaten*, die sozialhilfebedürftig werden, können nicht ausgewiesen werden, sofern sie weiterhin erwerbstätig sind (ergänzende Sozialhilfe). Verlieren sie die Arbeitsstelle, so können sie bis zu sechs Monaten nach einer anderen Erwerbstätigkeit suchen. Erst danach besteht die Möglichkeit der Ausweisung.

4. Fiskalische Wirkungen der Zuwanderung

Die Debatte über die Beziehung zwischen Migration und Sozialsystem entzündet sich häufig an der Wahrnehmung, dass die Zahl der Ausländer, die Sozialleistungen beziehen, im Laufe der letzten Jahre stark gestiegen ist. Von Bedeutung ist dabei aber letztlich nur die Frage, ob ein vergleichsweise großzügig ausgestaltetes soziales Sicherungssystem unter Umständen nicht eine Magnetwirkung für Immigranten entfalten kann. Diese These betrifft im Grunde nicht nur Sozialleistungen im engeren Sinn – Sozialversicherungsansprüche, Leistungen zur allgemeinen Grundsicherung wie Sozialhilfe und Wohngeld, familienpolitische Transfers etc. –, sondern das gesamte Spektrum an Gütern und Leistungen, die über die öffentlichen Haushalte finanziert werden, z. B. das Bildungssystem, der öffentlich geförderte Wohnungsbau, Infrastruktureinrichtungen und sonstige öffentlich angebotene Güter. Soweit jeweils der Vorteil der Migranten durch diese Maßnahmen größer ist als ihr Beitrag zur Finanzierung, ergeben sich zum einen Wanderungsanreize für im Ausland lebende Personen, die ohne das bestehende System öffentlicher Leistungen überhaupt nicht wandern würden, zum anderen entstehen für bereits in Deutschland lebende Migranten aus demselben Grund Anreize, nicht zurückzuwandern. In jedem Fall kommt es zu einem Wanderungsvolumen, das nach ökonomischen Gesichtspunkten nicht optimal ist.

In Abschnitt 4.1 wird dies auf der Basis eines einfachen Modells zunächst theoretisch verdeutlicht. Anschließend erfolgt in den Abschnitten 4.2 bis 4.5 eine Analyse der Anreizeffekte des Systems staatlicher Aktivitäten in Deutschland in Gestalt einer umfassenden Bilanzierung der von Einwanderern erbrachten Finanzierungsbeiträge und der auf sie entfallenden Leistungen. In Abschnitt 4.6 wird eine aus ökonomischer Sicht nahe liegende Lösung diskutiert, die die zusätzlichen Wanderungsanreize des sozialen Sicherungssystems durch eine Änderung der sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für Migrationsentscheidungen effektiv zum Verschwinden bringen könnte.

4.1 Anreizwirkungen der sozialen Sicherung auf die Migration

Um die Anreizeffekte von sozialer Sicherung und sonstigen öffentlich angebotenen Gütern zu verdeutlichen, wird hier zunächst ein Grundmodell betrachtet, in dem die Wanderungsanreize allein vom Produktivitäts- bzw. Lohngefälle zwischen Ziel- und Herkunftsländern der Migranten ausgehen, da von staatlichen Maßnahmen der oben genannten Art vorläufig abgesehen wird. Die Darstellung lehnt sich an Sinn/Sinn (1991: Kap. V) an, für eine formale Analyse desselben Problems vgl. Sinn (2000a).

4.1.1 Optimale Wanderung ohne staatliche Aktivität

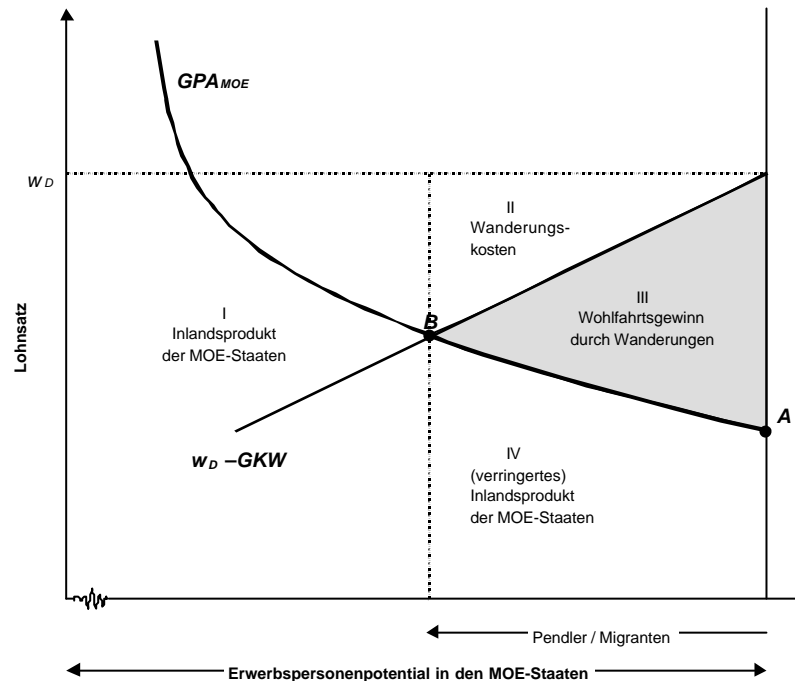
Ohne Berücksichtigung staatlicher Aktivitäten und bei flexibel funktionierenden Arbeitsmärkten – sowohl in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten als auch in potentiellen Einwanderungsländern in Westeuropa – kann freie Arbeitskräftemobilität für eine effiziente Verteilung der Arbeitskräfte auf alle Staaten der erweiterten EU sorgen. Sie steigert das gemeinsame Sozialprodukt der Union und passt sich zugleich dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung der MOE-Staaten ständig an. Bevor Einschränkungen dieser Aussage diskutiert werden, die sich durch die Berücksichtigung umverteilender staatlicher Maßnahmen oder durch ungenügende Flexibilität nationaler Arbeitsmärkte ergeben, soll diese Idee eines optimalen Wanderungsgleichgewichts hier zunächst anhand graphisch veranschaulicht und erläutert werden (vgl. Abbildung 4.1).

An der Abszisse wird zunächst das Erwerbspersonenpotential der MOE-Staaten abgetragen. Gegeben ist die abnehmende Grenzproduktivität der Arbeit bei einer Beschäftigung dieser Personen in ihren Herkunftsländern (GPA_{MOE} -Kurve) und der Lohnsatz (w_b), den sie in Westeuropa – beispielsweise in Deutschland – erzielen können. Vereinfachend wird angenommen, dass der Lohnsatz w_b unabhängig von der Zahl möglicher Einwanderer ist, weil diese im Vergleich zum deutschen Arbeitskräftebestand in jedem Fall relativ gering ist.¹ Außerdem wird unterstellt, dass die Arbeitsmärkte in den beteiligten Ländern so organisiert sind, dass w_b zugleich

¹ Letztlich wird damit von der Hypothese ausgegangen, dass die Beitrittsstaaten in Mittel- und Osteuropa im Sinne der Außenwirtschaftstheorie insgesamt ein „kleines Land“ darstellen, so dass von dort aus keine Reaktionen der Faktorpreise in der gesamten gegenwärtigen EU als einem „großen Land“ ausgelöst werden.

Abbildung 4.1

Wanderungsanreize: Grundmodell ohne Staat



das Grenzprodukt jedes in Deutschland Beschäftigten misst und umgekehrt die Kurve GPA_{MOE} die im Herkunftsland erzielbaren Löhne anzeigt.² Vollbeschäftigung in den Beitrittsländern führt ohne Migration (bei Punkt A) daher zu einem Inlandsprodukt, das durch die gesamte Fläche unterhalb der GPA_{MOE} -Kurve gemessen wird, und zu einem Lohnsatz, der wegen der Konkurrenz unter den heimischen Arbeitskräften relativ niedrig ausfällt.

Für die Entscheidung, aus den MOE-Staaten nach Deutschland zu wandern, ist allerdings nicht nur das Lohngefälle ausschlaggebend, sondern auch etwaige Wanderungskosten. Diese ergeben sich aus einer Vielzahl teils subjektiver Nachteile, die beim Verlassen des Herkunftslandes sowie beim Leben und Arbeiten in einem fremden Land entstehen, sowie aus den unmittelbaren Reisekos-

² Dies trifft nicht nur für vollkommen unregulierte Arbeitsmärkte zu, sondern beispielsweise auch für Arbeitsmärkte mit starker Gewerkschaftsaktivität oder staatlichen Mindestlöhnen, solange die Unternehmen nur – bei gegebenem Lohnsatz – über die effektive Beschäftigung entscheiden („Right-to-manage“-Modelle). Hohe Löhne schlagen sich dann allerdings u. U. in Arbeitslosigkeit nieder, von der in diesem Grundmodell zunächst abgesehen wird.

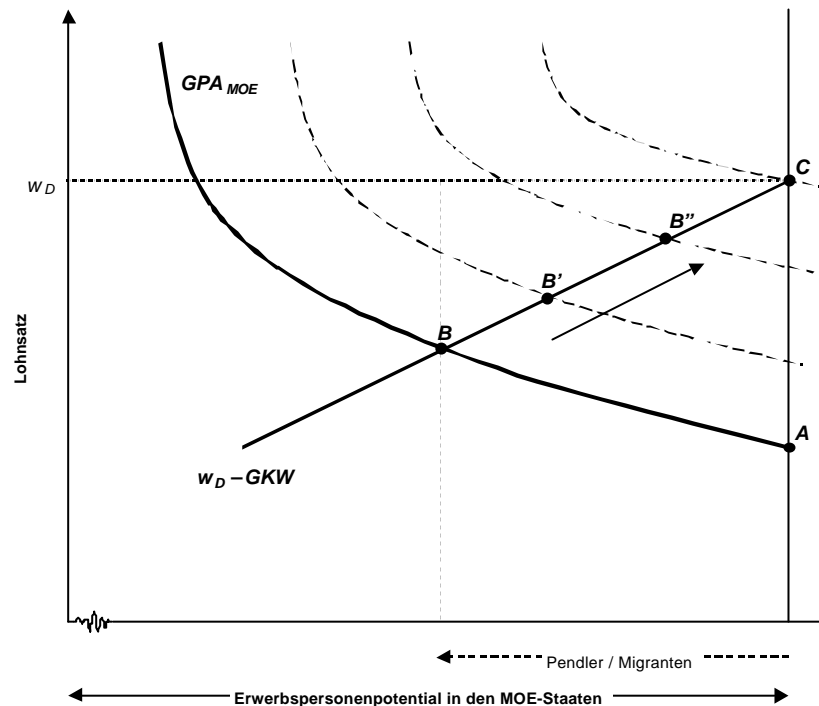
ten, die bei einer einmaligen Auswanderung weniger bedeutsam sind, bei Hin- und Herwanderungen mit zunehmender Frequenz (einmalige Rückwanderung, gelegentliche Besuche im Herkunftsland, monatliches, wöchentliches oder tägliches Pendeln) aber immer mehr ins Gewicht fallen. Ordnet man die ursprünglich in den MOE-Staaten lebenden – und ansonsten homogenen – Arbeitskräfte nach der Höhe ihrer subjektiv empfundenen Wanderungskosten und somit nach den volkswirtschaftlichen Grenzkosten der Wanderung jeweils einer zusätzlichen Arbeitskraft und zieht diese Kosten jeweils vom in Deutschland erzielbaren Lohn w_D ab, so ergibt sich mit der Kurve $w_D - GKW$ eine Art inländischer Arbeitsangebotskurve der MOE-Staaten unter Berücksichtigung der Möglichkeit auszuwandern bzw. auszuwandeln, während die GPA_{MOE} -Kurve wie üblich die heimische Arbeitsnachfrage repräsentiert.

Der Schnittpunkt beider Kurven (Punkt *B*) bezeichnet dann ein Wanderungsgleichgewicht, das – unter den genannten Voraussetzungen – optimal ist: Das Erwerbspersonenpotential der MOE-Staaten ist vollbeschäftigt wie bei Punkt *A*. Als Migranten oder Pendler in Deutschland erwerbstätig sind jene Arbeitskräfte, bei denen der hierzulande erzielbare Lohn, abzüglich ihrer Wanderungskosten, höher ausfällt als der neue Gleichgewichtslohn in den Herkunftsländern. Einen Vorteil haben auch die daheim gebliebenen Arbeitskräfte in Gestalt von gestiegenen MOE-Löhnen. Zwar schrumpft das Inlandsprodukt der Beitrittsstaaten gegenüber Lösung *A* auf die Wertschöpfung der verbliebenen Arbeitskräfte (Fläche I). Wenn die Migranten bzw. Pendler in Deutschland keine der vorhandenen Arbeitskräfte aus einer Beschäftigung verdrängen, steigt das deutsche Inlandsprodukt aber um die gesamte Fläche unterhalb der w_D -Linie und rechts von Punkt *B* (Flächen II, III und IV). Diesem Brutto-Zuwachs stehen die anfallenden Wanderungskosten (Fläche II) und der verminderte Output in den Beitrittsstaaten (Fläche IV) gegenüber. Per saldo beläuft sich der Wohlfahrtsgewinn von Lösung *B* im Vergleich zu Punkt *A* jedoch auf die um Wanderungskosten bereinigte Differenz der Inlandsprodukte von Ein- und Auswanderungsländern (hellgrau schattierte Fläche III). Zugleich zeigt sich, dass diese Lösung das gemeinsame Sozialprodukt aller betrachteten Staaten, wiederum abzüglich etwaiger Wanderungskosten, maximiert.³

³ Bei einem geringeren Volumen an Wanderungen vermindert sich der beschriebene Wohlfahrtsgewinn, bei einem höheren Volumen überwiegen die Wanderungskosten der zusätzlichen Migranten oder Pendler die zusätzliche Wertschöpfung, und die Fläche zwischen GPA_{MOE} -Kurve und $w_D - GKW$ -Kurve misst einen Netto-Wohlfahrtsverlust. In beiden Fällen sorgen die

Abbildung 4.2

Temporäre Wanderungen und langfristige wirtschaftliche Entwicklung



Zu beachten ist ferner, dass das im Vergleich zum westdeutschen Lohnsatz nach wie vor niedrigere Lohnniveau der MOE-Staaten einen Anreiz schafft, Kapital in diese Staaten zu exportieren – u. a. aus Deutschland und den anderen westeuropäischen EU-Ländern.⁴ Längerfristig verschiebt sich die GPA_{MOE} -Kurve daher sukzessive nach oben. Soweit die Wanderungskosten, v. a. bei regelmäßigen Pendlern, dauerhaft spürbar bleiben, verringert sich daher mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung der Beitrittsländer der Spielraum für wohlfahrtssteigernde Wanderungen (in Abbildung 4.2: von Punkt B über B' und B'' im Extremfall bis C). Letztendlich kann sich die Wanderung dabei als rein temporäres Phänomen erweisen, das eine effiziente Transformation begleitet und ermöglicht. Anderes gilt allerdings, wenn die Struktur der Wanderungen – nach Qualifikationsni-

effektiv erzielbaren Lohnvorteile durch Wanderung jedoch für Anpassungen in Richtung des Gleichgewichts bei Punkt B .

⁴ Erneut wird vereinfachend unterstellt, dass dieser Kapitalabfluss im Hinblick auf das Niveau von Arbeitsproduktivität und Löhnen in Westeuropa zu vernachlässigen ist.

veaus, Berufen, Altersgruppen etc. – ihrerseits dazu beiträgt, den Kapitalzufluss nach Mittel- und Osteuropa zu hemmen und damit den Umstrukturierungs- und Aufholprozess der MOE-Staaten zu verlangsamen.

Allerdings können sich aus verschiedenen Gründen Verzerrungen der Wanderungsanreize und Störungen des optimalen Gleichgewichts ergeben, wenn das einfache Grundmodell im Bemühen realistischere um die bisher ausgeblenden Aktivitäten des Staates erweitert und die Annahme völlig flexibler Arbeitsmärkte aufgegeben wird.

4.1.2 Verzerrte Wanderungsanreize durch staatliche Umverteilung

Der bedeutsamste Effekt, der die Wanderungsanreize der Erwerbspersonen aus den MOE-Staaten betrifft, dürfte in den eingangs dieses Abschnitts bereits erwähnten Effekten staatlicher Umverteilungsaktivitäten liegen, einschließlich der umverteilenden Refinanzierung letztlich fast aller staatlichen Leistungen auf der Basis eines progressiven Steuersystems.⁵ Irrelevant ist nach geltendem Recht allerdings – selbst für EU-Ausländer – der Fall, dass sie nach Deutschland wandern oder hierzulande bleiben und längerfristig *nur* von Sozialhilfe und weiteren Sozialleistungen leben (vgl. Kapitel 3). Sehr wohl möglich sind hingegen Konstellationen, in denen sie – wegen geringer Qualifikationen oder weil sie in Deutschland unterhalb ihrer im Herkunftsland erworbenen Qualifikation arbeiten – einen relativ niedrigen Erwerbsslohn beziehen, entsprechend niedrige Steuern und Sozialversicherungsabgaben entrichten und daneben ergänzende Sozialhilfe, Wohngeld und weitere Leistungen erhalten. Zu diesen vorrangig finanziellen Vorteilen kommt der Gegenwert zahlreicher weiterer staatlicher Leistungen, für die keine (kostendeckenden) Gebühren erhoben werden und die der Wohnbevölkerung und/oder den Beschäftigten eines Landes teils weitgehend einheitlich, teils nach effektiver Inanspruchnahme zugute kommen.

Generell gilt, dass die Wanderungsanreize durch staatliche Aktivitäten desto stärker sind, je mehr die relevanten Einzelsysteme für sich genommen – auf der Leistungs- und/oder Finanzierungsseite – umverteilen. Auf Bedingungen, die einen

⁵ Auf die wichtigste Alternative, nämlich dass die Arbeitsmärkte im Einwanderungsland nicht hinreichend flexibel und u. U. schon in der Ausgangssituation im Ungleichgewicht sind, wird im nächsten Schritt noch näher eingegangen.

dauerhaften Bezug von Sozialhilfe und anderen Maßnahmen zur allgemeinen Grundsicherung (pauschaliertes Wohngeld etc.) im Falle von Migranten einschränken, wurde bereits hingewiesen. Aber auch als ergänzende Leistungen haben diese Systeme relativ starke Umverteilungseffekte. Im Bereich beitragsfinanzierter Sozialleistungen sind in Deutschland die umverteilenden Wirkungen der gesetzlichen Krankenversicherung aller Voraussicht nach weit bedeutsamer als die der anderen Sozialversicherungen. Bei weiteren steuerfinanzierten Leistungen (z. B. Sozialmieten, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, Erziehungsgeld, BAföG) kommt es v. a. darauf an, wie sehr die Leistungen jeweils negativ einkommensabhängig ausgestaltet sind. Ansonsten kommen hier, wie auch bei allen sonstigen staatlich angebotenen Gütern, zumindest die redistributiven Effekte des Steuersystems zum Tragen.⁶

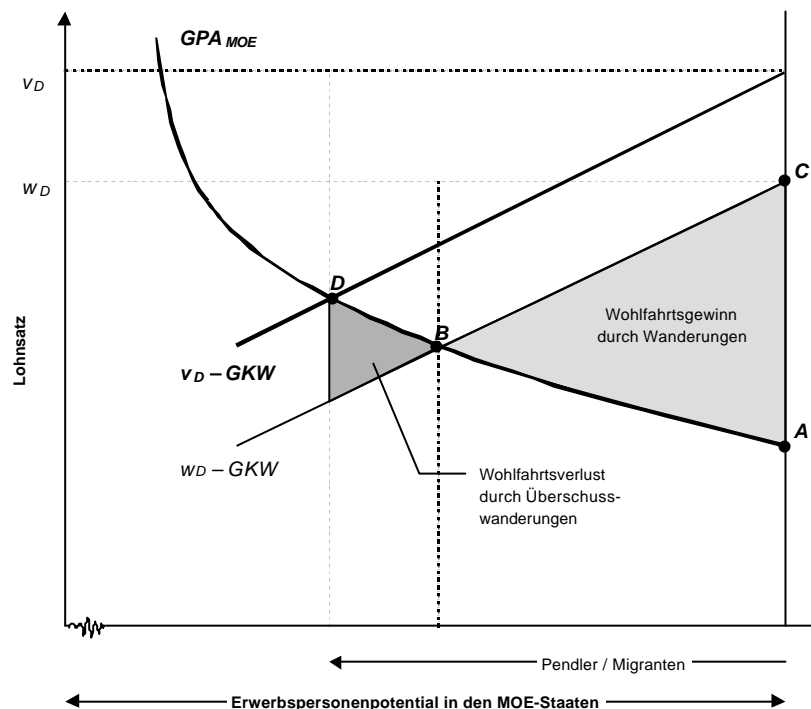
Abweichend vom Grundmodell ohne Staat ist nunmehr in jedem Fall zu unterscheiden zwischen dem Bruttolohn w_D und einem erweiterten „Nettolohn“ v_D , der – gemindert um Abgaben aller Art, jedoch einschließlich aller staatlichen Geld- und Realleistungen – über dem Bruttolohn liegen kann. Während w_D nach wie vor die tatsächliche Wertschöpfung jedes Migranten in Deutschland misst, ist nunmehr v_D für die Wanderungsentscheidungen maßgeblich. Abbildung 4.3 zeigt, wie Wanderungsentscheidungen, die unter Berücksichtigung dieses umfassend definierten Nettolohns und der marginalen Wanderungskosten (Kurve $v_D - GW$) gefällt werden, zu einem Gleichgewicht mit überhöhten Wanderungen führen (Punkt D).

Im Vergleich zur optimalen Lösung B erhöht zwar immer noch jeder zusätzliche Migrant bzw. Pendler das deutsche Inlandsprodukt um mehr (nämlich um die Fläche unter der w_D -Linie) als er das Inlandsprodukt der MOE-Staaten mindert (Fläche unter der GPA_{MOE} -Kurve). Berücksichtigt man jedoch auch die weiter zunehmenden Wanderungskosten (Fläche zwischen w_D -Linie und $w_D - GW$ -Kurve), so ergibt sich links von Punkt B ein zunehmender Wohlfahrtsverlust durch weitere Wanderungen, der in der Grafik als dunkelgrau schattierte Fläche hervorgehoben wird: In diesem Umfang sinkt – jenseits des optimalen Wanderungsgleichgewichts – das gemeinsame Sozialprodukt aller betrachteten Staaten, wenn man es um die

⁶ Dabei gilt, dass die Umverteilungseffekte einer nicht-äquivalenten Refinanzierung desto problematischer sind, je höher die (Grenz-)Kosten zusätzlicher Nutzer dieser Güter sind, d. h. je weniger es sich um „reine“ öffentliche Güter handelt.

Abbildung 4.3

Wanderungsanreize und staatliche Umverteilungsaktivitäten



anfallenden Wanderungskosten bereinigt.⁷ Trotzdem wird bei freier Arbeitskräfte-mobilität das Wanderungsvolumen über B hinaus ausgedehnt, solange die individuellen Vorteile ($v_D - GKW$) den im Herkunftsland erzielbaren Lohn (auf der GPA_{MOE} -Kurve) übersteigen. Aufgrund dieser Anreize wird gegebenenfalls nicht nur das System staatlicher Umverteilungsaktivitäten in Deutschland und anderen Zielländern möglicher Wanderungen über Gebühr in Anspruch genommen. Zugleich sinkt bei Punkt D auch das Inlandsprodukt der MOE-Länder stärker ab als erforderlich, und die größere Knappheit an Arbeitskräften bzw. das entsprechend verringerte Lohndifferential können außerdem den längerfristigen Aufholprozess der Beitrittsstaaten behindern, indem sie den Kapitalzufluss, etwa aus Westeuropa, dämpfen.

⁷ Die auf die (zusätzlichen) Einwanderer bzw. Pendler entfallenden „Nettotransfers“ (Fläche zwischen v_D - und w_D -Linie) sind für einfache Wohlfahrtsüberlegungen hingegen irrelevant, da sie auf reinen Umverteilungen zwischen Inländern und Migranten beruhen. Ignoriert werden dabei allerdings beispielsweise die *Marginal costs of public funds*, durch welche die Kosten öffentlicher Umverteilungsprogramme die reinen Zahlbeträge übersteigen können.

Entscheidend für die empirische Relevanz der in Abbildung 4.3 skizzierten übermäßigen Wanderungsanreize ist die Frage, ob die „fiskalische Bilanz“ eines durchschnittlichen Migranten oder Pendlers – von ihm entrichtete Steuern und Sozialabgaben, abzüglich des Gegenwerts der von seinem Haushalt typischerweise empfangenen staatlichen Leistungen – aus der Sicht des Einwanderungslandes positiv oder, wie hier unterstellt, negativ ausfällt.⁸ Denkbar ist auch der umgekehrte Fall, in dem der auf individueller Ebene relevante „Nettolohn“ (v_D) im Durchschnitt oder zumindest für einige Gruppen potentieller Migranten wie üblich *unter* dem Bruttolohn (w_D) liegt. Gemessen am Optimum fällt die Wanderung dann zu gering aus, und mögliche Wohlfahrtsgewinne bleiben unrealisiert, weil die staatlichen Umverteilungsaktivitäten im Zielland – generell oder z. B. nur von Arbeitskräften mit höherer Qualifikation – eine Art Eintrittsgeld verlangen, das die effektiven Wanderungskosten künstlich erhöht.

Weitere Modifikationen des Grundmodells sind möglich. Beispielsweise kann die Annahme gelockert werden, dass die Wanderung aus den MOE-Staaten das westeuropäische bzw. deutsche Lohnniveau (w_D) unverändert lässt. Allerdings stützen empirische Untersuchungen und Simulationsrechnungen die Vermutung, dass die generellen Lohneffekte der zu erwartenden Wanderungen eher gering sein werden (Bauer 1997a; Zimmermann 1998; Bauer/Zimmermann 1999). Bedeutsamer könnten demgegenüber Lohnreaktionen in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten und damit Auswirkungen auf die deutsche Lohnstruktur sein. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass die Wanderung auf den deutschen Arbeitsmärkten – gerade bei wenig ausgeprägten Reaktionen des Lohnniveaus – gewisse Mengeneffekte auslöst, indem die Migranten bzw. Pendler zumindest teilweise deutsche Arbeitskräfte aus der Beschäftigung verdrängen. Dieser Variante wird hier daher ebenfalls noch nachgegangen.

Bislang wurde unterstellt, dass die Arbeitsmärkte aller betrachteten Staaten so flexibel sind, dass unabhängig vom Umfang eventueller Wanderungen sowohl in den MOE-Staaten als auch in Deutschland und anderen westeuropäischen Län-

⁸ Eine wichtige Frage für die Bestimmung dieser „fiskalischen Bilanz“ ist außerdem, welcher Gegenwert dabei für alle nicht direkt zurechenbaren staatlichen Realleistungen anzusetzen ist: Da Marktpreise für öffentlich angebotene Güter in der Regel fehlen, muss hier generell auf Kostengrößen ausgewichen werden. Zur Lösung, die bei der anschließenden empirischen Bestimmung der „fiskalischen Bilanz“ von Zuwanderern gewählt wurde, vgl. Abschnitt 4.4.6.

dem jederzeit Vollbeschäftigung herrscht. Gegenüber dem Grundmodell ändern sich die Wohlfahrtseffekte der Arbeitskräftemobilität jedoch auch, wenn die Arbeitsmärkte der bisherigen EU-Länder nicht beliebig aufnahmefähig sind. Ein vergleichsweise hohes und nach unten starres Lohnniveau, wie es gerade in den für Migranten wichtigen Arbeitsmarktsegmenten vorliegen kann, führt in den potentiellen Zielländern u. U. bereits in der Ausgangssituation zu Unterbeschäftigung. Mögliche Gründe für solche Starrheiten liefern zum einen von starken Gewerkschaften fixierte Mindestlöhne. Indirekt können sie zum anderen ein weiterer Effekt staatlicher Umverteilungsaktivitäten sein, da die Summe existenzsichernder Transferansprüche der (erwerbsfähigen) Einwohner eines Landes, also z. B. ihre (Mindest-)Ansprüche auf Sozialhilfe und Wohngeld, de facto den Charakter eines staatlich gesetzten Mindestlohnes annehmen, der durch tariflich oder einzelvertraglich geregelte Erwerbseinkommen nicht unterschritten werden kann.

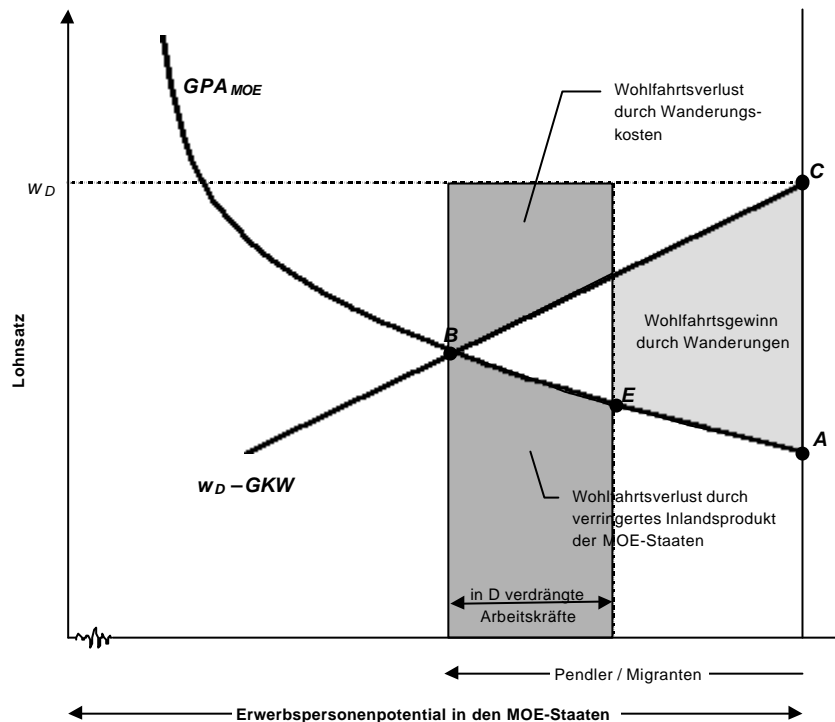
Abbildung 4.4 verdeutlicht die Wohlfahrtswirkungen von Wanderungen bei einem Arbeitsmarktungleichgewicht im Zielland.⁹ Wie im Grundmodell ohne Staat wird angenommen, dass bei freien Wanderungsentscheidungen unter Berücksichtigung von Lohngefälle und Wanderungskosten ($w_B - GWK$ vs. GPA_{MOE}) ein Migrationsvolumen realisiert wird, das zu Lösung *B* führt. Anders als zuvor wird jetzt aber unterstellt, dass ein Teil der Migranten oder Pendler bei einer Beschäftigung zum Lohnsatz w_B lediglich heimische Arbeitskräfte verdrängt, so dass die ursprünglichen Wohlfahrtsgewinne nur für Wanderungen eintreten, die zu Lösung *E* führen. Darüber hinaus gehende Wanderungen lassen das deutsche Inlandsprodukt unberührt. Im Umfang der Fläche unterhalb der w_B -Linie und zwischen den Punkten *B* und *E* wird dieses nun lediglich von anderen Arbeitskräften erstellt als in der Ausgangssituation. Verbunden sind damit jedoch zwei Arten von Wohlfahrtsverlusten, da derselbe Output auch erreicht werden könnte, ohne dass Wanderungskosten anfallen und ohne dass sich das Inlandsprodukt der MOE-Staaten entsprechend verringert.¹⁰

⁹ Eine Verbindung der Analysen in Abbildung 4.3 und 4.4 ist möglich. Der Übersichtlichkeit halber werden die jeweils im Mittelpunkt stehenden Effekte hier jedoch getrennt betrachtet.

¹⁰ Die erforderlichen Lohnersatzleistungen an die in Deutschland arbeitslos gewordenen Erwerbspersonen sind für einfache Wohlfahrtsüberlegungen erneut irrelevant, da sie auf reinen Umverteilungen des gegebenen Inlandsprodukts basieren. Von den Effekten möglicher Entwertung des Humankapitals dieser Arbeitskräfte wird dabei abgesehen.

Abbildung 4.4

Wanderungen und Arbeitslosigkeit im Zielland



Im Endeffekt müssen die positiven und negativen Wohlfahrtseffekte der Wanderungen, die zu Lösung *B* führen, saldiert werden, wenn es nicht gelingt, das Migrationvolumen so zu beschränken, dass Lösung *E* realisiert wird. Je nach Ausmaß der Verdrängung vorhandener Arbeitskräfte bleibt der Gesamteffekt unbestimmt. Eine Alternative liegt darin, den Mindestlohncharakter von w_D – beispielsweise durch Änderungen an der sozialen Grundsicherung inländischer Erwerbspersonen (und durch eventuelle Auswirkungen solcher Reformen auf das Lohnsetzungsverhalten der Gewerkschaften) – zu beseitigen und dadurch für eine generelle Flexibilisierung des heimischen Arbeitsmarktes zu sorgen.¹¹ Zu beachten ist allerdings auch, dass die Unterbeschäftigung im Zielland möglicher Wanderungen nicht nur durch Mindestlohn-Arbeitslosigkeit begründet sein muss.¹² Un-

¹¹ Die Wohlfahrtswirkungen einer solchen Politik, bei der das Lohnniveau w_D auch mit Wirkung für inländische Arbeitsmärkte und Produktion gesenkt wird, lassen sich an Grafiken des hier verwendeten Typs allerdings nicht voll ablesen.

¹² Soweit sie eher auf einem *Mismatch* zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage beruht, sind erstens (allgemeine) Senkungen des Lohnniveaus kein geeignetes Heilmittel; zweitens können Zuwanderungen (zumindest von Arbeitskräften bestimmten Typs) sogar einen Beitrag

berührt bleiben von solchen Lösungsansätzen außerdem die zuvor diskutierten Probleme der direkten Wanderungsanreize des Systems sozialer Sicherung und sonstiger staatlicher Leistungen.

Während die Effekte internationaler Wanderungen für die Arbeitsmarktsituation in den Zielländern in der Migrationsforschung vielfach beleuchtet wurden (für neuere Überblicke vgl. Borjas 1994; Zimmermann 1998; Stalker 2000), sind die Anreizwirkungen staatlicher Aktivitäten bislang nur wenig untersucht worden. Ihrer Relevanz wird – in Gestalt einer umfassenden Bilanzierung der fiskalischen Wirkungen bisheriger Zuwanderung nach Deutschland – in den folgenden Abschnitten nachgegangen.

4.2 Fiskalische Wirkungen: Ergebnisse bisheriger Untersuchungen

Berechnungen, wie sie im Folgenden angestellt werden, können leicht missverstanden und unter Umständen sogar missbraucht werden. Einleitend sei daher darauf hingewiesen, dass es hier nicht in erster Linie darum geht, aus welchen Gründen und in welchem Umfang die gegenwärtig in Deutschland lebenden Zuwanderer Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen und sonstige staatlich angebotene Güter nutzen. Anlass für die Untersuchung gibt vielmehr das Interesse, zu prüfen, ob der Saldo von empfangenen staatlichen Leistungen und individuellen Finanzierungsbeiträgen – neben reinen Einkommensdifferenzen – einen zusätzlichen Migrationsanreiz nach Deutschland darstellen kann, und gegebenenfalls auch eine Vorstellung von der Größenordnung solcher Effekte zu gewinnen.

David Ushers Untersuchung für Großbritannien (Usher 1977) betrachtet öffentliche Leistungen als Erträge auf öffentliches Kapital (*public property*), welches durch Steuer- und Beitragszahlungen in früheren Perioden gebildet wurde. Usher geht davon aus, dass Zuwanderer nur ihre Arbeitskraft mitbringen, jedoch kein derartiges Kapital. Mit der Wanderung verlieren sie ihre Anteile am öffentlichen Kapital des Herkunftslandes, gewinnen jedoch Anteile am öffentlichen Kapital des Auf-

dazu leisten, bestehende Engpässe am heimischen Arbeitsmarkt zu überwinden und anstelle der hier unterstellten Verdrängungseffekte auch die Beschäftigung der vorhandenen Erwerbspersonen zu erhöhen.

nahmelandes. Damit „verdünnt“ sich das öffentliche Kapital für die Einheimischen des Aufnahmelandes. Ushers Ansatz ist die Übertragung der Kapital-Verdünnungs-These (capital dilution effect) auf den öffentlichen Sektor.

In einem Rechenbeispiel für Großbritannien 1974 werden die Wirkungen einer Zuwanderung von einer Million zusätzlicher Ausländer bestimmt. Er geht dabei von einer Produktionsfunktion mit einheitlicher Substitutionselastizität für privates und öffentliche Kapital und von einheitlichen Grenzproduktivitäten aus. Die Zuwanderung lässt das gesamtwirtschaftliche Einkommen steigen, die Löhne sinken und die Kapitalerträge steigen. Die Steigerung des Einkommens würde nach Ushers Rechnung dann annähernd genauso groß sein, wie die Löhne der zusätzlichen Immigranten. Dazu fließen den Zuwanderern noch die Erträge für ihren Anteil des öffentlichen Kapitals zu. Der den Inländern verbleibende Teil der Steigerung des Einkommens würde sich um die Erträge auf das Ausländerkapital verkleinern. Für die Einheimischen wären zwar die Erträge auf das private Kapital gestiegen, diese würden jedoch durch gesunkene Arbeitseinkommen und gesunkene Erträge auf ihre Anteile des öffentlichen Kapitals überkompensiert.

Ushers Modell zeigt, dass jeder zusätzliche Einwanderer die Briten 3.182 Pfund kosten würde. Problematisch erscheint nach Ulrich (1992) Ushers Verständnis des „öffentlichen Kapitals“ und seine Annahme einer einheitlichen Grenzproduktivität privaten und öffentlichen Kapitals. Ein erheblicher Teil dessen, was Usher als öffentliches Kapital sieht (u.a. Straßen, öffentliche Gebäude, Schulen), trägt zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen bei. Deren Nutzen für die Einheimischen muss sich durch Zuwanderung nicht in jedem Fall verschlechtern. Für reine öffentliche Güter kann dies per Definition nicht gelten. Zum großen Teil stellen öffentliche Leistungen jedoch keine reinen öffentlichen Güter dar. Für einen Teil der öffentlichen Leistungen verschlechtert sich der Zugriff für die Einheimischen mit der Zuwanderung tatsächlich. Wichtig ist jedoch, wie weit die Immigranten zur Finanzierung dieser Leistungen durch laufende Steuer- und Beitragszahlungen beitragen. In Ushers Modell werden öffentliche Leistungen als Ertrag auf Anteile an öffentlichem Kapital dargestellt. Da die Immigranten mit ihrem Zuzug einen Anteil am öffentlichen Kapital erwerben, müssen die öffentlichen Leistungen, die sie beziehen, als Geschenk erscheinen.

Julian Simon (1984) hat für die USA Steuerzahlungen und Transferbezüge für Zuwanderer und Einheimische anhand von Mikrodaten geschätzt. Er nutzte hierzu Daten des Survey of Income and Education (SIE) für 1976. Simon unterscheidet die beiden relevanten Gruppen von Haushalten nach dem Status des Haushaltsvorstandes. Über den Bezug verschiedener Sozialleistungen enthält der Survey direkte Angaben, ebenso wie über das Haushaltseinkommen. Die Steuerzahlungen ermittelt Simon, indem er das Haushaltseinkommen jeweils mit einem Steuersatz von 0,29 multipliziert. Simon aggregiert die vom SIE erfassten Sozialleistungen und stellt sie den berechneten Steuerzahlungen gegenüber. Darüber hinaus gruppiert er die Zuwanderer nach Kohorten des Zugangs in die USA und vergleicht die Durchschnittswerte für Sozialleistungen und Steuerzahlungen dieser Kohorten mit dem Durchschnitt für Einheimische. Nach den Daten des SIE steigen die Haushaltseinkommen von Immigranten mit der Dauer ihres Aufenthaltes in den USA. Das Durchschnittseinkommen jener Immigranten-Haushalte, die bereits länger als vier Jahre in den USA weilen, liegt über dem der Einheimischen-Haushalte. Dementsprechend zahlen die Haushalte der Einwanderer in den ersten vier Jahren im Durchschnitt weniger Steuern als die Einheimischen, danach mehr. Die Inanspruchnahme der Sozialleistungen durch Immigranten-Haushalte steigt – wie die Haushaltseinkommen – mit der Dauer des Aufenthaltes an.

In der zusammenfassenden Gegenüberstellung klammert Simon die Haushalte jener Immigranten aus der Analyse aus, die in den zwei Jahren vor dem Survey in die USA gekommen sind oder die bereits länger als 27 Jahre in den USA leben. Er begründet dies für die letztere Gruppe damit, dass sie bereits vollkommen integriert sei und durch eigene Kinder zur Finanzierung der öffentlichen Finanzen beitrage.

Ulrich (1992) kritisiert an diesem Vorgehen, dass damit ein echter Vergleich zwischen Einheimischen und Immigranten verhindert wird. Die Zahlung von Steuern und die Inanspruchnahme von Sozialleistungen bleiben nicht über den Lebenszyklus gleich. Die von Simon ausgeklammerte Gruppe von älteren Immigranten – immerhin mehr als die Hälfte aller Immigranten in der Stichprobe – hat nach den SIE-Daten wesentlich geringere Einkommen. Es ist klar, dass sie geringere Steuern zahlen. Allein die von dieser Gruppe durchschnittlich in Anspruch genommenen Sozialleistungen liegen auf demselben Niveau bzw. höher als die Summe aller Transferleistungen an die anderen Kohorten von Immigranten oder an Einheimi-

sche. Bei den Immigranten wird demnach die Altersgruppe, die durchschnittlich weniger Steuern zahlt und mehr Leistungen bezieht, aus der Analyse ausgeschlossen, bei den Einheimischen jedoch nicht. Eine Gegenüberstellung des Durchschnitts aller Immigranten – unabhängig vom Jahr ihres Zuzugs – mit dem Durchschnitt aller Einheimischen gibt Simon nicht an. Im Ergebnis seiner Betrachtung schließt Simon auf eine positive Nettobilanz für Immigranten: Sie zahlen mehr an Steuern, als sie Sozialleistungen in Anspruch nehmen. In dieses Resultat geht jedoch nicht zuletzt die unterschiedliche Altersstruktur der von Simon untersuchten Stichproben ein.

Francine Blau (1984) nutzte den von Simon verwendeten Datensatz (SIE 1976) für einen ähnlichen Vergleich zwischen Einheimischen und Immigranten in den USA. Sie untersucht jedoch nur den Bezug von Transferleistungen. Blau unterscheidet dabei zwischen Welfare-Payments und Social-Insurance-Payments. Letztere werden wesentlich durch Beiträge der Versicherten finanziert. Sie berechnet den durchschnittlichen Empfang von Transferleistungen für die Haushalte aller Immigranten und aller Einheimischen. Dabei liegen die Transferbezüge von Immigrant-Haushalten mit einem männlichen Haushaltsvorstand um ca. 50 Prozent über den Transferbezügen einheimischer Haushalte. Bei weiblichen Haushaltsvorständen ist der Unterschied geringer, weist aber in dieselbe Richtung. Blau weist darauf hin, dass es vor allem die Unterschiede in der Altersstruktur sind, die den höheren Transferbezug der Immigranten bestimmen. Innerhalb derselben Altersgruppen beziehen zugewanderte Amerikaner durchschnittlich weniger Sozialleistungen als geborene Amerikaner. Den hohen Anteil älterer Immigranten begründet Blau mit der restriktiven Einwanderungspolitik in den zwanziger Jahren.

Die Untersuchung von Ather Akbari für Kanada (Akbari 1989) folgt weitgehend der Methode von Simon und verwendet Mikrodaten der Volkszählung 1981. Nach seinen Berechnungen sind die Einkommen und entsprechend auch die Steuerzahlungen für Immigranten älterer Zuzugskohorten höher als für Zugewanderte, die erst vor wenigen Jahren nach Kanada kamen. Im Durchschnitt liegen die Steuerzahlungen der Immigranten höher als die der in Kanada geborenen Bürger. Immigranten älterer Zuzugskohorten nehmen aber auch mehr Sozialleistungen in Anspruch als Einheimische. Dabei bleibt allerdings die Rentenversicherung unberücksichtigt. Rechnerisch verblieben 1981 im Durchschnitt 9 Dollar mehr Steuerzahlungen als bezogene Sozialleistungen. Akbari folgert daraus eine positive

Nettobilanz. Diese Art der Gegenüberstellung nur von Einkommenssteuerzahlungen auf der Einnahmenseite und Teilen der Ausgabenseite vermag den behaupteten Nettotransfer jedoch kaum zu belegen. Da Beitragszahlungen für die Sozialversicherung teilweise auf anderer Bemessungsgrundlage erfolgen, könnte sich durch die Einbeziehung dieses Teils öffentlicher Einnahmen das Bild bereits wieder verschieben.

Björn Gustafsson (1989) verwendet in seiner Untersuchung für Schweden Daten des Haushalts-Survey von 1978 bis 1985. Das Verhältnis von Steuer- und Beitragszahlungen zum Bezug von Transferleistungen ist für den Durchschnitt aller Immigranten nicht anders als bei Einheimischen. Gustafsson differenziert die Zuwanderer jedoch auch nach Herkunftsregionen. Ausländer aus anderen skandinavischen Ländern zahlen im Durchschnitt mehr Steuern als Einheimische und beziehen weniger Transferzahlungen. Für Zuwanderer aus nicht-europäischen Ländern ergibt sich eine umgekehrte Relation. Sie zahlen weniger Steuern und beziehen höhere Sozialleistungen als Einheimische. Letztere Gruppe hat jedoch erst in den letzten Jahren in Schweden an Bedeutung gewonnen. Deshalb ist noch nicht klar, ob es sich hier um ein Übergangsphänomen handelt.

Miegel (1984) und Wehrmann (1989) schätzen mit Hilfe von Makrodaten zu Einkommen, Arbeitslosigkeit, Krankheit und anderen Bereichen indirekt den Einfluss von Ausländern auf die öffentlichen Haushalte Deutschlands ab. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Ausländer insgesamt eine Belastung für die öffentlichen Haushalte darstellen. Wehrmann schreibt dazu: „Die faktische Gleichstellung von Deutschen und Ausländern im gesamten Sozialbereich bewirkte in fast allen Systemen der beitragsfinanzierten gesetzlichen Sozialversicherung zunächst einen beachtlichen Einnahmeanstieg, dem keine entsprechenden Leistungen gegenüberstanden... Trotz der mangelnden Verfügbarkeit hinreichend nach Deutschen und Ausländern disaggregierten Zahlenmaterials ergibt eine zusammenfassende Beurteilung der Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf das System der gesetzlichen Sozialversicherung eindeutig, dass die Mitgliedschaft der Ausländer in den verschiedenen Zweigen dieses Systems sowohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt als auch in absehbarer Zukunft immense Beitrags-Leistungs-Defizite hervorruft und daher für die deutschen Arbeitnehmer mit erheblichen Mehrbelastungen verbunden ist“ (Wehrmann 1989: 342 f.). Diese Schlussfolgerung ist jedoch an vielen Stellen nur schwach abgestützt.

Ralf Ulrich (1992) schätzt für Deutschland auf der Basis von Mikrodaten Steuerzahlungen und Transferbezüge von Ausländern und Deutschen. Er nutzt dabei Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für 1984. Ulrich unterscheidet die beiden Gruppen von Haushalten nach dem Status des Haushaltsvorstandes. Über den Bezug verschiedener Sozialleistungen enthält das SOEP direkte Angaben, ebenso über das Haushaltseinkommen. Die Steuerzahlungen ermittelt Ulrich über ein Steuersimulationsprogramm, das die verfügbaren Daten des SOEP nutzt. Nach den Daten des SOEP 1984 haben ausländische Haushalte zu diesem Zeitpunkt im Durchschnitt zwar niedrigere Steuern gezahlt als deutsche Haushalte, jedoch höhere Beiträge zur Sozialversicherung. Die Summe von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen war für Ausländer höher als für Deutsche. Des Weiteren lagen die in dieser Betrachtung erfassten Transferbezüge für Ausländer wesentlich unter denen der Deutschen, was vor allem auf geringe Leistungen der Rentenversicherung zurückzuführen war. Bei anderen Leistungen (Arbeitslosenversicherung, Kindergeld, Sozialhilfe) lagen die Ausländer im Durchschnitt erheblich über den Deutschen. Die Leistungen der Krankenversicherung konnte Ulrich nicht ermitteln. Ulrich kommt zu dem Schluss, dass Ausländer für die öffentlichen Haushalte 1984 eine Entlastung gewesen sind, obgleich dieser Schluss insofern voreilig scheint als er wichtige Bereiche wie die Nutzung der öffentlichen Infrastruktur und anderer staatlich bereitgestellter Güter nicht berücksichtigt hat.

Hans Dietrich von Loeffelholz und Günter Kopp (1998) befassen sich in ihrer Studie mit den wesentlichen arbeitsmarktspezifischen, finanzwirtschaftlichen sowie wachstums- und strukturpolitischen Wirkungen der Zuwanderungen in längerer Frist. Mit Hilfe von Makrodaten zu Einkommen, Arbeitslosigkeit, Bildungsbeteiligung und anderen Bereichen schätzen Loeffelholz und Kopp indirekt den Einfluss von Ausländern auf die öffentlichen Haushalte ab. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die ausländische Bevölkerung per Saldo 25 bis 35 Mrd. DM p.a. mehr an direkten und indirekten Steuern und Sozialbeiträgen zahlen als sie an staatlichen Leistungen in Anspruch nehmen. Das Ergebnis dieser Berechnung ist allerdings insofern zu relativieren als zum einen bei der fiskalischen Beurteilung der gesetzlichen Rentenversicherung gegenwärtige Zahlungsströme bilanziert wurden und zum anderen die Nutzung öffentlicher Güter – von Loeffelholz und Kopp auch als „social overhead costs“ bezeichnet – auf der Ausgabenseite nicht berücksichtigt wurden. Hinsichtlich der Zuwanderungen seit 1988 schätzten die Autoren der Stu-

die auf Basis des RWI-Konjunkturmodells, dass 85.000 Arbeitsplätze entstanden sind und dass die durchschnittliche Wirtschaftswachstumsrate um 1,3% p.a. höher lag als ohne Zuwanderung. Insgesamt beziffern Loeffelholz und Kopp für 1991 die Entlastung des Fiskus und der Parafisci auf etwa 13 Mrd. DM.

4.3 Methode und Daten

Eine Analyse der Auswirkungen der Wanderungen auf die gesetzlichen Sozialversicherungen und die öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften bedarf aufgrund der geltenden rechtlichen Regelungen einer Unterscheidung von Zuwandern in drei Gruppen:

- Die erste Gruppe sind Asylbewerber, die sich auf Art.16 des Grundgesetzes berufen. Diese Gruppe der Zuwanderer darf in der Regel keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und bezieht nach dem seit 1993 geltenden Asylbewerberleistungsgesetz praktisch Sozialhilfe. Sie wird daher komplett aus öffentlichen Mitteln finanziert und belastet eindeutig die öffentlichen Haushalte.
- Eine zweite Gruppe sind Arbeitsmigranten, die überwiegend aus Süd- und Osteuropa kommen. Diese Gruppe nimmt Leistungen in Anspruch, die durch Fiskus und Parafiski finanziert werden, sie zahlt jedoch auch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Sie unterscheidet sich von den Deutschen sowohl hinsichtlich ihrer demographischen und ökonomischen Situation als auch hinsichtlich des Bezuges von Leistungen, so dass zunächst offen bleibt, ob es einen Nettotransfer zugunsten der Deutschen oder zugunsten der Ausländer gibt.
- Das gilt ebenfalls für die dritte Gruppe der Aussiedler aus Osteuropa sowie in der Vergangenheit die Übersiedler aus der DDR. Diese Gruppe der Zuwanderer hatte und hat bis heute noch eine spezifische Stellung beim Bezug von einzelnen Leistungen, z.B. nach dem Fremdenrentengesetz.

Die demographischen und ökonomischen Merkmale dieser drei Gruppen sind verschieden. Sie sind durch die jeweiligen Herkunftsländer, den Zeitpunkt und die Gründe für die Wanderung nach Deutschland bestimmt, so dass man davon ausgehen muss, dass die Unterschiede zwischen Aussiedlern, Übersiedlern und Gastarbeitern sich auch auf das jeweilige Verhältnis von Steuer- und Beitragszah-

lungen zu den Transferbezügen auswirken. Da im Mittelpunkt der vorliegenden Studie die Frage der Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Sozialversicherung und die öffentlichen Haushalte steht, werden in den folgenden Ausführungen Aussiedler und Übersiedler, die mit der Zuwanderung nach Deutschland die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten haben als Deutsche definiert und Asylanten aus der Analyse ausgeschlossen. Die Gruppe der Arbeitsmigranten umfasst hingegen sowohl alle Personen, die als Gastarbeiter mit nicht-deutscher Nationalität zur Zeit in Deutschland leben als auch Personen, die seit dem Zeitpunkt ihrer Einwanderung nach Deutschland die deutsche Staatsbürgerschaft erworben haben (und keine Aus- oder Übersiedler sind), sowie deren Kinder. Der im Folgenden verwendete Ausländerbegriff (nachfolgend als Zuwanderer bezeichnet) unterscheidet sich damit erheblich von dem im Rahmen amtlicher Statistiken verwendeten Ausländerbegriff, da er nicht ausschließlich an der aktuellen Staatsangehörigkeit anknüpft.

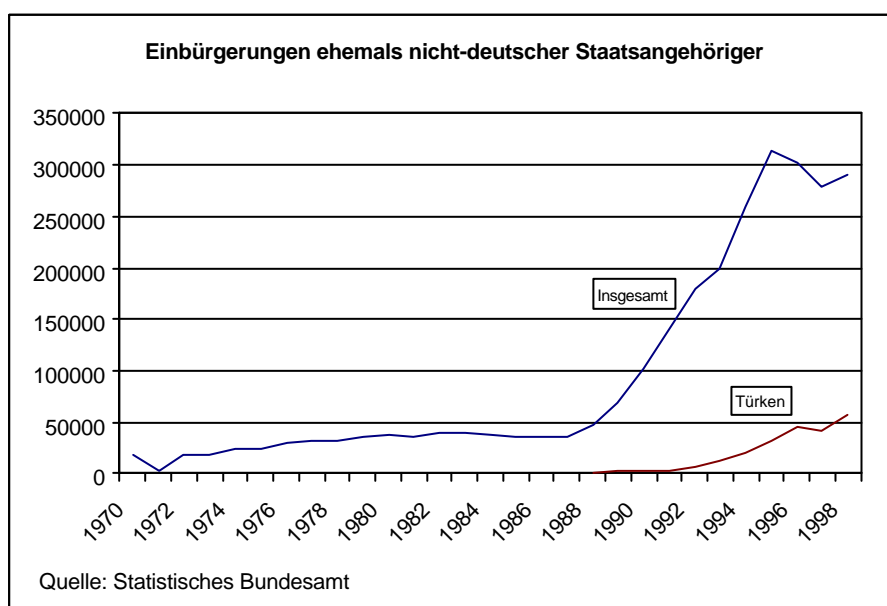
Die Berücksichtigung von Einbürgerungen stellt im Grunde für die gesamte empirische Migrationsforschung ein Problem dar. Mangels geeigneter Angaben lassen sich die verfügbaren Daten zu Umfang und Strukturen internationaler Wanderungsbewegungen häufig nicht entsprechend korrigieren. In der nachstehenden Textbox wird die Bedeutung dieses Problems am Beispiel von Daten zur Immigration nach Deutschland illustriert.

Textbox: Einbürgerungen

Eine wichtige Größe bei der Diskussion des Migrationspotentials ist der Anteil der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerungsgruppen am Bevölkerungsbestand im jeweiligen Herkunftsland. Diese Größe dient zum einen häufig als Indikator für den Netzwerkeffekt bei der Erklärung von Wanderungsströmen, aber auch als grobes Maß zur Abschätzung potentieller Wanderungsströme aus neuen Zuwanderungsländern. In der Regel erfolgt die Berechnung dieses Anteils einfach, indem die im Inland lebende ausländische Bevölkerung – wie in den amtlichen Statistiken erfasst – in Relation zum Bevölkerungsbestand des jeweiligen Herkunftslandes der Ausländer gesetzt wird. Außer acht gelassen wird hierbei vielfach das Phänomen der Naturalisierung, d.h. der Einbürgerung von Ausländern. Es kommt dadurch zu einer Verzerrung des Maßes nach unten und damit gegebenenfalls zu einer Unterschätzung des Netzwerkeffekts bzw. des Migrationspotentials.

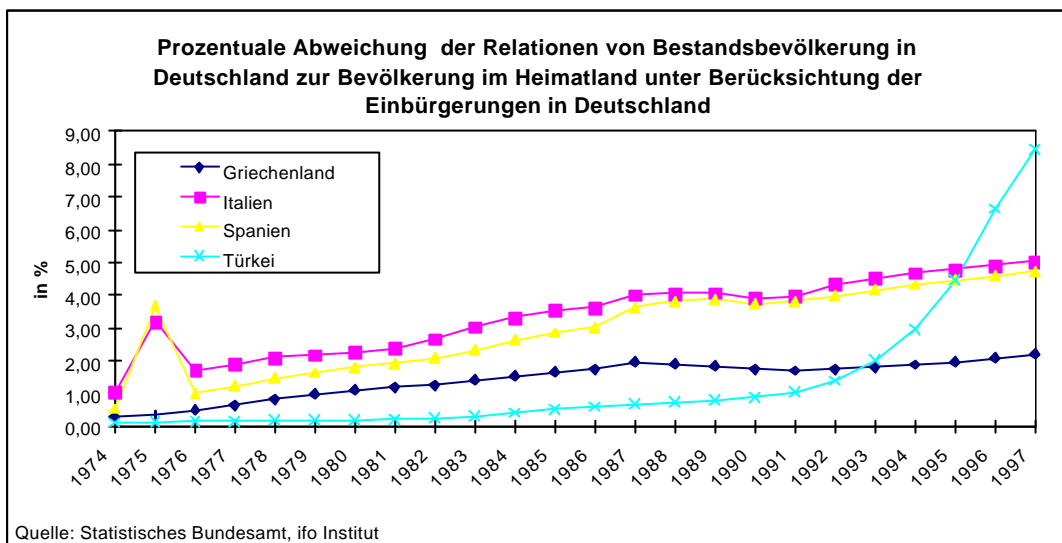
Die Zahl der Einbürgerungen ausländischer Personen in Deutschland belief sich seit 1970 auf rund 2,7 Mill. Personen mit ehemals nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, die in den amtlichen Statistiken heute als Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit ausgewiesen werden. Der Anteil der Türken betrug rund 9% aller Einbürgerung, der der Jugoslawen und Italiener rund 6% bzw. 1%. Der größte Teil der statistisch erfassten Einbürgerungen ist auf die Gruppe der Aussiedler zurückzuführen, die insbesondere seit Ende der 80er Jahre vom osteuropäischen Ausland nach Deutschland kamen (Abbildung B.1). Aus den Einwanderungsländern Italien, Spanien, Griechenland, Jugoslawien und der Türkei belief sich der Anteil an allen Einbürgerungen auf knapp 15%, d.h. aus dieser Gruppe erwarben in absoluten Zahlen knapp 400.000 Personen die deutsche Staatsbürgerschaft.

Abbildung B.1



Nimmt man vereinfachend an, dass die nach Deutschland ausgewanderten Personen dieselbe Fertilität aufweisen wie die im Herkunftsland verbliebene Bevölkerung, muss zur korrekten Berechnung der Anteile der Zuwanderer – disaggregiert nach Nationalitäten – an der Bevölkerung im jeweiligen Herkunftsland eine Berücksichtigung der Einbürgerungen erfolgen. Berücksichtigt man die in Deutschland naturalisierten Ausländer, so ergeben sich lediglich für die Gruppe der Türken stark abweichende Ergebnisse bei der Berechnung der Anteile der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung (Abbildung B.2).

Abbildung B.2



Die in der Abbildung ausgewiesenen Abweichungen von der üblicherweise gemessenen Relation zwischen den in Deutschland lebenden Ausländern und der Bevölkerung des jeweiligen Herkunftslandes besagen, dass z. B. der Bestand der Türken von 3,3% auf rund 3,6% zu korrigieren ist, wenn man die Einbürgerungen berücksichtigt. In den anderen Fällen sind Bestände von 2% und weniger um maximal 0,1 Prozentpunkte zu erhöhen.

Grundsätzlich sind Beitragspflicht und Anspruchsrechte in den Zweigen der deutschen Sozialversicherung für Deutsche und Ausländer jeweils gleich geregelt (vgl. Abschnitt 4.4.) Unterschiede im Beitrags-Leistungsverhältnis müssen sich daher im wesentlichen aus den demographischen und ökonomischen Strukturen von Ausländern und Deutschen ergeben.

Bei der Beurteilung der Auswirkung von Zuwanderern auf Sozialversicherungssysteme und andere öffentliche Haushalte sind prinzipiell direkte und indirekte Effekte zu unterscheiden. Es gibt eine Vielzahl indirekter Effekte, die aus dem Wirt-

schaftswachstum, der Lohnentwicklung und den entsprechenden Einnahmeveränderungen im jeweiligen Steuersystem etc. resultieren (vgl. Heilemann/ Loeffelholz 1998; Bauer/Zimmermann 1999). Es gibt verschiedene Ansätze, um diese indirekten Auswirkungen der Zuwanderung zu identifizieren, doch sind die äußerst schwierig zu quantifizieren.

Daher konzentriert sich diese Studie auf die direkten Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Haushalte. Zur Bestimmung der meisten indirekten Effekte der Zuwanderung ist vor allem die absolute Zahl der Zuwanderer relevant. Für die Bestimmung der direkten Effekte stehen die Charakteristika der Zuwanderer im Vordergrund, also ihre Altersstruktur, ihre Erwerbsbeteiligung, ihre Arbeitslosenquote, ihr Einkommensniveau etc. Die demographische und ökonomische Struktur der Zuwanderer unterscheidet sich zwischen den einzelnen Aufnahmeländern. Der Migrationsstrom und die Struktur der Wanderung wird durch verschiedene Push- und Pull-Faktoren beeinflusst. Zuwanderer unterscheiden sich vom „Durchschnitts“-Bürger der Herkunftsländer. Die unterschiedlichen Push- und Pull-Faktoren bewirken eine Selektion und Selbst-Selektion der Zuwanderer, so dass weder in verschiedenen Ländern noch zu jeder Zeitperiode dieselben Auswirkungen der Zuwanderung erwartet werden können.

Im Mittelpunkt dieses Abschnitts steht die Frage, ob – wie in Abschnitt 4.1 ausgeführt – das relativ großzügig ausgestaltete deutsche Sozialsystem neben den sonstigen Wanderungsanreizen eine Magnetwirkung für spezifische Zuwanderer entfaltet. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn der Vorteil, den die Zuwanderer aus der Inanspruchnahme der Sozialleistungen ziehen, höher ist als der Beitrag, den sie zu ihrer Finanzierung leisten. Die Differenz zwischen bezogenen Sozialleistungen und erbrachten Finanzierungsbeiträgen kann als Migrationsprämie interpretiert werden. Ist die Differenz positiv, sind Zuwanderer Nettoempfänger sozialer Leistungen, und unter allokatiospolitischen Gesichtspunkten dürfte das Wandervolumen nicht optimal sein.

Zur quantitativen Bestimmung der Migrationsprämie werden die Gegenwartswerte der von Zuwanderern bezogenen Leistungen der öffentlichen Hand mit den von ihnen erbrachten Finanzierungsbeiträgen aus Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträgen saldiert. Im Detail werden auf der Ausgabenseite Gegenwarts- oder Barwerte der Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen

Pflegeversicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und sonstige Leistungen der öffentlichen Hand wie Kindergeld, Erziehungsgeld, Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Wohngeldzahlungen, aber auch die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter berücksichtigt.

Zu problematisieren ist diesem Zusammenhang allerdings die Operationalisierung des Begriffs der Gegenwartswerte. Während im Falle der Leistungen der Kranken- und Arbeitslosenversicherung, der monetären Sozialtransfers der Gebietskörperschaften an die privaten Haushalte und der Bereitstellung sonstiger staatlicher Leistungen prinzipiell die tatsächlichen Zahlungsströme als Gegenwarts- und Barwerte der Leistungen interpretiert und den Einnahmeströmen des zu betrachtenden Zeitraums gegenübergestellt werden können, gilt dies nicht für die gesetzliche Renten- und Pflegeversicherung. Zum einen liegen in diesen Sozialversicherungszweigen die Beitragszahlungen und der Empfang von Leistungen zeitlich weit auseinander und zum anderen unterliegen beide Sozialversicherungszweige dem Grundprinzip eines Umlageverfahrens, was bei Einführung der Systeme bedeutete, dass die Beitragseinnahmen unmittelbar für Rentenzahlungen bzw. für die Erbringung von Pflegeleistungen an die Einführungsgeneration verwendet wurden, also all jene, die eine Rente oder Pflegeleistungen ohne entsprechende Beitragsleistung erhalten haben (vgl. dazu Thum/Weizsäcker 1999: 3).

Für die gesetzliche Rentenversicherung bedeutet das zum Beispiel, dass durch den Aufbau einer impliziten Staatsschuld barwertmäßig alle nachfolgenden Generationen in der Regel weniger Rente erhalten als sie an Beiträgen leisten müssen (Wissenschaftlicher Beirat 1998: 20). Die Renten sind in einer wachsenden Wirtschaft zwar absolut größer als die früheren Beiträge. Sie sind aber kleiner, als sie im Falle einer Anlage der Beiträge am Kapitalmarkt gewesen wären. Insofern entsteht in Gegenwarts- oder Barwerten gerechnet allen nachfolgenden Generationen ein Verlust, der dem Wert der Anwartschaften entspricht, die der ersten Generation geschenkt wurden. Der Renditenachteil, den die Rentenversicherung im Vergleich mit einer Kapitalmarktanlage mit sich bringt, kann wie eine Steuer interpretiert werden, die den Beitragspflichtigen auferlegt wird, denn nur ein Teil der Beiträge erwirbt Ansprüche, wie sie aus der Kapitalmarktanlage resultieren. Der Rest wird zur Finanzierung bestehender Ansprüche benötigt (Wissenschaftlicher Beirat 1998: 22). Definiert man den Teil der Beiträge, der kapitalmarktäquivalente Ansprüche erwirtschaftet, als „Sparanteil“ und den Rest als „Steueranteil“, so lassen

sich auf Basis des CESifo-Rentenmodells die relevanten Steueranteile je Erwerbstätigengeneration berechnen, die die gesetzliche Rentenversicherung bewirkt (nähere Angaben dazu finden sich in den Abschnitten 4.4.3 und 4.4.4).

Die Ermittlung des Gegenwertes aller staatlich bereitgestellten öffentlichen Güter und anderer staatlicher Realleistungen erfolgt in Form der durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten, die von den Gebietskörperschaften ausgewiesen werden. Dies ist zum einen notwendig, da Marktpreise für öffentlich angebotenen Güter in der Regel fehlen und zum anderen zu rechtfertigen, da die Grenzbalkungskosten der Nutzung öffentlicher Güter im Falle einer kostenminimalen Produktion und bei einer optimalen Größe der Gebietskörperschaften gerade den Durchschnittskosten der öffentlichen Güter entsprechen (für eine genauere Darstellung und Begründung des gewählten Verfahrens vgl. Abschnitt 4.4.6).

Wesentliche Grundlagen für die nachfolgenden Berechnungen liefert das sozioökonomische Panel (SOEP). Es handelt sich dabei um eine seit 1984 jährlich durchgeführte und repräsentative Wiederholungsbefragung von Haushalten und ihren erwachsenen Mitgliedern. Das SOEP gliedert sich inzwischen in fünf Teilstichproben (A bis E) auf, wobei Ausländer in zwei davon (B und D) enthalten sind. Stichprobe B (1393 Haushalte, 3169 Individuen) enthält alle Ausländer, die 1984 bereits in Deutschland waren bzw. in deren Haushalt neue Ausländer zugewandert sind und deren Haushaltsvorstand aus der Türkei, Italien, Spanien, Griechenland oder Jugoslawien stammt. Die Stichprobe D enthält 522 Haushalte bzw. 1078 Individuen, bei denen nach 1984 zumindest ein Haushaltsmitglied nach Deutschland immigriert ist. Erfasst werden für beide Stichproben der Immigrationszeitpunkt, umfangreiche Erwerbsbiographie, Einkommensmerkmale, Haushaltsstrukturen, Merkmale zum Leistungsbezug von Arbeitslosengeld/-hilfe, Sozialhilfe, Erziehungsgeld etc., Merkmale zu Beitragszahlungen in die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Merkmale zur Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen sowie Einschätzungen der Immigranten zu ihrer Verweildauer. Steuerzahlungen werden hingegen nicht mehr erfragt, da sich diese Angaben als sehr ungenau erwiesen.

Schwarze (1995) erstellte am Sonderforschungsbereich 3 ein Mikrosimulationsmodell, mit dem Sozialversicherungs- und Steuerdaten aus den sonstigen Angaben des sozioökonomischen Panels generiert werden können. Auf der Basis die-

ses Modells werden im Folgenden sowohl die Einkommensteuerzahlungen als auch die Beiträge zur Sozialversicherung ermittelt. Ein wesentlicher Teil des Steueraufkommens von Zuwanderern und Einheimischen resultiert allerdings auch aus der Mehrwertsteuer. Bedau et al. (1998) haben aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes Schätzungen zur durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung der privaten Haushalte (in Prozent der verfügbaren Einkommen) errechnet. Die Ergebnisse dieser Berechnungen werden im Folgenden auf die SOEP-Einkommensdaten für Deutsche und Zuwanderer bezogen.

Die so berechneten Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge werden schließlich den Angaben aus dem SOEP zum Bezug ausgewählter Sozialleistungen gegenübergestellt. Alle Ergebnisse werden auf individueller Basis dargestellt, auch wenn sie auf haushaltsbezogenen Daten basieren. In der Regel wird im Falle haushaltsbezogener Daten der Transferbezug auf die Haushaltskopfzahl insgesamt oder aber auf die Zahl der über 16-Jährigen im Haushalt umgelegt. Nochmals sei an dieser Stelle auf die Definition von Zuwanderern hingewiesen: Die Gruppe der Zuwanderer umfasst in dieser Studie in der Regel sowohl Individuen mit ausländischer Staatsbürgerschaft als auch diejenigen, die bereits die deutsche Staatsbürgerschaft erworben haben und deren Kinder. Aussiedler und Übersiedler gehören der Gruppe der Deutschen an. Asylbewerber werden von der Analyse ausgeschlossen.

4.4 Auswirkungen der Wanderungen auf die öffentlichen Finanzen in Westdeutschland

4.4.1 Demographische und sozioökonomische Strukturmerkmale von Zuwanderern und Deutschen

Eines der wichtigsten demografischen Merkmale von Zuwanderern ist hinsichtlich der Auswirkungen der Wanderungen auf die Zweige der Sozialversicherungssysteme und die öffentliche Haushalte ihre Altersstruktur. Die Altersstruktur der Zuwanderer ist eine wichtige Schlüsselvariable zur Bestimmung der ökonomischen Leistungsfähigkeit von Zuwanderern. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Erwerbsfähigkeit und damit hinsichtlich des Potentials, Sozialversicherungsbeiträge und Steuerabgaben leisten zu können, als auch hinsichtlich der Höhe der Kosten, die Personen verschiedenen Alters in den Zweigen der Sozialversicherung verursachen.

Im Durchschnitt waren 1998 in Westdeutschland die Zuwanderer rund 5 Jahre jünger als die Deutschen (vgl. Tabelle 4.1: Zuwanderer: 42,5 Jahre; Deutsche: 47,6 Jahre). Die Alterstruktur von Zuwanderern ist hinsichtlich der ökonomischen Leistungsfähigkeit daher deutlich günstiger als von Deutschen. Während 45% der Zuwanderer unter 40 Jahre alt sind, gilt dies lediglich für 38% der Deutschen (Abbildung 4.5). Darüber hinaus waren 1998 in Westdeutschland 30,2% der Deutschen und 18,6% der Zuwanderer über 60 Jahre alt. Die Ursache für das geringere Durchschnittsalter von Zuwanderern ist leicht erklärbar. Verglichen mit einer älteren Person, hat eine jüngere Person, die in ein anderes Land wandern möchte, einen längeren Zeithorizont vor sich liegen, in dem sie ein Einkommen erzielen kann, und dies erhöht den Wanderungsanreiz. Gleichzeitig dürfte eine ältere Person in ihrem Herkunftsland bereits höhere Investitionen getätigt haben, von denen ein Teil im Falle einer Wanderung versunkene Kosten wären, so dass die Wanderungskosten für eine ältere Person insgesamt höher liegen als für eine jüngere.

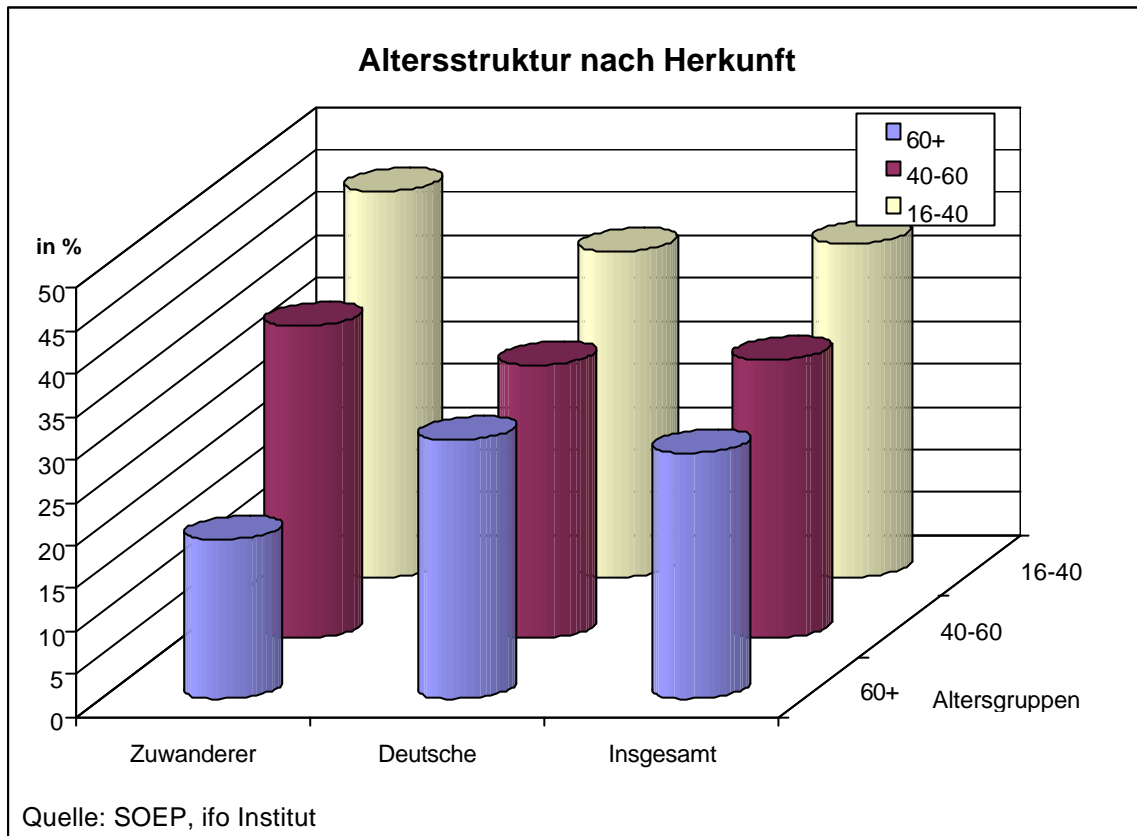
Tabelle 4.1

**Soziodemographische Merkmale von Zuwanderern und Deutschen
in Westdeutschland 1998 ¹⁾**

	Zuwanderer	Deutsche
	in % bzw. Ø	
Durchschnittsalter, Jahre ²⁾	42.5	47.6
Zahl der Personen im Haushalt ³⁾	3.27	2.51
Kinderzahl	1.62	1.59
Männer	49.8	46.3
Frauen	50.2	53.7
<i>Altersstruktur</i>		
unter 25	14.8	9.1
25-40	30.2	28.9
40-60	36.4	31.8
60-75	15.3	20.3
75+	3.3	9.9
<i>Bildung</i>		
Bildungsjahre	10.1	11.6
<i>Schulbildung</i>		
Ohne Abschluss	26.7	3.7
Pflichtschule Ausland	26.1	1.3
Weiterbildende Schule Ausland	10.0	1.4
Hauptschule	16.2	42.7
Realschule	8.5	25.9
Fh-Reife/Abitur	7.3	21.8
anderer Abschluss	1.6	0.8
Noch kein Abschluss	3.6	2.3
<i>Berufsbildung</i>		
Lehre	17.2	42.3
Berufsfachschule/Gesundheit-/Fachschule	4.6	15.1
Beamtenausbildung	0.5	3.2
Sonstige Ausbildung	12.6	2.8
Fh/Uni	7.2	13.2
Kein Berufsabschluss	57.9	23.3
<i>Erwerbstatus</i>		
Erwerbstätige	58.0	67.1
Arbeitslos	10.4	6.0
Nicht-Erwerbstätig	31.6	26.9
1) Angaben beziehen sich auf 16-64-jährige.		
2) Altersangaben beziehen sich auf über 16-jährige.		
3) Haushaltsangehörige ohne Alterseinschränkung.		

Quelle: SOEP; Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 4.5



Durchschnittlich leben Zuwanderer mit 1,62 Kindern im Haushalt (Deutsche 1,59). Darüber hinaus ist ein durchschnittlicher Zuwandererhaushalt mit 3,27 Personen deutlich größer als ein Haushalt mit deutschen Haushaltsmitgliedern (2,51). Der Anteil der Männer in der Gruppe der Zuwanderer ist mit knapp 50% um 4 Prozentpunkte höher als in der Gruppe der Deutschen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Zuwanderer in Regel zunächst ohne ihre Familien nach Deutschland kommen und ein Teil dieser Zuwanderer ihre Familienangehörigen erst später nach Deutschland holen.

Die „Qualität“ der Zuwanderer im Sinne ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit wird neben der Altersstruktur auch durch ihre Schul- und Berufsbildung bestimmt. Sowohl hinsichtlich der formalen Schul- als auch Berufsbildung haben Zuwanderer allerdings geringere Qualifikationen als Deutsche. Durchschnittlich absolvierten 16

bis 64-jährige Zuwanderer 10,1 Bildungsjahre, im Vergleich zu 11,6 Jahren unter den Deutschen dieser Altersgruppe (vgl. Tabelle 4.1). Über ein Viertel der Zuwanderer kann weder im Herkunftsland noch in Deutschland einen schulischen Abschluss vorweisen. Für 58% der Zuwanderer gilt dasselbe für einen beruflichen Abschluss. Bei den Deutschen kann lediglich ein knappes Viertel der 16 bis 64-jährigen keinen beruflichen Abschluss vorweisen. Insgesamt zeigt das Bild, dass Zuwanderer hinsichtlich der formalen Abschlüsse eine niedrigere schulische und berufliche Qualifikation haben als Deutsche.

Tabelle 4.2

**Stellung im Beruf nach Statusgruppen
– Westdeutschland 1998 –**

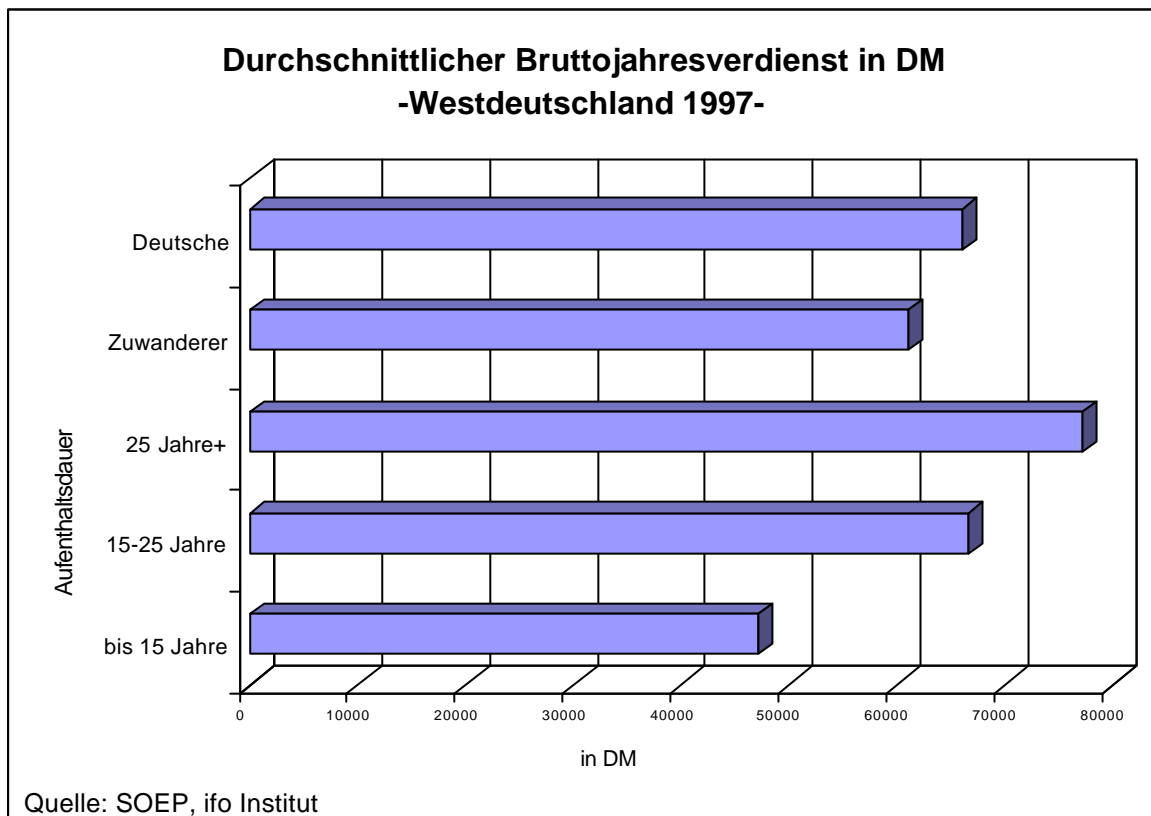
Anteile in %	Zuwanderer				Deutsche
	Aufenthaltsdauer in Jahren			insgesamt	
	bis 15	15-25 J.	25+		
Ungelernter Arbeiter	14.9	11.6	10.5	11.8	3.9
Angelernter Arbeiter	42.8	34.5	28.8	33.7	8.9
Facharbeiter/Meister	14.3	17.5	17.7	16.9	15.0
Auszubildende	6.6	9.9	1.5	5.5	4.4
Einfache Angestellte/Beamte	4.4	6.9	5.7	5.9	11.1
Mittlere/höhere Angestellte/Beamte	14.0	16.7	29.1	21.6	46.4
Selbständige	2.9	2.9	6.7	4.6	10.3

Quelle: SOEP; Berechnungen des ifo Instituts.

Die im Vergleich zu Deutschen niedrigere formale schulische und berufliche Qualifikation von Zuwanderern spiegelt sich auch in ihrer beruflichen Stellung wider (Tabelle 4.2). Während 1998 in Westdeutschland knapp die Hälfte der Zuwanderer als un- oder angelernte Arbeiter beschäftigt waren, lag der entsprechende Anteil unter den Deutschen bei einem knappen Siebtel. Gleichzeitig ist rund die Hälfte der Deutschen als mittlere oder höhere Angestellte bzw. Beamte beschäftigt. Differenziert nach der Aufenthaltsdauer der Zuwanderer zeigt sich jedoch, dass sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer ihr Status im Beruf verbessert. Der Anteil der

Zuwanderer, die als mittlere und höhere Angestellte bzw. Beamte tätig sind, erhöht sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer.

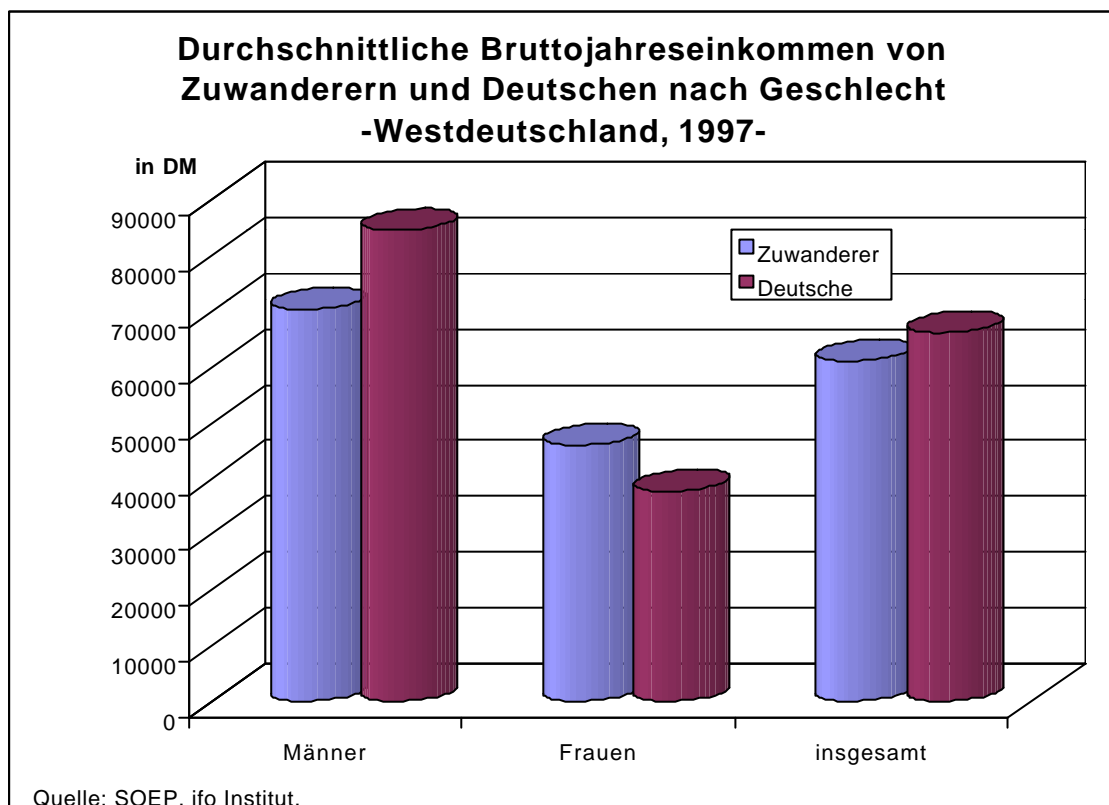
Abbildung 4.6



Entsprechend der Beschäftigtenstruktur lag 1997 der durchschnittliche Bruttojahresverdienst von abhängig beschäftigten Zuwanderern in Westdeutschland bei rund 61.000 DM und damit um 8 Prozentpunkte niedriger als das Einkommen der deutschen Arbeitnehmer (Abbildung 4.6). Differenziert nach der Aufenthaltsdauer der Zuwanderer zeigt sich jedoch, dass analog zur Entwicklung der Stellung im Beruf auch eine vertikale Einkommensmobilität der Zuwanderer beobachtbar ist. Das durchschnittliche Bruttojahreseinkommen der Zuwanderer nimmt mit zunehmender Aufenthaltsdauer stetig zu. Zuwanderer, die 25 Jahre und länger in Deutschland leben erzielten durchschnittlich einen Bruttojahresverdienst von rund 77.000 DM.

Weibliche Zuwanderer und deutsche Frauen erzielen im Durchschnitt niedrigere Einkommen als männliche Arbeitnehmer (Abbildung 4.7). Bei deutschen Frauen ist der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigten eine wichtige Ursache für die geringeren Einkommen. Weibliche Zuwanderer hingegen verdienen vor allem aufgrund ihrer Beschäftigung in unteren beruflichen Positionen weniger.

Abbildung 4.7



Zuwanderer sind wesentlich häufiger arbeitslos als Deutsche. Rund 10% der Personen im erwerbsfähigen Alter sind arbeitslos und weitere 32% nicht erwerbstätig, so dass nur 58% der Zuwanderer einer Beschäftigung nachgehen (vgl. Tabelle 4.1). Unter den Deutschen im erwerbsfähigen Alter sind hingegen 67% erwerbstätig.

In den folgenden Abschnitten werden die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Zweige des Sozialversicherungssystems und die öffentlichen Haushalte insgesamt analysiert. Die Darstellung folgt zunächst entlang der wichtigsten Sozialversicherungszweige wie der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen Pflegeversi-

cherung, der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung und führt dann zum Bezug von zurechenbaren steuerfinanzierten Leistungen (Kindergeld, Erziehungsgeld, Arbeitslosenhilfe, Wohngeld und Sozialhilfe) aber auch von sog. nichtzurechenbaren staatlichen Leistungen wie die Nutzung öffentlicher Güter.

4.4.2 Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Die gesetzliche Krankenversicherung unterscheidet sich von anderen Zweigen der Sozialversicherung dadurch, dass hier nach dem Solidarprinzip die Höhe des individuellen Leistungsbezugs nicht proportional zu den eingezahlten Beiträgen ist. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal der gesetzlichen Krankenversicherung von anderen Zweigen der Sozialversicherung ist, dass nicht nur Leistungen für die Beitragszahler selbst sondern auch für deren Familienangehörige erbracht werden. Amtliche Angaben zu Beitragshöhe und Leistungsbezug, die nach Zuwanderern und Deutschen disaggregiert sind, sind nicht verfügbar.

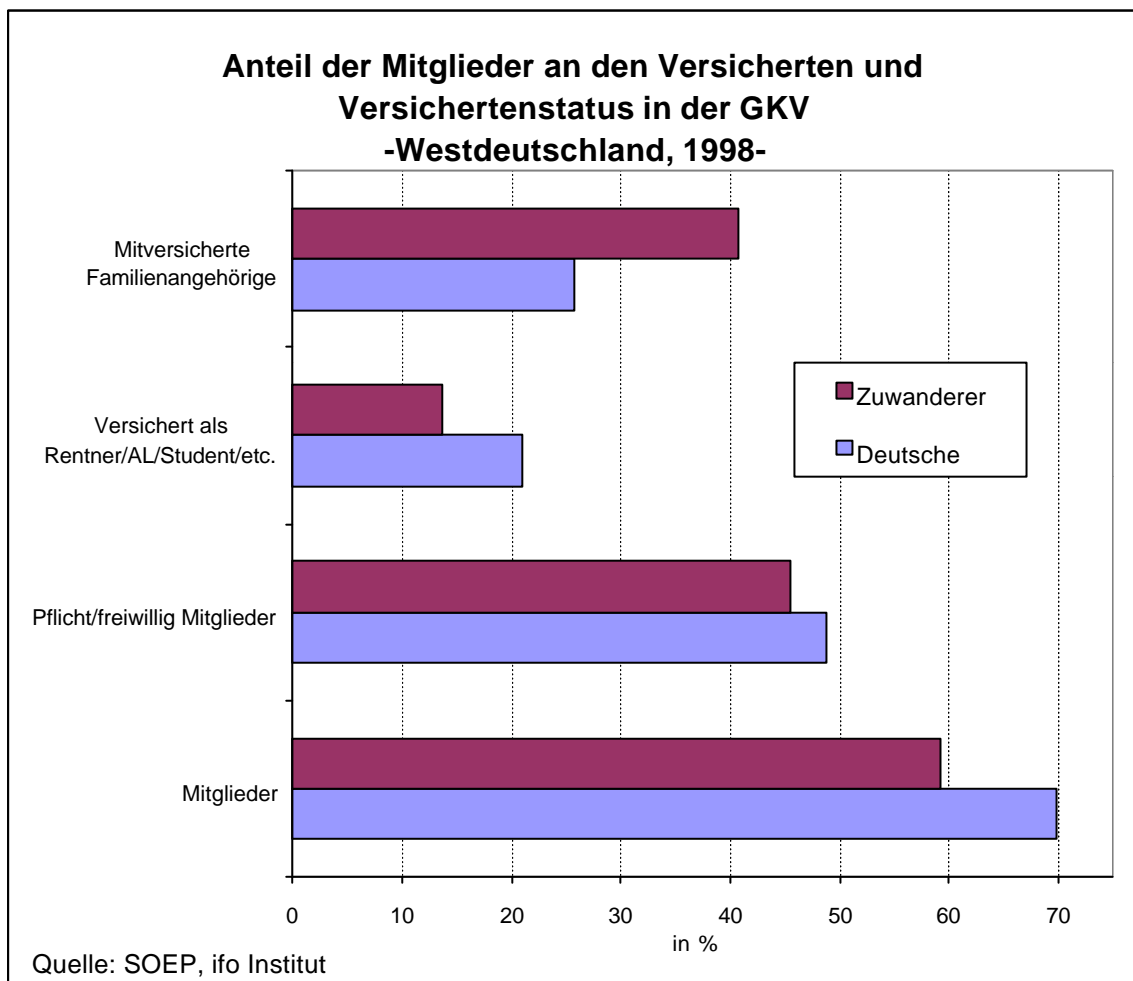
Ein Indikator für eine erste Abschätzung der Relation von Beitragszahlungen und Leistungsbezug von Zuwanderern und Deutschen ist daher der Anteil der Beitragszahler an allen Versicherten der GKV. Mit Hilfe des SOEP wurde für 1998 die Relation der GKV-Mitglieder zu den GKV-Versicherten in Westdeutschland, disaggregiert nach Zuwanderern und Deutschen, bestimmt. Insgesamt waren 1998 in Westdeutschland 70% der in der GKV-Versicherten Deutschen auch beitragszahlende Mitglieder, wohingegen der entsprechende Anteil unter den Zuwanderern lediglich knapp 60% betrug (Abbildung 4.8).

Die unterschiedliche Relation von beitragszahlenden Mitgliedern zu den GKV-Versicherten ist bei den Deutschen auf einen höheren Anteil von GKV-Mitgliedern zurückzuführen, die als Rentner, Arbeitslose, Studenten, Sozialhilfeempfänger, Wehrdienst- oder Zivildienstleistende versichert sind (21%, Ausländer: 14%), wohingegen der Anteil der mitversicherten Familienangehörigen unter den versicherten Zuwanderern mit insgesamt 41% weitaus höher liegt als bei den Deutschen (26%). Diese Unterschiede haben mehrere Ursachen:

- Erstens ist der Anteil der in Deutschland lebenden Rentner unter den ausländischen GKV-Mitgliedern mit 16% deutlich niedriger als unter den deutschen GKV-Mitgliedern (29%).

- Zweitens sind lediglich 62% der über 16-jährigen versicherten weiblichen Zuwanderer beitragszahlende Mitglieder der GKV, aber 76% der deutschen Frauen.
- Drittens sind die ausländischen GKV-Mitglieder im Durchschnitt kinderreicher (1,64 Kinder) als die deutschen GKV-Mitglieder (1,6).

Abbildung 4.8



Bereits anhand der dargestellten Strukturdaten wird deutlich, dass Zuwanderer zwar eine schlechtere Beitragszahler-Versicherten-Relation aufweisen als deutsche GKV-Versicherte, dass sich jedoch der geringere Anteil älterer Menschen in Bezug auf den Leistungsempfang in die entgegengesetzte Richtung auswirken dürfte.

Tabelle 4.3

**Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung
für Gesundheitsleistungen 1997**

	<i>Je Mitglied in DM/Jahr</i>		
	insgesamt	Ohne Rentner	Rentner
Einnahmen aus Beiträgen	4,708	5,454	2,951
Ausgaben für Leistungen	4,550	3,660	6,646

Quelle: BMG.

Der geringere Anteil der Rentner unter den ausländischen GKV-Mitgliedern dürfte nennenswerte Effekte aufweisen, da die Ausgaben für Leistungen an Rentner 1997 fast zweimal höher waren als für Nicht-Rentner und gleichzeitig die Einnahmen aus Beiträgen um nahezu die Hälfte niedriger als bei Nicht-Rentnern (Tabelle 4.3). Eine Ursache dafür ist, dass die medizinische Behandlung mit zunehmendem Alter steigende Kosten (Camphausen 1983) verursacht. Tabelle 4.4 enthält auf Basis der SOEP-Daten die durchschnittlichen Ausgaben für Gesundheitsleistungen nach ausgewählten Altersgruppen für das Jahr 1997.

Tabelle 4.4

**Durchschnittliche Ausgaben für Leistungen der GKV nach Altersgruppen
– Westdeutschland 1997–**

<i>Altersgruppen</i>	<i>Deutsche</i>	<i>Zuwanderer</i>	<i>Gesamt</i>
16-25	3170	3333	3200
25-40	3434	3513	3446
40-60	4974	5183	5008
60+	6466	5683	5008
Insgesamt	4987	4583	4934

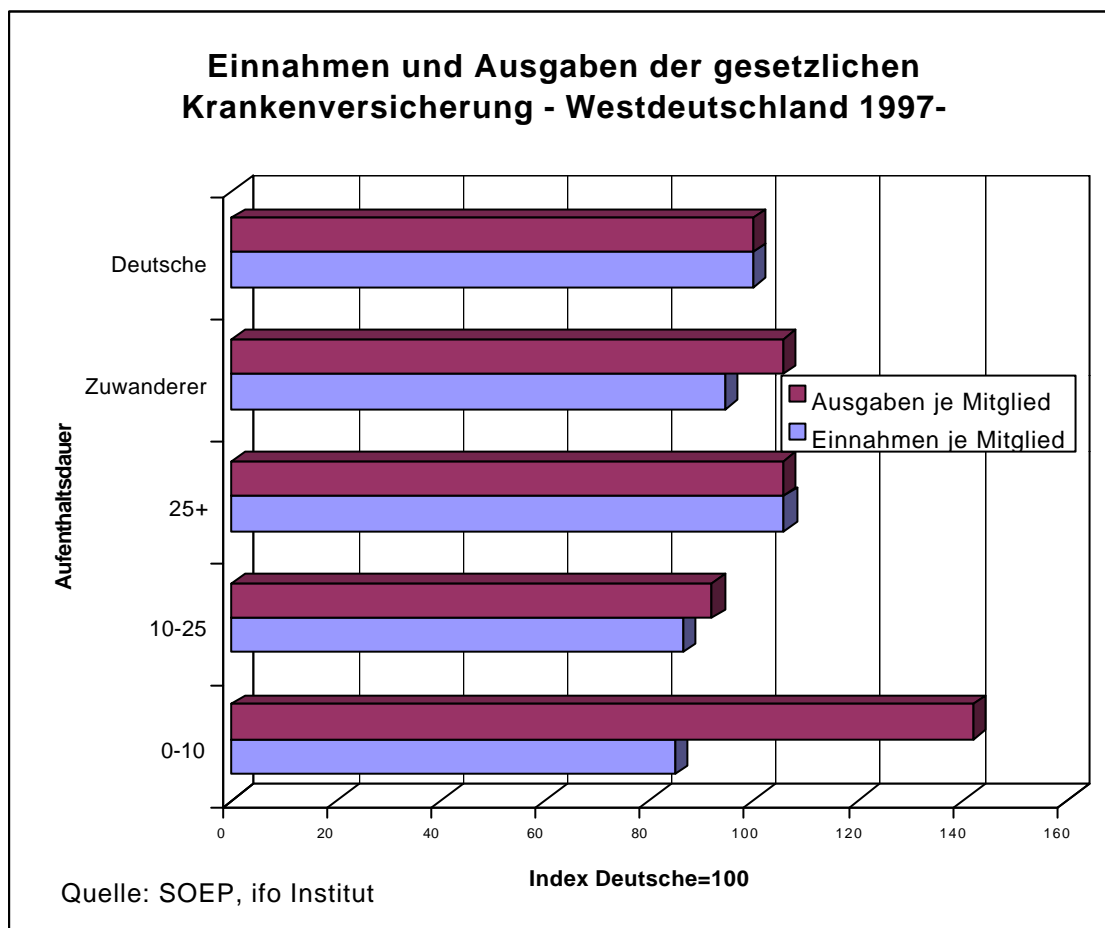
Quelle: SOEP; Berechnungen des ifo Instituts.

Während für die Gruppe der 16 bis 25-jährigen die durchschnittlichen Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 1997 3.200 DM betragen, lag der entsprechende Wert für die über 60-jährigen bei 5.008 DM. Dabei verläuft das Leistungsausgabenprofil nach Altersgruppen für die Gruppen der Deutschen und Zuwanderer unterschiedlich. Während die Gesundheitsausgaben für die Zuwanderer bis zum 40. Lebensjahr höher liegen als für die Deutschen, kehrt sich diese Relation für die über 40-jährigen um. Ursachen für die höheren Gesundheitsausgaben bei der Gruppe der unter 40-jährigen Zuwanderer sind zum einen in den zumeist schlechteren Arbeitsbedingungen und der höheren Zahl an Arbeitsunfällen zu suchen, aber auch in der höheren Fertilität von weiblichen Zuwanderern. Miegel (1984) und Wehrmann (1989) bestimmten den Leistungsbezug aus der gesetzlichen Krankenversicherung anhand der verfügbaren Angaben zur Arbeitsunfähigkeit von Deutschen und Ausländern. Der Krankenstand der Ausländer lag ihren Ergebnissen zufolge bis 1975 unter dem der Deutschen, danach mit wachsendem Abstand darüber. Bereits 1986 lag der Anteil von Arbeitsunfähigen an den Pflichtmitgliedern bei Ausländern um fast 50% höher als bei Deutschen.

Die zunehmende Differenz des Krankenstands von Deutschen und Ausländern wurde seitdem kontrovers diskutiert. So weisen Land u. a. (1984) auf die unterschiedliche Berufs- und Arbeitsplatzstruktur hin, derzufolge Ausländer in gesundheitsbelastenden Arbeitsplätzen stärker vertreten sind. Des weiteren sei dies eine Folge der mangelnden Identifikation der Ausländer mit der häufig monotonen Arbeit. Sarowsky (1983) zeigt auf, dass ein wesentlicher Anteil der Krankschreibungen für Ausländer im zeitlichen Zusammenhang mit dem Urlaub stehe. Erhebungen regionaler Arbeitgeberverbände zufolge konnten Unternehmen, die für ausländische Arbeitnehmer zusätzlichen unbezahlten Urlaub ermöglichten, krankheitsbedingte Fehlzeiten senken (Sarowsky 1983). Angaben zu Arbeitsunfähigkeit oder krankheitsbedingten Fehlzeiten umfassen jedoch nur einen Teil der Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen von Zuwanderern und Deutschen, unter anderem da der Anteil der Gesundheitsausgaben der mitversicherten Familienangehörigen und Rentner, die 40% der Leistungsberechtigten darstellen, nicht durch krankheitsbedingte Fehlzeiten erklärt werden kann. Bei den unter 40-jährigen Zuwanderern ist der Anteil der mitversicherten Familienangehörigen besonders hoch, da Personen in diesem Altersabschnitt in der Regel Kinder haben. Die Mitversicherung von Familienangehörigen erstreckt sich dabei auch auf Familienangehörige

des GKV-Mitglieds, die noch im Herkunftsland leben, falls sie dort nicht einem anderweitigen Versicherungsschutz unterliegen.

Abbildung 4.9



Differenziert man die Zuwanderer in Westdeutschland nach der Aufenthaltsdauer – die stark mit dem Alter der Zuwanderer korreliert ist –, so zeigt sich, dass die Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen je GKV-Mitglied einem U-förmigen Verlauf folgen (Abbildung 4.9). Für Zuwanderer, die 1997 höchstens 10 Jahre in Deutschland lebten, ergeben sich mit 7.200 DM die höchsten Ausgaben, für Zuwanderer mit einer Aufenthaltsdauer von 10 bis 25 Jahren mit 4.700 DM die niedrigsten. Die Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen bei einer Aufenthaltsdauer von 25 Jahren und länger lagen mit 5.400 DM dazwischen. Insgesamt waren 1997 die Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen für alle Zuwanderer mit 5.390 DM um 5 Prozentpunkte höher als für Deutsche.

Die Einnahmen der GKV von Zuwanderern steigen mit zunehmender Aufenthaltsdauer. Während Zuwanderer, die 1997 höchstens 10 Jahre in Deutschland lebten, zu Einnahmen von rund 4.400 DM führen, liegt der entsprechende Wert für Zuwanderer mit einer Aufenthaltsdauer von 25 Jahren und länger bei rund 5.500 DM.

Im Durchschnitt liegen die Einnahmen der Zuwanderer je Mitglied um 5 Prozentpunkte niedriger als die durchschnittlichen Einnahmen durch die deutschen GKV-Mitglieder. Da die durchschnittliche Beitragshöhe von Deutschen und Zuwanderern proportional zum durchschnittlichen Einkommen ist, spiegelt die Einnahmenseite der GKV die Einkommensrelation von Deutschen und Zuwanderern wider.

4.4.3 Soziale Pflegeversicherung

Die soziale Pflegeversicherung wurde im Jahr 1995 als fünfte Säule der Sozialversicherung unter dem Dach der gesetzlichen Krankenversicherung errichtet. Sie wird im Umlageverfahren über Beiträge finanziert. Die Versicherten und die Arbeitgeber zahlen die Beiträge je zur Hälfte. Der Beitragssatz betrug seit 1997 1,7%, bei einer Beitragsbemessungsgrenze von 6.150 DM in Westdeutschland. Die soziale Pflegeversicherung unterscheidet sich wie die gesetzliche Krankenversicherung von anderen Zweigen der Sozialversicherung dadurch, dass nach dem Solidarprinzip die Höhe des individuellen Leistungsbezugs nicht proportional zu den eingezahlten Beiträgen ist. Darüber hinaus trägt die soziale Pflegeversicherung nicht nur die Leistungen für die Beitragszahler selbst, sondern auch für deren Familienangehörige. Amtliche Angaben zu Beitragshöhe und Leistungsbezug, die nach Zuwanderern und Deutschen disaggregiert sind, sind wiederum nicht verfügbar.

Die Versichertenstruktur der sozialen Pflegeversicherung in Deutschland setzt sich in den Jahren 1995 bis 1999, disaggregiert nach Versichertengruppen und Geschlecht wie in Tabelle 4.5 dargestellt zusammen.

Tabelle 4.5

Versicherte der sozialen Pflegeversicherung nach Versichertengruppen und Geschlecht									
a) absolut – in 1000 –									
	Mitglieder			Familienangehörige			Versicherte insgesamt		
Jahr	Männer	Frauen	Zusammen	Männer	Frauen	zusammen	Männer	Frauen	Zusammen
1995	25 861	25 054	50 915	7 813	13 173	20 986	33 674	38 227	71 901
1996	25 938	25 157	51 095	7 908	13 260	21 169	33 846	38 417	72 263
1997	25 936	25 151	51 087	7 708	12 898	20 606	33 644	38 049	71 693
1998	25 687	24 951	50 638	7 812	12 952	20 764	33 499	37 903	71 402
1999	25 764	25 099	50 863	7 759	12 802	20 561	33 523	37 901	71 424
b) in v. H.									
	Mitglieder			Familienangehörige			Versicherte insgesamt		
Jahr	Männer	Frauen	Zusammen	Männer	Frauen	zusammen	Männer	Frauen	zusammen
1995	36,0	34,8	70,8	10,9	18,3	29,2	46,8	53,2	100,0
1996	35,9	34,8	70,7	10,9	18,3	29,3	46,8	53,2	100,0
1997	36,2	35,1	71,3	10,8	18,0	28,7	46,9	53,1	100,0
1998	36,0	34,9	70,9	10,9	18,1	29,1	46,9	53,1	100,0
1999	36,1	35,1	71,2	10,9	17,9	28,8	46,9	53,1	100,0

Quelle: BMG.

Der sozialen Pflegeversicherung gehören fast ausnahmslos alle Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung an (rd. 92% der Bevölkerung). Das gilt sowohl für die Pflichtversicherten als auch für freiwillig Versicherte. Allerdings haben die freiwillig Versicherten ein Wahlrecht zur privaten Pflegeversicherung. Im Jahr 1997 waren in Deutschland von den rund 72 Millionen Versicherten der sozialen Pflegeversicherung knapp 30% mitversicherte Familienangehörige (Tabelle 4.5).

Die Zahl der Leistungsempfänger der sozialen Pflegeversicherung nach Leistungsarten ist Tabelle 4.6 zu entnehmen. Insgesamt belief sich die Zahl der Leistungsempfänger im Jahr 1997 auf rund 1,7 Millionen Personen (inkl. Mehrfachzählungen; ohne Mehrfachzählungen: 1,66 Mill).

Tabelle 4.6

Leistungsempfänger der sozialen Pflegeversicherung im Jahresdurchschnitt nach Leistungsarten (errechnet aus Leistungstagen) ^{1) 2)}									
a) absolut									
	Leistungsart								
Jahr	Pflege-geld	Pflegesach-leistung	Kombi-nations-leistung	Urlaubs-pflege	Tages-und Nachtpflege	Kurzzeit-pflege	Voll-Stationäre Pflege	Stationäre Pflege Behin-dertenheim	insge-samt
1995	887 403	82 790	82 293	10 783	1 777	3 649	-	-	1 068 695
1996 ²⁾	943 878	105 879	135 305	6 805	3 639	5 731	355 142	5 711	1 562 088
1997	971 939	119 428	157 543	3 716	5 065	5 633	425 682	38 408	1 727 414
1998	962 669	133 895	171 764	4 070	6 774	6 199	452 750	56 543	1 794 664
1999	982 877	152 648	192 556	5 716	8 673	7 146	485 014	53 875	1 888 505
b) in v. H.									
	Leistungsart								
Jahr	Pflege-geld	Pflegesach-leistung	Kombi-nations-leistung	Urlaubs-pflege	Tages-und Nachtpflege	Kurzzeit-pflege	Voll-Stationäre Pflege	Stationäre Pflege Behin-dertenheim	insge-samt
1995	83,0	7,7	7,7	1,0	0,2	0,3	-	-	100,0
1996 ³⁾	60,4	6,8	8,7	0,4	0,2	0,4	22,7	0,4	100,0
1997	56,3	6,9	9,1	0,2	0,3	0,3	24,6	2,2	100,0
1998	53,6	7,5	9,6	0,2	0,4	0,3	25,2	3,2	100,0
1999	52,0	8,1	10,2	0,3	0,5	0,4	25,7	2,9	100,0
1) Abweichungen in den Summen durch Rundungen.									
2) Einschließlich Mehrfachzählungen durch den gleichzeitigen Bezug mehrerer Leistungen.									
3) 2. Halbjahr wegen Beginn der stationären Leistungen ab 1.7.96.									

Quelle: BMG.

Wie den Tabellen 4.5 und 4.6 zu entnehmen ist, kamen 1997 in Deutschland auf einen Leistungsempfänger von Pflegegeld oder Pflegesachleistungen 47 Beitragszahler. Dieses Verhältnis ergibt sich auch auf Basis der SOEP-Daten. Mit

Hilfe dieser Daten kann das Verhältnis Leistungsempfänger/Beitragszahler jedoch auch nach Zuwanderern und Deutschen disaggregiert werden. Hier zeigt sich, dass Zuwanderer trotz ihrer Altersstruktur ein ungünstigeres Leistungsempfänger-Beitrags-Verhältnis aufweisen als Deutsche. Während einem westdeutschen Leistungsempfänger insgesamt 45 Beitragszahler gegenüberstehen, beträgt das Verhältnis bei den Zuwanderern lediglich 1:70.

Hinsichtlich der Beitragseinnahmen der sozialen Pflegeversicherung ist erneut festzustellen, dass Zuwanderer eine ungünstigere Einkommensposition als Deutsche einnehmen (Tabelle 4.7). Während (west-)deutsche Beitragszahler im Durchschnitt 629 DM pro Jahr entrichten, tragen Zuwanderer mit 626 DM zur Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung bei. Der Unterschied zwischen beiden Gruppen ist signifikant.

Tabelle 4.7

Jährliche Einnahmen aus Beiträgen der sozialen Pflegeversicherung in Westdeutschland 1997			
	Zuwanderer	Deutsche	Insgesamt
Jahresbeiträge in DM pro Beitragszahler	626	629	629
Beitragszahler in Mill.	4,4	31,4	35,8

Quelle: SOEP; Berechnungen des ifo Instituts.

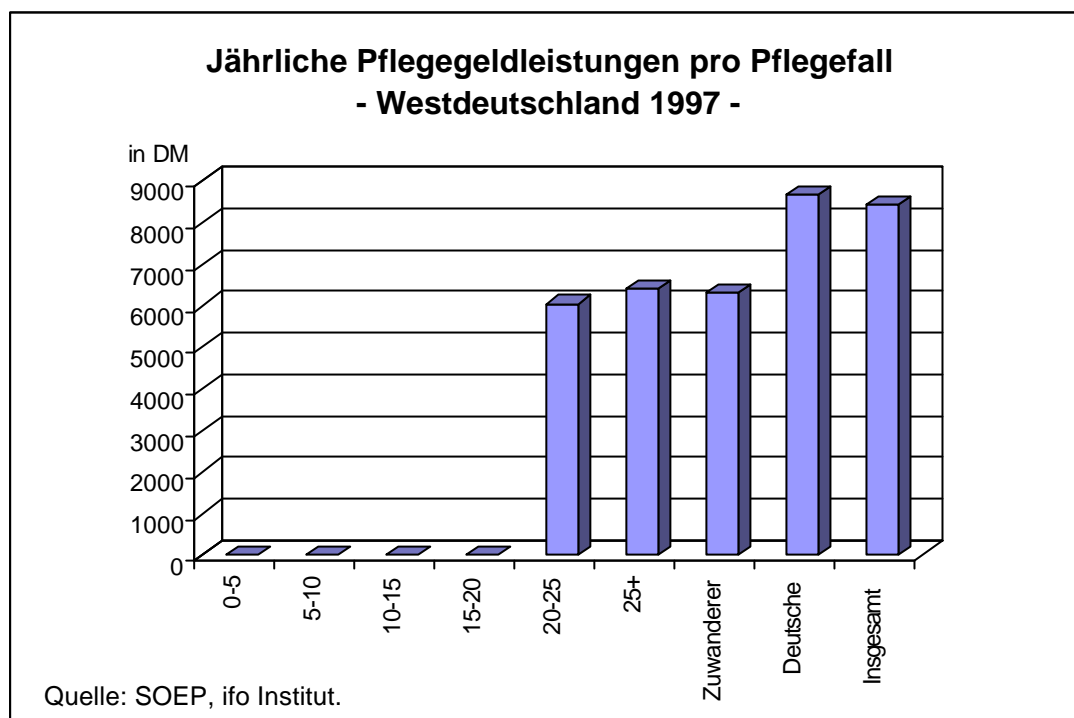
Aufgrund der verfügbaren Daten im SOEP ist lediglich eine Betrachtung der Inanspruchnahme von Pflegegeld- und Pflegesachleistungen möglich. Wie aus Tabelle 4.6 ersichtlich, wurden diese beide Leistungsarten im Jahre 1997 in Deutschland für 63,2% aller Leistungsempfänger erbracht, und die Ausgaben für diese Leistungen beliefen sich auf rund 40% der Gesamtausgaben der sozialen Pflegeversicherung (BMG 1999). Für die weiteren Berechnungen der Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung wurde daher unterstellt, dass die Gesamtausgabenstruktur der sozialen Pflegeversicherung disaggregiert nach Zuwanderern und Deutschen, der Ausgabenstruktur für die Summe der Pflegegeld- und Pflegesachleistungen entspricht. Das Vorgehen wurde auf der Einnahmenseite analog angewendet, d.h.

die Verteilung der Beitragseinnahmen (99% der Gesamteinnahmen) zwischen Zuwanderern und Deutschen wurde auf die Gesamteinnahmen übertragen.

Bilanziert man die Einnahmen und Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1997, so zeigt sich, dass die Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben für in Deutschland Leistungen der Pflegeversicherung beziehende Zuwanderer um rund 2 Mrd. DM höher waren. Gleichzeitig reichten die auf die Deutschen entfallenden Einnahmen nicht aus, um die von Deutschen verursachten Ausgaben zu decken. In der Gruppe der Deutschen ergab sich 1997 ein Defizit von rund 0,6 Mrd. DM. Für diese negative Zahlungsstrombilanz der Deutschen in der sozialen Pflegeversicherung gibt es mehrere Gründe. Erstens haben die Zuwanderer eine wesentlich günstigere Altersstruktur als die Deutschen. Dieses Faktum spielt auch in alle weiteren Begründungen hinein. Zweitens nehmen die Zuwanderer andere Leistungen in Anspruch als die Deutschen, nämlich insbesondere Pflegegeldleistungen aber keine Pflegesachleistungen. Und drittens erhalten Ausländer in der Regel niedrigere Pflegegeldleistungen als Deutsche (Abbildung 4.10), was auf die Eingruppierung der Leistungsempfänger in niedrigere Pflegestufen zurückzuführen sein dürfte.

Die Betrachtung von Bilanzen gegenwärtiger Zahlungsströme führt dazu, dass Einwanderung vielfach als Allheilmittel gegen den drohenden Beitragssatzanstieg in die Sozialversicherung diskutiert wird. Begründet wird diese Argumentation mit der relativen Verjüngung der Bevölkerung durch Zuwanderung und die dadurch zumindest phasenweise zu erreichende Verbesserung der Finanzlage einzelner Sozialversicherungszweige. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass Zuwanderer mit den Sozialversicherungsbeiträgen auch Anwartschaften erwerben, die erst zu einem späteren Zeitpunkt eingelöst werden. Zuwanderung erhöht damit die implizite Staatsschuld der Sozialversicherung und führt daher zu einer zeitlichen Verschiebung der Lasten, soweit die Zuwanderer die Leistungen der Sozialversicherung in gleicher Weise in Anspruch nehmen wie die Inländer.

Abbildung 4.10



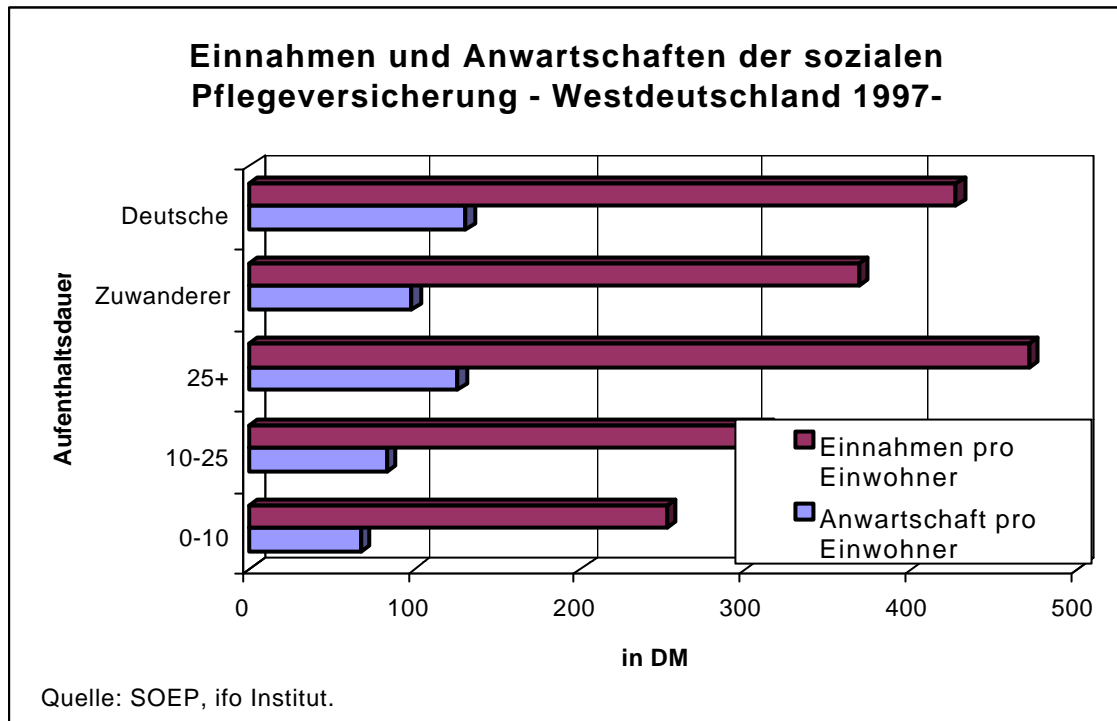
Wie bereits in Abschnitt 4.3 beschrieben, dürfen wegen der großen zeitlichen Distanz zwischen Beitragszahlungen und Leistungsbezug in der sozialen Pflegeversicherung – wie auch in der gesetzlichen Rentenversicherung – nicht gegenwärtige Zahlungsströme bilanziert werden. Statt dessen müssen auf Basis des Konzepts der impliziten Steuer die zukünftigen Anwartschaften der aktiven Mitglieder den Beiträgen gegenübergestellt werden. Problematisch ist die Anwendung des Konzepts der impliziten Steuer im Falle der sozialen Pflegeversicherung allerdings aus zwei Gründen. Erstens liegt der Einführungszeitpunkt der sozialen Pflegeversicherung in Bezug auf das Beobachtungsjahr 1997 lediglich 2 Jahre zurück. Die Tatsache, dass die soziale Pflegeversicherung erst im Jahre 1995 eingeführt wurde, bedeutet, dass zumindest alle Erwerbspersonen und deren Familien, die vor 1975 geboren wurden, Einführungsgewinner bei der sozialen Pflegeversicherung sind. Personen, die 1995 über 20 Jahre alt waren, partizipierten mit der Einführung dieses Sozialversicherungszweiges an den Gewinnen, ohne im selben Maße zu ihrer Finanzierung beitragen zu müssen wie dies Personen tun müssen, die 1975 geboren wurden oder späteren Geburtsjahrgängen angehören. Zweitens ähnelt die soziale Pflegeversicherung hinsichtlich der Logik des Umlageverfahrens

und der damit einhergehenden Umverteilungswirkungen zwischen den Generationen zwar der gesetzlichen Rentenversicherung. Gleichzeitig unterscheidet sie sich jedoch erheblich von der gesetzlichen Rentenversicherung, da ihr nicht das Prinzip der Beitragsäquivalenz, sondern – wie der gesetzlichen Krankenversicherung – das Solidaritätsprinzip zugrunde liegt. Die ohnedies nicht beitragsbezogenen Sachleistungen der sozialen Pflegeversicherung können nicht nur Mitglieder erlangen, die Beiträge entrichten oder entrichtet haben, sondern auch deren Familienangehörige. Gleichwohl werden in der vorliegenden Studie die Gegenwartswerte der Leistungen der sozialen Pflegeversicherung ebenfalls als Sparanteile der Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung operationalisiert.

Eine Abschätzung mit Hilfe des CESifo-Rentenmodells ergibt, dass bei einem Durchschnittsalter der Leistungsempfänger von 78 Jahren der implizite Steuersatz für die soziale Pflegeversicherung im Falle der Zuwanderer 73% und im Falle der Deutschen 69% beträgt, während sich die korrespondierenden Ersparnisanteile auf 27% bzw. 31% belaufen. Entsprechend ergibt sich hinsichtlich der Einnahmen und der impliziten Staatsschuld auf Basis dieser Berechnungen ein anderes Bild als bei der Gegenüberstellung gegenwärtiger Zahlungsströme (Abbildung 4.11). Während die Zuwanderer bei einer durchschnittlichen Beitragszahlung von 364 DM pro Einwohner lediglich eine Anwartschaft im Barwert von 98 DM erwarten können, stellt sich das Verhältnis für die Gruppe der Deutschen günstiger dar. Bei einer durchschnittlichen Beitragszahlung von 421 DM pro Einwohner ergibt sich eine Anwartschaft an die soziale Pflegeversicherung in Höhe von 131 DM.

Zusammenfassend lässt sich für den Sozialversicherungszweig der sozialen Pflegeversicherung also festhalten, dass die Gruppe der Zuwanderer Nettozahler sind, wobei sie in einem höheren Maße zur Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung beiträgt als die Gruppe der Deutschen.

Abbildung 4.11



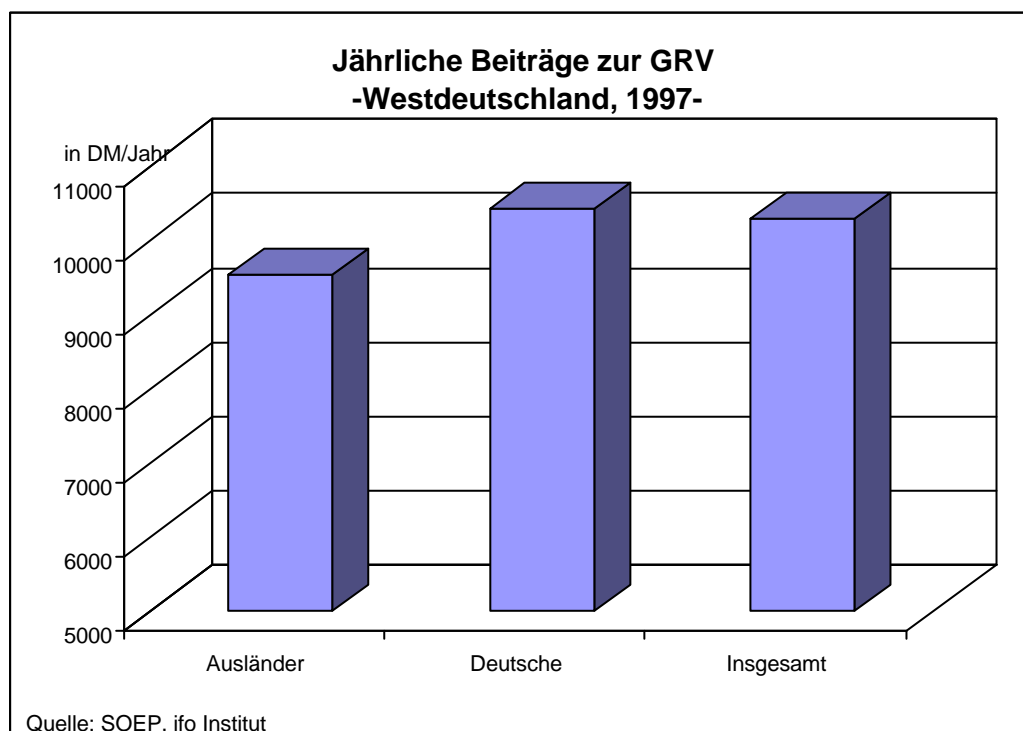
4.4.4 Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Für die gesetzliche Rentenversicherung gilt, dass die Leistungen auf individueller Ebene von den gezahlten Beiträgen abhängig sind. Allerdings fallen auch bei der Rentenversicherung individuelle Beitragszahlungen und Leistungen zeitlich auseinander. Während Beiträge in der Regel während der aktiven Erwerbsphase (20 bis 65 Jahre) entrichtet werden, werden die Leistungen überwiegend im Alter (65+) bezogen. Zwischen der Entrichtung der ersten Beiträge und dem ersten Rentenbezug liegen beim sogenannten Eckrentner 45 Jahre. Mit dem seit den sechziger Jahren verstärkten Neueintritt von Zuwanderern in die deutsche Rentenversicherung flossen dieser zunächst nur Beiträge zu, denen zunächst keine Zahlungen entgegenstanden. Inzwischen beziehen aber auch Zuwanderer auf Grund der von ihnen erworbenen Rentenanwartschaften nach dem Eintreten ins Rentenalter Rentenzahlungen.

Rehfeld (1991) hat für 1989 laufende Beiträge und Renten für Deutsche und Ausländer verglichen. Danach trugen Ausländer mit 12,8 Mrd. DM zum Beitragsvolumen bei und bezogen Renten in Höhe von insgesamt 3,7 Mrd. Die Differenz zwischen Beitragsvolumen und Rentenvolumen der Ausländer von 9,1 Mrd. DM konnte zumindest teilweise für die Finanzierung von Leistungen an Deutsche verwendet werden. Durch die Alterung der Ausländer hat sich ihr Anteil an den Rentnern insgesamt jedoch mittlerweile erhöht.

Die durchschnittliche Beitragshöhe von Deutschen und Zuwanderern ist proportional zu ihrem durchschnittlichen Einkommen. Mit Hilfe der SOEP-Mikrodaten können die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, die jedes rentenversicherte Mitglied 1997 in Westdeutschland entrichtete, berechnet werden (Abbildung 4.12).

Abbildung 4.12



Während die deutschen Beitragszahler 1997 im Durchschnitt 10.600 DM an Beiträgen zur GRV entrichteten, leisteten Zuwanderer rund 9.200 DM. Gleichzeitig erzielen Zuwanderer im Rentenalter im Durchschnitt aber auch weitaus geringere Rentenzahlbeträge (Tabelle 4.8).

Tabelle 4.8

Monatliche Rentenzahlbeträge der GRV in DM, Westdeutschland 1997			
	Ausländer	Deutsche	Insgesamt
Rentenzahlbetrag	1119	1721	1649
Inland	1402	1724	1698
Ausland	602	1084	647

Quelle: SOEP, Berechnungen des ifo Instituts.

Liegen die Beitragszahlungen der ausländischen Beitragszahler bei rund knapp 90% des deutschen Beitragsniveaus, so lag der Rentenzahlbetrag 1997 für ausländische Rentenempfänger lediglich bei 55% des durchschnittlichen Rentenzahlbetrags an Deutsche. Hierfür gibt es unterschiedliche Erklärungen. Zum einen hat sich die Einkommensposition der Ausländer während der letzten 45 Jahre verbessert, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass bei der in dieser Studie verwendeten Zuwandererdefinition auch Ausländer der zweiten Generation berücksichtigt werden. Zum anderen macht sich hinsichtlich des Rentenzahlbetrages bemerkbar, dass Rentenzahlungen, die ins Ausland erfolgen, im Grundsatz nur aus Beitragszeiten im Bundesgebiet ermittelt und – falls mit den Nicht-EU-Herkunftsländern keine gesonderten Sozialversicherungsabkommen bestehen – nur in Höhe von 70% ausbezahlt werden (BMA 1998: 317 f).

Die Statistik des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) zeigt, dass mit rund 65% ein beträchtlicher Anteil der Renten (Vertrags- und Nicht-Vertragsrenten) von Ausländern ins Ausland überwiesen wird (Tabelle 4.9). Darüber hinaus sind die Zahlbeträge der ins Ausland überwiesenen Renten deutlich niedriger als die in Deutschland sowohl an deutsche als auch an ausländische Empfänger ausbezahlten Renten. Betrag der durchschnittliche Rentenzahlbetrag für ausländische Staatsangehörige in Deutschland 1.031 DM, belief er sich im Ausland lediglich auf 442 DM, d.h. auf lediglich rund 40% des in Deutschland ausbezahlten Betrages.

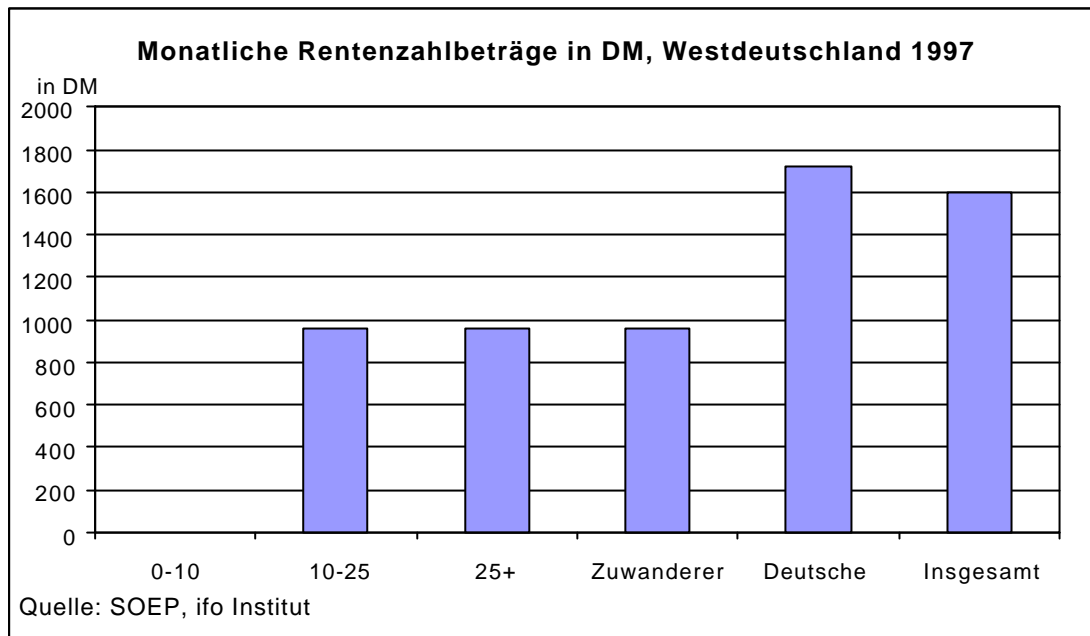
Tabelle 4.9

Durchschnittliche Rentenfälle und –zahlbeträge 1998			
<i>Staatsangehörigkeit der Versicherten</i>	Rentenfälle in %		
	Renten nach SGB VI insgesamt	<i>Davon</i>	
		Ausland	Inland
Deutschland	100.0	0.5	99.5
Ausland	100.0	64.7	35.3
Rentenzahlbeträge in DM			
<i>Staatsangehörigkeit der Versicherten</i>	Renten nach SGB VI insgesamt	<i>Davon</i>	
		Ausland	Inland
Deutschland	1270	800	1272
Ausland	650	442	1031

Quelle: VDR 1998.

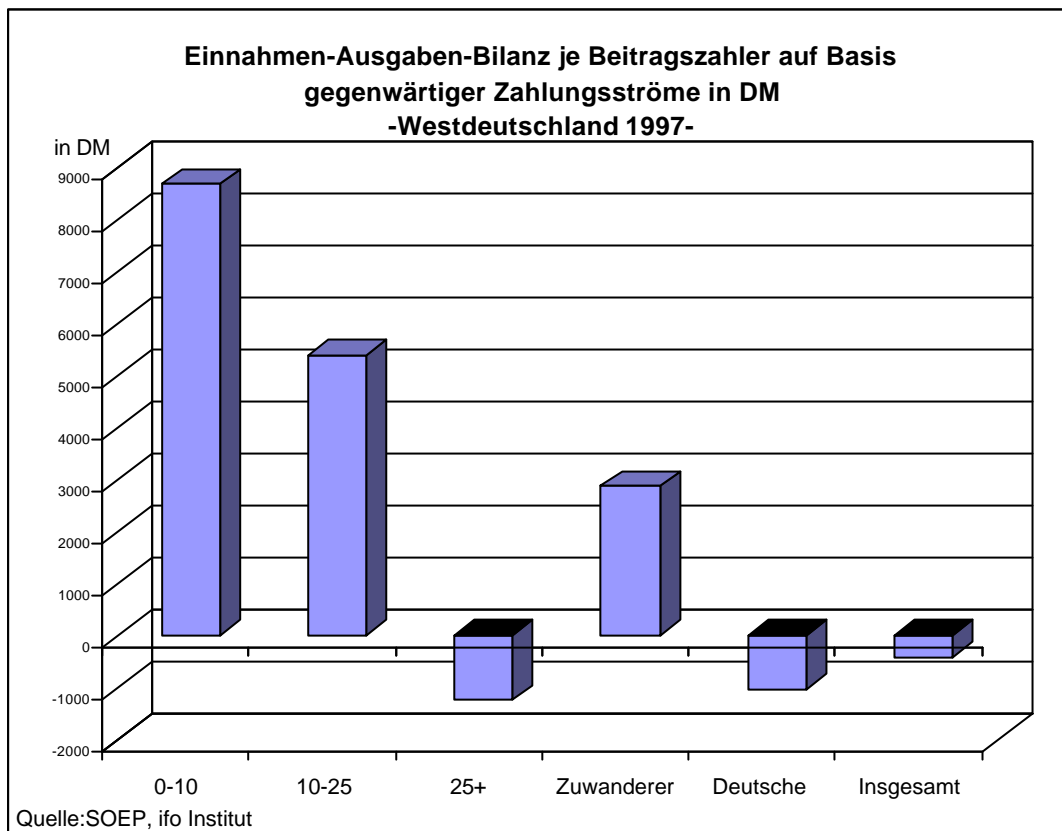
Da mit Hilfe des SOEP lediglich Zahlungen beobachtet werden können, die im Inland erfolgen, müssen die SOEP-Daten mit Hilfe der VDR-Statistik korrigiert werden, um sowohl die inländischen als auch die ausländischen Rentenzahlungen zu berücksichtigen. Auf Basis dieser Schätzungen ergeben sich die in Abbildung 4.13 dargestellten Rentenzahlbeträge für Zuwanderer und Deutsche. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag für Zuwanderer betrug 1997 in Westdeutschland 960 DM, für Deutsche hingegen 1720 DM und ist damit mehr als doppelt so hoch.

Abbildung 4.13



Als nächster Schritt wird die Einnahmen-Ausgabenposition von Zuwanderern und Deutschen ermittelt. Hierzu werden die Gesamteinnahmen der Rentenversicherung durch Beiträge und die Ausgaben für Rentenzahlungen bilanziert. Für die Ausländer ergibt sich auf diese Weise ein Einnahmeüberschuss der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 9,6 Mrd. DM im Jahr 1997, für die Deutschen hingegen ein Defizit in Höhe von 18,4 Mrd. DM. Berechnet man die Einnahmen-Ausgabenposition je Beitragszahler auf der Basis gegenwärtiger Einnahmen und Ausgaben in der Rentenversicherung, so ergibt sich das in Abbildung 4.14 dargestellte Bild.

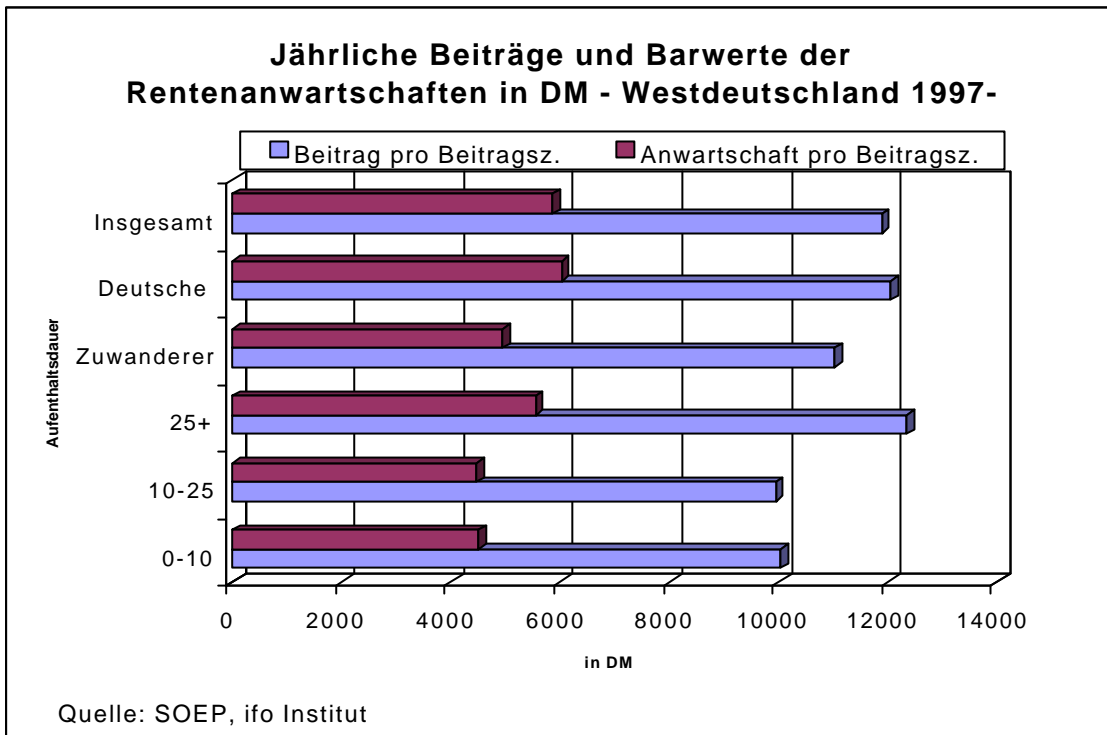
Abbildung 4.14



Demzufolge sind Zuwanderer auf der Basis laufender Zahlungsströme Nettozahler für die gesetzliche Rentenversicherung, Deutsche hingegen Nettoempfänger. Lediglich Zuwanderer, die 25 Jahre und länger in Deutschland sind, empfangen mehr Rentenzahlungen als sie aktuell einbezahlen. Dies ist selbstverständlich auf den Alterseffekt dieser Zuwanderergruppe zurückzuführen.

Da im Mittelpunkt der langfristigen fiskalischen Konsequenzen der Zuwanderung aber nicht die aktuelle Liquiditätslage der Sozialversicherung steht, sondern die Frage, ob Zuwanderer bei ihrer Migrationsentscheidung auch Umverteilungsgewinne der Sozialversicherungssysteme in ihr Wanderungskalkül einbeziehen, müssen den gegenwärtigen Beitragszahlungen der Zuwanderer nicht die aktuellen Zahlungen an bereits verrentete Zuwanderer, sondern ihre eigenen Anwartschaften bzw. Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung gegenübergestellt werden (Abbildung 4.15).

Abbildung 4.15



Die Berechnung der Anwartschaften der Zuwanderer erfolgt mit Hilfe des CESifo-Rentenmodells und auf der Basis des Konzepts der impliziten Steuer (vgl. Abschnitt 4.3). Nach diesen Berechnungen ergibt sich für Deutsche ein Durchschnittswert des Steueranteils der Rentenbeiträge in Höhe von 50% (vgl. Weizsäcker/Thum 1999), während der entsprechende Anteil der Zuwanderer bei rund 55% liegt. Zum einen erhält ein gewisser Anteil der Zuwanderer, die ihre Renten im Ausland beziehen, lediglich 70% des nach der Rentenformel ermittelten Rentenzahlungsbetrags ausbezahlt und zum anderen sind die Beitragsperioden der Zuwanderer in der Regel kürzer als die der Deutschen und liegen bezogen auf die gesamte Erwerbsbiographie zeitlich früher. Zu begründen ist dies damit, dass die zumeist relativ jungen Zuwanderer in Deutschland einige Jahre, aber nicht ihr gesamtes Erwerbsleben verbringen, um dann wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren – und zwar nicht erst bei Inanspruchnahme der Rentenzahlungen. Der größere zeitliche Abstand zwischen Beitragszahlungen und Rentenleistungen bewirkt eine Erhöhung des impliziten Steueranteils. Auch diese Art der Berechnung, die Grundlage der Beurteilung der fiskalischen Konsequenzen der Zuwanderung sein muss, charakterisiert die Gruppe der Zuwanderer im Vergleich zu den Deutschen

als relative „Verlierer“ hinsichtlich der Barwerte ihrer Anwartschaften. Zuwanderer erhalten etwas weniger für jede in die gesetzliche Rentenversicherung einbezahlte D-Mark als Deutsche.

4.4.5 Arbeitslosenversicherung

Die durchschnittliche Beitragshöhe von Deutschen und Zuwanderern in der Arbeitslosenversicherung ist erneut proportional zu ihren durchschnittlichen Einkommen. Gleichzeitig ist auch die Leistungshöhe für Anspruchsberechtigte bei der Arbeitslosenversicherung abhängig von den gezahlten Beiträgen. Wenn Zuwanderer durchschnittlich geringere Beiträge gezahlt haben, müssen damit auch die durchschnittlichen Leistungen für arbeitslose Zuwanderer niedriger sein als für Deutsche. Im Aggregat können sich die Leistungsrelationen allerdings dann verschieben, wenn z.B. unter den arbeitslosen Zuwanderern ein höherer Anteil mit Kindern zu finden ist als unter den Deutschen. Das Arbeitslosengeld beträgt für Empfänger mit mindestens einem Kind im Sinne des Steuerrechts 67 Prozent, bei allen übrigen Leistungsbeziehern 60 Prozent des um die gesetzlichen Abzüge, also Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, verminderten Bruttoarbeitsentgelts, das der Arbeitslose während der letzten 12 Monate vor Entstehung des Anspruchs durchschnittlich erzielt hat.

Tabelle 4.10 zeigt, getrennt nach Zuwanderern und Deutschen, verschiedene Einnahme- und Ausgabengrößen der Arbeitslosenversicherung für das Jahr 1997 in Westdeutschland. Zwar erhalten Zuwanderer mit 1.266 DM im Durchschnitt ein niedrigeres monatliches Arbeitslosengeld als Deutsche (1.305 DM), doch wäre bei gleicher Struktur der Leistungsempfänger ein deutlicheres Gefälle zu erwarten, da die jährlichen Arbeitslosenversicherungsbeiträge zwischen Deutschen und Zuwanderern weiter auseinanderliegen als die Arbeitslosengeldleistungen. Während die Zuwanderer lediglich 90% der durchschnittlichen Jahresbeiträge von Deutschen aufbringen, erhalten sie 97% der durchschnittlichen Leistungen für deutsche Arbeitslosengeldempfänger.

Tabelle 4.10

Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung, Westdeutschland 1997			
	Zuwanderer	Deutsche	Insgesamt
<i>Einnahmen</i>			
Monatliches Arbeitslosengeld in DM ¹⁾	1266	1305	1297
Leistungsempfänger im Jahresdurchschnitt in Mill.	0.2	0.9	1.1
Durchschnittlicher Leistungsempfang in Monaten	6.7	6.2	6.3
<i>Ausgaben</i>			
Jährliche Arbeitslosenversicherungsbeiträge in DM	3155	3486	3438
Beitragszahler in Mill.	2.5	14.9	17.5
¹⁾ Nach Abzug von Kranken-, Renten- und Pflegeversicherungsbeiträgen.			

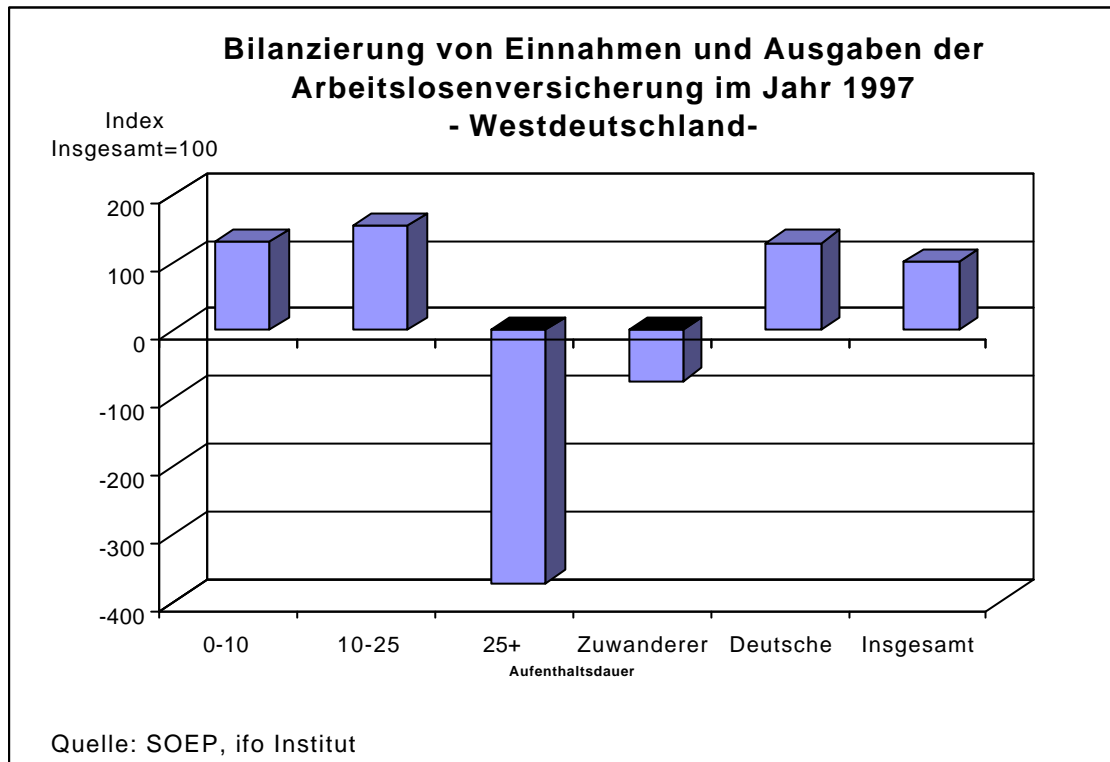
Quelle: SOEP; Berechnungen des ifo Instituts.

Hinsichtlich der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld können ergänzend zwei weitere Maße betrachtet werden: zum einen die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs und zum anderen die Relation von Beitragszahlern und Leistungsempfängern. Bei beiden Maßen zeigt sich, dass die Arbeitsmarktposition sich für Zuwanderer ungünstiger darstellt als für Deutsche. Arbeitslose Zuwanderer beziehen durchschnittlich 6,7 Monate Arbeitslosengeld, deutsche Arbeitslose 6,2 Monate. Und während auf 16 deutsche Beitragszahler ein deutscher Arbeitslosengeldempfänger kommt, kommen auf 12 Beitragszahler aus der Gruppe der Zuwanderer ein Leistungsempfänger.

Eine Bilanzierung gegenwärtiger Zahlungsströme in der Arbeitslosenversicherung erscheint in diesem Fall gerechtfertigt, da es zwischen der Beitragszahlung und dem Leistungsempfang in diesem Sozialversicherungszweig zum einen weitaus geringere intertemporale Verschiebungen gibt und da in diesem Sozialversicherungszweig – anders als bei der gesetzlichen Rentenversicherung oder der sozialen Pflegeversicherung – momentane Beitragszahler nicht die Einführungsgewinne anderer Generationen mittragen müssen. Bei der Bilanzierung der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung je Beitragszahler kann auf Basis der SOEP-Daten lediglich der Bezug von Arbeitslosengeld ermittelt werden. Für die restlichen Leistungen, die von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden (wie z.B. Unterhaltsgeld, ABM, SAM oder Kurzarbeitergeld) wird dieselbe Struktur der

Inanspruchnahme zwischen Zuwanderern und Deutschen unterstellt, wie sie im Falle des Arbeitslosengeldes beobachtet wird.

Abbildung 4.16



Das Ergebnis ist in Abbildung 4.16 in indexierter Form dargestellt. Je Beitragszahler erzielt die Bundesanstalt für Arbeit 1997 in Westdeutschland rund DM 830 (=100) mehr Einnahmen als sie an alle Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung auszahlt. Anders als bei den Deutschen erhalten Leistungsempfänger aus der Gruppe der Zuwanderer jedoch mehr Leistungen als ausländische Beitragszahler an die Arbeitslosenversicherung einzahlen. Differenziert nach der Aufenthaltsdauer der Zuwanderer ist aus Abbildung 4.16 zu ersehen, dass sich die Bilanz für die arbeitslosen Zuwanderer, die höchstens 24 Jahre in Deutschland sind, noch positiv darstellt und erst die Gruppe der Zuwanderer, die 25 Jahre und länger in Deutschland sind, Nettoempfänger der Arbeitslosenversicherung werden. Die positive Bilanz der Zuwanderer mit noch relativ kurzer Aufenthaltsdauer ist zum einen darauf zurückzuführen, dass unter diesen Beitragszahlern ein hoher Anteil von Zuwanderern zu finden ist, der noch keinen Anspruch auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung hat. Zum andern korreliert die Aufenthaltsdauer nach

Jahren stark mit dem Alter der Zuwanderer. D.h. auch in der Gruppe der Zuwanderer sind ältere Arbeitnehmer eher von Arbeitslosigkeit betroffen als jüngere, und sie finden ähnlich wie ältere deutsche Arbeitslose keine Möglichkeit mehr, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu werden.

4.4.6 Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

a) Ausgaben der Gebietskörperschaften

Familienleistungen

Unter dem Begriff der Familienleistungen werden im folgenden Abschnitt steuerfinanzierte Leistungen wie das Kinder- und Erziehungsgeld behandelt. Seit dem 1. Januar 1996 besteht das finanzielle Instrumentarium der Familienpolitik aus zwei Elementen, nämlich dem steuerlichen Familienleistungsausgleich durch den Kinderfreibetrag oder das Kindergeld nach dem X. Abschnitt des Einkommensteuergesetzes oder dem neugefassten Bundeskindergeldgesetz einerseits und dem Erziehungsgeldgesetz nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz andererseits.

- *Kindergeld*

Das Kindergeld ist heute im wesentlichen in das Steuerrecht integriert. Der einkommenssteuerliche Kinderfreibetrag beträgt seit dem 1.1.97 jährlich 6.912,- DM, wobei das Kindergeld monatlich als Steuervergütung gezahlt wird. Nach Ende des Kalenderjahres zieht das Finanzamt im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung den Kinderfreibetrag von dem zu versteuernden Einkommen ab, falls dies günstiger ist als die Kindergeldzahlung, und verrechnet gezahltes Kindergeld.

Grundsätzlich erhält der Kindergeldberechtigte nur für Kinder, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben, Kindergeld. Nach der EWG-Verordnung Nr. 1408/71 sind Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union sind, auch für Kinder mit Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Bundesgebietes, kindergeldberechtigt. Darüber hinaus existieren noch eine Reihe bilateraler Abkommen, die ebenfalls zu einer Kindergeldberechtigung führen. Doch während für die Kinder mit Wohnsitz in der Europäischen Union inländische Kindergeldsätze gelten, be-

trägt das Kindergeld für Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Türkei oder den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien monatlich 10 DM für das erste Kind, 25 DM für das zweite, 60 DM für das dritte und vierte und 70 DM für das fünfte und jedes weitere Kind.

Auf Basis der SOEP-Daten ergibt sich, dass an Zuwanderer, die bis zu 10 Jahre in Deutschland lebten 1,45 Mrd. DM, bei einer Aufenthaltsdauer zwischen 10 und 25 Jahren insgesamt 3,8 Mrd. DM und an Zuwanderer, die 25 Jahre und länger hier lebten, 2,7 Mill. DM Kindergeld ausbezahlt wurde.

Tabelle 4.11

Kindergeldzahlungen nach der Staatsangehörigkeit der Berechtigten			
Berichtsmonat: Dezember 1997			
	Berechtigte	Kinder	Durchschnittliches Kindergeld pro Berechtigter
	in Mill.		DM/Monat
		Deutschland	
Deutsche	7,66	12,63	389
Ausländer	0,91	1,70	451
Insgesamt	8,56	14,33	396
		Früheres Bundesgebiet	
Insgesamt	6,82	11,60	403

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

- *Erziehungsgeld*

Das Bundeserziehungsgeldgesetz gibt seit 1. Januar 1986 Müttern und Vätern von Kindern die Möglichkeit, sich für eine bestimmte Zeit der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder zu widmen und während dieser Zeit Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub erhalten. Bei ab dem 1.1.1993 geborenen Kindern kann für 24 Monate nach der Geburt des Kindes staatliches Erziehungsgeld zum Ausgleich der durch die Nichtausübung von Erwerbstätigkeit entstandenen finanziellen Nachteile bezogen werden. Das Erziehungsgeld beträgt maximal 600,- DM monatlich je Kind. Ab dem siebten Lebensmonat des Kindes wird das Erziehungsgeld gemindert, wenn

das Einkommen des Berechtigten bestimmte Grenzen überschreitet. So erhält ein Ehepaar mit einem Kind nur volles Erziehungsgeld bei einem Einkommen bis zu 29.400 DM.

Die Ausgaben für das Bundes- und Landeserziehungsgeld und beliefen sich 1997 in Westdeutschland auf 5,67 Mrd. DM (Tabelle 4.12). Rund 15% der Erziehungsgeldzahlungen entfielen dabei auf die Gruppe der Zuwanderer.

Tabelle 4.12

Erziehungsgeldbezug und -höhe nach Deutschen und Zuwanderern – Westdeutschland, 1997 –						
	0-10	10-25	25+	Zuwanderer	Deutsche	Insgesamt
Empfänger	35509	20702	18503	74714	523694	598409
Ausgaben in Mrd. DM	0.4	0.2	0.2	0.9	4.8	5.7

Quelle: Statistisches Bundesamt; SOEP; Berechnungen des ifo Instituts.

Existenzsichernde Leistungen

Als existenzsichernde Leistungen werden hier steuerfinanzierte Leistungen wie die Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und das Wohngeld erfasst.

- *Sozialhilfe*

Die Gesamtausgaben der Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen beliefen sich in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1998 auf insgesamt 10,6 Mrd. DM. Obwohl die HLU als Sozialhilfe im engeren Sinne lediglich gut ein Drittel des gesamten Sozialhilfeaufwandes umfasst, steht insbesondere diese im Mittelpunkt der politischen Diskussion um die Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland. 3,2 Mrd. DM an laufender Hilfe zum Lebensunterhalt entfielen auf Bedarfsgemeinschaften mit einem nichtdeutschen Haushaltsvorstand.

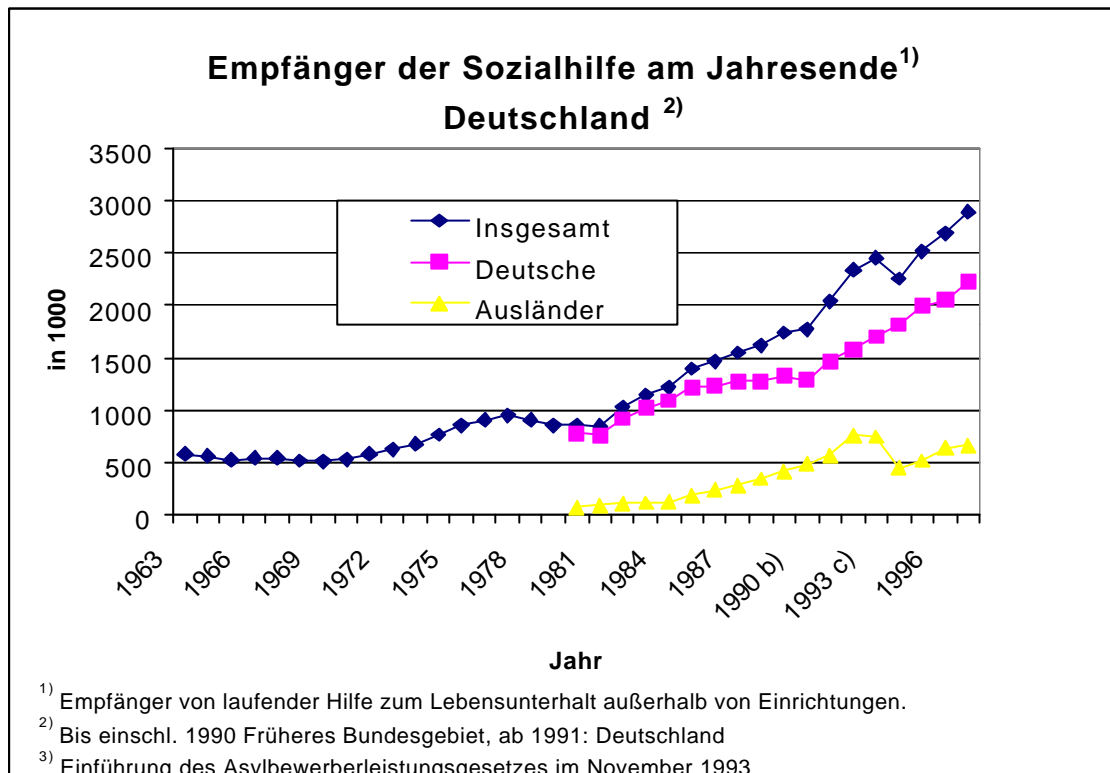
Sozialhilfe hat die Funktion, in Not geratenen Bürgern ohne anderweitige Unterstützung eine der Menschenwürde entsprechende Lebensführung zu ermöglichen. Sie wird bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen nachrangig zur Deckung des individuellen Bedarfs mit dem Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe gewährt. Je nach Art der vorliegenden Notlage unterscheidet man in der Sozialhilfe zwei Haupthilfearten. Personen, die ihren Bedarf an Nahrung, Kleidung, Unterkunft, Hausrat usw. nicht ausreichend decken können, haben Anspruch auf „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU). Darüber hinaus wird in außergewöhnlichen Notsituationen, zum Beispiel bei gesundheitlichen oder sozialen Beeinträchtigungen, „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ gewährt. Als spezielle Hilfe kommen dabei u.a. die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe für Behinderte oder die Krankenhilfe in Frage.

Die Gesamtzahl der Empfänger/innen der HLU außerhalb von Einrichtungen, ist seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) im Juni 1962 deutlich angestiegen. Die zeitliche Entwicklung verlief nicht kontinuierlich (Abbildung 4.17): Während der sechziger Jahre gab es im früheren Bundesgebiet bei nur unwesentlichen Veränderungen rund 0,5 Mill. Empfänger. Mit Beginn der siebziger Jahre setzte dann ein erster Anstieg ein, der bis 1977 andauerte. Anfang der achtziger Jahre folgte eine zweite Anstiegsphase: 1982 gab es erstmals mehr als 1 Mill. Empfänger/innen, im Jahr 1992 wurde dann die 2 Mill.-Marke erreicht. Ursache hierfür war auch die deutsche Wiedervereinigung. Der deutliche Rückgang der Bezieherzahl im Jahr 1994 ist auf die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zurückzuführen, wodurch 1994 rund 450.000 Personen aus dem Sozialhilfebezug herausgefallen sind.

Nach Bevölkerungsgruppen betrachtet, wird die Sozialhilfe unterschiedlich häufig in Anspruch genommen. Mittels der Sozialhilfequote (Anteil der Hilfebezieher an der Bevölkerung bzw. der jeweiligen Bevölkerungsgruppe in %) kann die Sozialhilfe-Inanspruchnahme der einzelnen Bevölkerungsgruppen identifiziert und miteinander verglichen werden. Am Jahresende 1997 hatten ausländische Staatsangehörige mit 9% eine deutlich höhere Sozialhilfequote als Deutsche mit 3%. In absoluten Zahlen bezogen im Jahr 1998 rund 0,66 Mill. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit außerhalb von Einrichtungen in Deutschland Sozialhilfe im engeren Sinn (HLV). Damit ist die Zahl der Ausländer/innen, die Sozialhilfe i.e.S. bezogen haben, von 1985 bis 1998 um mehr als das Dreieinhalbfache angestiegen, die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer/innen im selben Zeit-

raum hingegen lediglich um etwas mehr als das Eineinhalbfache. Bei dieser Betrachtungsweise ist allerdings zu berücksichtigen, dass die seit 1980 separat ausgewiesene Zahl der Sozialhilfe beziehenden Ausländer auch die Asylbewerber umfasste. Gleichwohl lässt das auch nach 1993 nach wie vor steigende Niveau der ausländischen Sozialhilfeempfänger/innen nicht auf eine Trendumkehr schließen.

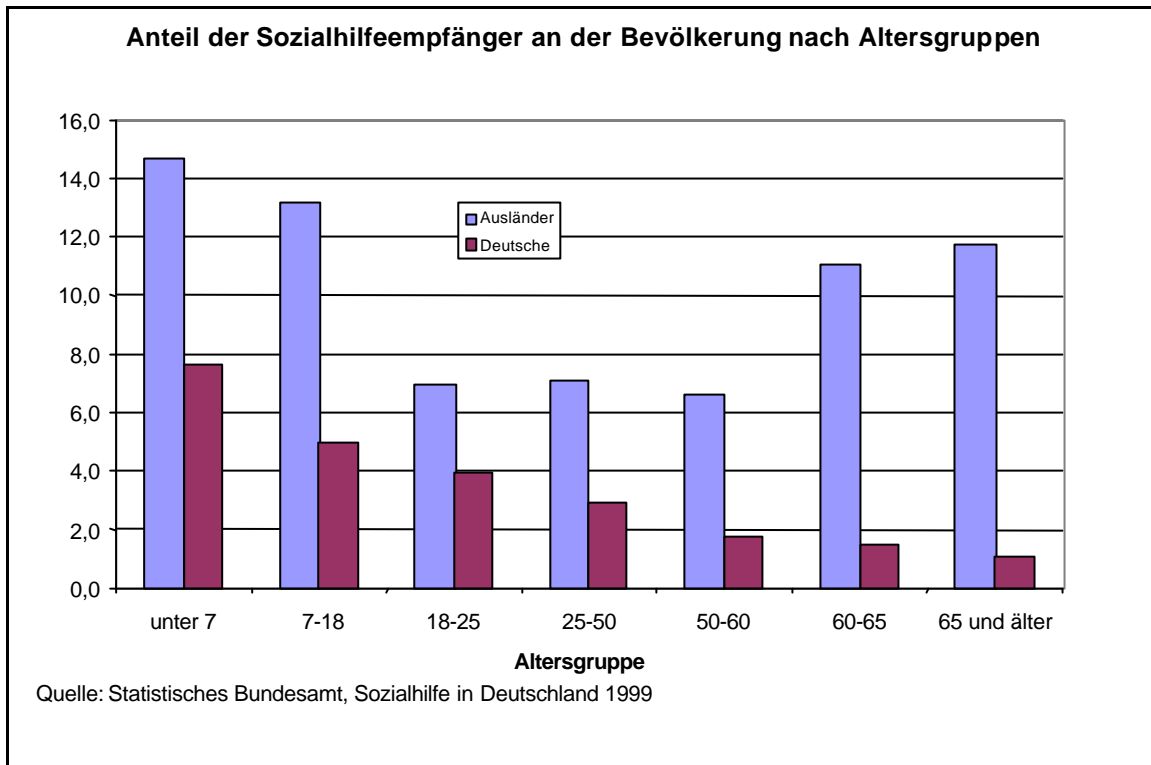
Abbildung 4.17



Nach Altersgruppen aufgeschlüsselt zeigt sich, dass die ausländische Bevölkerung einen U-förmigen Verlauf der Sozialhilfebedürftigkeit aufweist, so dass hohe Bevölkerungsanteile in den unteren und oberen Altersgruppen Sozialhilfe beziehen (Abbildung 4.18). Der Anteil deutscher Sozialhilfebezieher/innen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe ist hingegen am höchsten bei den unter 7-Jährigen und nimmt mit zunehmendem Alter stetig ab. Offensichtlich sind ältere deutsche Menschen in wesentlich geringerem Maße sozialhilfebedürftig als ältere Ausländer. Die Tatsache, dass der Anteil der sozialhilfebeziehenden Ausländer insbesondere

ab dem sechzigsten Lebensjahr deutlich steigt, lässt zunächst eine unzureichende Alterssicherung vermuten. Dies wird jedoch an anderer Stelle noch vertieft geprüft.

Abbildung 4.18



Durchschnittlich hatte 1998 jeder deutsche Haushalt, der Sozialhilfe bezog, einen Nettoanspruch von 752 DM im Monat, ein ausländischer Haushalt hingegen von 933 DM, was vor allem auf den höheren Bruttobedarf zurückzuführen ist, der z.B. durch die Haushaltsgröße beeinflusst wird (Tabelle 4.13). Hinsichtlich des anrechenbaren Einkommens liegen die ausländischen Haushalte mit durchschnittlich 775 DM im Monat rund 50 DM höher als die deutschen Haushalte mit Sozialhilfebezug. Auf die Sozialhilfe werden neben dem erzielten Erwerbseinkommen auch Wohngeld, Kindergeld sowie Arbeitslosengeld/-hilfe angerechnet. Dadurch gelangt bei zunehmender Haushaltsgröße ein geringerer Anteil des Bruttobedarfs zur Auszahlung. Bei ausländischen Haushalten ist dieser Effekt aber nicht ausgeprägt. Zum Jahresende 1998 erhielten insgesamt 2,8 Mill. Personen Sozialhilfe im engeren Sinne. Unter den Empfänger/innen waren 2,2 Mill. Deutsche und 665000 ausländische Staatsangehörige. Davon kamen 10% aus Staaten der Europäischen

Union, 13% waren Asylberechtigte, 2% Bürgerkriegsflüchtlinge und 75% sogenannte sonstige Ausländer.

Tabelle 4.13

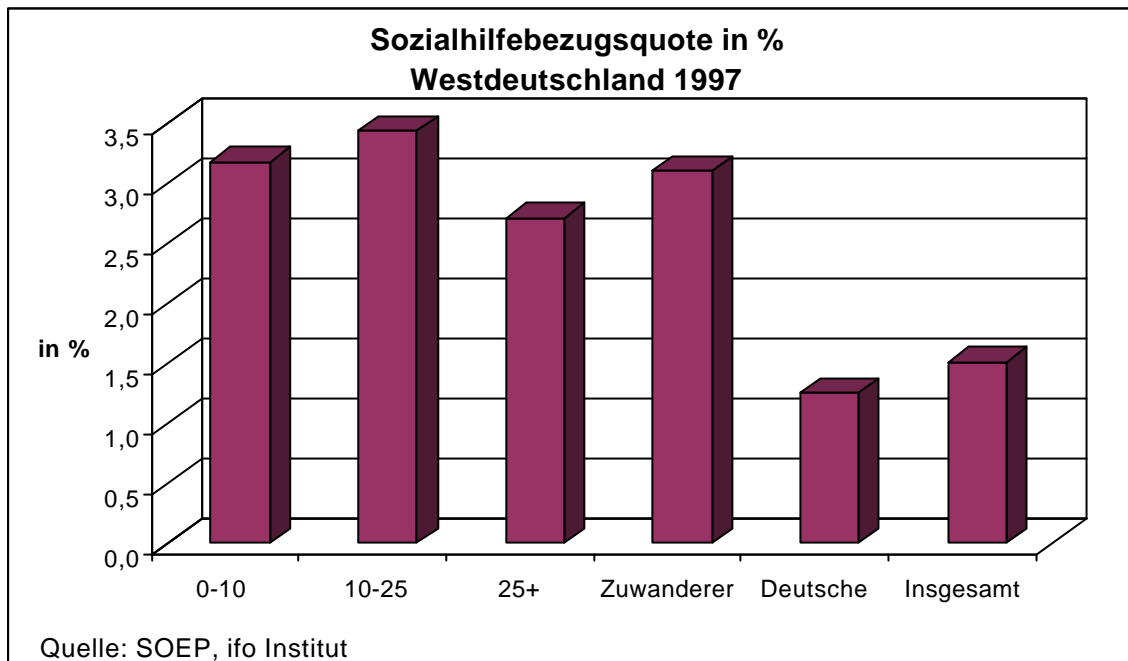
Haushalte von Empfängern von Sozialhilfe i.e.S. am Jahresende 1998¹⁾		
	Deutsche Haushalte ²⁾	Ausländische Haushalte ²⁾
Insgesamt Anzahl	1200062	287588
Veränderung z. Vorjahr in%	-0,2	0,7
<i>Monatlicher Durchschnitt in DM</i>		
Bruttobedarf	1535	1815
davon Bruttokaltmiete	521	610
Angerechnetes Einkommen	797	878
Nettoanspruch	738	937
<i>Anteil am Bruttobedarf in%</i>		
Bruttokaltmiete	33,9	33,6
angerechnetes Einkommen	51,9	48,4
Nettoanspruch	48,1	51,6
<i>Hochgerechnete Jahresausgaben³⁾</i>		
in Mrd. DM	10,6	3,2
in%	76,7	23,3

¹⁾ Empfänger vonlaufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.
²⁾ Ausschlaggebend ist hier die Staatsangehörigkeit des Haushaltsvorstandes.
³⁾ Anzahl der Haushalte (Zeile 1) x Nettoanspruch in DM (Zeile 7) x 12=Hochgerechnetes Jahresergebnis in DM.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe, 1999.

Nach Aufenthaltsgruppen betrachtet zeigen sich stark unterschiedliche Sozialhilfequoten. Zuwanderer weisen mit 3,1% generell eine weitaus höhere Sozialhilfebezugsquote als Deutsche mit 1,3% auf. Besonders hoch ist die Sozialhilfebezugsquote unter den Zuwanderern, die zwischen 10 und 25 Jahre in Deutschland leben (Abbildung 4.19). Der Anteil der Ausgaben für die Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen lag 1997 in Westdeutschland für die Gruppe der Zuwanderer bei rund 28% der Gesamtausgaben.

Abbildung 4.19



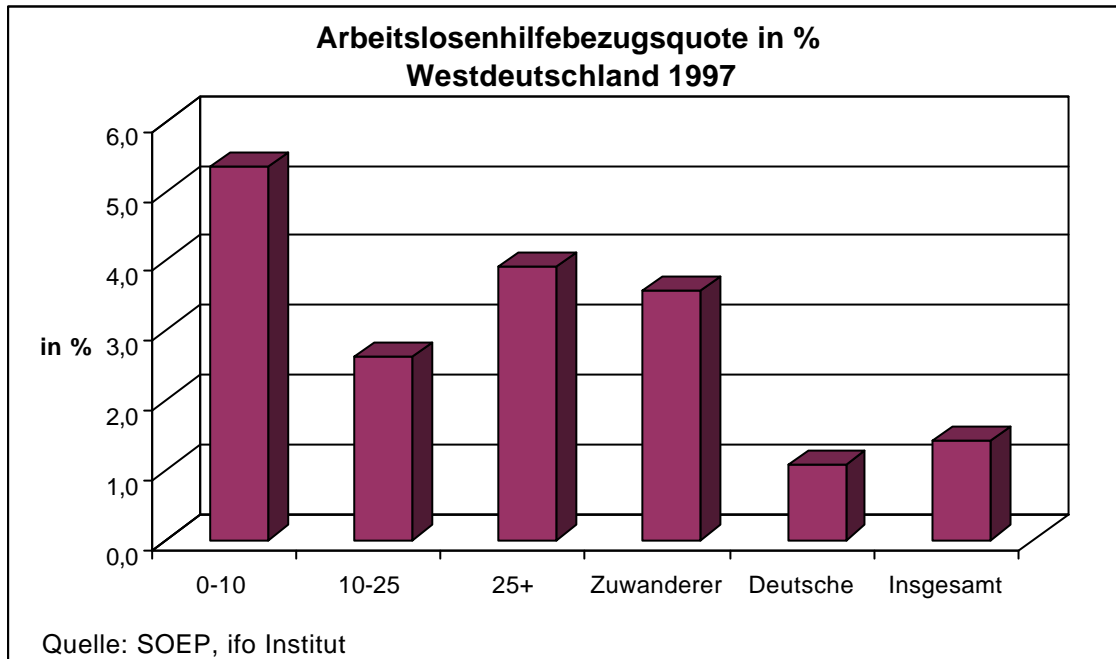
- *Arbeitslosenhilfe*

Die Arbeitslosenhilfe ist eine fürsorgeähnliche, der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld nach Voraussetzungen, Bemessung und Verfahren angenäherte Entgeltersatzleistung, die aus Steuermitteln des Bundes finanziert wird. Ihre wesentlichen Unterschiede zum Arbeitslosengeld bestehen in der Abhängigkeit von der Bedürftigkeit sowie der Höhe und Dauer der Leistungsgewährung. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe beträgt für Arbeitslose mit mindestens einem Kind im Sinne des Steuerrechts 57 Prozent, im übrigen 53 Prozent des für die Bemessung maßgeblichen pauschalierten Nettoarbeitsentgelts (Leistungsentgelts). Die Arbeitslosenhilfe wird im Anschluss an das Arbeitslosengeld zeitlich unbefristet, längstens aber bis zum 65. Lebensjahr des Arbeitslosen gewährt.

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind aufgrund ihres im Durchschnitt relativ niedrigen beruflichen Qualifikationsniveaus und ihrer Konzentration in besonders konjunkturrempfindlichen Wirtschaftszweigen besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Dies spiegelt sich auch in den Arbeitslosenhilfebezugsquoten wider. Während die Deutschen 1997 lediglich eine Bezugsquote

von knapp 1,1% aufweisen, war der entsprechende Anteil bei der Gruppe der Zuwanderer mit 3,6% mehr als dreimal so hoch (Abbildung 4.20).

Abbildung 4.20



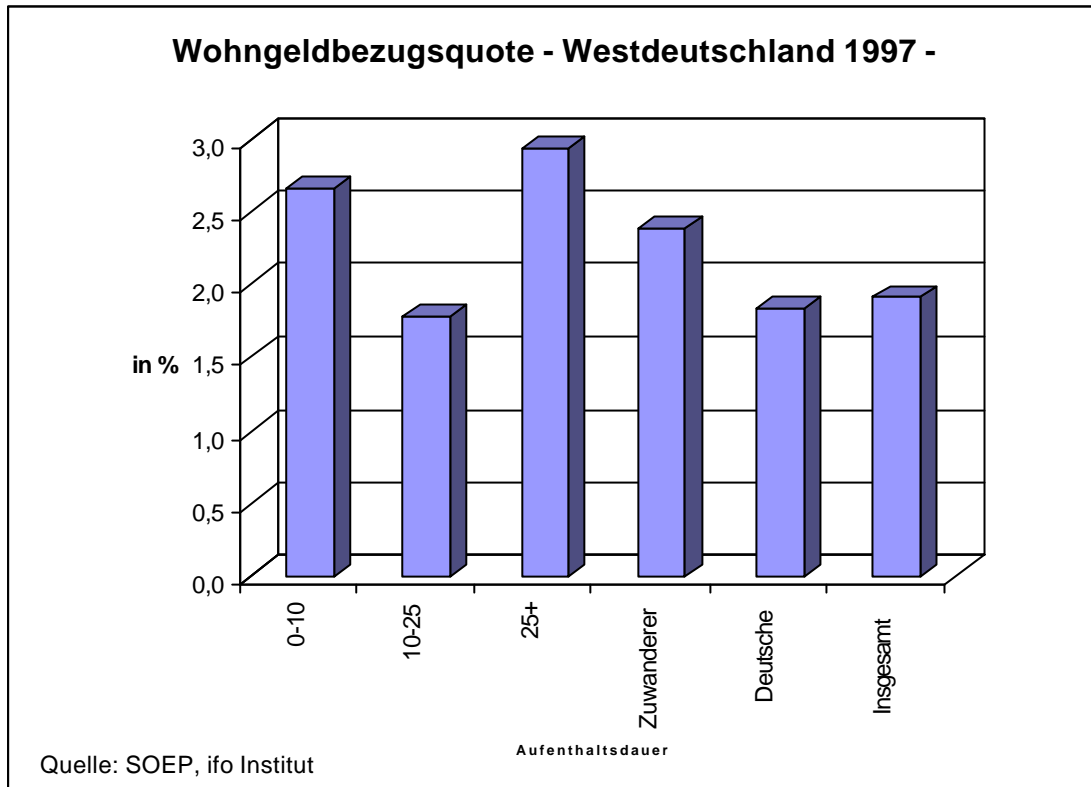
Im Vergleich zu anderen Zuwanderergruppen sind Türken durchschnittlich länger arbeitslos und beziehen überdurchschnittlich lange Arbeitslosengeld (7,8 Monate) und Arbeitslosenhilfe (9,7 Monate). Übertroffen wird die Gruppe der Türken hinsichtlich der Länge des Arbeitslosenhilfebezugs lediglich von den Staatsangehörigen der EU-Ausländer (11,33) und der osteuropäischen Beitrittsländer.

Die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe für Zuwanderer beliefen sich im Jahr 1997 auf knapp 6 Mrd. DM, für Deutsche auf rund 13,6 Mrd. DM.

- *Wohngeld*

Wohngeld ist ein Zuschuss des Staates zu den Wohnkosten. Es soll jeder Familie und jedem alleinstehenden Bürger wirtschaftlich ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen sichern. Wohngeld wird auf Antrag entweder in Form eines Mietzuschusses (bei gemieteten Wohnungen) oder eines sog. Lastenzuschusses (bei Eigentümern von Eigentumswohnungen etc.) gewährt.

Abbildung 4.21



Die Ausgaben für Wohngeld beliefen sich 1997 in Westdeutschland auf rund 5,3 Mrd DM. Zu diesem Zeitpunkt gab es 2,14 Mill. Empfängerhaushalte von Wohngeld. Davon bezogen rund 45% das sogenannte Tabellenwohngeld und 65% ein pauschaliertes Wohngeld (für Sozialhilfeempfänger). Der durchschnittliche Wohngeldbezug je Haushalt betrug 1997 in Westdeutschland 206 DM im Monat.

Da keine amtlichen Angaben über den Bezug von Wohngeld differenziert nach Zuwanderern und Deutschen vorliegen, werden die Relationen beim Wohngeldbezug wiederum mit Hilfe des SOEP ermittelt. Abbildung 4.21 zeigt die Wohngeldbezugsquoten pro Einwohner. Während die Gruppe der Deutschen eine Wohngeldbezugsquote von 1,8% aufweist, liegt die entsprechende Quote der Zuwanderer bei 2,4%. Besonders hohe Bezugsquoten weisen darüber hinaus Zuwanderer auf, die entweder zum Beobachtungszeitpunkt höchstens 10 Jahre in Deutschland lebten oder aber 25 Jahre und länger. Insgesamt entfällt rund ein Fünftel der Wohngeldausgaben auf die Gruppe der Zuwanderer.

- *Sonstige staatliche Leistungen und Bereitstellung öffentlicher Güter*

Zu den Leistungen, die Zuwanderer und Deutsche aus den bisher dargestellten Zweigen der Sozialversicherung sowie durch steuerfinanzierte Leistungen wie Kinder-, Erziehungs-, Wohngeld, Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe empfangen, muss im Rahmen einer vollständigen „fiskalischen Bilanz“ der Gegenwart von weiteren staatlichen Leistungen berücksichtigt werden, für die keine (kostendeckenden) Gebühren erhoben werden und die der Wohnbevölkerung und/oder den Beschäftigten zugute kommen.

Wie bereits in Abschnitt 4.1 erläutert, können diese weiteren Leistungen (im Folgenden als öffentliche Güter bezeichnet) ebenfalls einen Wanderungsanreiz ausüben, soweit sie nicht-äquivalent refinanziert werden und daher redistributive Effekte des Steuersystems zum Tragen kommen. Empirisch werden diese staatlichen Leistungen als Restgröße der Ausgaben der Gebietskörperschaften, abzüglich der explizit nach Inanspruchnahme berechneten steuerfinanzierten Ausgaben (Kinder-, Erziehungs-, Wohngeld, Sozial- und Arbeitslosenhilfe) ermittelt. Die Summe der sonstigen staatlichen Leistungen umfasst demnach folgende Leistungen, gemessen an den jeweiligen Ausgaben der Gebietskörperschaften:

- Monetäre Sozialleistungen wie Sozialmieten, Eigenheimzulagen, Sparszulagen, Ausbildungsbeihilfen und einige sonstige Leistungen,
- Subventionen,
- Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers (ohne Transfers innerhalb des Staatssektors),
- Bruttoinvestitionen des Staates,
- Vorleistungen,
- Arbeitnehmerentgelte,
- geleistete Produktionsabgaben.

Gemessen wird der Gegenwart aller dieser nicht unmittelbar zurechenbaren staatlichen Realleistungen hier in Form der durchschnittlichen Kosten – pro Kopf der Wohnbevölkerung. Zum einen ist ein kostenorientierter Ansatz notwendig, da Marktpreise für öffentlich angebotenen Güter in der Regel fehlen. Zum anderen ist die einfache Berechnung von Pro-Kopf-Größen auch dadurch zu rechtfertigen,

dass die Grenz(-ballungs-)kosten der Nutzung öffentlicher Güter unter bestimmten, nur wenig vereinfachenden Annahmen exakt den Durchschnittskosten der Produktion öffentlicher Güter entsprechen. Vorausgesetzt ist dabei lediglich, dass der Staat bei der Produktion dieser Güter Skaleneffekte optimal nutzen kann (und daher zugleich die Durchschnittskosten minimiert).¹³ Für den Fall, dass keine monopsonistische Einwanderungspolitik vorliegt, so dass der Reservationslohn der Zuwanderer exogen gegeben ist, kann dies formal gezeigt werden.¹⁴

Das Volumen der sonstigen staatlichen Leistung lag 1997 in Westdeutschland bei rund 682 Mrd. DM. Pro Einwohner fielen in diesem Jahr demnach „Kosten“ in Höhe von 10.228 DM an. Dieser Wert wird für die gesamte Wohnbevölkerung Westdeutschlands angesetzt, ohne nach effektiver Inanspruchnahme der sonstigen staatlichen Leistungen weiter zu differenzieren, da hierfür keine Datengrundlage zur Verfügung steht.

b) Einnahmen der Gebietskörperschaften

Die bedeutendste Einnahmequelle der Gebietskörperschaften sind die Steuern. Der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen betrug 1997 über 80%. Auf Basis des SOEP und des dazugehörigen Steuersimulationsprogramms können die individuellen Einkommenssteuerzahlungen von Zuwanderern und Deutschen ermittelt werden. Zusätzlich werden mit Hilfe von Berechnungen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchstichprobe, die Informationen zur durchschnittlichen Mehrwertsteuerbelastung der Haushalte liefern, die Mehrwertsteuerzahlungen für Deutsche und Zuwanderer berechnet. Nach den Berechnungen von Bedau et al. (1998) betrug die durchschnittliche monatliche Belastung aller Haushalte durch die

¹³ Für Güter, die auf der Ebene untergeordneter Gebietskörperschaften angeboten werden, kann dies als gegeben unterstellt werden, wenn der Zuschnitt dieser Einheiten ökonomischen Überlegungen folgt. Bei zentral angebotenen Gütern ist es dagegen möglich, dass auch der Zentralstaat für eine optimale Betriebsgröße noch zu klein ist.

¹⁴ Ein großer Teil der Kosten der öffentlichen Infrastruktur scheint in den Statistiken unter dem Begriff des (laufenden) Staatskonsums allerdings nicht auf, da die periodisierten ökonomischen Kapitalkosten in der Rechnung fehlen. Um diese Kosten und damit indirekt die periodischen Grenzballungskosten voll zu erfassen, müsste man zu den laufenden Ausgaben für öffentlichen Gütern noch das Produkt aus realem Marktzinssatz und dem Wert der Infrastruktur hinzurechnen. Selbst nach der Durchführung einer solchen Berechnung hätte man die Ballungskosten jedoch noch nicht voll erfasst, weil die frei verfügbare Natur, deren Nutzungsqualität für die Länder abnimmt, noch nicht berücksichtigt ist.

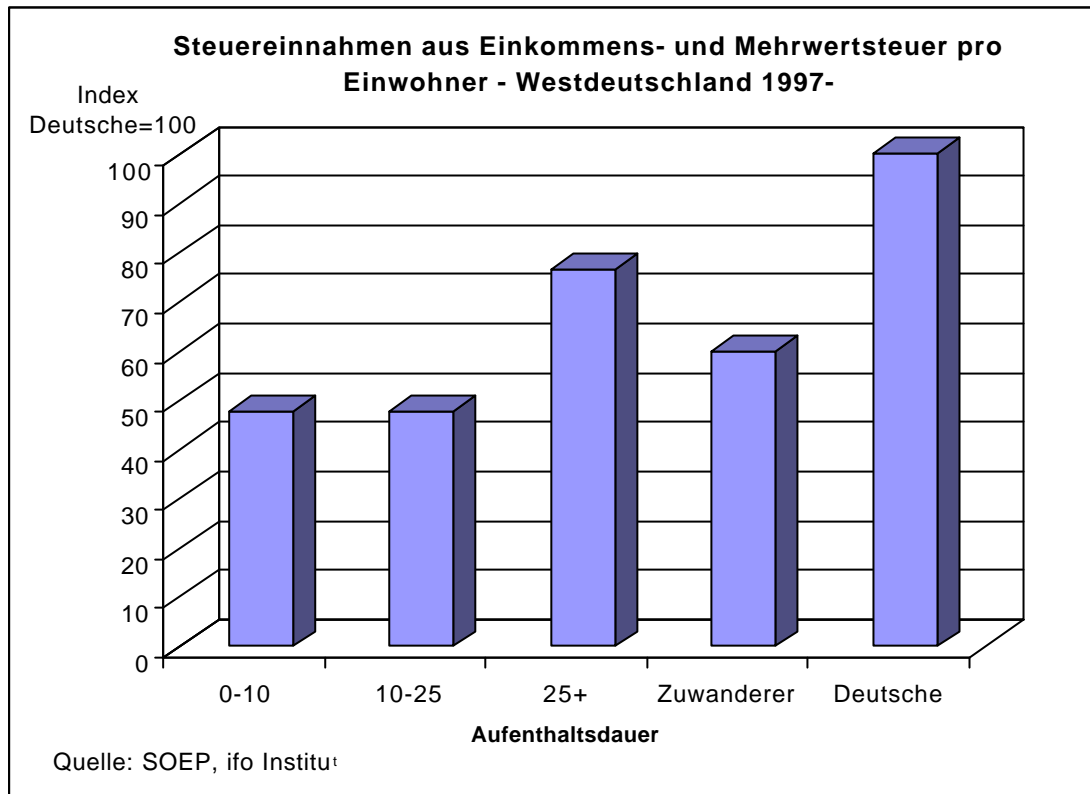
Mehrwertsteuer auf der Basis des Jahres 1997 – bei 15% als Normalsatz – in Westdeutschland rund 390 DM.¹⁵ Dieses Resultat entspricht 8,1% des verfügbaren Einkommens und wurde hier, kombiniert mit den Einkommensdaten des sozioökonomischen Panels, zugrunde gelegt. Insgesamt decken die Einkommens- und Mehrwertsteuereinnahmen fast 70% der Steuereinnahmen in Westdeutschland ab, so dass hier ein erheblicher Anteil der Steuereinnahmen auf Mikroebene und damit differenziert nach Zuwanderern und Deutschen bestimmt werden kann.

Abbildung 4.22 reflektiert nochmals die Einkommensposition von Zuwanderern und Deutschen. Vergleicht man die jährlichen Einkommen- und Mehrwertsteuerzahlungen zwischen Deutschen und Zuwanderern, so bezahlen Deutsche pro Kopf wesentlich mehr Steuern als Zuwanderer. Dies ist selbstverständlich auf die niedrigeren Erwerbseinkommen und die höhere Kinderzahl von Zuwandererhaushalten zurückzuführen. Differenziert nach der Aufenthaltsdauer polarisieren sich bei den Zuwanderern zwei Gruppen. Die Gruppe der Zuwanderer, die länger als 25 Jahre in Deutschland lebt, und die Gruppe mit einer kürzeren Aufenthaltsdauer. Doch selbst die Zuwanderer, die länger als 25 Jahre in Deutschland leben, zahlen pro Kopf lediglich knapp vier Fünftel der Steuern, die Deutsche aufbringen.

Ausgehend von der in Abbildung 4.22 dargestellten Struktur der Steuereinnahmen aus Einkommen- und Mehrwertsteuer wurde des weiteren unterstellt, dass die restlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften sich analog zwischen Zuwanderern und Deutschen verteilen. Von den 1997 angefallenen Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften in Westdeutschland in Höhe von 775,3 Mrd. DM entfallen dann rund 70 Mrd. DM auf die Gruppe der Zuwanderer.

¹⁵ Differenziert nach der Höhe der Einkommen ist festzustellen, dass die Mehrwertsteuer regressiv wirkt, was im wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass die privaten Haushalte mit steigendem Einkommen eine höhere Sparquote aufweisen.

Abbildung 4.22



4.5 Fiskalische Bilanz: Gegenüberstellung der Leistungen und Finanzierungsbeiträge von Zuwanderern

Eine Saldierung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand für die Gruppe der Zuwanderer soll schließlich Auskunft darüber geben, ob das fiskalische System Deutschlands neben den sonstigen Wanderungsanreizen eine zusätzliche Magnetwirkung für Zuwanderer entfaltet. Der Saldo zwischen bezogenen Sozialleistungen und erbrachten Finanzierungsbeiträgen wird als Migrationsprämie interpretiert. Ist diese positiv, sind Zuwanderer Nettoempfänger sozialer Leistungen, d.h. es kommt zu einer Umverteilung von Einheimischen zugunsten von Zuwanderern, und unter allokatonspolitischen Gesichtspunkten kann es zu einer Verzerrung der Wanderungsentscheidungen und zu einem überhöhten Wandervolumen kommen.

Wie bereits in Abschnitt 4.4.3 zur methodischen Vorgehensweise ausgeführt, werden zur quantitativen Bestimmung der Migrationsprämie die Gegenwartswerte der von Zuwanderern bezogenen Leistungen der öffentlichen Hand mit den von ihnen erbrachten Finanzierungsbeiträgen aus Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträgen saldiert. Tabelle 4.14 stellt die Ergebnisse in zusammengefasster Form dar.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei den vorliegenden Berechnungen ausschließlich die direkten Effekte der Auswirkung von Zuwanderern auf die Sozialversicherungssysteme und die öffentlichen Haushalte eingegangen sind. Indirekte Effekte der Zuwanderung, die aus dem Wirtschaftswachstum, der Lohnentwicklung und ihren Auswirkungen innerhalb des jeweiligen Steuersystems etc. resultieren und in entgegengesetzter Richtung wirken können, werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt.

Die direkten Auswirkung von Zuwanderern auf das Sozialsystem stellen sich 1997 in Westdeutschland so dar, dass Zuwanderer Nettoempfänger staatlicher Leistungen waren. Die Leistungen, die sie von der öffentlichen Hand in Anspruch nahmen, überstiegen ihre Finanzierungsbeiträge. Im Jahr 1997 betrug diese Migrationsprämie auf der Basis direkter Effekte der Zuwanderer rund 1.400 DM pro Kopf. Allerdings unterscheidet sich die fiskalische Bilanz deutlich hinsichtlich der Aufenthaltsdauer der Zuwanderer. So erhalten Zuwanderer, die bislang höchstens 10 Jahre in Deutschland lebten, eine Prämie in Höhe von rund 4.600 DM pro Kopf und Jahr, Zuwanderer mit einer Aufenthaltsdauer von 10 bis höchsten 25 Jahre erzielen nur noch einen knapp halb so hohen Überschuss. Zuwanderer, die 25 Jahre und länger in Deutschland leben, weisen sogar eine positive Bilanz in Höhe von rund 1.700 DM pro Kopf auf. Die direkten Effekte der Zuwanderung auf die öffentlichen Haushalte weisen damit ein zeitliches Profil auf, dass eine Integration der Zuwanderer in Deutschland erkennen lässt, die nach 25 Jahren nahezu abgeschlossen ist. Nicht zuletzt die Partizipationsmöglichkeiten und die Angebote des deutschen Sozialsystems dürften hierzu im Übrigen einen erheblichen Beitrag geleistet haben.

Tabelle 4.14

Direkte fiskalische Auswirkungen der Zuwanderung pro Zuwanderer¹⁾				
– Westdeutschland 1997 –				
	Zuwanderer ²⁾			
	Aufenthaltsdauer			Insgesamt
	0-10	10-25	25+	
	– in DM –			
Einnahmenseite				
Einnahmen GKV	1.817	2.237	3.792	2.773
Einnahmen GRV	4.053	4.731	6.330	5.290
Einnahmen SPV	252	311	470	368
Einnahmen Arbeitslosenv.	701	1.091	1.393	1.157
Steuereinnahmen	6.044	6.046	9.687	7.576
Einnahmen insgesamt	12.866	14.415	21.672	17.164
Ausgabenseite				
GKV	2.970	2.321	3.696	3.018
Implizite Schuld der GRV ³⁾	1.362	1.590	2.128	1.778
Implizite Schuld der SPV ³⁾	67	83	126	98
Ausgaben Arbeitslosenv.	452	667	2.408	1.353
Steuerfinanz. Transfers u. Leistungen ⁴⁾	12.646	12.358	11.644	12.337
Ausgaben insgesamt	17.498	17.019	20.001	18.584
Bilanz				
GKV	-1.154	-84	96	-245
GRV	2.691	3.141	4.202	3.512
SPV	185	228	344	269
Arbeitslosenversicherung	249	424	-1.015	-196
Steuerfinanz. Transfers u. Leistungen	-6.602	-6.312	-1.957	-4.760
Gesamtbilanz	-4.631	-2.603	1.670	-1.419
1) Die Zahlen der vorliegenden Tabelle spiegeln ausschließlich die relative Position derjenigen Zuwanderer wider, die sich im Jahr 1997 in Westdeutschland befanden. Eine direkte Übertragung auf die zu erwartenden Zuwanderer aus den osteuropäischen Ländern ist nicht zulässig, da sich die Struktur zukünftiger Einwanderungskohorten von der des Zuwandererbestandes 1997 unterscheiden dürfte.				
2) Zuwanderer umfassen in Deutschland lebende Personen mit nicht-deutscher Nationalität, aber auch in Deutschland eingebürgerte Personen und Personen mit Müttern nicht-deutscher Nationalität ohne die Gruppe der Aus- und Übersiedler.				
3) Die Berechnung der GRV- und Pflegeausgaben erfolgt nach dem Konzept der Impliziten Steuer.				
4) Leistungen der Gebietskörperschaften an private Haushalte und Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Güter.				

Quelle: SOEP; Berechnungen des ifo Instituts.

4.6 Änderungen beim Zugang von Zuwanderern zu Leistungen der sozialen Sicherung

Wenn Zuwanderer innerhalb der fiskalischen Systeme möglicher Zielländer per saldo zunächst typischerweise Leistungsempfänger sind, entsteht ein zusätzlicher Migrationsanreiz. Während die vom reinen Lohngefälle geleiteten Wanderungen durchaus wohlfahrtssteigernd wirken, kann dies – wie in Abschnitt 4.1 gezeigt wurde – zu einem überhöhten Wanderungsvolumen führen und darüber hinaus auch ungünstige Selektionseffekte für die Struktur der Wanderungen auslösen. Um ihre fiskalischen Systeme finanzierbar zu halten, können die Zielländer daher gezwungen sein, die bisherige Umverteilung auf nationaler Ebene zu reduzieren. Langfristig entsteht das Risiko, dass sozialstaatliche Elemente der nationalen Wirtschafts- und Finanzordnungen im internationalen Systemwettbewerb untergehen, weil einzelne Staaten versuchen, potentielle Netto-Empfänger von Umverteilungsmaßnahmen abzuschrecken (und einkommensstärkere Individuen durch geringere Belastungen anzuziehen). Um die westeuropäischen Sozialstaaten bisheriger Prägung im Kern intakt zu erhalten, sollten im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb einer nach Mittel- und Osteuropa erweiterten EU daher auch die Prinzipien und Regelungen zur Koordinierung der nationalen Sozialsysteme überdacht werden.

Die möglichen Fehlanreize für Migranten, die durch staatlich angebotene Güter und Sozialleistungen ausgelöst werden, bei deren Gewährung oder Refinanzierung Umverteilungselemente im Spiel sind, ließen sich effektiv zum Verschwinden bringen, wenn diese Systeme zumindest vorübergehend gemäß dem sogenannten „Herkunftsland-“ oder „Nationalitätsprinzip“ ausgestaltet werden könnten (Sinn 1990),¹⁶ bis sich die fiskalische Nettobilanz der Zuwandernden weitgehend ausgleicht. Analog dem Wohnsitzlandprinzip bei der Besteuerung von Kapitaleinkommen sorgt die Befolgung dieses Prinzips dafür, dass sich Wanderungsentscheidungen nach dem Verhältnis von Bruttolöhnen (abzüglich eventueller Wanderungskosten) und damit nach der tatsächlichen Produktivität einer Erwerbstätigkeit im In- oder Ausland richten. Aus ökonomischer Sicht ist es dabei wenig bedeut-

¹⁶ Dem Wortsinn nach besagen Herkunftslandprinzip und Nationalitätenprinzip („nationality principle“) nicht exakt dasselbe. Nimmt man jedoch gewisse Beschränkungen der Wahl einer Nationalität durch die Betroffenen oder entsprechende Modalitäten der Einbürgerung durch ein „neues Herkunftsland“ hinzu, so werden beide Prinzipien äquivalent.

sam, ob eine solche Lösung so ausgelegt wird, dass die davon erfassten Leistungen *nach den Bestimmungen des Herkunftslandes* von Migranten oder sogar *durch das Herkunftsland selbst* gewährt werden sollen – während sich in administrativer Hinsicht sehr wohl Unterschiede dieser beiden Varianten ergeben. Der verzögerte Übergang zur vollen sozialstaatlichen Zuständigkeit des Ziellandes sorgt in jedem Fall für einen effizienten Einsatz des Faktors Arbeit in internationaler Perspektive. Gleichzeitig lässt sie den einzelnen Volkswirtschaften Raum, bei der Verteilungspolitik unterschiedliche Ziele zu verfolgen und unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten und Grade der Umverteilung zu realisieren.¹⁷

Beschränkungen beim sofortigen, vollen Zugang zu Sozialleistungen im Einwanderungsland sind in der ökonomischen Literatur verschiedentlich aufgegriffen und als Leitidee für die EU-weite Abstimmung sozialer Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten diskutiert worden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 1994: Ziffern 97 und 100; Kolmar 1998; 1999). Angesichts der engen Verbindung, die im EU-Recht von Anfang an zwischen den Bestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur Koordinierung nationaler Sozialsysteme gesehen wird, würden solche Regelungen erhebliche Änderungen des bisherigen EU-Rechtsrahmens erfordern. Zu beachten ist aber beispielsweise, dass die europarechtlichen Bestimmungen zur Freizügigkeit von *Nicht*-Arbeitnehmern derzeit einen weitgehenden Ausschluss von Sozialleistungen im Zielland vorsehen, soweit es um die Wanderung von Personen geht, die im Zielland keine Arbeit aufnehmen oder – nachweislich und befristet – suchen wollen bzw. die nicht enge Familienangehörige eines Arbeitnehmers in diesem Sinne sind (vgl. Abschnitt 3.1.1).¹⁸ Die Frage ist, ob und in welchem Umfang ähnliche Beschränkungen auch auf die Wanderung von Erwerbstätigen angewendet werden sollten und angewendet werden können.

¹⁷ Es sei darauf hingewiesen, dass sowohl die Probleme der Verzerrung von Wanderungsentscheidungen als auch die hier zu diskutierende Lösungsmöglichkeit unverändert bleiben, wenn man staatliche Umverteilung nicht in erster Linie als bedarfsorientierten Eingriff in unerwünschte Marktergebnisse, sondern als Ergebnis einer allgemeinen, effizienzsteigernden Versicherung von Risiken hinsichtlich des Lebenseinkommens interpretiert, die durch Märkte nicht oder nicht vollständig angeboten werden kann.

¹⁸ Freizügigkeit aller anderen EU-Bürger setzt voraus, dass sie ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt und eine Krankenversicherung nachweisen. Abgesehen von eventuellen Überbrückungszahlungen und Maßnahmen der „Leistungsaushilfe“ im Bereich der Krankenversicherung ist ein Zugang zu Sozialleistungen im Einwanderungsland – beispielsweise ein dauerhafter Bezug von Sozialhilfe und Wohngeld – für solche Personen daher ausgeschlossen.

In den Abschnitten 4.2 bis 4.5 wurde im Rahmen der verfügbaren Informationen ermittelt, welches Verhältnis von Finanzierungsbeiträgen und staatlichen Leistungen sich im Falle eines durchschnittlichen Zuwanderers nach Deutschland ergibt. Es zeigte sich, dass diese „fiskalische Bilanz“ für die bisherigen Migranten im Durchschnitt eine Nettoempfängerposition ausweist, die bei kürzerer Aufenthaltsdauer tendenziell stärker ausgeprägt ist und bei geringeren Einkommen zukünftiger Zuwanderer generell auch noch höher ausfallen kann. Das Problem zusätzlicher Wanderungsanreize, die aus der vollen Einbeziehung von Migranten in das Steuer- und Transfersystem des Ziellandes – einschließlich der dort angebotenen öffentlichen Güter – resultieren, stellt sich gemeinhin so dar, dass die Migranten unterdurchschnittlich qualifiziert sind oder nach der Wanderung zumindest vorübergehend unter ihrer formalen Qualifikation beschäftigt sind. Sie beziehen daher ein entsprechend niedriges Erwerbseinkommen und entrichten im Rahmen üblicher Abgabensysteme vergleichsweise niedrige Steuern und Sozialbeiträge. Diesen Finanzierungsbeiträgen stehen alle steuerfinanzierten Ausgaben und alle Sozialversicherungsleistungen des Ziellandes gegenüber, an denen die Migranten partizipieren.

Um die künstlichen Wanderungsanreize im Fiskalsystem des Staates zu eliminieren, braucht man Zugangsbeschränkungen bei weitem nicht auf alle Leistungen des Staates anzuwenden. Das wäre schon deshalb nicht möglich, weil die Nutzung öffentlicher Güter ex definitione nicht so beschränkt werden kann, dass ein Migrant sie nach den Bestimmungen seines Herkunftslandes oder sogar vom Herkunftsland selbst empfängt.¹⁹ Aus sachlichen Gründen wenig angebracht wären solche Einschränkungen außerdem in den Zweigen des Sozialsystems, bei denen ausgeprägte Äquivalenzelemente im Spiel sind – in Deutschland also z. B. bei der Arbeitslosenversicherung und mehr noch bei der gesetzlichen Rentenversiche-

¹⁹ Bei reinen öffentlichen Gütern wäre dies auch gar nicht erforderlich, weil zusätzliche Nutzer keine Kosten verursachen. In der Realität lassen sich allerdings kaum Beispiele für diesen theoretischen Extremfall finden. Den Regelfall bilden „unrein“ öffentliche Güter wie die öffentliche Infrastruktur in Form von Straßen und sonstigen Verkehrswegen, die Justiz, die Polizei, die Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen und zahlreiche weitere öffentliche Einrichtungen, die unentgeltlich oder zu subventionierten Preisen nutzbar sind. Bei diesen Gütern fallen durch die Immigration Ballungskosten für die bereits ansässige Bevölkerung an, die sich in einer Verschlechterung der Nutzungsqualität durch Engpassphänomene zeigen. Diese negativen Ballungsexternalitäten implizieren mittelbar auch monetäre Kosten, weil häufigere Nachbesserungen, Kapazitätserweiterungen und eine intensivere Bewirtschaftung öffentlicher Einrichtungen erforderlich werden. Auch diese Kosten beeinflussen die fiskalische Bilanz von Zuwanderern, lassen sich durch Zugangsbeschränkungen aber nicht vermeiden.

rung. Als problematisch und korrigierbar erweisen sich dagegen die Anreizwirkungen aller umverteilenden Sozialleistungen.

Zwar ist die Abgrenzung zwischen versicherungsmäßig ausgestalteten vs. umverteilenden Maßnahmen der sozialen Sicherung nicht ganz deckungsgleich mit den europarechtlichen Kategorien beitragsfinanzierter und steuerfinanzierter Sozialleistungen. In Deutschland fällt vor allem die gesetzliche Krankenversicherung aus diesem Rahmen, und in anderen EU-Ländern können sich in dieser Hinsicht noch gravierendere Zuordnungsprobleme ergeben. Nimmt man aber die in Abschnitt 4.5 zusammengefassten Resultate, um eine Vorstellung von Größenordnung und Struktur der fiskalischen Bilanz von Zuwanderern nach Deutschland zu gewinnen, so würde es völlig ausreichen, wenn die sozialrechtliche Zuständigkeit des Ziellandes zumindest bei den quantitativ gewichtigsten, steuerfinanzierten Leistungen suspendiert wird, um die negative Bilanz durchschnittlicher Migranten auszugleichen. Im Mittelpunkt müssten dabei die Ansprüche von Zuwanderern auf Sozialhilfe und sonstige existenzsichernde Sozialleistungen stehen – vor allem das Wohngeld und den Zugang zu Sozialwohnungen, nach denen ohnedies schon eine übergroße Nachfrage besteht –, die ein in Deutschland erzielttes Erwerbseinkommen gegebenenfalls ergänzen.²⁰ Von Bedeutung sind außerdem Ansprüche auf familienbezogene Leistungen wie das Kinder- und Erziehungsgeld, da sie gleichfalls das reine Lohneinkommen der Migranten erhöhen, ohne dass ihnen entsprechende Finanzierungsbeiträge gegenüberstehen.

Noch eine weitere wichtige Begrenzung der erforderlichen Rechtsänderungen ergibt sich aus der genaueren Analyse der fiskalischen Nettobilanz typischer Zuwanderer: Um die verzerrten Wanderungsanreize zu vermeiden, ist ein dauerhafter Ausschluss vom Zugang zu ausgewählten Sozialleistungen im Zielland weder notwendig noch sinnvoll. Vielmehr genügt eine befristete Lösung im Sinne einer selektiv verzögerten Übertragung der sozialrechtlichen Zuständigkeit vom Herkunftsland auf das Gastland. Regelungen dieser Art können entweder für eine Über-

²⁰ Allgemeine Reformen der deutschen Sozialhilfe, die auf eine „Aktivierung“ inländischer Sozialhilfebezieher – d. h. auf eine Verbesserung ihrer Arbeitsanreize – hinauslaufen, sind in diesem Zusammenhang nicht ausreichend: Gerade solche Reformen müssten Spielräume für einen ergänzenden Sozialleistungsbezug neben einem geringen Erwerbseinkommen vorsehen, die dann grundsätzlich auch Zuwanderern offen stünden. Erforderlich sind Reformen dieser Art in Deutschland, auch im Rahmen der Vorbereitung auf die bevorstehende EU-Erweiterung, allerdings aus anderen Gründen (vgl. Abschnitt 2.6).

gangsperiode vereinbart werden, bis sich die wirtschaftlichen Verhältnisse zwischen den neuen und alten EU-Ländern hinreichend angeglichen haben. Alternativ dazu könnten sie als individuelle Übergangsfristen ausgestaltet werden, die mit dem Zeitpunkt der Zuwanderung zu laufen beginnen und solange dauern, bis sich die fiskalische Bilanz eines Migranten mit fortschreitender Integration im Regelfall weitgehend ausgleicht.

Zwischen den gegenwärtigen Mitgliedsstaaten und bei früheren EU-Erweiterungen ist es deswegen nicht zu umfangreichen Wanderungsbewegungen gekommen, weil das Wohlstandsgefälle zwischen den Staaten im Vergleich zu den Wanderungskosten in den Augen der weit überwiegenden Zahl der Arbeitnehmer nicht groß genug war. Außerdem unterscheiden sich die jeweiligen Systeme sozialer Sicherung zwar in ihrer Struktur, aber zu wenig im Niveau – oder die historisch gewachsenen Sicherungssysteme passen in Struktur und Niveau zu den einschlägigen Präferenzen der Bürger dieser Staaten. Im Falle der mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten ist all dies nicht gewährleistet. Eine klare Vorhersage, in welchem Umfang Differenzen der Sozialsysteme bei der EU-Osterweiterung zusätzliche Wanderungen induzieren, lässt sich aufgrund der Untersuchungen dieser Studie zwar nicht geben. Die volle Zuständigkeit der Zielländer für die soziale Sicherung migrationswilliger Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa gezielt zu verzögern, würde entsprechende Risiken jedoch deutlich vermindern.

Im Prinzip kann dann jeder der neuen EU-Bürger wandern. Da er im Zielland nicht mehr umverteilende Sozialleistungen in Anspruch nehmen kann als in seinem Heimatland, entfallen aber die künstlichen Wanderungsanreize, die die westeuropäischen Sozialstaaten ansonsten schaffen. Unter diesen Bedingungen wird die Entscheidung für eine Westwanderung nur treffen, wer dadurch einen Lohnzuwachs realisieren kann und damit auch zu einem Zuwachs an gesamteuropäischer Wertschöpfung beiträgt, der seine objektiven und subjektiven Wanderungskosten übersteigt. Lässt man die in dieser Studie gleichfalls diskutierten Arbeitsmarktrisiken zunächst beiseite, kommt es zu einer marktgerechten Feinsteuerung des Wanderungsprozesses, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit in deutlich geringerem Umfang beschneidet als alle direkten Beschränkungen.

Ein zentraler Einwand gegen Lösungen vom Typ des Herkunftslandprinzips besagt, dass ihre Anwendung die integrierende Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen – auf mehreren Ebenen: im Arbeitsleben, im Wohnumfeld und hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts der gesamten Gesellschaft – außer Kraft setzt. Dabei gilt es allerdings, genauer zu unterscheiden: Geht es dabei nur um Zugangsbeschränkungen für (ausgewählte) umverteilende bzw. steuerfinanzierte Sozialleistungen, dann bleiben betriebliche Entscheidungen davon praktisch unberührt. Das Arbeitsangebot von Migranten richtet sich in erster Linie nach den Löhnen, die sie auf den deutschen Arbeitsmärkten erzielen können, und die Arbeitsnachfrage der Unternehmen wird nicht durch unterschiedliche (Steuer- und) Beitragssätze für ausländische oder deutsche Arbeitskräfte verzerrt. Auch die betriebsverfassungsrechtliche Stellung ausländischer Arbeitnehmer wird nicht angetastet. Schließlich entschärft auch eine befristete Anwendung – durch die verzögerte Übertragung der sozialstaatlichen Zuständigkeit auf das Zielland am Ende einer generellen Übergangsphase oder nach Ablauf einer individuellen Übergangsfrist für jeden Zuwanderer – diesen Einwand substantiell.

Richtig ist hingegen, dass die allgemeine soziale Integration von Ausländern erschwert werden kann, wenn diese – auch nur übergangsweise – verringerte Ansprüche auf ergänzende Sozialhilfe, Wohngeld und Sozialwohnungen erhalten. Dies ist in gewisser Weise der Preis dafür, die Risiken einer Überbeanspruchung und nachfolgender Leistungsreduktionen für alle Adressaten zu vermindern. Die Vorstellung, dass der Sozialstaat stets auf die soziale Sicherung und den Zusammenhalt der jeweiligen Wohnbevölkerung eines Landes bezogen ist, tritt in Konflikt mit der Tatsache, dass der davon erfasste Personenkreis bei steigender internationaler Mobilität nicht mehr hinreichend klar definiert ist. Für das grundsätzliche Problem, wohlfahrtssteigernde Umverteilungseffekte des Sozialstaats unter den sich ändernden Rahmenbedingungen zu erhalten, gibt es keine einfache Lösung. Wer verzerrte Wanderungsanreize und eine Erosion der Sozialpolitik im Systemwettbewerb vermeiden will, muss dieser Gegebenheit ins Auge sehen.

Was einer entsprechenden Änderung des europäischen Rechts zur Koordinierung nationaler Sozialsysteme entgegen steht, können aber erstens administrative Umsetzungsprobleme sein, zweitens mangelnde politische Aussichten, solche Bestimmungen auf EU-Ebene – einstimmig oder auch nur auf der Basis irgendeiner qualifizierten Mehrheitsregel, definitiv oder nur für eine Übergangsphase, für alle

Mitgliedstaaten oder nur im Verhältnis zu den Beitrittsländern – zu vereinbaren, und schließlich drittens eine tiefer liegende Unvereinbarkeit von selektiven Beschränkungen des Zugangs von Wanderarbeitnehmern zu Sozialleistungen im Zielland mit der geltenden Auslegung des relevanten Europarechts und seinen Traditionen.

Schwierigkeiten, die eine auf bestimmte Leistungen begrenzte, insgesamt verzögerte Übertragung der sozialstaatlichen Zuständigkeit für Wanderarbeitnehmer in administrativer Hinsicht mit sich bringt, hängen von der genaueren Ausgestaltung einer solchen Lösung ab. Werden die Behörden des Ziellandes dennoch bereits während der Übergangsphase eingeschaltet, müssten sie unter Umständen entweder regelmäßig zur Prüfung (und Refinanzierung) von Leistungsansprüchen an die Sozialverwaltungen anderer EU-Staaten herantreten oder selbst diverse Sicherungssysteme detailgetreu anwenden. Denkbar sind in dieser Hinsicht aber auch vertretbare Pauschalierungen und Typisierungen. Wesentlich einfacher wäre es wohl, den Wechsel der Zuständigkeit wörtlich zu nehmen und auch auf die verwaltungsmäßige Handhabung der erfassten Sozialleistungen auszudehnen. In jedem Fall ist zu bedenken, dass eine Regelung dieser Art nicht zuletzt bewirken wird, dass zahlreiche Fälle der Wanderung von Sozialleistungsbeziehern, die zu möglichen administrativen Problemen führen würden, am Ende unterbleiben.

Die politischen Aussichten der hier skizzierten Lösung hängen – jenseits der politischen Absichten der Staaten, die durch die Wanderungsbewegungen nach der EU-Erweiterung als Herkunfts- oder Zielländer aller Voraussicht nach besonders betroffen sein werden – von der Haltung aller anderen EU-Länder ab. Erforderlich wären zu ihrer Umsetzung daher mehrseitige und unter Umständen langwierige Abstimmungsprozesse mit sicherlich ungewissem Ausgang.

Das koordinierende Sozialrecht der EU beruht bisher – soweit sich das überhaupt vereinfachend sagen lässt – im Kern auf zwei Prinzipien: der weitgehenden Anwendung eines „Beschäftigungslandprinzips“ bei beitragsfinanzierten Sozialleistungen und der grundsätzlichen Anwendung des „Wohnsitzlandprinzips“ bei steuerfinanzierten Sozialleistungen (für eine exaktere Darlegung vgl. Kapitel 3). Durch die Rechtsprechung erweiterte Vorschriften zum „Export“ bestimmter Leistungen der zweiten Art komplizieren diese grobe Typisierung. Beschränkungen beim Zugang zu Sozialleistungen im Zielland existieren, wie bereits erwähnt, de facto nur

für Nicht-Erwerbspersonen, die auch nicht als Familienmitglieder einem Arbeitnehmer verbunden sind. Im Hintergrund steht dabei eine prononcierte Zuordnung des koordinierenden Sozialrechts zum Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit – mit einem besonderen Augenmerk auf der sogenannten Nicht-Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern. Auch unabhängig von den Problemen der EU-Osterweiterung kann aber über eine klarere Trennung dieser europarechtlichen Regelungskreise und über Änderungen beim Rückgriff auf das Beschäftigungsland- vs. Wohnsitzlandprinzip nachgedacht werden (vgl. dazu Abschnitt 5.2.2). Zu bedenken ist außerdem Folgendes: Wägt man den Ausschluss der Zuwanderer von bestimmten Sozialleistungen gegen die Alternative ab, sie vom Zugang zum Arbeitsmarkt im Zielland durch Aufschübe bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, zwischenzeitliche Kontingentierungen etc. insgesamt auszuschließen, so erscheint der erste Weg letztlich als weit weniger diskriminierend. In diesem Sinne hat die hier diskutierte Lösung durchaus eine gewisse Nähe zu den zentralen Ambitionen der europäischen Integration, die in den vier Grundfreiheiten niedergelegt sind.

Um die Folgen verzerrter Wanderungsanreize effektiv zu vermeiden, kommen folgende grundlegende Alternativen zu sachlich gezielten und zeitlich begrenzten Beschränkungen beim Zugang von Migranten zu den Sozialleistungen des Einwanderungslandes in Betracht:

- Eine stärkere *Betonung des Äquivalenzprinzips* in den fiskalischen Systemen – vor allem bei der sozialen Sicherung – in Deutschland und Westeuropa sowie im koordinierenden EU-Sozialrecht.
- Eine weitgehende *Harmonisierung* der verschiedenen sozialstaatlichen Arrangements innerhalb der EU – ergänzt durch eine gemeinsame Wanderungspolitik für Migranten von außerhalb der Union.
- *Administrative Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit* im Rahmen von – eventuell zeitlich oder sachlich erweiterten – Übergangsregelungen, wie sie auch bei den bisherigen EU-Erweiterung vorgesehen waren

Einer Politik der Stärkung des Äquivalenzgedankens sind in diesem Zusammenhang offensichtlich Grenzen gesetzt, wenn die nationalen Steuer- und Sozialsysteme ihren Charakter nicht völlig ändern sollen: Eine verzögerter Zugang zu bestimmten Sozialleistungen bewahrt die bisherigen sozialstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen, das Äquivalenzprinzip hingegen beseitigt sie. Letztlich läuft eine Ausweitung des Äquivalenzprinzips daher auf genau die Erosion des Sozialstaats im Systemwettbewerb hinaus, die hier vermieden werden soll. Auf nationa-

ler Ebene wird es stets einen „harten Kern“ umverteilender Leistungen des Staates geben, die den jeweiligen redistributiven Präferenzen und/oder den konkreten allokatiospolitischen Problemen entsprechen. Bis zu einem gewissen Grad mag es daher hilfreich sein, wenn sich staatliche Umverteilungsaktivitäten im Rahmen laufender Sozialstaatsreformen tatsächlich auf diesen harten Kern konzentrieren. Die Zielsetzung, mehr fiskalische Äquivalenz zu realisieren, kann darüber hinaus auch auf EU-Ebene als Leitlinie für Maßnahmen zur Vermeidung unerwünschter Wanderungsanreize mehr Beachtung finden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 1994: Ziffern 95 ff.; Andel 2000).²¹ Jenseits dessen bietet eine solche Politik nur eine Lösung, die mit den möglichen Wanderungsanreizen auch die soziale Sicherung als solche reduziert.

Von einer Harmonisierung der nationalen Sozialsysteme hat die Europäische Union aus guten Gründen bereits bei den bisherigen Mitgliedstaaten verzichtet. Den Schwierigkeiten einer Vereinheitlichung der unterschiedlichen Systeme und den Nachteilen einer Nivellierung aller divergierenden Traditionen standen bislang weder entsprechend starke Harmonisierungserfordernisse noch sonst irgendwelche erkennbaren Vorteile gegenüber. Bezogen auf einen nach Mittel- und Osteuropa erweiterten Mitgliederkreis mag zwar eher Anlass für eine Harmonisierung bestehen. Eine bisher schon bestehende Schwierigkeit wird aber unlösbar. Viel mehr noch als bei der Vereinbarung verbindlicher Mindest-Standards für die soziale Sicherung stellt sich bei einer Harmonisierung die Frage, auf welches Niveau sie eigentlich zielen sollte. Sozialleistungen zu gewähren, die mit denen in Westeuropa vergleichbar sind, würde die wirtschaftliche Entwicklung der Beitrittsstaaten entscheidend hemmen und ist für sie auf absehbare Zeit unerreichbar. Eine echte Harmonisierung auf dem Niveau der sozialen Sicherung der MOE-Staaten käme aus westeuropäischer Sicht dagegen erneut einer faktischen Beseitigung der bestehenden Sozialpolitik nahe.

Wenn der aus ökonomischer Sicht zu erwägende Weg, die Verantwortung des Sozialstaats für Wanderarbeitnehmer vom Herkunftsland auf das Zielland nur selektiv und zeitlich verzögert zu übertragen, sich aus politischen Gründen als nicht

²¹ Dahinter kann – nach Lage der Dinge allerdings nur mit beschränkter Reichweite – der Versuch gesehen werden, die Idee einer angemessenen Verteilung sozialstaatlicher Zuständigkeiten indirekt zum Tragen zu bringen, ohne Konflikte mit dem Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit und einer engen Auslegung des Nicht-Diskriminierungsgebots zu erzeugen.

realisierbar erweist, bleibt als einzig vertretbare Möglichkeit nur eine administrative Steuerung der Wanderungsbewegungen, um eine übergangsweise beschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen des geltenden koordinierenden Sozialrechts der EU mit stark unterschiedlichen Niveaus sozialer Sicherung in den Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Eine Lösung dieser Art könnte im Rahmen der EU-Osterweiterung auch aus anderen Gründen erforderlich werden. Schon die allgemeinen Unwägbarkeiten einer Vorausschätzung von Volumen und Struktur der Migration, vor allem aber das zuvor schon erörterte Risiko, dass freie Arbeitskräftewanderungen zumindest kurzfristig die Anpassungs- und Aufnahmefähigkeit der deutschen Arbeitsmärkte überbeanspruchen, legen gewisse Beschränkungen nahe, die während einer Übergangsperiode zumindest für verlässliche Obergrenzen der Wanderungen sorgen.

In Gestalt von Wanderungskontingenten mit Übergangsfristen bis zur Einräumung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit sind Regelungen dieser Art bei der sogenannten Süderweiterung der Union schon getroffen worden. Auch in diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage, ob Erfahrungen und Lösungsansätze aus jener Zeit ohne weiteres auf die Herausforderungen der anstehenden Osterweiterung übertragen werden können. Das nachfolgende Kapitel ist daher zum einen der Darstellung solcher Übergangsregelungen aus der Vergangenheit gewidmet. Zum anderen werden dort auch generelle Gründe und Spielräume für mögliche Änderungen des einschlägigen Europarechts erörtert.

5. Rechtliche Perspektiven: Übergangsregelungen und mögliche Änderungen des EU-Rechts bei der EU-Osterweiterung

Grundsätzlich finden die in Kapitel 3 dargestellten europarechtlichen Regelungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie die Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit nach erfolgreichem Abschluss der Beitrittsverhandlungen – spätestens nach einer Übergangsperiode – auch für die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa uneingeschränkte Anwendung. Allerdings gehört die uneingeschränkte Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Falle eines Beitritts der MOE-Staaten zu den heikelsten Themen der laufenden Verhandlungen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im eigenen Lande und der immer noch beträchtlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten der beitrittswilligen Staaten befürchten einige EU-Mitgliedstaaten ungünstige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und ihre Systeme der sozialen Sicherheit. Es gibt daher durchaus einige Mitgliedstaaten, die ein modifiziertes oder beschränktes Recht auf Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Angehörige der beitrittswilligen Länder favorisieren und in den Beitrittsabkommen festschreiben lassen wollen.

In diesem Kapitel wird zunächst untersucht, welche rechtlichen Möglichkeiten sich aufgrund der Erfahrungen bei früheren Erweiterungen der EU bieten, das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer für Angehörige der künftigen neuen Mitgliedstaaten, etwa durch Übergangsfristen, zu beschränken (Abschnitt 5.1). Anschließend werden einige weiter gehende rechtspolitische Überlegungen dazu angestellt, welche Möglichkeiten aus europarechtlicher Sicht zur Fortentwicklung des Rechts der Arbeitnehmerfreizügigkeit und des damit eng verbundenen koordinierenden Sozialrechts bestehen (Abschnitt 5.2).

5.1 Rechtliche Möglichkeiten für die Gestaltung von Übergangsregelungen beim Beitritt der MOE-Staaten

5.1.1 Methodische Vorüberlegungen

Die Frage nach den rechtlichen Möglichkeiten von Übergangsfristen lässt sich in zweierlei Weise verstehen. Zum einen klingt in ihr ein kautelarjuristischer Aspekt an. Sie kann darauf zielen zu klären, welche Gestaltungsmöglichkeiten denkbar bzw. sinnvoll sind. Zum anderen lässt sich die Frage als normative be-

greifen. So gesehen bezieht sie sich auf die rechtliche Zulässigkeit von Übergangsfristen gemessen an etwaigen übergeordneten rechtlichen Maßstäben. Die folgenden Überlegungen werden beiden Aspekten der Fragestellung nachgehen, wobei zunächst einige methodische Vergewisserungen geboten erscheinen.

a) Zum kautelarjuristischen Aspekt der Fragestellung

Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie bei deren verschiedenen Erweiterungen haben die vertragschließenden Parteien in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Weise, aber doch immer wieder Übergangsregelungen vorgesehen, die eine allmähliche und schonende Verwirklichung der Prinzipien und Regeln des Gemeinschaftsrechts ermöglichen sollten. Wer sich heute mit der Frage beschäftigt, welche Gestaltungsmöglichkeiten für Übergangsregelungen bei der nun anstehenden EU-Osterweiterung in Frage kommen, kann deshalb auf einen Fundus von Gestaltungsmöglichkeiten zurückgreifen. Es ist deshalb auch im Hinblick auf den besonderen Bereich der Arbeitnehmer-Freizügigkeit sinnvoll, von den Erfahrungen der Vergangenheit zu profitieren und deshalb eine Bestandsaufnahme der in früheren Phasen der Entwicklung der Gemeinschaft vereinbarten bzw. beschlossenen Übergangsregelungen vorzunehmen. Dabei konzentriert sich die Untersuchung auf die Ermittlung des normativen Materials.

b) Zum normativen Aspekt der Fragestellung

Das rechtliche Gewand der EU-Osterweiterung ist der Beitritt nach Art. 49 des EU-Vertrages (EUV). Der Beitritt erfolgt in Form von Beitrittsverträgen der Union mit den Beitrittsaspiranten. Ein Beitrittsvertrag hat eine rechtliche Doppelnatur. Er ist zugleich völkerrechtlicher Vertrag sowie unions- und gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakt (Meng 199: Rdnr. 12). Fragt man nach höherrangigen rechtlichen Maßstäben, an denen sich die Beitrittsverträge bzw. einzelne Regelungen derselben messen lassen müssen, so sind ebenfalls Maßstäbe zweierlei Art denkbar. Es kann sich um Maßstäbe des Völkerrechts sowie um solche des Gemeinschaftsrechts handeln.

Völkerrechtliche Maßstäbe

Übergangsregelungen könnten die inhaltliche Ausgewogenheit der Beitrittsverträge gefährden. Diese Möglichkeit ist insbesondere dann in Betracht zu ziehen, wenn Übergangsregelungen von Seiten der bisherigen Union zum Schutze der wirtschaftlichen Interessen des bisherigen Gemeinsamen Marktes oder aber der Märkte einzelner Mitgliedstaaten durchgesetzt werden, denn die Europäische Union ist der Verhandlungspartner mit der größeren Verhandlungsmacht. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es eine Art Inhaltskontrolle völkerrechtlicher Verträge am Maßstab völkerrechtlicher Normen gibt. In dieser Weise gestellt ist die Frage zu verneinen. Das allgemeine Völkerrecht kennt keine Regel des Inhalts, dass völkerrechtliche Verträge ausgewogen sein müssten und dass etwaige Unausgewogenheiten Rechtsfolgen nach sich zögen. Die inhaltliche Ausgestaltung völkerrechtlicher Verträge unterliegt vielmehr der Disposition der Vertragsparteien (vgl. Simma 1972: 68 f.).

Gleichwohl ist der Aspekt der Gegenseitigkeit, des Gleichgewichts von Vorteilen und Lasten aus einem Vertrag, ein Aspekt, der in der völkerrechtlichen Vertragspraxis von fundamentaler Bedeutung ist, denn es entspricht einer völkerrechts-psychologischen bzw. rechtssoziologischen Klugheitsregel, auf vertragliche Reziprozität Bedacht zu nehmen. Die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Vorteilen und Lasten erweist sich als "Motor zum Vertragsabschluß" (Simma 1972: 74). Zum anderen kommt der Ausgewogenheit von Verträgen Bedeutung für deren Durchführung in dem Sinne zu, dass die Realisierungschancen ausgewogener Verträge auf lange Sicht günstiger sind als diejenigen von Verträgen, die auf den Gesichtspunkt der Reziprozität nicht Bedacht nehmen („normstabilisierende Wirkung von Gegenseitigkeitskalkulationen“, Simma, 1972: 103, 131 ff.).

Von diesem Ansatz ausgehend kann es auch aus völkerrechtlicher Sicht sinnvoll sein zu fragen, ob Übergangsfristen in Beitrittsverträgen etwa das Reziprozitätskalkül stören würden. Es wird dann notwendig, Kriterien der inhaltlichen Angemessenheit zu entwickeln. Für die Entwicklung solcher Angemessenheitskriterien bietet es sich erneut an, Präzedenzvereinbarungen aus der Geschichte der Europäischen Gemeinschaften in den Blick zu nehmen.

Gemeinschaftsrechtliche Maßstäbe

Hinsichtlich etwaiger normativer Maßstäbe des Gemeinschaftsrechts lässt sich zum einen an die bisherigen Überlegungen anknüpfen und darauf verweisen, dass es sich bereits nach frühester Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes beim Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft um eine von den Mitgliedstaaten „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung“ handelt (EuGH, Urteil in der RS 6/64 [Costa ./. E.M.E.L.], Slg. 64, S. 1269; Hinweise hierauf bei Simma 1972: 88).

Zum anderen ist auf einen jüngst vertretenen Ansatz hinzuweisen, demzufolge bei Erweiterungen der Europäischen Union die Grundlagen der Gemeinschaft unangetastet bleiben müssten. Dies gelte jedenfalls bei Erweiterungen, die als Beitritt nach Art. 49 EUV, aber ohne gleichzeitige Änderung des Vertrages nach Art. 48 EUV folgen. Unantastbare Grundlagen der Gemeinschaft seien alle identitätsstiftenden Grundsätze, zu denen das Markt- und Wettbewerbsprinzip zähle. Ausprägungen und wichtigste Bestandteile dieses Prinzips seien die Grundfreiheiten im Binnenmarkt. Dementsprechend habe der Europäische Gerichtshof die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu den Grundlagen der Gemeinschaft gerechnet. Insgesamt gelte, „dass eine Abschaffung oder wesentliche Verkürzung einzelner Grundfreiheiten die Identität der Gemeinschaft berühren würde und deshalb im Rahmen der Erweiterungen prinzipiell ausscheide“ (Becker 1999a: 69 f. mit Hinweisen auf EuGH, Urteil v. 3.6.1986, Rs. 139/85 [Kempf], Slg. 1986, S. 7141, Rdnr. 13; Nachweise auch bei Lopian 1994: 36 f.).

Auch auf der Grundlage dieses Ansatzes, der freilich keineswegs unbestritten ist (anderer Ansicht ist etwa Lopian 1994: 38), erscheint es wiederum geboten, den Blick auf in der Vergangenheit maßgebliche Übergangsregelungen zu richten. Stellt sich dabei heraus, dass solche Übergangsregelungen im Ergebnis die Realisierung der Grundfreiheiten auf lange Sicht gefördert haben, stünde zugleich fest, dass vergleichbare Regelungen die Identität der Gemeinschaft letztlich gerade nicht in Zweifel ziehen.

c) Gegenstand der Untersuchung

Es erweist sich mithin aus doppeltem Grunde als gerechtfertigt, im Folgenden früher vereinbarte, bzw. beschlossene Übergangsregelungen in den Blick zu nehmen. Dabei ergibt sich zunächst, dass es ein ausdifferenziertes Übergangs-

regime bereits bei Gründung der Gemeinschaft gab. Bei den verschiedenen Erweiterungen der Gemeinschaft, insbesondere bei den Süderweiterungen, wurden ebenfalls derartige Regeln vereinbart. Zu erwähnen sind ferner Assoziationsbeziehungen der Gemeinschaft zu Drittstaaten, in denen sich weitere vergleichbare Regelungen feststellen lassen. Gegenstand der Untersuchung sind Übergangsregelungen, die sich auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und auf deren soziale Sicherung beziehen.

5.1.2 Das Übergangsregime des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV)

a) Vorbemerkung

Die Suche nach Präzedenzfällen für Übergangsregelungen aus Anlass der nunmehr bevorstehenden EU-Osterweiterung sollte sich nicht allein auf die früheren Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaften beziehen (so aber der Ansatz bei Becker 1999a). Die gegenwärtig verhandelte Erweiterung übersteigt in ihren Dimensionen und möglichen Auswirkungen die früheren Erweiterungen bei weitem. Die Union betritt hier Neuland mit einem weiten Schritt, der mit einem gewissen Recht durchaus auch mit der seinerzeitigen Gründung der Gemeinschaft verglichen werden könnte.

Die Beleuchtung des Übergangsregimes bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist aber auch deshalb von Bedeutung, weil gewisse rechtliche Techniken, die in der Gründungsphase der Gemeinschaft eine Rolle spielten, später wieder aufgegriffen wurden.

b) Das Übergangsregime der Art. 8 und 226 EWGV

Die Übergangszeit nach Art. 8 EWGV

Die Ingangsetzung des Gemeinsamen Marktes nach dem EWG-Vertrag („Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ vom 25. 2. 1957, BGBl. II, S. 766) erforderte eine lange Übergangszeit. In Art. 8 EWGV wurde zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes eine Übergangszeit von 12 Jahren vorgesehen. Diese Übergangszeit begann mit dem Inkrafttreten des Vertrages am 1.1.1958 und endete am 31.12.1969, und zwar ohne eine rechtlich durchaus mögliche Verlängerung oder Verkürzung. Die Übergangszeit war

in drei aufeinanderfolgende Stufen von je 4 Jahren eingeteilt. Voraussetzung für den Übergang zur zweiten Stufe nach Ablauf der ersten 4 Jahre war die einstimmige Feststellung des Rates, dass die für die erste Stufe festgelegten Ziele im wesentlichen tatsächlich erreicht worden waren. Diese Feststellung und damit der Übergang zur zweiten Stufe wurde vom Rat am 14.1.1962 rückwirkend zum 1.1.1962 getroffen. Der Übergang von der zweiten zur dritten Stufe erfolgte dann automatisch am 1.1.1966. Wie vereinbart lief schließlich die Übergangszeit am 31.12.1969 ab, wobei die Zollunion und der Gemeinsame Agrarmarkt bereits am 1. Juli 1968 vollendet waren (vgl. etwa die Darstellungen von Constantinesco 1977: 158 ff.; Ipsen 1972: 552 ff.; Pipkorn 1991: Art. 8, Rdnr. 1 ff.).

Die allgemeine Schutzklausel des Art. 226 EWGV

Der EWG-Vertrag enthielt außerdem in Art. 226 eine allgemeine Schutzklausel, die nur während der Übergangszeit angewendet werden konnte und den Mitgliedstaaten bei unvorhergesehenen Schwierigkeiten helfen sollte. Ihre Anwendung kam in zwei Situationen in Betracht. Entweder mussten Schwierigkeiten vorhanden sein, „welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen“, oder es mussten Schwierigkeiten aufgetreten sein, „welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können“. Beim Auftritt solcher Schwierigkeiten konnte der betreffende Mitgliedstaat „die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen, um die Lage wieder auszugleichen und den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes anzupassen“ (vgl. zum notwendigen Zusammentreffen dieser beiden Ziele [trotz des deutschen Wortlauts] Constantinesco 1964: 331 [334]). Über den Antrag auf Genehmigung von Schutzmaßnahmen hatte die Kommission in einem Dringlichkeitsverfahren zu entscheiden und dabei die ihres Erachtens erforderlichen Schutzmaßnahmen sowie die Bedingungen der Einzelheiten ihrer Anwendung festzulegen. Inhaltlich konnten diese genehmigten Maßnahmen von den Vorschriften des EWG-Vertrages abweichen, soweit und solange dies unbedingt erforderlich war, um die zugesagten Ziele der Schutzmaßnahmen zu erreichen. Dabei sollten mit Vorrang solche Maßnahmen gewählt werden, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten störten (vgl. zur allgemeinen Schutzklausel des Art. 226 EWGV etwa Constantinesco 1977: 305 ff.; Schmidt 1997: Art. 226).

In der Praxis spielte die allgemeine Schutzklausel des Art. 226 EWG-Vertrag eine beachtliche Rolle, wobei der Schwerpunkt der von der Kommission geneh-

migsten Schutzmaßnahmen im Bereich des freien Warenverkehrs lag (Schmidt 1997: Rdnr. 16). Im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit war ein Rückgriff auf die allgemeine Schutzklausel schon deshalb entbehrlich, weil es hier im einschlägigen sekundären Gemeinschaftsrecht speziellere Instrumente gab.

c) Die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Die Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit nach Art. 49 EWGV

Nach Art. 48 EWGV war innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer „spätestens bis zum Ende der Übergangszeit“ herzustellen. Art. 48 schrieb des Weiteren den Inhalt der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vor und stimmte insoweit mit dem heutigen Art. 39 EGV überein. Hiernach umfasst das Freizügigkeitsrecht das Recht auf Gleichbehandlung (Art. 48 Abs. 2), das Recht, zur Wahrnehmung der Freizügigkeit in die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzureisen und sich dort aufzuhalten, das Recht auf Stellenbewerbung, das Recht auf Ausübung einer Beschäftigung sowie das Verbleiberecht nach Beendigung einer Beschäftigung (Art. 48 Abs. 3 EWGV). In Art. 49 EWGV war geregelt, wie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt werden sollte. Es hieß dort, dass der Rat unmittelbar nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch Richtlinien oder Verordnungen alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen habe, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Art. 48 „fortschreitend“ herzustellen. Diesen Vorgaben entsprechend wurde die Arbeitnehmerfreizügigkeit in mehreren Etappen hergestellt, wobei sich drei Stufen unterscheiden lassen (1. Stufe: 1.9.1961 bis 30.4.1964; 2. Stufe: 1.5.1964 bis 8.11.1968; 3. Stufe: seit dem 9.11.1968; vgl. Wölker 1997: Art. 49, Rdnr. 3). Ins Werk gesetzt wurde dieser Prozess mit sekundärrechtlichen Instrumenten: hinsichtlich des Arbeitsmarktes mit dem Instrument der Ratsverordnung, hinsichtlich der ausländerrechtlichen Fragen mit dem Instrument der Richtlinie.

Die erste Stufe der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

In einem ersten Schritt erließ der Rat der EWG am 16. 8. 1961 die Verordnung Nr. 15 „über die ersten Maßnahmen der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft“ (ABl. EG 1961, Nr. 57, S. 1073; BArbBl. 1961).

Diese Verordnung sollte für einen ersten Zeitabschnitt gelten, für dessen Dauer zwei Jahre ins Auge gefasst waren. Die Verordnung räumte zwar an sich jedem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates das Recht ein, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auszuüben. Allerdings war in dieser ersten Phase ein Vorrang der inländischen Arbeitsmärkte vorgesehen. Das Recht auf Beschäftigung bestand nur, „wenn für die offene Stelle auf dem regulären Arbeitsmarkt dieses anderen Mitgliedstaats keine geeignete Arbeitskraft verfügbar“ war (Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 15). Ein EWG-Ausländer konnte beschäftigt werden, „wenn innerhalb von höchstens drei Wochen nach Registrierung der offenen Stelle beim Arbeitsamt kein geeigneter Bewerber gefunden worden“ war (Art. 1 Abs. 2 VO Nr. 15). In Gebieten mit Arbeitskräftemangel sollte die Arbeitsgenehmigung ohne weiteres erteilt werden (Art. 3 Abs. 4 VO Nr. 15). Ohne Vorrang des inländischen Arbeitsmarktes konnten unter Umständen angeworbene Spezialisten, Verwandte oder Führungspersonen beschäftigt werden (Art. 2 VO Nr. 15).

War in einem Mitgliedstaat ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates einmal begründet worden, so verfestigte sich dessen Rechtsstatus im Beschäftigungsstaat sukzessive. Nach einjähriger ordnungsgemäßer Beschäftigung im anderen Mitgliedstaat erlangte dieser Arbeitnehmer einen Anspruch auf Verlängerung seiner Arbeitsgenehmigung zunächst für den gleichen Beruf, nach Ablauf weiterer Fristen (2, 4 bzw. 5 Jahre ordnungsgemäßer Beschäftigung) glich sich seine Stellung weiter derjenigen der inländischen Arbeitnehmer an (Art. 6 VO Nr. 15). Des Weiteren wurde den Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten das Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen eingeräumt (Art. 8 VO Nr. 15). Dem Ehegatten und den minderjährigen Kindern eines in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigten Arbeitnehmers wurde ebenfalls die Freizügigkeit eingeräumt (Art. 11 – 15 VO Nr. 15). Regelungen über die Rechtsstellung der Saison- und Grenzarbeitnehmer sollten erst zu einem späteren Zeitpunkt erlassen werden (Art. 46 VO Nr. 15; näher zur VO Nr. 15: Knolle 1961: 674 ff.).

Die Verordnung Nr. 15 wurde hinsichtlich der ausländerrechtlichen Fragen flankiert von einer an die Mitgliedstaaten gerichteten Richtlinie vom selben Tage (Richtlinie des Rates vom 16.8.1961 zur Verordnung Nr. 15 des Rates vom 16.8.1961 über die ersten Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. EG 1961, Nr. 80, S. 1513), die für Verwaltungsverfahren und -praktiken eine Anpassung der Rechtsvorschrif-

ten an den durch die VO Nr. 15 geschaffenen Stand der Freizügigkeit vorschrieb.

Die zweite Stufe der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Die zweite Phase der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurde eingeleitet mit der Verordnung 38/64 „über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft“ (Verordnung des Rats der EWG vom 25.3.1964, ABl. EG 1964, Nr. 62, S. 965; BArbBl. 1964, die am 1.5.1964 in Kraft trat.

Der Fortschritt, den die Verordnung 38/64 gegenüber der Verordnung Nr. 15 bewirkte, bestand im wesentlichen in der Aufhebung der Priorität des einheimischen Arbeitsmarktes. Während zuvor für drei Wochen nicht namentlich angebotene Stellen einheimischen Arbeitnehmern vorbehalten waren, erlangten die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten nun das Recht, sich im Wettbewerb mit einheimischen Arbeitnehmern gleichberechtigt um eine dem Arbeitsamt mitgeteilte offene Stelle zu bewerben und im Fall des Erfolges in dem diese Stelle anbietenden Unternehmen beschäftigt zu werden. Es bedurfte zwar weiterhin der Arbeitserlaubnis durch das zuständige Arbeitsamt; diese war jedoch ohne weiteres für das gesamte Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates und nur im ersten Jahr auf einen bestimmten Arbeitgeber beschränkt zu erteilen. Schon ihre Beantragung berechtigte zur Ausübung der Beschäftigung (Art. 1, Art. 22f, VO 38/64).

Die Gleichstellung der Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten wurde jedoch durch die Verordnung 38/64 unter den Vorbehalt einer Arbeitsmarktschutzklausel gestellt, der zufolge ein Mitgliedstaat bei einem Überangebot von Arbeitskräften in einer bestimmten Region oder einem bestimmten Beruf die Beschäftigungsfreiheit aussetzen konnte (Art. 2). Diese Vorschrift lautete wie folgt:

„Artikel 2

(1) Jeder Mitgliedstaat kann die Anwendung des Art. 1 wegen eines Überangebots an Arbeitskräften in einem bestimmten Gebiet oder einem bestimmten Beruf in diesem Gebiet oder diesem Beruf wie folgt aussetzen:

- a) jeweils zu Beginn eines Vierteljahres,*
- b) ausnahmsweise im Laufe eines Vierteljahres, wenn das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt ernstlich gefährdet ist.*

- (2) *Der betreffende Mitgliedstaat ist verpflichtet, eine solche Maßnahme gemäß Art. 26 Abs. 2 unter Angabe der sie rechtfertigenden Gründe der Kommission mitzuteilen. Der beratende Ausschuss nach Artikel 39 wird von dieser Mitteilung unterrichtet.*
- (3) *Hat sich binnen zwei Wochen nach Bekanntgabe einer offenen Stelle kein geeigneter Bewerber auf dem regulären Arbeitsmarkt des betreffenden Mitgliedstaats gefunden, so ist die Arbeitsgenehmigung auf jeden Fall jedem Bewerber zu erteilen, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt, dem genannten Arbeitsmarkt jedoch nicht angehört.“*

Für einige Arbeitnehmergruppen war die Anwendung dieser Arbeitsmarktschutzklausel jedoch ausgeschlossen, so dass diese Arbeitnehmer in jedem Falle den inländischen Arbeitnehmern gleichgestellt waren. In den Genuss dieser Sonderstellung kamen Grenzarbeitnehmer (Art. 3 VO 38/64), gewisse entsandte Arbeitnehmer (Art. 4 VO 38/64), von einem Arbeitgeber namentlich angeforderte Spezialisten, Verwandte oder Führungspersonen (Art. 5 VO 38/64) sowie Arbeitnehmer mit einer mehr als einjährigen Beschäftigung im Aufnahmestaat (Art. 6 VO 38/64).

Überdies verbesserte die Verordnung 38/64 die Rechtsstellung der Familienangehörigen von wandernden Arbeitnehmern, indem sie insbesondere den Kreis der nachzugsberechtigten Angehörigen ausdehnte (Art. 17 – 21 VO 38/64; näher zur Verordnung 38/64: Knolle 1964: 363 ff.).

Am selben Tag wie die VO 38/64 erließ der Rat zur ausländerrechtlichen Seite der Freizügigkeit die Richtlinie 64/240/EWG (Richtlinie vom 25.3.1964 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft, ABl. EG 1964, Nr. 62, S. 981), die die Mitgliedstaaten verpflichtete, die Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten aufzuheben. So war insbesondere der Sichtvermerkszwang zu beseitigen. Arbeitnehmern war ein Recht auf Einreise zum Zweck der Ausübung einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis einzuräumen, bei dessen Wahrnehmung lediglich die Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses verlangt werden durfte (Art. 3 VO 38/64/EWG). Zugleich war diesen Arbeitnehmern das Aufenthaltsrecht zu gewähren. Die zu dessen Nachweis zu erteilende Aufenthaltserlaubnis durfte nur von der Vorlage des Identitätspapiers sowie einer Bescheinigung der Arbeitsverwaltung über das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses abhängig gemacht werden (Art. 4 RL 64/240/EWG). Kurzfristig

Beschäftigte, Grenzarbeitnehmer und Saisonarbeitnehmer bedurften keiner Aufenthaltserlaubnis (Art. 6 RL 64/240/EWG).

Die dritte Phase der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Die dritte Stufe markiert der 9.11.1968. An diesem Tag trat die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (VO vom 15.10.1968, ABl. EG, Nr. L 257/2) in Kraft, die – mit einigen Änderungen – noch heute die maßgebliche gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundlage über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer darstellt.

Mit dieser Verordnung wurden die Arbeitnehmer aus anderen EG-Mitgliedstaaten den inländischen Arbeitnehmern nunmehr vollends gleichgestellt. Dementsprechend findet sich in der Verordnung 1612/68 keinerlei Arbeitsmarktschutzklausel nach dem Muster des Art. 2 der VO 38/64.

Erneut erging eine begleitende Richtlinie des Rates zu den ausländerrechtlichen Fragen (Richtlinie Nr. 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft vom 15.10.1968, ABl. EG Nr. L 257, S. 13), die insbesondere weitere Verbesserungen bei der Ausgestaltung des Aufenthaltsstatus vorsah. Für die Erteilung der nunmehr so genannten „Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaates der EWG“ genügte nun neben dem Identitätspapier die Einstellungszusage oder Arbeitsbescheinigung des Arbeitsgebers (Art. 4 Abs. 3 RL 68/360/EWG). In Deutschland wurde diese Richtlinie mit dem Aufenthaltsgesetz/EWG vom 22.7.1969 (BGBl. 1969 I, S. 927) umgesetzt.

d) Die sozialrechtliche Flankierung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Artikel 51 EWGV als Grundlage eines Systems zur Sicherstellung der Ansprüche und Leistungen

Die Vorschriften des EWG-Vertrages über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurden hinsichtlich der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer abgerundet durch Art. 51 des Vertrages. Hiernach hatte der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen zu be-

schließen. Zu diesem Zweck sollte er insbesondere ein System einführen, welches aus- und einwandernden Arbeitnehmern und deren anspruchsberechtigten Angehörigen zweierlei zu sichern hatte: die Zusammenrechnung in verschiedenen Mitgliedstaaten erworbener, im Rahmen der sozialen Sicherung erheblicher Zeiten sowie den Leistungsexport. Sonderregelungen für die Übergangszeit enthielt Art. 51 EWGV nicht.

Die sekundärrechtliche Umsetzung des Art. 51 EWGV

Bereits ein Jahr nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages am 1.1.1959 traten zwei Verordnungen des Rates in Kraft, mit denen der Regelungsauftrag des Art. 51 EWGV umgesetzt wurde. Es handelte sich hier um die Verordnung (EWG) Nr. 3 vom 25.9.1958 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und die Verordnung Nr. 4 des Rates zur Durchführung und Ergänzung der Verordnung (EWG) Nr. 3 (ABl. EG 1958, S. 561). Diese beiden Verordnungen wurden später abgelöst durch die noch heute maßgeblichen Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 „über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit“ vom 14. Juni 1971 (ABl. EG 1971 Nr. L 49/2) und die Verordnung (EWG) Nr. 574/72 „über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71“ am 21.3.1972 (ABl. EG Nr. L 74/1).

Die Regeln des europäischen Koordinierungsrechts sind also bereits lange vor der Verwirklichung der Freizügigkeit, und zwar fast in den ersten Verordnungen des Rates überhaupt, in Kraft getreten, denn bereits während der Übergangszeit bestand Regelungsbedarf hinsichtlich derjenigen Arbeitnehmer aus den damaligen Mitgliedstaaten, die zum Arbeitsmarkt eines anderen Mitgliedstaates tatsächlich Zugang gefunden hatten.

Wenn es auch hinsichtlich des koordinierenden Sozialrechts nach Gründung der Gemeinschaft kein Übergangsrégime gab, so ist doch auf ein verwandtes Phänomen hinzuweisen: Frankreich hatte hinsichtlich der Gewährung von Familienleistungen nicht nur eine Übergangsvorschrift, sondern eine unbefristete Ausnahmeregelung durchgesetzt. Art. 73 Abs. 2 der VO (EWG) 1408/71 sah nämlich eine Sonderregelung für diejenigen Arbeitnehmer vor, für die französisches Recht galt. Für deren Angehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnten, galt abweichend von Art. 73 Abs. 1 VO(EWG) 1408/71 nicht das Beschäftigungsland-, sondern das Wohnsitzlandprinzip. Für seine Angehörigen im EG-Ausland konnte der Arbeitnehmer französischen Rechts also nur die regel-

mäßig niedrigeren Familienleistungen des Wohnstaates beanspruchen (vgl. Haverkate/Huster 1999: Rdnr. 333, Fn. 395; Schulte 1997: Einführung, S. XLII).

Diese Ausnahmeregelung hat der Europäische Gerichtshof im Jahr 1986 wegen Verstoßes gegen die Art. 48 und 51 EWGV (heute: 39 und 42 EGV) mit Wirkung für die Zukunft für ungültig erklärt. Das auf Art. 51 EWGV beruhende koordinierende Sozialrecht dürfe „keine Unterschiede einführen [...], die zu denen hinzutreten, die sich bereits aus der mangelnden Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften ergeben.“ (EuGH, Urteil vom 15.1.1985, Rs. 41/84 [Pinna I], Slg. 1986, S. 1 ff.; ferner Urteil vom 2.3.1989, Rs. 359/87 [Pinna II], Slg. 1989, S. 585 ff.)

e) Exkurs zum Status im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit "mitgebrachter" Arbeitnehmer

Abrundend ist schließlich auf die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 59 EWGV (heute: Art. 49 EGV) einzugehen, denn diese weist einen spezifischen Zusammenhang zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf: Erbringt ein Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen seiner Niederlassung eine Dienstleistung, so wird es hierbei häufig Arbeitnehmer einsetzen, mit denen es im Staat der Niederlassung ein Beschäftigungsverhältnis eingegangen ist. Dementsprechend umfaßt die Dienstleistungsfreiheit nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs das Recht, Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft mit mitgebrachten Arbeitnehmern zu erledigen (EuGH, Urteil vom 27.3.1990, Rs. C-113/89 [Rush Portuguesa], Slg. I-1417, Urteil vom 9.9.1994, Rs. C-43/93 [Vander Elst], Slg. I-3803 und Urteil vom 28.3.1996, Rs. C-272/94 [Guiot], Slg. I-1905). Daraus folgt, dass auch der Status der mitgebrachten Arbeitnehmer regelungsbedürftig war und ist.

Die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit nach Gründung der Gemeinschaft

Auch die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs wurden während der zwölfjährigen Übergangszeit schrittweise aufgehoben (Art. 59 EWGV). Zu diesem Zweck hatte der Rat zunächst ein „Allgemeines Programm“ aufzustellen, das dann durch Liberalisierungsrichtlinien umzusetzen war (Art. 63 EWGV). Diesen Vorgaben entsprechend wurde verfahren (Einzelheiten bei Ipsen 1972: 641 ff.).

Die Regulierung des Status mitgebrachter Arbeitnehmer

Bereits die an sich die Arbeitnehmerfreizügigkeit betreffende Verordnung Nr. 38/64 zielte auch darauf ab, das „Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs“ vom 15.1.1962 umzusetzen und enthielt deshalb Regeln über „mitgebrachte Arbeitnehmer“. Einschlägig war vor allem Art. 1 Abs. 2 VO 38/64, der wie folgt lautete:

„(2) Jeder im Lohn- oder Gehaltverhältnis beschäftigte Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats wohnt, ist, wenn sein Arbeitgeber im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats gemäß den dort geltenden Rechtsvorschriften oder gemäß einer vom Rat nach Art. 63 Absatz (2) des Vertrages erlassenen Richtlinie Dienstleistungen erbringt, nach Maßgabe dieser Verordnung berechtigt, eine Tätigkeit für seinen Arbeitgeber auszuüben, auch wenn er diesen nicht begleitet.“

Die oben erwähnte Arbeitsmarktschutzklausel (Art. 2 VO 38/64) konnte diesen Arbeitnehmern gegenüber allenfalls dann angewendet werden, wenn es um einen noch nicht liberalisierten Dienstleistungsbereich ging (vgl. Art. 4 VO 38/64).

Bei der endgültigen Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Rahmen der VO 1612/68 wurden ausdrückliche Sonderregelungen über im Rahmen einer Dienstleistung entsandte Arbeitnehmer für entbehrlich gehalten. In der Präambel findet sich der Hinweis, dass das Freizügigkeitsrecht „gleichermaßen Dauerarbeitnehmern, Saisonarbeitnehmern, Grenzarbeitnehmern oder *Arbeitnehmern zu (steht), die ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Dienstleistung ausüben*“ (Herv. d. Autors).

Die begleitende aufenthaltsrechtliche Richtlinie 68/350/EWG ermöglichte es den Mitgliedstaaten, diesen Arbeitnehmern nur vorübergehende Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen (Art. 6 Abs. 3 RL 68/350/EWG).

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass das koordinierende Sozialrecht für derartige Fälle vorsieht, dass es bei der Anwendung der sozialrechtlichen Vorschriften des Staates bleibt, aus dem der Arbeitnehmer entsandt wird, und zwar regelmäßig für die Dauer eines Jahres (heute Art. 14 Nr. 1 VO (EWG) 1408/71).

5.1.3 Das Übergangsregime in den Beitrittsakten

a) Vorbemerkung

Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften erfolgte bisher in vier Schritten. Am Anfang stand die sogenannte Norderweiterung von 1973 um Großbritannien, Dänemark und Irland. Es folgte 1981 mit dem Beitritt Griechenlands die erste Süderweiterung und 1986 die zweite Süderweiterung mit dem Beitritt Spaniens und Portugals. In der vierten Erweiterungsrunde des Jahres 1995 traten die vormaligen EWR-Staaten Finnland, Österreich und Schweden bei. Für die Frage nach Übergangsregelungen mit Bedeutung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind sowohl die erste wie die vierte Erweiterungsrunde unergiebig.

Dänemark, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie Irland traten den Europäischen Gemeinschaften auf der Grundlage der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge vom 22.1.1972 (ABl. EG Nr. L 73/1972, S. 14) mit Wirkung zum 1.1.1973 bei. Die Beitrittsakte sah keine allgemeine Übergangszeit vor, sondern spezielle Übergangsbestimmungen für verschiedene Bereiche, die sich meist auf einen Zeitraum von fünf Jahren bezogen. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer war hiervon nicht betroffen, so dass sie sogleich in Kraft trat. Hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurde lediglich eine „gemeinsame Erklärung“ abgegeben, nach der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer „völlig im Einklang“ mit den Vertragsbestimmungen und dem Sekundärrecht zu lösen waren ein Instrument, dem rechtliche Relevanz weithin abgesprochen wird (z. B. Wölker 1997: Vorbemerkung zu den Art. 48–50, Rdnr. 53; vgl. ferner – vorsichtiger – Becker 1999a: 19f. mit weiteren Nachweisen in Fn. 50). Außerdem enthielt die Beitrittsakte in Art. 135 Abs. 1 bzw. Abs. 4 eine allgemeine Schutzklausel nach dem Vorbild des Art. 226 EWG, auf deren Grundlage Schutzmaßnahmen bis zum 31.12.1977 möglich waren. Besondere Regeln mit Bezug zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer waren hier nicht vorgesehen.

Der Vertrag über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens auf der Grundlage der Beitrittsakte vom 29.8.1994 (ABl. EG Nr. 1994 C-241/07, S. 9), der zum 1.1.1995 wirksam wurde, enthielt ebenfalls keine Übergangsregelungen, so dass die volle Freizügigkeit im Verhältnis zu diesen neuen Mitgliedstaaten vom Tag des Beitrittes an wirksam war. Hinsichtlich der Freizügigkeit

der Arbeitnehmer war auch dieser Beitrittsakte eine „gemeinsame Erklärung“ wie bereits bei der Norderweiterung beigelegt.

Für das Thema ergiebiger sind die beiden Süderweiterungen, der Beitritt Griechenlands zum 1.1.1981 aufgrund der Beitrittsakte vom 24. Mai 1979 (ABl. EG Nr. L 291, 17ff.) sowie der Beitritt Spaniens und Portugals zum 1.1.1986 aufgrund der Beitrittsakte vom 12. Juni 1985 (ABl. EG Nr. L 302, S. 23ff.). Die im Rahmen der Süderweiterungen vorgesehenen Übergangsregeln und Schutzklauseln mit Bedeutung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer verdienen eine nähere Darstellung. Dies gilt auch für die in den betreffenden Akten vorgeschriebenen besonderen Vorschriften hinsichtlich der sozialen Sicherheit.

b) Übergangsregelungen und Schutzklauseln mit Bedeutung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Rahmen der Süderweiterungen

Allgemeine Übergangsregelungen

Beim Beitritt Griechenlands zum 1.1.1981 war im Grundsatz eine allgemeine Übergangsfrist von fünf Jahren vorgesehen, die also mit Ablauf des Jahres 1985 ablaufen sollte (Art. 9 der Beitrittsakte Griechenland, BA Gr), wobei freilich hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in speziellen Vorschriften ein um zwei Jahre längerer Übergangszeitraum geregelt war. Außerdem erhielt die Beitrittsakte erneut eine allgemeine Schutzklausel nach dem Vorbild des Art. 226 EWGV, die bis zum 31.12.1987, also während eines Zeitraums von sieben Jahren, angewendet werden sollte (Art. 130 BA Gr). Sonderregeln hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer enthielt diese Schutzklausel nicht. In der Beitrittsakte zum Beitritt Spaniens und Portugals (BA S/P) findet sich keine allgemein formulierte Übergangsfrist, sondern allein spezifische Fristen für die einzelnen Sachbereiche, so auch hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Schutzmaßnahmen aufgrund einer allgemeinen Schutzklausel kamen bis zum 31.12.1992, also erneut während eines siebenjährigen Zeitraums, in Frage, wobei diese Frist in einzelnen Bereichen auf zehn Jahre ausgedehnt war (Art. 379 Abs. 1 – 3 BA S/P). Eine Besonderheit dieser Beitrittsakte besteht darin, dass die allgemeine Schutzklausel um eine arbeitsmarktbezogene Schutzklausel ergänzt wurde (dazu näher unten).

Spezielle Übergangsregelungen hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

In den Beitrittsakten betreffend die beiden Süderweiterungen im Kapitel über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer war jeweils vorgesehen, dass Artikel 48 des EWG-Vertrages nur vorbehaltlich der nachfolgenden Übergangsbestimmungen anwendbar sein sollte (Vgl. Art. 44 BA Gr; Art. 55 und Art. 215 BA S/P). Rechtstechnisch waren die jeweils nachfolgend genannten Übergangsbestimmungen so konstruiert, dass sie befristete Abweichungen von der einschlägigen Verordnung (EWG) 1612/68 ermöglichten. Im Unterschied zur Einführung der Arbeitnehmer-Freizügigkeit nach Gründung der Gemeinschaft wurden im Rahmen der Beitritte die Übergangsregelungen primärrechtlich geregelt.

- *Verschiebung des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt*

Zu erwähnen sind zunächst die Abweichungen hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Das Recht der Arbeitnehmer aus den EG-Mitgliedstaaten auf freien Zugang zu einer Beschäftigung ist im einzelnen in den Art. 1 – 6 der VO (EWG) 1612/68 geregelt. Die Anwendbarkeit dieser Regelungen in den neu beigetretenen Staaten bzw. in den anderen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu den Staatsangehörigen der neu beigetretenen Staaten wurde jeweils um sieben Jahre aufgeschoben. Während dieser Zeit bestand also kein Anspruch auf freien Zugang zum Arbeitsmarkt, wie ihn Art. 1 VO 1612/68 gewährleistet. Der Rechtsanspruch auf Beziehungen zum Arbeitgeber ohne Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit nach Art. 2 VO 1612/68 war aufgeschoben. Arbeiterlaubnisrechtliche und ähnliche Beschränkungen konnten zunächst trotz Art. 3 VO 1612/68 aufrechterhalten werden. Etwaige Beschäftigungskontingentierungen blieben vorerst entgegen Art. 4 VO 1612/68 bestehen. Unterstützung durch die Arbeitsämter bei der Arbeitssuche konnte vorerst nicht gleichberechtigt in Anspruch genommen werden (so aber Art. 5 VO 1612/68), und es bestand kein Anspruch auf Gleichbehandlung bei Anforderungen hinsichtlich des Gesundheitszustandes, des Berufes oder sonstiger Natur (anders Art. 6 VO 1612/68).

Ergänzend stellten die Beitrittsakten in ausländerrechtlicher und in arbeitserlaubnisrechtlicher Hinsicht klar, dass den Staaten im jeweiligen Übergangszeitraum das Recht verblieb, „die innerstaatlichen Vorschriften beizubehalten, welche die Einreise zum Zweck einer Beschäftigung im Lohn oder Gehaltsverhältnis und/oder den Zugang zu einer solchen Beschäftigung von einer vorherigen

Genehmigung abhängig machen“ (Art. 45 Abs. 1 Unterabs. 2 BA Gr.; Art. 56 Abs. 1 Unterabs. 2 bzw. 216 Abs. 1 Unterabs. 2 BA S/P). Unter Umständen konnte auch die Anwendung aufenthaltsrechtlicher Regelungen der Richtlinie 68/360/EWG aufgeschoben werden (Art. 46 BA Gr.; Art. 58 und 218 BS S/P). Damit war allerdings nur das Beibehalten, nicht aber das Verschärfen bestehender Vorschriften erlaubt (so EuGH, Urteil v. 23.3.1983, Rs. 77/82 [Peske-loglou], Slg. 1983, 1085).

Der Aufschub bei der Anwendung der Art. 1 – 6 der VO 1612/68 betrug im Verhältnis zu Griechenland 7 Jahre. Die Art. 1 bis 6 der Verordnung 1612/68 waren also erst ab dem 1.1.1988 anzuwenden (Art. 45 Abs. 1 BA Gr). Im Verhältnis zu Spanien und Portugal betrug der Aufschub ebenfalls jeweils 7 Jahre, so dass die Art. 1 – 6 der Verordnung 1612/68 jeweils ab dem 1.1. 1993 angewendet werden sollten. Bis zum 31.12.1995 konnten im Verhältnis von Spanien bzw. Portugal zu Luxemburg und umgekehrt auch bestehende Regelungen über erforderliche Einreise- und Arbeitserlaubnisse weiter angewendet werden (Art. 56 Abs. 1 Unterabs. 3 und Art. 216 Abs. 1 Unterabsatz 3 BA S/P).

Sowohl hinsichtlich Spaniens wie Portugals war jedoch vorgesehen, dass der Rat ab dem 1. Januar 1991, d. h. nach fünf Jahren Gemeinschaftsangehörigkeit, aufgrund eines Berichts der Kommission das Ergebnis der Ausnahmen vom freien Zugang zur Beschäftigung zu prüfen hatte (Art. 56 Abs. 2 Unterabs. 1 und Art. 216 Abs. 2 Unterabs. 1 BA S/P). Nach dieser Prüfung konnte der Rat „aufgrund neuer Gegebenheiten einstimmig auf Vorschlag der Kommission Bestimmungen der genannten Maßnahmen [d.h. zur Anpassung der Abweichungen vom freien Zugang zur Beschäftigung] erlassen“ (Art. 56 Abs. 2 Unterabs. 2 bzw. 216 Abs. 2 Unterabs. 2 BA S/P).¹ Von diesen Ermächtigungen machte der Rat auch tatsächlich Gebrauch, indem er die Übergangszeit im Verhältnis zwischen Spanien und Portugal und den gegebenen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Luxemburg auf sechs Jahre und im Verhältnis zwischen Spanien und Portugal und Luxemburg auf sieben Jahre verkürzte, so dass die volle Freizügigkeit ab 1.1.1992 bzw. ab 1.1.1993 hergestellt war (VO (EWG) 2194/91 v. 25.6.1991,

¹ Anzumerken ist, dass die Bedingungen, unter denen eine Anpassung möglich sein sollte, in der Beitrittsakte nicht näher umschrieben waren. Ein Modell näher konkretisierter Bedingungen für gewisse Integrationsmaßnahmen bieten die Konvergenzkriterien für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. Art. 121 EGV und das Protokoll Nr. 21 zum EGV; vgl. zum Instrument der Bedingung für den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch Becker 1999a: 25 f. und 91).

ABl. EG Nr. L 206, S. 1). Nach Auffassung des Rates hatte die Prüfung auf der Grundlage des Kommissionsberichts ergeben, "dass die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten keine Verschlechterung der Lage aufgrund der verschiedenen einzelstaatlichen Arbeitsmärkte zur Folge haben wird" (Erwägung Nr. 3 zur Verordnung 2194/91 v. 25.6.1991, ABl. EG Nr. L 206, S. 1).

- *Kein Aufschub hinsichtlich der bereits in den Alt-Mitgliedstaaten Beschäftigten*

Festzuhalten ist andererseits, dass nicht die Anwendung der VO 1612/68 insgesamt aufgeschoben war. Von der siebenjährigen Übergangsperiode waren insbesondere die Art. 7 – 9 dieser Verordnung ausgenommen (ausdrücklich auch EuGH, Urt. vom 30.5.1989, Rs. 305/87 [Kommission/Griechische Republik], Slg. 1989, I- 1461, und vom 27.9.1989, Rs. 9/88 [Lopes Da Veiga], Slg. 1989, I- 2989 [3008 f.]). Es handelt sich hier um Regelungen, die für die bereits vor oder während der Übergangszeit in den Alt-Mitgliedstaaten beschäftigten griechischen, spanischen und portugiesischen Arbeitnehmer von Bedeutung waren. Diese Arbeitnehmer waren also in bezug auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung, berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung den jeweils einheimischen Arbeitnehmern gleichgestellt (Art. 7 Abs. 1 VO 1612/68). Gleichgestellt waren sie auch in steuerlicher Hinsicht und in bezug auf „soziale Vergünstigungen“ (Art. 7 Abs. 2 VO 1612/68). Sie konnten beanspruchen, bezüglich des Besuches von Berufsschulen und Umschulungszentren mit den Staatsangehörigen des Beschäftigungsstaates gleichbehandelt zu werden (Art. 7 Abs. 3 VO 1612/68). Sie hatten einen Anspruch auf Gleichbehandlung in betriebsverfassungsrechtlichen Fragen (Art. 8 VO 1612/68) sowie hinsichtlich etwaiger Arbeitnehmerrechte bei der Erlangung einer Wohnung (Art. 9 VO 1612/68).

Der in seinen Ausprägungen dargestellte Anspruch auf Gleichbehandlung bei einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis auch schon in der Übergangszeit zielt auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Beschäftigungsstaates. Ein Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt folgt hingegen, wie klarstellend nochmals zu betonen ist, nicht aus den Art. 7 ff., sondern aus Art. 1 der VO 1612/68. Arbeitnehmer aus Griechenland, Spanien oder Portugal konnten also während der Übergangszeiten keinen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt beanspruchen. Gleichwohl behielt Deutschland, wie vor dem Beitritt, die Möglich-

keit, Arbeitnehmern aus den genannten Staaten den Zutritt zum deutschen Arbeitsmarkt zu eröffnen. In diesem Fall erwuchs den „verfrüht“ zugelassenen Arbeitnehmern der Anspruch auf Gleichbehandlung nach den Art. 7 ff. VO 1612/68. Ein Anspruch auf Zulassung zum Arbeitsmarkt anderer Alt-Mitgliedstaaten bereits vor Fristablauf ergab sich daraus jedoch nicht.

- *Die Rechte der Familienangehörigen*

Die Verordnung 1612/68 räumt Familienangehörigen von EG-Ausländern gewisse Rechte ein. Art. 10 gewährt dem Ehegatten, den unter 21-jährigen Kindern sowie den Verwandten in aufsteigender Linie eines Arbeitnehmers aus einem EG-Mitgliedstaat das Recht, bei dem Arbeitnehmer Wohnung zu nehmen. Der Ehegatte sowie die Kinder haben überdies das Recht, „irgendeine Tätigkeit im Lohnverhältnis auszuüben“ (Art. 11). Die Kinder schließlich können gleichberechtigt „am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen“ (Art. 12).

Die in den Art. 10 bis 12 der VO 1612/68 verheißenen Rechte der Familienangehörigen konnten bereits vor der vollen Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer für die Angehörigen solcher Arbeitnehmer bedeutsam sein, die bereits zum jeweiligen Arbeitsmarkt zugelassen waren. Die Rechte auf Familiennachzug (Art. 10) und auf Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 11) waren beim Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens aber ebenfalls teilweise noch außer Kraft gesetzt, wobei unterschiedliche Regelungen vorgesehen wurden.

Beim Beitritt Griechenlands war das Recht der Angehörigen auf Zugang zum Arbeitsmarkt im allgemeinen um 5 Jahre, bis zum 1.1.1986, hinausgeschoben (Art. 45 Abs. 2 Unterabs. 1 BA Gr). Nach einem Aufenthalt von drei Jahren bzw. von 18 Monaten erwarben sie aber das Recht, eine Beschäftigung auszuüben (Art. 45 Abs. 2 Unterabs. 2 BA Gr).

Beim Beitritt Spaniens und Portugals wurde differenziert nach Familienangehörigen, die beim Beitritt schon bei dem Arbeitnehmer im Alt-Mitgliedstaat wohnten, und solchen, die erst danach nachzogen. Für Ehegatten und Kinder der ersten Gruppe entstand das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt sofort, wobei bei den Angehörigen spanischer Arbeitnehmer Beschränkungen nach Maßgabe älterer bilateraler Abkommen möglich waren (Art. 57 Abs. 1 a und 217 Abs. 1 a BA S/P). Bei der zweiten Gruppe entstand das Recht auf Zugang zum Arbeits-

markt nach einer Wartefrist von zunächst drei Jahren und später von 18 Monaten (Art. 57 Abs. 1 b und 217 Abs. 1 b BA SP).

Die arbeitsmarktbezogene Schutzklausel

Das Übergangsrégime beim Beitritt Spaniens und Portugals weist hinsichtlich der Ausgestaltung der Schutzklausel insofern eine Besonderheit auf, als die allgemeine Schutzklausel um eine eigenartige arbeitsmarktbezogene Schutzklausel ergänzt wurde, die allerdings Schutzmaßnahmen lediglich im Verhältnis von Luxemburg zu den neuen Mitgliedern ermöglichte: Die Regelung räumte (nur) dem Großherzogtum Luxemburg das Recht ein, bei erheblichen und voraussichtlich anhaltenden Schwierigkeiten auf seinem Arbeitsmarkt die Ermächtigung zu beantragen, vorübergehend bis zum 31. Dezember 1995 "Schutzmaßnahmen im Rahmen der innerstaatlichen Bestimmungen über den Arbeitsplatzwechsel" gegenüber solchen spanischen und portugiesischen Arbeitnehmern anzuwenden, denen „nach dem Zeitpunkt der genannten Ermächtigung der Zuzug in das Großherzogtum zur Ausübung einer Tätigkeit im Lohn und Gehaltsverhältnis gestattet wurde“ (Art. 379 Abs. 4 BA S/P). Mit dieser besonderen Klausel wurde auf den hohen Anteil portugiesischer Arbeitnehmer in Luxemburg Rücksicht genommen (vgl. Frühlingsdorf 1986: 100–103). Sie ist deshalb bemerkenswert, weil sie nicht auf die Begrenzung des Zuzuges zielt, sondern die Freiheit des Arbeitsplatzwechsels bereits zugelassener Arbeitnehmer aus Spanien und Portugal ermöglichte.

Die Kompetenz zum Erlass der Schutzmaßnahmen und zu ihrer Ausgestaltung im einzelnen lag zwar beim Großherzogtum Luxemburg. Es war jedoch vor der Anwendung von Schutzmaßnahmen eine Ermächtigung der EG-Kommission erforderlich, die auf Antrag Luxemburgs in einem Dringlichkeitsverfahren zu entscheiden hatte. In der Sache konnten die Schutzmaßnahme von den Vorschriften des EWG-Vertrages abweichen, „soweit und solange dies unbedingt erforderlich“ war; es waren „mit Vorrang solche Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des gemeinsamen Marktes am wenigsten stören“.

Die gemeinsame Erklärung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Sowohl beim Beitritt Griechenlands wie auch beim Beitritt Spaniens und Portugals war den Beitrittsakten eine „gemeinsame Erklärung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ beigefügt.

Diese Erklärung lautete:

„Die Erweiterung der Gemeinschaft könnte bei Anwendung der Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu sozialen Schwierigkeiten führen. Die Mitgliedstaaten erklären, dass sie sich vorbehalten, bei Auftreten derartiger Schwierigkeiten die Organe der Gemeinschaft zu ersuchen, dieses Problem in Übereinstimmung mit den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und den in Anwendung dieser Verträge erlassenen Vorschriften zu lösen.“

Wie erwähnt handelt es sich hier um ein Instrument, dem rechtliche Relevanz weithin abgesprochen wird (z. B. Wölker 1997: Vorbemerkung zu den Art. 48–50, Rdnr. 53; vgl. ferner – vorsichtiger – Becker 1999a: 19f. mit weiteren Nachweisen in Fn. 50).

c) Besondere Übergangsregelungen im Bereich der sozialen Sicherheit im Rahmen der Süderweiterungen

Im Rahmen der Süderweiterungen wurden schließlich gewisse Übergangsregelungen im Bereich der sozialen Sicherheit festgelegt. Hier handelt es sich um nicht leicht verständliche, sehr punktuelle Regelungen, die sich insbesondere auf die Berücksichtigung von im EG-Ausland lebenden Kindern bei Familienleistungen beziehen. Rechtstechnisch sind diese Abweichungen so ausgestaltet, dass die Anwendung einzelner Vorschriften des einschlägigen Sekundärrechts, d. h. der Verordnungen (EWG) 1408/71 und 574/72, hinausgeschoben wurde, wobei zu beachten ist, dass die in Bezug genommenen Vorschriften der besagten Verordnungen heute zum Teil einen anderen Wortlaut aufweisen.

Insoweit war beim Beitritt Griechenlands vorgesehen (Art. 48 BA Gr), dass die Anwendung der Artikel 73 Abs. 1 und 3, 74 Abs. 1 und 75 Abs. 1 der Verordnung (EWG) 1408/71 in den ersten drei Jahren nach dem Beitritt also bis zum 31. Dezember 1983, nicht für die in einem anderen Mitgliedstaat als Griechenland beschäftigten griechischen Arbeitnehmer angewendet werden sollten, deren Familienangehörige in Griechenland wohnten. Dies bedeutete, dass während dieser Frist griechische Arbeitnehmer, die bereits zu dieser Zeit und damit vor Ablauf der Übergangsfrist, in der Gemeinschaft beschäftigt waren, für ihre in Griechenland lebenden Angehörigen Familienleistungen nicht nach Maßgabe der Verordnung erhielten, sondern wie Art. 48 Abs. 3 BA Gr. ausdrücklich vorsah, nach Maßgabe der jeweils zuvor relevanten bilateralen Sozialversicherungsabkommen. Einen entsprechenden Aufschub von höchstens drei Jahren

findet man in der Beitrittsakte betreffend Spanien und Portugal (Art. 60 bzw. 220 BA S/P).

Aus deutscher Sicht war der dargestellte Aufschub betr. die Familienleistungen seinerzeit bedeutsam für das Kindergeld. Das Erziehungsgeld nach dem BErzGG, das ggf. in Höhe von 600 DM im Monat während der ersten 24 Lebensmonate eines Kindes gezahlt wird, gibt es erst seit 1986. Erst seit einem umstrittenen Urteil des EuGH aus dem Jahr 1996 (EuGH, Urt. vom 10.10.1996, Rs. C-245 und 312/94 [Hoever u. Zachov], Slg. 1996, I-4895 [4937 ff.]; ferner Urteile vom 12.5.1998, Rs. C-85/96 [Martínez Sala], Slg. 1998, I-2691 [2717] und vom 11.6.1998, Rs. 275/96 [Kuusijärvi], Slg. 1998, I-3419 [3463 ff.]) wird das Erziehungsgeld als Familienleistung im Sinne der VO (EWG) 1408/71 behandelt (vgl. im einzelnen und mit Nachweisen zum Streitstand Haverkate/Huster 1999: Rdnrn. 319 und 339 – 341).

Für das deutsche Kindergeld bedeutete der Aufschub, dass vorerst nur die in Sozialversicherungsabkommen mit Griechenland, Spanien und Portugal vorgesehenen, „eingefrorenen“ Kindergeldbeträge für die Kinder im jeweiligen Herkunftsland gezahlt werden mussten, also für das erste Kind: 10 DM, für das zweite Kind: 25 DM, für das dritte und das vierte Kind: je 60 DM, für jedes weitere Kind: 70 DM (vgl. hierzu näher Hänlein 2000: 22f.).

d) Exkurs zum Status im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit „mitgebrachter“ Arbeitnehmer

In der Folge der beiden Süderweiterungen gab es Streit um den Status im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit „mitgebrachter“ Arbeitnehmer vor Vollendung der Arbeitnehmer-Freizügigkeit. Diesbezüglich enthielten die Beitrittsakten keine ausdrücklichen Regelungen. Insbesondere war im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit keine einschlägige Übergangsregelung vorgesehen.

Frankreich stellte sich mit Blick auf Portugal auf den Standpunkt, vor Herstellung der vollen Arbeitnehmer-Freizügigkeit seien Freizügigkeitsbeschränkungen auch im Verhältnis zu im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit „mitgebrachten“ Arbeitnehmern zulässig. Nach Auffassung der französischen Regierung zählten die „mitgebrachten“ Arbeitnehmer nicht zu den von der Dienstleistungsfreiheit Begünstigten, sondern sollten nach den Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 – 51 EWGV) behandelt werden. Soweit in den Beitritts-

akten Übergangsfristen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgesehen seien, seien diese daher auch auf die „mitgebrachten“ Arbeitnehmer anzuwenden; anderes gelte nur für Personal in Führungspositionen, das den Dienstleistungserbringern zuzuordnen sei (so mit Bezug auf die Art. 215-220 BA S/P in der Rs. *Rush Portuguesa*, vgl. EuGH, Urteil vom 27.3.1990, Rs. C-113/89 [*Rush Portuguesa*], Slg. I-1417 [1421 f.]).

Der Gerichtshof hat die Frage im genau entgegengesetzten Sinne entschieden (EuGH, Urteile vom 27.3.1990, Rs. C-113/89 [*Rush Portuguesa*], Slg. I-1417 [1443 f.]): Die Dienstleistungsfreiheit verschaffe dem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Erbringer einer Dienstleistung das Recht, mit seinem gesamten Personal in den fraglichen Staat einzureisen. Die Übergangsregelungen der Beitrittsakten zur Arbeitnehmerfreizügigkeit schränkten diese ein, um zu verhindern, „dass nach dem Beitritt... infolge einer sofortigen beträchtlichen Zu- oder Abwanderung von Arbeitnehmern Störungen auf dem Arbeitsmarkt eintreten“. Im Lichte dieses Zwecks seien die Ausnahmeregelungen auszulegen. Hinsichtlich der „mitgebrachten“ Arbeitnehmer bestehe die Gefahr einer Störung des Arbeitsmarktes nicht, denn „solche Arbeitnehmer kehren (...) nach Erfüllung ihrer Aufgabe in ihr Herkunftsland zurück, ohne zu irgendeinem Zeitpunkt auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaates aufzutreten“. Etwas anderes gelte nur, wenn die Dienstleistung gerade in der Überlassung der „mitgebrachten“ Arbeitnehmer an Dritte bestehe, was aber in der Bauwirtschaft nicht der Fall sei. Die Beurteilung des Gerichtshofs wäre wohl anders ausgefallen, wenn in der Beitrittsakte gezielt die Dienstleistungsfreiheit mit einer entsprechenden Übergangsregelung ausgestattet worden wäre. Dass es hier an jeglicher relevanten Übergangsregelung fehlte, hat Generalanwalt van Gerven in der Rs. *Rush Portuguesa* stark betont (vgl. EuGH, Ur. vom 27.3.1990, Rs. C-113/89 [*Rush Portuguesa*], Slg. I-1417 [1434 f., Nr. 18]).

Abschließend ist darauf aufmerksam zu machen, dass der Europäische Gerichtshof den im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmern verbundenen Befürchtungen der Zielstaaten der Entsendung mit dem Hinweis Rechnung getragen hat, dass das Gemeinschaftsrecht es den Staaten nicht verwehrt, „ihre Rechtsvorschriften oder die von den Sozialpartnern geschlossene(n) Tarifverträge“ auch auf die entsandten Arbeitnehmer anzuwenden und die Beachtung dieser Regeln auch durchzusetzen (vgl. EuGH, Ur. vom 27.3.1990, Rs. C-113/89 [*Rush Portuguesa*], Slg. I-1417 [1445, Rz 18]; ferner Ur. vom 9.9.1994, Rs. C-43/93 [*Vander Elst*], Slg. I-3803 [3826, Rz 23]). Diesen Hinweis

hat die Gemeinschaft mit der sog. Entsenderichtlinie (RL 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABI. EG, Nr. L 18, S. 1 ff.) umgesetzt. Eine ausdrückliche Entscheidung des Gerichtshofs zu dieser Richtlinie steht noch aus. Jüngst hat es der EuGH in einem Fall, auf den die RL noch nicht anzuwenden war, freilich gebilligt, dass nationale tarifliche Vorschriften über eine Mindestvergütung auch auf entsandte Arbeitnehmer angewendet werden (EuGH, Urt. vom 23.11.1999, Rs. 369 und 376/96 [Arblade u. Leloup], NZA 2000, 85).

5.1.4 Arbeitnehmer-Freizügigkeit im Rahmen von Assoziationsbeziehungen

a) Assoziierungsabkommen zwischen der EG und der Türkei

Im Assoziierungsabkommen zwischen der EG und der Türkei vom 12.9.1963 (zu Einzelheiten Hänlein 1998: 21ff.) haben die Vertragsparteien vereinbart, sich von den Art. 48 – 50 EWGV leiten zu lassen, „um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen“ (Art. 12 des Assoziierungsabkommens, ABI. EG 1964, Nr. 217, S. 3687). Konkretisierend wurde im Zusatzprotokoll vom 23.11.1970 (ABI. EG 1972, Nr. L 29, S. 3) vereinbart, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei bis zum Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des Assoziationsabkommens, also bis zum 31.12.1985, schrittweise herzustellen, wobei die erforderlichen Regeln von dem im Rahmen der Assoziationsbeziehungen errichteten Assoziationsrat – also auf sekundärrechtlichem Wege - festgelegt werden sollten (Art. 36 Zusatzprotokoll). Der Assoziationsrat sollte auch koordinierende sozialrechtliche Regeln erlassen (Art. 39 Zusatzprotokoll).

Zu einem ersten Schritt des im Zusatzprotokoll anvisierten Prozesses ist es im Jahr 1980 gekommen, als der Assoziationsrat zwei einschlägige Beschlüsse erließ. Es handelte sich hier zum einen um den Beschluss des Assoziationsrates Nr. 1/80, der Regelungen über den Zugang solcher türkischen Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten vorsah, die bereits in der Gemeinschaft seiner Arbeitserlaubnis erhalten hatten (Art. 6 ff ARB 1/80). Der Status solcher türkischer Arbeitnehmer verfestigt sich nach Maßgabe einer zeitlich gestaffelten Regelung. Die Art. 6 ff. ARB 1/80 stellen gewissermaßen eine abgeschwächte

Variante der oben dargestellten VO Nr. 15 für das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und der Türkei dar (hierzu näher Gutmann 1999: 71 ff.). Zu weiteren Schritten auf dem Weg zur Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer ist es bislang nicht gekommen.

Zum anderen hat der Assoziationsrat mit dem Beschluss Nr. 3/80 Vorschriften des koordinierenden Sozialrechts erlassen, die Platz greifen sollen, wenn türkische Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft wandern (zu diesen Regelungen Hänlein 1998: 21 (24 ff.); zur Problematik der unmittelbaren Anwendbarkeit dieser Regelungen mit Nachweisen Hänlein 2000: 31 ff.). Bei diesem Beschluss handelt es sich gewissermaßen um eine abgeschwächte Variante der VO (EWG) 1408/71.

b) Das EWR-Abkommen

Das am 1.1.1994 in Kraft getretene Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum (ABl. EG 1994, Nr. L 1, S. 3) ist ein Assoziierungsabkommen, das jedoch im Unterschied zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei die Arbeitnehmer-Freizügigkeit auf die Angehörigen der assoziierten Staaten ausdehnt. Dies hat heute Bedeutung für die Staatsangehörigen Islands, Norwegens und Liechtensteins. Im Verhältnis zu Liechtenstein waren in Art. 5 des Protokolls Nr. 15 für einen Zeitraum von gut 2 1/2 Jahren gewisse Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmer-Freizügigkeit vorgesehen. Im übrigen enthält auch das EWR-Abkommen eine allgemeine Schutzklausel (Art. 112 ff.).

5.1.5. Schlussfolgerungen

a) Allgemeiner Befund: Übergangsregelungen als gängiges Instrument

Die Untersuchung hat ergeben, dass in der Phase der Zusammenführung verschiedener Märkte Übergangsregelungen gängige Instrumente waren und sind. Nicht immer, aber in gewichtigen Fällen, bei der Gründung der Gemeinschaft und bei den beiden Süderweiterungen, waren insbesondere auch Übergangsregelungen im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorgesehen. Bedeutung haben dabei zweierlei Erscheinungsformen:

- Das Hinausschieben des freien Zugangs zu den Arbeitsmärkten während einer Übergangszeit
- sowie die Möglichkeit, auf konkrete Arbeitsmarktprobleme mit arbeitsmarktbezogenen Schutzmaßnahmen zu reagieren.

Als inakzeptabel haben sich hingegen dauerhafte Ausnahmebestimmungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten erwiesen.

Übergangsregelungen sind an den Leitprinzipien der Zielorientierung in Richtung des „Gemeinsamen Marktes“, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit ausgerichtet (zu diesem Befund im allgemeinen Lopian 1994: 105 ff.). In Übereinstimmung hiermit werden sie vom Europäischen Gerichtshof eng, und zwar strikt mit Blick auf die jeweils angesprochene Problemlage hin ausgelegt.

b) Arbeitsmarktbezogene Übergangsregelungen

Übergangsfristen

Mit Rücksicht auf erwartete Probleme auf den Arbeitsmärkten infolge freizügigkeitsinduzierter Wanderungsbewegungen wurde bei der Gründung der Gemeinschaft und bei den Süderweiterungen der Zugang zum Arbeitsmarkt schrittweise bzw. mit zeitlicher Verzögerung freigegeben. Soweit ein derartiger Aufschub für erforderlich gehalten wurde, wurden – reziprok - Fristen von sieben bis zwölf Jahren ins Auge gefasst. Meist war die Freizügigkeit jedoch bereits vor Ablauf dieser Fristen verwirklicht. Der zweiundzwanzigjährige Zeitrahmen, der im Verhältnis zur Türkei vereinbart worden war, hat sich hingegen als praktisch bedeutungsloses Vertröstungsinstrument erwiesen. Im Sinne des Erforderlichkeitsprinzips als sinnvoll erwiesen hat sich das Institut der Verkürzung der Aufschubfristen durch den Rat. Ungeachtet des Aufschubs beim Zugang zum Arbeitsmarkt waren die Grundsätze über die Gleichbehandlung im Rahmen bestehender Beschäftigungsverhältnisse demgegenüber stets sogleich bzw. frühzeitig und nicht erst mit der vollen Herstellung der Freizügigkeit anzuwenden.

Schutzklauseln

Beispiele arbeitsmarktbezogener Schutzklauseln bieten die VO Nr. 38/64 im Sinne eines Notrechts für potentiell alle Mitgliedstaaten sowie die Beitrittsakte

Spanien/Portugal im Sinne eines Notrechts zugunsten eines als besonders gefährdet erachteten Mitgliedstaates.

Die Arbeitsmarktschutzklausel der VO Nr. 38/64 markiert die zweite Phase der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Gründung der Gemeinschaft: Innerhalb der allgemeinen zwölfjährigen Übergangsfrist schaltete die VO Nr. 38/64 vom „scharfen“ Begrenzungsinstrument der Freizügigkeitssperre um auf das mildere Instrument der Ermächtigung zu Notmaßnahmen angesichts konkreter Problemlagen.

Die arbeitsmarktspezifische Schutzklausel zugunsten Luxemburgs ermöglichte innerhalb der für Luxemburg bereits auf zehn Jahre verlängerten Übergangsfrist hinaus zusätzlich Beschränkungen der Arbeitsmarktmobilität bereits zugelassener Arbeitnehmer aus den damaligen Beitrittsländern.

Derartige Maßnahmen kamen angesichts von Arbeitskräfteüberangeboten in konkreten Regionen und Branchen in Frage, allerdings stets nur innerhalb der Übergangsfrist. Waren derartige Maßnahmen in der Gründungsphase der Gemeinschaft der EG-Kommission lediglich zu notifizieren, so wurde in der späteren Entwicklung den Mitgliedstaaten die Notkompetenz entzogen und auf die Kommission übertragen.

Übergangsregelungen hinsichtlich entsandter Arbeitnehmer

Aufschub- oder Übergangsregelungen, die vor dem Zuzug entsandter Arbeitnehmer schützen sollen, müssten vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs als ausdrückliche Ausnahme bezüglich des freien Dienstleistungsverkehrs formuliert werden (dem trägt der Formulierungsvorschlag bei Becker 1999a: 90 f. Rechnung).

c) Übergangsregelungen hinsichtlich der sozialen Sicherung

Übergangsregelungen im koordinierenden Sozialrecht

Hinsichtlich des koordinierenden Sozialrechts wurden mit geringfügigen Ausnahmen Übergangsregelungen nicht für erforderlich gehalten. Vielmehr waren die einschlägigen Regelungen stets bereits vor Herstellung der Freizügigkeit auf diejenigen Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten anzuwenden, die bereits

vor Fristablauf zu den Arbeitsmärkten der anderen zugelassen waren. Die einzige Ausnahme bietet das Recht der Familienleistungen. Hier war im Rahmen der Süderweiterungen die Anwendung des Beschäftigungslandprinzips um eine kurze Frist hinausgeschoben. Dies war für das deutsche Kindergeld von Bedeutung. Vergleichbar, wenn auch von erheblich größerer wirtschaftlicher Bedeutung wäre eine Erstreckung dieses Gedankens auf das Erziehungsgeld. Für Übergangsregelungen hinsichtlich des Prinzips der Leistungsaushilfe bei der Inanspruchnahme von Dienst- und Sachleistungen, z.B. der gesetzlichen Krankenversicherung gibt es kein Vorbild.

Keine Übergangsregelungen hinsichtlich der Inländergleichbehandlung

Im Rahmen bestehender Beschäftigungsverhältnisse war schließlich der Grundsatz der Gleichbehandlung stets ebenfalls sogleich anzuwenden.

d) Normatives Ergebnis

Geht man davon aus, dass die Partner von Beitrittsverträgen nicht „Herren der Verträge“ sind, sondern im Rahmen derartiger Verträge keine Maßnahmen treffen dürfen, welche die Identität der Gemeinschaft beeinträchtigen, so sind jedenfalls solche Übergangsregelungen nicht zu beanstanden, die den skizzierten Rahmen des bisher Praktizierten einhalten und dabei auf die jeweils konkret zu erwartenden Problemlagen im Sinne des Erforderlichkeitsprinzips abgestimmt sind.

5.2 Rechtspolitische Überlegungen zu möglichen Änderungen des EU-Rechts bei der EU-Osterweiterung

5.2.1 EU-Erweiterung, Freizügigkeit und mitgliedstaatliche Sozialschutzsysteme

a) Ausgangslage

Die Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen die als Folge des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder zu erwartende Wanderungsbewegung auf die „alten“ EU-Mitgliedstaaten und namentlich auf die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf das Sozialschutzsystem haben wird, hängt natur-

gemäß sehr stark davon ab, welchen Umfang die erwarteten Wanderungen haben und welcher Art sie sein werden bzw. welche Risiken bestehen, dass ein bestimmter Umfang oder eine bestimmte Art der Wanderung eintreten.

Das zu erwartende (oder zu befürchtende) Volumen der Wanderungsbewegungen und ihre sonstigen Modalitäten sind namentlich auch für die Festlegung von Übergangsfristen für den Beitritt bedeutsam.

Darüber hinaus steht insbesondere die Frage im Vordergrund, inwiefern das im Vergleich zu den Beitrittsstaaten sehr hohe (hingegen im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten im übrigen lediglich durchschnittliche) Leistungs-niveau im deutschen Sozialleistungssystem geeignet ist, einen zusätzlichen Migrationsanreiz zu bieten. Hier kommt neben der Ausgestaltung des deutschen Sozialrechts im Hinblick auf die Leistungsgewähr an Ausländer dem Europäischen Gemeinschaftsrecht insofern Bedeutung zu, als es auf Grund seines Anwendungsvorrangs vor dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten in bestimmtem Umfang die Gleichbehandlung von EU-Ausländern mit deutschen Staatsangehörigen vorschreibt.

Für die Bestimmung der konkreten Auswirkungen der Migration auf das Sozial-schutzsystem ist ferner von Bedeutung, ob die Migranten ihren Wohnort dauerhaft in ihr neues Beschäftigungsland verlegen, ob sie ihre Familienangehörigen mitbringen, sie nachziehen oder im Heimatstaat verbleiben lassen, oder ob sie als Pendler – echte und unechte Grenzgänger in der Terminologie des Europäischen Gemeinschaftsrechts – die Vorteile des hohen Lohn- und Sozialschutz-niveaus im Beschäftigungsland mit dem Vorteil des Verbleibs in ihrem Herkunftsland verbinden, in welchem sie kulturell verwurzelt sind und in dem auch die Lebenshaltungskosten niedriger sind.

Das Europäische Gemeinschaftsrecht nimmt auf diese hier beispielhaft angeführten Tatbestände in der Weise Bezug, dass es bei der *Einräumung der Freizügigkeit* zwischen erwerbstätigen Arbeitnehmern und Selbständigen einerseits sowie Nichterwerbstätigen – Rentnern, Studenten, sonstigen Nichterwerbstätigen – andererseits dergestalt *differenziert*, dass lediglich die Gruppe der *Erwerbstätigen* uneingeschränkt in den Genuss der Freizügigkeit kommt, während die Nichterwerbstätigen einen Krankenversicherungsschutz nachweisen und das Vorhandensein hinreichender Mittel zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts glaubhaft machen müssen, um das Recht auf Freizügigkeit zu

haben. Auf diese Weise soll unter anderem eine reine „Sozialmigration“, d.h. eine Einwanderung lediglich, um in den Genuss von Sozialleistungen zu kommen, ausgeschlossen werden.

Notifiziert werden soll hier im übrigen der Umstand, dass auch die *steuerliche Behandlung* der Migranten berücksichtigt werden müsste, können doch steuerrechtliche Regelungen sozialrechtliche Auswirkungen der Migration – auch die Inanspruchnahme von Leistungen im Beschäftigungsstaat – sowohl verstärken als auch mindern.

Auch die spezifischen Regelungen des Europäischen koordinierenden Sozialrechts im Hinblick auf die Gewährung von Leistungen differenzieren zum Teil nach den vorstehend genannten Tatbeständen, indem etwa Sonderregelungen für Grenzgänger gelten im Hinblick auf Inanspruchnahme von Leistungen bei Krankheit und Arbeitslosigkeit sowie von Familienleistungen.

Mangels hinreichend aussagekräftiger Statistiken hat es hier in der Vergangenheit bereits erhebliche Fehleinschätzungen gegeben, so etwa im Hinblick auf die vom Europäischen Gerichtshof in seinem Urteil in der *Rechtssache Molenaar* erkannte Exportfähigkeit und -pflichtigkeit des Pflegegeldes der sozialen Pflegeversicherung. Hier sind die vielfach befürchteten Mehrausgaben durch die Inanspruchnahme der Pflegegelder durch Berechtigte in anderen Mitgliedstaaten nicht eingetreten. Ähnliche Fehleinschätzungen hat es in der Vergangenheit in Bezug auf die Inanspruchnahme von Familienleistungen gegeben. Derartige statistische Angaben sind deshalb wichtig, weil sie ggf. zur Rechtfertigung von Übergangsregelungen und Schutzmaßnahmen notwendig sind.

Die nachfolgenden Überlegungen basieren auf einer Analyse der rechtlichen Möglichkeiten, die realistischerweise in Betracht kommen können, um zum einen die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit für Selbständige zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Sozialleistungssysteme selbst einzuschränken oder aber – zum zweiten – dafür zu sorgen, dass bestimmte befürchtete Konsequenzen der Herstellung dieser Personenfreiheiten im Bereich des Sozialschutzes vermieden werden.

Dabei beschränkt sich die Analyse nicht auf eine abstrakte Beurteilung der Rechtslage, sondern berücksichtigt auch Erfahrungen zum einen mit der *Beitrittsassoziiierung* der MOE-Staaten durch die sog. *Europa-Abkommen* und zum

anderen aus Arbeitskontakten und Gesprächen mit Personen, die sowohl in den Beitrittsstaaten als auch in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten mit dieser Problematik befasst und vertraut sind.

Zu erwähnen sind hier insbesondere Gespräche mit Mitgliedern der *Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer*. Die Verwaltungskommission setzt sich aus einem Regierungsvertreter jedes Mitgliedstaats zusammen, der ggf. von Fachberatern unterstützt wird. Ein Vertreter der Europäischen Kommission nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Gremiums teil. Das Gremium hat die Aufgabe, Fragen in Zusammenhang mit der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu diskutieren und verkörpert den nächsten Sachverstand aus den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet. Auch die Vorbereitung der allfälligen Änderungen der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 sowie eventuelle Übergangsmaßnahmen in diesem Bereich sind Gegenstand der Verhandlungen dieses Gremiums.

Darüber hinaus werden die Erfahrungen berücksichtigt, die in den vergangenen beiden Jahren auf den von der Europäischen Kommission initiierten nationalen Seminaren über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in den 15 Mitgliedstaaten gesammelt worden sind.²

Schließlich wurde das Netzwerk des Anfang 2000 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufenen *Observatoriums über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer* genutzt, um etwas über die Haltung der anderen Mitgliedstaaten zu der dem Gutachten zugrunde liegenden Fragestellung zu erfahren.³

b) Der „acquis communautaire“ als Beitrittsvoraussetzung

Sowohl bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften selbst als auch bei den verschiedenen Erweiterungen, die in der Vergangenheit stattgefunden haben, sind im Hinblick auf Ausnahmen von der grundsätzlichen Verpflichtung zur Übernahme des jeweiligen Rechtsbestandes – „acquis communautaire“ – zwei Grundsätze erkennbar geworden: Zum einen sind die Beitrittsstaaten grundsätzlich verpflichtet, in die Gemeinschaft so einzutreten, wie sie sich zum

² Vgl. für Deutschland die Referate und Diskussionsbeiträge in: Schulte/Barwig (1999).

³ Dabei hat sich im übrigen gezeigt, dass lediglich in Österreich dieser Problematik – bezogen auf die Auswirkung auf die Sozialschutzsysteme – ähnlich große Bedeutung wie hierzulande beigemessen wird.

Zeitpunkt des Beitritts darstellten, und zum anderen sind *ausnahmsweise* und *vorübergehend* bestimmte Übergangsregelungen zulässig.

Nach dem gegenwärtigen Sachstand will die Europäische Union ihrerseits im Jahre 2003 die Voraussetzungen für einen Beitritt neuer Mitgliedstaaten geschaffen haben. Dazu gehören eine Reform der Gemeinschaftsinstitutionen sowie der Entscheidungsprozesse auf Gemeinschaftsebene u.a. durch Einführung des Mehrheitsprinzips dort, wo bisher Einstimmigkeit geboten ist, wie dies im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer der Fall ist. Dieser Aspekt ist auch von Bedeutung für eventuelle Änderungen der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72.

Der Beitritt der MOE-Staaten selbst hängt dann davon ab, dass die Kandidaten die aufgestellten Beitrittsvoraussetzungen erfüllen, d.h. insbesondere den bisherigen Rechtsbestand der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union – den „*acquis communautaire*“ – übernehmen können. Bis das der Fall ist, werden auch Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit sowie deren Auswirkungen auf die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten nicht wirksam. Hier besteht de facto ein Übergangszeitraum von gegenwärtig noch unbestimmter Länge.

Aus der grundsätzlichen Verpflichtung der Beitrittskandidaten zur Übernahme des bestehenden Rechts folgt zugleich, dass die Beitrittsstaaten auch berechtigt sind, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union/Europäischer Gemeinschaft auf der Grundlage des jeweils geltenden Rechts und damit auch mit den damit verbundenen Vorteilen, zu denen für die Beitrittsstaaten die Freizügigkeit zweifellos gehört, zu erwerben. Dies bedeutet u.a., dass der Beitritt neuer Mitgliedstaaten nicht zur Folge haben darf, dass (betrachtet man einmal jenseits der aktuellen Diskussion um das Für und Wider einer „Verfassung für Europa“ den EU-/EG-Vertrag in seiner jeweils geltenden Gestalt als auch formellen Verfassung des – in der Diktion des Bundesverfassungsgerichts – Europäischen „Staatenverbundes“) die *verfassungsrechtlichen Grundlagen des Europäischen Systems* angetastet oder auch nur in Frage gestellt werden.

c) Umfang des Freizügigkeitsrechts und Begriff des Arbeitnehmers

Es entspricht der internen Logik der Europäischen Integration, dass der *Vertrag über die Europäische Union* von Maastricht, der den EG-Vertrag fortentwickelt

hat, die Freizügigkeit in Art. 18 EGV zu der ersten und bis dato zentralen Komponente der neu eingeführten *Unionsbürgerschaft* gemacht hat.

Angesichts dieses Stellenwerts der Freizügigkeit im allgemeinen und der Arbeitnehmerfreizügigkeit im besonderen fällt der Schluss nicht schwer, dass eine völlige Aufgabe dieser Personenfreiheit die Europäische Gemeinschaft in ihrem Kern verändern würde. Auch eine *dauerhafte Beschränkung* dieses Rechts würde die Identität der Europäischen Gemeinschaft betreffen und kommt deshalb grundsätzlich nicht in Betracht.

Zur Diskussion stellen könnte man allerdings die Möglichkeit, aus Anlass der Osterweiterung der Europäischen Union den Inhalt des Freizügigkeitsrechts – auch soweit es vom Europäischen Gerichtshof in der Vergangenheit großzügig und weit gefasst worden ist – neu auszugestalten, etwa durch eine restriktivere Interpretation oder auch durch eine entsprechende Ausgestaltung des *Arbeitnehmerbegriffs* durch den Gemeinschaftsgesetzgeber.

Der Arbeitnehmerbegriff i.S. des EG-Vertrages bestimmt sich allein nach Gemeinschaftsrecht. Denn die einschlägigen Vorschriften wären „*jeglicher Bedeutung beraubt*“ und die Ziele des Vertrags wären „*ernsthaft gefährdet, wenn es dem nationalen Recht freistünde, den Inhalt des fraglichen Ausdrucks einseitig festzulegen und zu verändern*“ (so der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil in der *Rechtssache Unger* bereits im Jahre 1963).

Der Gerichtshof betont auch in ständiger Rechtsprechung immer wieder, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihre einzelnen Komponenten als eine der Grundlagen der Gemeinschaft weit, alle Ausnahmen von der Freizügigkeit hingegen eng auszulegen sind. Die einzige Umschreibung des Arbeitnehmerbegriffs findet sich im übrigen in Art. 1 Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 –wenig präzise – als “Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis”.

Der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs lassen sich im übrigen folgende drei wesentliche Merkmale eines Arbeitsverhältnisses im Sinne des Gemeinschaftsrechts entnehmen:

- der Arbeitnehmer erbringt *Leistungen für einen anderen*;
- dabei *untersteht er dessen Weisungen*; und
- er erhält als Gegenleistung eine *Vergütung*.

Insoweit, als das Gemeinschaftsrecht unter Einschluss der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs keine Voraussetzungen für die Arbeitnehmereigenschaft kennt, ist es den Mitgliedstaaten verwehrt, zusätzliche Voraussetzungen einzuführen, beispielsweise in Gestalt der Berücksichtigung der Art der Tätigkeit, der Dauer der Tätigkeit, der Höhe der Vergütung o.ä. In Sonderheit sind der Umfang der Arbeitsleistung oder auch die Absichten, die mit der Arbeitsaufnahme oder der Arbeitsuche verfolgt werden, nicht maßgeblich, solange nur eine tatsächliche und echte Erwerbstätigkeit vorliegt. Insbesondere reicht auch *Teilzeitarbeit* aus zur Konstituierung der Arbeitnehmereigenschaft. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs in der *Rechtssache Kempf* ist eine Wochenarbeitszeit von 12 Stunden noch nicht als „*völlig untergeordnet*“ oder „*unwesentlich*“ zu qualifizieren. Eine dergestalt „echte“ Teilzeitbeschäftigung begründet selbst dann die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Gemeinschaftsrechts, wenn das daraus erzielte Einkommen unter dem in dem jeweiligen Land oder in dem jeweiligen Wirtschaftszweig garantierten Mindesteinkommen liegt, unabhängig davon, ob sich der betreffende Arbeitnehmer mit diesen geringen Einkünften begnügt, ob er sie aus anderen Quellen – anderen Einkünften, aus Vermögen oder etwa auch durch Unterhaltsleistungen Dritter – ergänzt, oder ob diese ergänzenden Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts auf einer aus öffentlichen Mitteln des Beschäftigungsstaates gezahlten Unterstützung – etwa Leistungen der Sozialhilfe – beruhen (so der Gerichtshof in der *Rechtssache Levin*). Nach dem deutschen Sozialhilferecht würde in derartigen Fällen möglicherweise eine Versagung der Hilfe in Betracht gezogen, weil der Arbeitnehmer zugewandert sei in der Absicht, Sozialhilfeleistungen zu erhalten.

Aus Vorstehendem ergibt sich zweifelsfrei, dass beim geltenden Stand des Gemeinschaftsrechts Personen aus Mitgliedstaaten (natürlich einschließlich Staatsangehöriger aus künftig beitretenden Staaten), die von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen, ggf. für sich und auch für ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz haben.

Eine Änderung dieses Rechtszustandes erscheint sowohl aus Rechtsgründen – wegen der aufgezeigten Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Gemeinschaft überhaupt – als auch aus politischen Gründen – nicht zuletzt auch wegen des Einstimmigkeitserfordernisses (woran wohl auch die Einführung des Mehrheitsprinzips nichts ändern würde) – ausgeschlossen.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass eine Einschränkung der Freizügigkeit – ggf. auch durch eine restriktive Fassung bzw. Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs – Allgemeingültigkeit beanspruchen würde, d.h. für alle Mitgliedstaaten und damit auch für die „klassischen“ Wanderarbeitnehmerländer Südeuropas gälte und von diesen mit Sicherheit als eine nicht akzeptable Einschränkung des geltenden „acquis communautaire“ aufgefasst würde. Dies träfe natürlich in entsprechender Weise auch deutsche Staatsangehörige, die z.T. auch mit vergleichsweise geringfügigen Beschäftigungen von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen.

d) „Herkunftsstaatsprinzip“ und „Beschäftigungsstaatsprinzip“

Um die Auswirkungen der Freizügigkeit auf die Sozialschutzsysteme der „alten“ Mitgliedstaaten und Zielländer der Migration einzuschränken, sind Vorschläge gemacht worden, die darauf gerichtet sind, entweder die Gewährung aller Sozialleistungen oder aber zumindest von Sozialhilfeleistungen und sonstiger bedarfsabhängiger Leistungen – z.B. Wohngeld – an Wanderarbeitnehmer künftig der Höhe nach dadurch zu beschränken, dass nicht das Leistungsniveau im Beschäftigungs- und Aufenthaltsstaat, sondern dasjenige im Herkunftsstaat zur Leistungsbemessung herangezogen wird.

Dies könnte theoretisch auf zwei Weisen erfolgen:

- Zum einen könnte die Leistung zwar im Aufenthaltsstaat und vom Aufenthaltsstaat gewährt werden, jedoch zum Niveau des Herkunftsstaates;
- zum anderen könnte der Herkunftsstaat verpflichtet werden, die entsprechende Leistung seinen Staatsangehörigen im Ausland zu gewähren.

Die Wanderarbeitnehmer aus diesen Ländern würden also behandelt, als seien sie *entsandte Arbeitnehmer*, die auch nach geltendem Recht arbeits- und sozialrechtlich in ihrem Herkunftsstaat eingegliedert bleiben.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Entsendetatbestände an strenge Voraussetzungen geknüpft sind und überdies – i.d.R. auf 1 Jahr – befristet sind. Überdies stößt die Gewährung beispielsweise von Sozialhilfeleistungen in Deutschland nach dem Niveau eines anderen Staates bereits auf erhebliche rechtliche Bedenken im nationalen Recht, haben doch die Leistungen der Sozialhilfe gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) die Aufgabe, dem Empfänger der Hilfe hierzulande ein menschenwürdiges Leben zu

gewährleisten, und sind sie deshalb an dem sog. sozio-konventionellen Existenzminimum in Deutschland orientiert, d.h. an dem, was hierzulande allgemein, d.h. insbesondere natürlich auch für Deutsche (welche ja die große Mehrheit sowohl der Einwohner als auch der Sozialhilfeempfänger stellen), als zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts erforderlich angesehen wird.

Ein Rechtsanspruch auf die existenzsichernde Hilfe zum Lebensunterhalt in entsprechender Höhe steht deshalb unterschiedslos Deutschen und Ausländern zu – und zwar Staatsangehörigen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Drittstaatsangehörigen (mit der, im übrigen rechtlich und namentlich auch verfassungsrechtlich in Bezug auf ihre Zulässigkeit kontrovers beurteilten, Ausnahme derjenigen Personen, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen und für die aufgrund ihrer besonderen – von derjenigen anderer Ausländergruppen abweichenden – spezifischen Lebenslage, die nach Auffassung des deutschen Gesetzgebers der Integration im Aufenthaltsland Deutschland dienende, ansonsten notwendige Bedarfsgegenstände nicht erfordert, ein entsprechend geringerer Lebensunterhaltsbedarf unterstellt wird und deshalb die Festsetzung niedrigerer Leistungssätze vom Gesetzgeber für rechtlich zulässig angesehen worden ist.) Dieser Anspruch auf das soziale Existenzminimum ist insoweit auch „verfassungsfest“, als die in § 1 Abs. 2 BSHG verankerte Aufgabe der Sozialhilfe, die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu gewährleisten, eine sozialrechtliche Konkretisierung des auch für den Sozialgesetzgeber verbindlichen Auftrags des Art. 1 des Grundgesetzes ist, die Würde des Menschen zu wahren, die „unantastbar“ ist.

Die vorstehend angesprochene rechtliche Gleichbehandlung von deutschen Staatsangehörigen und Ausländern im Sozialhilferecht im Hinblick auf die allgemeiner Hilfsbedürftigkeit abhelfende Hilfe zum Lebensunterhalt steht mithin einer Differenzierung der Leistungshöhe nach der Herkunft bzw. Staatsangehörigkeit der Anspruchsteller bzw. Leistungsberechtigten entgegen.

Die sozialhilferechtliche Beurteilung würde im übrigen im Falle sog. *Werkarbeitnehmer*, die dem Arbeits- und Sozialrecht ihres Herkunftslandes unterstehen und sozialversicherungsrechtlich als entsandte Arbeitnehmer gelten, entsprechend ausfallen, weil auch sie nach geltendem deutschen Verfassungs- und Sozialhilferecht bei Sozialhilfebedürftigkeit Anspruch auf entsprechende Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz hätten.

e) *Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit und Gebot der Gleichbehandlung*

Sedes materiae der EG-rechtlichen Beurteilung der Frage nach der Geltung des Herkunfts- oder Beschäftigungsstaatsprinzips ist das *Diskriminierungsverbot*, wie es allgemein für das Europäische Gemeinschaftsrecht in Art. 12 EGV sowie primärrechtlich besonders für die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Art. 39 Abs. 2 EGV und sekundärrechtlich speziell für Sozialleistungsansprüche in Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 – für *„steuerliche und soziale Vergünstigungen“* – und in Art. 3 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 – für *Leistungen der sozialen Sicherheit* – verankert ist.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz nimmt im Europäischen Gemeinschaftsrecht deshalb eine überragende Stelle ein, weil gemäß den Grundideen der Europäischen Integration ohne allseitige Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer mit den Arbeitnehmern, welche die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaats besitzen, das Recht auf Freizügigkeit nicht denkbar ist. Adressaten des Gleichbehandlungsgrundsatzes sind deshalb sowohl der Gemeinschaftsgesetzgeber als auch die Mitgliedstaaten.

Die Gleichstellung von EG-ausländischen Arbeitnehmern mit inländischen Arbeitnehmern in Bezug auf arbeits- und sozialrechtliche Regelungen sowie Beschäftigungsbedingungen ganz allgemein verfolgt zum einen den Zweck, eine Bevorzugung „billigerer“, weil zu ungünstigeren Bedingungen und insbesondere zu geringeren Löhnen und auch Lohnnebenkosten beschäftigter Arbeitnehmer im Interesse der einheimischen Beschäftigten auszuschließen.

Demgegenüber führt das Herkunftsstaatsprinzip zwangsweise zu Abweichungen vom Grundsatz der einheitlichen, nicht nach der Staatsangehörigkeit differenzierten Entlohnung (i.w.S.), wenn die Sozialbeiträge im Beschäftigungsstaat und im Herkunftsstaat differieren, weil Arbeitgeber für einheimische Arbeitnehmer Beiträge zu einheimischen Sätzen, für ausländische Arbeitnehmer aber nach den Sätzen des Herkunftsstaates entrichten müssten, und zwar im Hinblick auf die Beitrittsstaaten i.d.R. zu niedrigeren Sätzen, was die Beschäftigung von Arbeitnehmern aus diesen Ländern zulasten einheimischer Arbeitnehmer und auch zulasten von Arbeitnehmern aus den „alten“ Mitgliedstaaten attraktiv machen würde.

Damit wohnt dem Recht auf Freizügigkeit gleichsam ein „bremsendes“ Element inne, müssen hiesige Unternehmer und Arbeitgeber doch EG-ausländische Arbeitnehmer zu gleichen Konditionen wie vergleichbare einheimische Arbeitnehmer beschäftigen. (Die Nichtgeltung dieses Mechanismus in Fällen der vorstehend angesprochenen Entsendung – und ggf. auch bei Einführung des Herkunftsstaatsprinzips – begründet die „Attraktivität“ dieses Instruments, werden doch entsandte – und würden auch dem Herkunftsstaat unterliegende – Wanderarbeitnehmer zu den heimischen, d.h. ausländischen, Bedingungen im Hinblick auf Lohn, Arbeitsbedingungen und sozialen Schutz tätig).

Darüber hinaus hat die Freizügigkeit einen – in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sehr stark betonten und deshalb auch gleichsam „EG-verfassungsfesten“ – *personenrechtlichen Inhalt* dergestalt, dass den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten (und heute auch Unionsbürgern) Zuzug, Aufenthaltsrecht und Beschäftigung zu den jeweiligen im Aufenthalts- bzw. Beschäftigungsstaat für Einheimische geltenden Konditionen garantiert sein soll.

Mangelnde Sprachkenntnisse, sonstige Anpassungsschwierigkeiten etc. können allerdings angesichts der auf Grund des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Rechtsgründen nicht zum Tragen kommenden Bereitschaft, zu schlechteren Konditionen und insbesondere geringerer Entlohnung als inländische Arbeitnehmer zu arbeiten, die Wettbewerbschancen ausländischer Arbeitnehmer mindern. (Hier liegt auch ein wesentlicher Grund für den hohen Anteil der Ausländer an der Gesamtzahl der Arbeitslosen.)

Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass das Verbot jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit seit jeher ein Eckpfeiler jeglicher internationaler Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist. Das Europäische koordinierende Sozialrecht – heute geregelt in den Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 –, welches auf dem Entwurf eines für die sechs Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereits als Mitgliedstaaten der Montanunion erarbeiteten Sozialversicherungsabkommen beruht – hat diesem Grundsatz gewissermaßen Verfassungsrang verliehen und legt ihn auch seinen arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften zugrunde.

In Bezug auf *Leistungen der sozialen Sicherheit* und namentlich auf sozialversicherungsrechtliche Leistungen bedeutet dies, dass Personen, die in einem Mitgliedstaat beschäftigt sind und die als EG-Staatsangehörige in den persönli-

chen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 fallen, die gleichen Rechte und Pflichten nach den Rechtsvorschriften ihres Beschäftigungsstaats haben wie dessen Staatsangehörige (Art. 3 VO (EWG) Nr. 1408/71).

Entsprechendes gilt für *sonstige soziale* – und im übrigen auch steuerliche – Vergünstigungen, die nicht als Leistungen der sozialen Sicherheit zu qualifizieren sind, mithin auch für Leistungen der Sozialhilfe und andere bedarfsabhängige Leistungen wie etwa das Wohngeld (Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68). Der Umstand, dass derartige bedarfsabhängige Leistungen nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit fallen – die Sozialhilfe wird in Art. 4 Abs. 4 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ausdrücklich ausgenommen –, bedeutet lediglich, dass die Grundsätze dieser Verordnung – insbesondere die Aufhebung der sog. Wohnortklauseln und damit das Gebot des „Leistungsexports“ für langfristige Geldleistungen – keine Anwendung finden.

Hingegen gilt auch für solche Leistungen das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit mit der Folge, dass – wie der Europäische Gerichtshof in einer Vielzahl von Entscheidungen bekräftigt hat – Wanderarbeitnehmer aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter denselben Voraussetzungen, zu denselben Bestimmungen und in demselben Umfang wie einheimische Arbeitnehmer ihres jeweiligen Beschäftigungsstaates diese Leistungen beanspruchen können.

Auch insoweit lässt das Europäische Gemeinschaftsrecht keine Modifizierungen zu. Es gilt der Satz: Wer von der Freizügigkeit Gebrauch machen kann und davon Gebrauch macht, dem stehen auch die mit diesem Gemeinschaftsgrundrecht verbundenen sozialen Rechte zu. Eine Beschränkung des Zugangs zu diesen Rechten ist deshalb nach der Systematik des Gemeinschaftsrechts vor allem in der Weise möglich, dass die Freizügigkeit als solche eingeschränkt wird. Dies bestätigt auch das Beispiel der sog. Europa-Abkommen, die im Verfolg der Beitrittsassoziiierung der MOE-Staaten Anfang der 90er Jahre geschlossen wurden und in denen die Freizügigkeit der Arbeitnehmer noch nicht eingeräumt wird.

Diejenigen, die – etwa auch bei bestehenden Einschränkungen sektoraler oder temporärer Art (beispielsweise während einer Übergangszeit, wie sie in den Assoziierungsabkommen vorgesehen ist) – in den Genuss der Freizügigkeit

kommen, kommen gleichsam automatisch auch in den Genuss der mit der Freizügigkeit verbundenen sozialen Rechte. Mögliches „Ventil“ sowohl für die Einschränkung der Freizügigkeit als solche als auch für die Begrenzung des Zugangs zu Sozialleistungen ist mithin allein die Ausgestaltung des Rechts auf Freizügigkeit selbst.

5.2.2 Die Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts als Beitrag zur innergemeinschaftlichen finanziellen Lastenverteilung

Bestrebungen, die Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Sicherheit sowie von sonstigen Sozialleistungen durch Personen, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen, gleichwohl einzuschränken, können allerdings – in beschränktem Umfang – verfolgt werden. Ein Anknüpfungspunkt dafür sind die allgemeinen, auf die Revision der VO (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 abzielenden Vorschläge, die in den letzten Jahren gemacht worden sind

Sowohl die bisherige Gemeinschaftspolitik im Bereich der sozialen Sicherheit als auch die in der Vergangenheit und gegenwärtig angestellten Reformüberlegungen sind geeignet, Anhaltspunkte für mögliche Übergangsregelungen und eine dauerhafte Umgestaltung zu vermitteln.

a) Harmonisierung und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten als sozialpolitische Handlungsstrategien

Aus juristischer Sicht sind *Harmonisierung* und *Koordinierung* zwei Techniken, die unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, zwischen denen jedoch spezifische Wechselwirkungen bestehen.

Harmonisierung zielt auf die Vereinheitlichung oder doch zumindest Annäherung – auf das „Aufeinander-zu-wachsen-lassen“ (*Cornelissen*) – der nationalen Rechtsordnungen mit der Folge, dass sie sich inhaltlich anpassen.⁴ Dieser Strategie ist bis zum heutigen Tage im Bereich des Europäischen Sozialrechts nur wenig Erfolg beschieden gewesen – zum einen, weil sich die Mitgliedstaaten aus politischen und wirtschaftlichen Gründen sowie aus dem Bestreben, nationale Eigenheiten und Präferenzen auch und gerade im Bereich der Sozialpolitik und des Sozialschutzes zu wahren, stets gegen eine Harmonisierung der

⁴ Vgl. dazu beispielsweise Cornelissen (1993: 3 ff).

Sozialrechtsordnungen ausgesprochen haben, zum anderen, weil in Erkenntnis dieser Widerstände und Beharrungstendenzen in den Mitgliedstaaten auch die Organe der Europäischen Gemeinschaften, namentlich die Europäische Kommission als „Monopolistin“ des gesetzgeberischen Initiativrechts in der Europäischen Gemeinschaft keine besonderen Anstrengungen in dieser Richtung unternommen haben.

Eine Ausnahme gilt lediglich für den *Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen*, für den durch Richtlinien auch im Bereich der sozialen Sicherheit die Gleichbehandlung der Angehörigen beider Geschlechter als Ziel vorgegeben worden ist und die Mitgliedstaaten diese Zielvorgaben in ihrem nationalen Recht umgesetzt haben mit der Folge, dass es in diesem Bereich doch auch eine gewichtige (wenn auch noch nicht vollständige) Teilharmonisierung gegeben hat.

Angesichts des Umstandes, dass die heute 15 Mitgliedstaaten über nach wie vor recht unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherheit verfügen, die Ausdruck unterschiedlicher, wirtschaftlicher Entwicklungsstände, kultureller Prioritätensetzung, sozialpolitischer Traditionen u.a. sind, ist die Europäische Kommission bestrebt, statt durch Harmonisierung „von oben“, durch die freiwillige Abstimmung der Ziele und Politiken des sozialen Schutzes seitens der Mitgliedstaaten selbst und ein gewisses „Monitoring“ der Kommission eine soziale *Konvergenz* zu erreichen.

Diese Annäherungsstrategie hat ihren Niederschlag gefunden in der *Empfehlung über die Abstimmung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes* von 1992, in mittlerweile drei analytischen Berichten über die soziale Sicherheit in der Europäischen Union – jüngst für das Jahr 1997 (Bericht für 1999 in Vorbereitung) – sowie in einem Mitte 1999 vorgelegten weitergehenden Vorschlag für eine – an die im EG-Vertrag mittlerweile im sog. Beschäftigungstitel rechtsverbindlich festgelegte Beschäftigungsstrategie der Gemeinschaft anknüpfende – gemeinschaftliche Strategie auch für den Sozialschutz.⁵

Die Erweiterung der Europäischen Union durch den Beitritt mittel- und osteuropäischer Staaten wird die Divergenzen zwischen den Sozialschutzsystemen der

⁵ Vgl. Europäische Kommission (1999).

Mitgliedstaaten erheblich vergrößern. Deshalb ist auch in Zukunft nicht mit einer Politik der sozialen Harmonisierung zu rechnen.

Da die somit fortbestehenden Unterschiede in den Systemen der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten geeignet sind, die Mobilität des „Faktors Arbeit“ bzw. die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit der Selbständigen in der Gemeinschaft zu behindern, war die dieser Konsequenz entgegenwirkende *Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten* von Anbeginn der Europäischen Gemeinschaft an ein zentrales Anliegen von Europäischer Gemeinschaftspolitik und Europäischem Gemeinschaftsrecht.

Art. 51 EWGV – heute Art. 42 EGV – trug dementsprechend dem Rat auf, „*die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen*“ zu treffen. Nicht eine Harmonisierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten, sondern eine „Koordinierung“ wird hier postuliert.

Der Begriff der *Koordinierung* ist weder im primären noch im sekundären Gemeinschaftsrecht, d.h. im EG-Vertrag selbst, bzw. in den früheren Verordnungen (EWG) Nr. 3 und Nr. 4 sowie in den Anfang der 70er Jahre an deren Stelle getretenen Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 und auch nicht in der sehr umfangreichen (und mittlerweile bereits rd. 450 Urteile umfassenden) Judikatur des Europäischen Gerichtshofs zu den vorstehend genannten Vorschriften über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer definiert worden.

Der Europäische Gerichtshof hat sich vielmehr immer darauf beschränkt festzustellen, dass die Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer „nur“ eine Koordinierung und keine Harmonisierung vorsähen, und er hat damit zum Ausdruck gebracht, dass die gemeinschaftsrechtliche Intervention hier insoweit lediglich eine begrenzte Zielsetzung verfolgt, als sie lediglich Hindernisse für die Freizügigkeit, die aus Unterschieden der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten erwachsen, beseitigt, im Grundsatz aber nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten einschränkt, ihre überkommenen Systeme der sozialen Sicherheit beizubehalten und nach eigenen Vorstellungen fortzuentwickeln. Sowohl die Festlegung des Kreises der gesicherten Personen als auch die Bestimmung der Voraussetzungen für Ansprüche auf Leistungen und die Festlegung des Leistungskatalogs des Systems der sozialen Sicherheit

liegen somit nach wie vor in der ausschließlichen Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten.

Das Europäische *koordinierende* Gemeinschaftsrecht stellt mithin lediglich sicher, dass bei Anwendung der jeweiligen – nach wie vor sehr unterschiedlichen und nach wie vor der souveränen Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten unterliegenden – Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit keine negativen Auswirkungen auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit der Selbständigen eintreten. Derartige negative Konsequenzen für die soziale Sicherheit dieser Erwerbsspersonen können insbesondere auftreten in Gestalt von

- positiven oder negativen *Gesetzeskonflikten* – zwei oder mehr Rechtsordnungen oder aber keine Rechtsordnung finden auf einen Wandererwerbstätigen Anwendung mit der Folge, dass er möglicherweise einer doppelten Beitragspflicht unterliegt oder keinerlei sozialrechtlichen Schutz genießt;
- *Diskriminierungen* aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie aufgrund des Wohnens in einem anderen Mitgliedstaat;
- „Brüchen“ in der „Sicherungsbiographie“ aufgrund des Wechsels von einem Mitgliedstaat in einen anderen mit dem Ergebnis eines Verlustes von Rechtsansprüchen mangels „Portabilität“ der Leistung, einer Einbuße von Anwartschaften auf Leistungen oder einer Kumulation von Karenzzeiten;
- Ausschluss oder Beschränkungen des „Exports“ von Geldleistungen auch in andere Mitgliedstaaten.

Dementsprechend geben die Verordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zum einen vor, dass nur eine Rechtsordnung anwendbar sein soll, und schreiben zum anderen zur Vermeidung positiver oder negativer Gesetzeskonflikte verbindlich vor, welche Personen wann in den Geltungsbereich eines bestimmten Systems der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer fallen, und zwar i.d.R. unter Bezugnahme auf die sog. *lex loci laboris*, d.h. das *Recht des Beschäftigungsstaates bzw. des Staates der selbständigen Erwerbstätigkeit*. Damit sind zugleich die jeweiligen nationalen Kollisionsnormen der Mitgliedstaaten, welche die Anwendbarkeit des eigenen Rechts der sozialen Sicherheit gegenüber den Rechtsordnungen anderer Staaten abgrenzen, aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts und damit der Geltung der einschlägigen Vorschriften der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72 vereinheitlicht – harmonisiert – worden. Diese Grundsätze des EG-

Rechts gelten im übrigen unabhängig davon, ob es sich bei dem jeweiligen (Teil-)System um ein beitrags- oder um ein steuerfinanziertes System handelt.

b) Wohnlandprinzip und Beschäftigungslandprinzip

Als Anknüpfungspunkt für die Regelung möglicher Gesetzeskonflikte wäre neben dem *Beschäftigungsort* – mit der Folge der Geltung des Rechts des Beschäftigungsstaates bzw. des Staates der selbständigen Erwerbstätigkeit –, den das Gemeinschaftsrecht als Regelanknüpfung gewählt hat, auch der *Wohnort* mit der Konsequenz der Anwendbarkeit des Rechts des Wohnsitzstaates in Frage gekommen.

Für die Anknüpfung an den Beschäftigungsort sprach seinerzeit – in den späten 50er Jahren – vor allem der Umstand, dass die seinerzeitig sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande) allesamt Sozialversicherungssysteme hatten, die, was die Bestimmung des versicherten Personenkreises angeht, auf die Beschäftigung abhoben (und die deshalb auch „Erwerbspersonen-Sozialstaaten“ konstituierten).

Mit der Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft um Irland, das Vereinigte Königreich und Dänemark sowie – jüngst – um Finnland und Schweden sind auch Staaten der Europäischen Gemeinschaft beigetreten, in denen der Wohnsitz als Anknüpfung für die Systeme der sozialen Sicherheit dient (und die man deshalb als „Einwohner-Sozialstaaten“ bezeichnen kann). Insbesondere aus diesen Staaten ist immer wieder die Forderung laut geworden, die Wohnsitzkomponente stärker zu berücksichtigen.

Immerhin war und ist dem Europäischen koordinierenden Sozialrecht die Anknüpfung an den Wohnort keineswegs gänzlich fremd, sah doch die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in der alten Fassung ihres Artikels 73 für Familienleistungen, die an Familienangehörige von Arbeitnehmern zu zahlen waren, die in einem anderen Mitgliedstaat als Frankreich wohnten, vor, dass diese Leistungen nicht in Höhe der in Frankreich für dort lebende Familienangehörigen gezahlt wurden, sondern dass derartige Leistungen auch von französischen Trägern der Familienleistungen nur zum jeweiligen – i.d.R. geringeren – Leistungssatz des EWG-ausländischen Wohnstaates der Familienangehörigen gezahlt werden mussten.

Der Europäische Gerichtshof hat in der *Rechtssache Pinna* diese Regelung als mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht – nämlich dem früheren Art. 51 EWGV a.F. (heute: Art. 42 EGV) – für nicht vereinbar erklärt, allerdings nicht zwingend wegen der Anknüpfung der Leistungen an den Wohnort an sich, sondern deshalb, weil unzulässigerweise differenziert wurde zwischen Familienangehörigen, in Bezug auf die französische Familienleistungen zu zahlen waren, die in Frankreich selbst wohnten, und solchen, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat hatten.

Damit hat der Europäische Gerichtshof seinerzeit zugleich die bereits herausgestrichene Bedeutung des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit hervorgehoben. Insbesondere hat der Gerichtshof in seinem *Pinna-Urteil* betont, dass nicht nur die *direkte* Diskriminierung, welche die Staatsangehörigkeit unmittelbar zum Unterscheidungskriterium macht, sondern auch die *indirekte* („verschleierte“) Diskriminierung, welche an ein anderes Unterscheidungsmerkmal – in „*Pinna*“ etwa an den Wohnort – anknüpft, aber zum gleichen Ergebnis wie eine direkte Diskriminierung führt (weil etwa, ggf. statistisch nachweisbar, mehr ausländische Arbeitnehmer als einheimische in der Situation sind, dass Familienangehörige, die zum Bezug von Familienleistungen berechtigen, in einem anderen Mitgliedstaat wohnen) dieser Sonderregelung. Zugleich hat der Gerichtshof hervorgehoben – und dies ist auch für eventuelle Regelungen aus Anlass der EU-Erweiterung durch die MOE-Staaten wichtig –, dass das Gemeinschaftsrecht zwar bestehende Unterschiede zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten hinnimmt, aber nicht zulässt, dass zusätzliche freizügigkeitshemmende Unterschiede durch gemeinschaftsrechtliche Vorschriften hinzugefügt werden.

c) *Einschränkungen des Leistungsexports bzw. der „Portabilität“*

Die Bestimmung des Art. 3 VO (EWG) Nr. 1408/71 bestätigt auch sekundärrechtlich, dass Personen, die auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen und in den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 fallen, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats haben wie dessen eigene Staatsangehörige. Insofern diese Bestimmung alle staatsangehörigkeitsbezogenen Vorschriften der nationalen Rechtsordnungen verdrängt, die unmittelbar oder mittelbar EG-ausländische Arbeitnehmer betreffen, verdrängt, kommt auch ihr – begrenzt – harmonisierende Wirkung zu.

Der Anwendungsbereich des Art. 3 VO (EWG) Nr. 1408/71 gilt auch für solche nationalen Regelungen, welche die Gewährung von Geldleistungen dergestalt davon abhängig machen, wo der Empfänger der Leistung wohnt, dass sie bei Wohnort im Ausland überhaupt keine Leistungen vorsehen, dass sie das Ruhen der Leistung anordnen oder dass sie die Leistungen dort nur zu ungünstigeren Konditionen als im Inland, etwa (wie es im deutschen Rentenrecht der Fall ist) nur zu einem geringeren Leistungssatz gewähren.

Durch die in Art. 10 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 1408/71 angeordnete sog. *Aufhebung der Wohnortklauseln* wird für bestimmte Geldleistungen der sozialen Sicherheit, nämlich solche bei *Invalidität, Alter, Tod, Arbeitsunfall und Berufskrankheiten* die Anwendung derartiger nationaler Regelungen gegenüber Wanderarbeitnehmern, die in einem Mitgliedstaat wohnen, ausgeschlossen, wird mithin ein „Export“ derartiger Leistungen angeordnet.

Auch der Umrechnungskurs derartiger Geldleistungen und die Zahlungsmodalitäten werden gemeinschaftsrechtlich bestimmt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass beispielsweise Wanderarbeitnehmer, die einen Rechtsanspruch auf eine Altersrente erworben haben, diese auch dann in voller Höhe ausgezahlt bekommen, wenn sie nicht in dem zur Rentenzahlung verpflichteten früheren Beschäftigungsstaat selbst wohnen, sondern in einem anderen Mitgliedstaat. Nach der Judikatur des Europäischen Gerichtshof gilt dies nicht nur für die Zahlung einer anerkannten Rente, sondern auch für die Anerkennung einer Rente selbst, die mithin auch noch nach Verlegen des Wohnsitzes in einen anderen Mitgliedstaat zum Rechtsanspruch „erstarken“ kann.

Zugleich hat der Gerichtshof hingenommen, dass der Auftrag des Art. 42 EGV zur „*Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen*“, in der vorstehend geschilderten Weise nur beschränkt, nämlich lediglich bezogen auf langfristige Einkommensersatzleistungen, ausgeführt worden ist. *Geldleistungen bei Krankheit* und *Mutterschaft* sowie bei *Arbeitslosigkeit* werden bereits nach geltendem Recht anders behandelt, weil sie zum einen mit spezifischen Verhaltenspflichten des Leistungsberechtigten und -empfänger einhergehen, so beispielsweise für den Arbeitslosen mit der Verpflichtung, sich der Arbeitsvermittlung des Beschäftigungsstaates zur Verfü-

gung zu stellen.⁶ Die Unmöglichkeit, das Vorliegen dieser Verhaltenspflichten in einem anderen Mitgliedstaat überprüfen zu können, ist ein Rechtfertigungsgrund für diese Einschränkung der Verpflichtung zum Leistungsexport.⁷

Bei den sog. *beitragsunabhängigen* Sonderleistungen („gemischten“ Leistungen), die seit Anfang der 90er Jahre eine besondere Regelung in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 erfahren haben, ist es demgegenüber der *Bezug zu einem spezifischen wirtschaftlichen und sozialen Umfeld als Voraussetzung für die sachgerechte Funktionserfüllung*, nämlich die Befriedigung eines spezifischen Bedarfs – so die Gewährleistung des sozialen Minimums in einem bestimmten Land –, welcher den Ausschluss des Leistungsexports trägt.⁸ Bezugspunkt für die Gewährung derartiger bedarfsorientierter und -abhängiger Leistungen ist mithin der Staat, in dem der Betreffende wohnt oder sich aufhält.

d) Sozialrechtlicher Nachteils- und Vorteilsausgleich kraft Gemeinschaftsrechts

Sowohl die Entwicklung des Europäischen koordinierenden Sozialrechts selbst als auch die Entwicklung des Europäischen Gemeinschaftsrechts überhaupt liefern Gründe dafür, die überkommene Anbindung der sozialen Sicherheit an die Freizügigkeit zu überdenken. Schon Anfang der 90er Jahre ist deshalb diskutiert worden, ob der *sozialen Sicherheit* nicht in Zukunft ein eigenes Kapitel im EWG-Vertrag gewidmet werden sollte.⁹

Bereits in den 70er Jahren hat der Europäische Gerichtshof den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 sehr weit gezogen – seinerzeit nicht zuletzt in dem Bestreben, angesichts der Geltung dieser Verordnung lediglich für Arbeitnehmer möglichst viele schutzbedürftige Personen (auch solche, die nicht Arbeitnehmer im arbeitsrechtlichen Sinne sind und selbst Selbständige) unter bestimmten Voraussetzungen in ihren Schutzbereich einzubeziehen. Nach Erstreckung des persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, den der Gemeinschaftsgesetzgeber auf Selbst-

⁶ Die Zurverfügungstellung in einem anderen Mitgliedstaat *kann*, muss aber nicht diese Verpflichtung in gleicher Weise erfüllen.

⁷ Vgl. Eichenhofer (1999: 57ff., 58 f.).

⁸ Vgl. dazu ausführlich Schulte (1994).

⁹ Vgl. beispielsweise Kaupper (1998: 12). Helmut Kaupper war Ministerialdirigent im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, in dieser Eigenschaft Mitglied der Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und insofern intensiv mit Fragen des koordinierenden Sozialrechts befasst.

ständige Anfang der 80er Jahre vorgenommen hat, hat der Gerichtshof diese Linie fortgesetzt und auch versicherte Personen, die sich im EG-Ausland aufhalten, ohne einer Erwerbstätigkeit nachzugehen (z.B. Touristen), dem persönlichen Geltungsbereich der Verordnung unterstellt. Diese Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 wie auch die jüngst erfolgte Erstreckung auf Studenten macht deutlich, dass es den primärrechtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts entspricht, soweit wie möglich alle Personen, die in den Mitgliedstaaten versichert sind, auch in den Genuss der EG-rechtlichen Koordinierungsvorschriften kommen zu lassen.

Die Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf *Selbständige und deren Familienangehörige* durch den Gemeinschaftsgesetzgeber konnte vorgenommen werden (wie durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs bestätigt worden ist), obwohl in Art. 42 (ex 51) EGV diese Personengruppe nicht erwähnt ist, weil das Recht auf Freizügigkeit nicht nur in Art. 39 (ex 48) EGV Arbeitnehmern eingeräumt wird, sondern im Rahmen der Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV) auch Selbständigen zusteht. (Angesichts des Fehlens einer die Koordinierung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit anordnenden entsprechenden Vorschrift für die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit musste freilich die sekundärrechtliche Erstreckung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf Selbständige der Rechtsgrundlage nach auf die sog. Vertragsabrundungskompetenz des Art. 308 (ex 235) EGV gestützt werden).

Der unmittelbare Bezug von Art. 42 (ex 51) EGV auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer begrenzt nämlich den Regelungsumfang der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72 in zweierlei Hinsicht: Zum einen dürfen *inhaltlich* nur Regelungen erlassen werden, die zur Herstellung der Freizügigkeit „notwendig“ sind – Art. 42 EGV spricht insofern von „für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer *notwendigen* Maßnahmen“ (Hervorhebung des Autors) und zum anderen dürfen in *personeller* Hinsicht nur die Personen erfasst werden, die Träger des *Gemeinschaftsgrundrechts* der Freizügigkeit sind, nämlich die Arbeitnehmer.¹⁰

¹⁰ Wobei freilich, wie vorstehend ausgeführt, der Europäische Gerichtshof sich hier von einem arbeitsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff gelöst und einem (gemeinschafts)sozialrechtlichen Arbeitnehmerbegriff zum Durchbruch verholfen hat.

Dieser doppelten Einschränkung entspricht freilich eine „imperative“ Ausgestaltung (Altmaier 1993) dergestalt, dass es nicht etwa ins Belieben der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Organe gestellt ist, ob und wie sie von der Befugnis aus Art. 42 EGV Gebrauch machen; es handelt sich, wie bereits erwähnt, vielmehr um eine *Rechtspflicht*, deren Einhaltung vom Europäischen Gerichtshof überprüft und eingefordert wird, wie aus der Vielzahl von Urteilen hervorgeht, in denen der Gerichtshof sich unmittelbar auf die Art. 39 (ex 48) und 42 (ex 51) E(W)G-Vertrag berufen hat.¹¹

Daraus folgt zweierlei:

Zum einen gilt im Europäischen koordinierenden Sozialrecht ein weiter sozialrechtlicher Arbeitnehmerbegriff, der nicht von der (insbesondere abhängig) ausgeübten Erwerbstätigkeit oder vom Arbeitnehmerstatus des Betroffenen her bestimmt wird, sondern darauf abstellt, ob der Betreffende im arbeitsrechtlichen Sinne einem sozialen Sicherungssystem für Arbeitnehmer angehört. Dies hat zur Folge, dass je nach Ausgestaltung des jeweiligen nationalen Systems der sozialen Sicherheit – ob es sich um ein eigenständiges System für Arbeitnehmer handelt oder doch wenigstens um ein System, dem auch Arbeitnehmer angehören, oder aber nicht – der persönliche Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann. Dies ist letztlich eine Konsequenz aus dem Umstand, dass sich die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit beschränkt und grundsätzlich keine Harmonisierung vorsieht – mit der Folge, dass es beispielsweise, wie bereits oben ausgeführt, zu einer Vereinheitlichung des jeweiligen nationalen Internationalen Sozialrechts, d.h. des Kollisionsrechts („Welche Rechtsordnung ist anwendbar“?) zur Vermeidung von Gesetzeskonflikten im Hinblick auf die Bestimmung seines Anwendungsbereiches gekommen ist, die Mitgliedstaaten hingegen aber nach wie vor frei sind bei der Festlegung der Voraussetzungen, unter denen eine Person überhaupt versicherungspflichtig ist, wiederum mit der Folge, dass auch der Kreis der versicherten Personen unterschiedlich weit, in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen personellen Zuordnungen vorgenommen werden kann. Der Prozess der punktuellen Einbeziehung bislang der Koordinierung nicht unterliegender Personengruppen in den persönlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 – gleichsam im Sinne eines „piecemeal engineering“ –

¹¹ So Altmaier (1993: 35 ff., 39).

ist bereits Anfang der 90er Jahre zu Recht als logische Folge der schrittweisen Ausweitung des arbeitnehmerspezifischen Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht hin zu einem *europäischen Bürgerrecht* bezeichnet worden.¹²

Zum anderen ist mit der durch den Vertrag über die Europäische Union von Maastricht in den EG-Vertrag eingeführten *Unionsbürgerschaft* (Art. 17 EGV) ein weiterer Schritt hin zu diesem „europäischen Bürger“ getan worden. Zu den – noch wenigen und inhaltlich beschränkten – Rechten, die mit dem Unionsbürgerstatus verbunden sind, gehört das *Recht auf Freizügigkeit*, allerdings nach Maßgabe seiner Ausgestaltung durch das sonstige Gemeinschaftsrecht. Insofern, als die soziale Sicherheit „Annex“ zur Freizügigkeit ist, kann man auch sie als Teil der Unionsbürgerschaft begreifen.

Hier liegt ein weiteres Argument für eine Loslösung der sozialen Sicherheit von der Anbindung an die Arbeitnehmerfreizügigkeit zugunsten einer künftigen Anknüpfung an das jedem Unionsbürger grundsätzlich als Teil der Unionsbürgerschaft verbriefte Freizügigkeitsrecht. Dabei steht diese gemeinschaftsrechtliche Freizügigkeit nur Unionsbürgern und damit Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu.

Eine völlige Loslösung vom Freizügigkeitskonzept im Sinne einer Einfügung der sozialen Sicherheit als eigenständiger Titel im EG-Vertrag im vorstehend bereits angebotenen Sinne würde es u.a. erlauben, auch *Drittstaatsangehörige*, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten und dort beschäftigt und versichert sind, als „versicherte Personen“ *intern*, d.h. im Hinblick auf innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zurückgelegten Zeiten der Beschäftigung, des Wohnens und der Versicherung in die Europäische Sozialrechtskoordinierung einzubeziehen.¹³ Dann wäre es auch möglich, erneut über die Alternative „Beschäftigungsort“ und „Wohnort“ als Anknüpfungspunkte für die Bestimmung der jeweils anzuwendenden Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats nachzudenken. Diese Frage hat besondere Bedeutung zum einen, wie bereits betont, bei den Familienleistungen, zum anderen aber auch bei den sog. *beitragsfreien* – sog. „*gemischten*“ *Leistungen* – sowie bei den *Sachleistungen bei Krankheit*.

¹² So Altmaier (1993: 53).

¹³ Ansprüche und Anwartschaften von außerhalb der Europäischen Union – auch von Zuhause – blieben als „extern“ außer Betracht.

Eine derartige Neupositionierung der sozialen Sicherheit im EG-Vertrag würde auch den Weg eröffnen zu einer Modifizierung des Inhalts der Koordinierung. Nach der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs ist nämlich der Regelungsauftrag der Art. 39 – 42 EGV dahin auszulegen, dass Aufgabe und Zweck der gemeinschaftsrechtlichen Sozialrechtskoordinierung lediglich darin bestehen, die Wanderarbeitnehmer vor *Nachteilen* zu schützen, die aus der Wahrnehmung der Freizügigkeit erwachsen können, und ihnen ihre sozialen Rechtspositionen zu erhalten. Dem vorstehend aufgezeigten, im Gemeinschaftsrecht hergestellten Funktionszusammenhang zwischen Arbeitnehmerfreizügigkeit einerseits und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit andererseits hat der Gerichtshof gleichsam einen *Grundsatz der „Herstellung größtmöglicher Freizügigkeit“* und eine Art „Günstigkeitsprinzip“ für Wanderarbeitnehmer entnommen, womit die Zielsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Sozialrechtskoordinierung zum einen erweitert und zum anderen inhaltlich eingeschränkt worden ist: Nach Art. 39 – 42 EGV¹⁴ sind die Wanderarbeitnehmer nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs mithin lediglich vor Nachteilen als Folge der Wahrnehmung europäischer Freizügigkeit zu bewahren und ihnen ihre sozialen Rechte erhalten. Diese Zwecksetzung würde verfehlt – so der Gerichtshof –, wenn Arbeitnehmer, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, Vergünstigungen der sozialen Sicherheit verlören, welche ihnen die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats bereits sichern. Aus diesem Grunde bleiben den Wanderarbeitnehmern aus dem nationalen Recht erwachsende Vorteile in jedem Fall erhalten, auch wenn dies dazu führt, dass sie besser gestellt werden als inländische Arbeitnehmer (sog. „Petroni-Prinzip“ nach der entsprechenden Leitentscheidung). Die Anwendung der Vorschriften über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer kann somit zu keiner Vorteilsausgleichung führen.

Zu Recht ist demgegenüber darauf hingewiesen worden, dass das Europäische Koordinierungsrecht durchaus auch einer anderen, einen Vorteilsausgleich vorsehenden Auslegung zugänglich ist.¹⁵ Dadurch könnten auch die finanziellen Belastungen der Zielländer von Wanderungsbewegungen gemindert werden.

¹⁴ Zu Nachweisen zur Rechtsprechung des Gerichtshofs zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vgl. Schulte (1998).

¹⁵ Vgl. in diesem Sinne Langer/Stein (1993: 90); Schuler (1993: 75 ff.).

Eine allgemeine Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts könnte sich deshalb von dem vorstehend angesprochenen engen Koordinierungsverständnis des Europäischen Gerichtshofs lösen und einen umfassenden Vorteils- und Nachteilsausgleich vorsehen. Auf diese Weise würde auch für die Zukunft – insbesondere auch für den Fall einer Erweiterung der Gemeinschaft und einer damit einhergehenden Ausweitung des Kreises der Personen, die von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen und in den Genuss der Verordnung über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer kommen – vermieden, dass Wanderarbeitnehmer und einheimische Arbeitnehmer aufgrund Gemeinschaftsrechts unterschiedlich (nämlich ggf. die erstgenannten besser) behandelt werden und dass vom Europäischen koordinierenden Sozialrecht ein zusätzlicher Anreiz zur Wanderung ausgeht.

Die Rechtfertigung, welche man für das „Günstigkeitsprinzip“ des Europäischen Gerichtshofs vorbringen mag – der Gedanke, dass auf diese Weise faktische Benachteiligungen ausgeglichen werden, welchen ausländische Arbeitnehmer in der Tat in vielerlei Hinsicht ausgesetzt sind –, ist ein Argument, welches zum einen relativ undifferenziert ist: Liegt im Einzelfall wirklich eine solche Benachteiligung vor? Wie groß ist sie? Ist die sozialrechtliche Koordinierung geeignet, sie auszugleichen? Zum anderen stellt sich die Frage, ob wirklich das Europäische koordinierende Sozialrecht der geeignete Ort ist, derartige Nachteile auszugleichen, oder ob nicht dies Gegenstand der Politik und anderer Rechtsvorschriften sein muss, namentlich etwa der Regelungen, die in Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 getroffen worden sind bzw. nach den Vorstellungen der Kommission noch *de lege ferenda* getroffen werden sollen, sowie der zahlreichen Programme auf Gemeinschaftsebene, die bereits durchgeführt worden sind und künftig noch durchgeführt werden mit dem Ziel, die tatsächliche Situation von Wanderarbeitnehmern in ihrem jeweiligen Beschäftigungsland zu verbessern.

5.2.3 Neugestaltung oder Änderung einzelner Leistungsbereiche

a) Krankenversicherung

Der im geltenden Recht verankerte Grundsatz des Vorrangs des Beschäftigungsstaats in Art. 13 VO (EWG) Nr. 1408/71 führt bei Krankenversicherungssystemen dann zu einem besonderen Regelbedarf, wenn derartige i.d.R. beschäftigungsbezogene Sozialversicherungssysteme mit – in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten anzutreffenden – nationalen Gesundheitssystemen zusammenreffen, die auf den Wohnsitz im Inland abstellen.¹⁶

Im Anschluss an die Entscheidung des EuGH in der *Rechtssache Ten Holder*, der zufolge eine Niederländerin, die im Anschluss an eine Beschäftigung in Deutschland in ihr Heimatland zurückkehrte, auf Leistungen ihres Beschäftigungslandes verwiesen worden war, während sie in ihrem Heimatland und jetzigem Wohnsitzstaat keine Leistung beanspruchen konnte, obwohl sie nach niederländischem Recht die erforderlichen Wohnzeiten als Anspruchsvoraussetzung erfüllt hatte, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Bestimmung – Art. 13 Abs. 2 Nr. f – in die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 eingefügt, derzufolge das Recht des Wohnortes subsidiär dann Anwendung findet, wenn der Arbeitnehmer dem Recht des Beschäftigungsortes nicht mehr unterfällt.

Die frühere – und auch die jetzige – Regelung ist einmal mehr eine Konsequenz aus der Arbeitnehmerfreizügigkeitsbezogenheit der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, die um so mehr zum Problem wird, je mehr Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft angehören, deren Systeme der sozialen Sicherheit als Staatsbürgersicherungssystem ausgestattet sind und die aus diesem Grunde dem Bürgerstatusprinzip (Staatsbürgersicherung) oder dem Wohnortprinzip anhängen.

Da *Sachleistungen* – z.B. Heil- und Hilfsmittel, aber auch medizinische Dienstleistungen – sich nicht exportieren lassen, werden sie im Aufenthaltsstaat des Versicherten auf Kosten des zuständigen (i.d.R. des Beschäftigungs-)Staates nach den dortigen (d.h. im Aufenthaltsstaat geltenden) Vorschriften von dem zuständigen Träger des Aufenthaltsstaates so erbracht, als wäre der Versicherte im Aufenthaltsstaat versichert (Integration in das System der sozialen

¹⁶ Vgl. dazu Bieback (1993: 55 ff., 57).

Sicherheit des Aufenthaltsstaates nach dem sog. *Prinzip der aushelfenden Sachleistungsgewährung bzw. -aushilfe*). In der Konsequenz kann die Sachleistung, die im Aufenthaltsstaat beansprucht werden kann, naturgemäß stark – sowohl „nach oben“ als auch „nach unten“ – von derjenigen abweichen, die „zu Hause“ erbracht würde. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn nach einer EU-Erweiterung Aufenthaltsstaat ein MOE-Staat ist, dessen Gesundheitssystem ein geringeres Leistungsniveau hat, als dies in den alten EU-Mitgliedstaaten der Fall ist.

Umgekehrt kann die Leistungsanspruchnahme durch in einem Beitrittsstaat Versicherte in einem „alten“ EU-Mitgliedstaat erhebliche Mehrkosten für den erstattungspflichtigen Träger des Beitrittsstaats nach sich ziehen aufgrund des dort bestehenden sehr viel höheren Kostenniveaus im Gesundheitswesen.

Die *Kostenerstattung* in derartigen Fällen sowie auch Fragen des Verzichts auf Kostenerstattung zwischen einzelnen Staaten (z.B. weil die wechselseitig zu erstattenden Kosten mehr oder weniger gleich hoch sind), die *Pauschalierung von Kosten* sowie genauere Vereinbarungen über die Kostenerstattung sind Probleme, die vor dem Hintergrund der Koordinierung im Zusammenhang mit dem Beitritt diskutiert und geregelt werden müssen. Auch hier liegt ein weites Anwendungsfeld für Übergangsregelungen, und zwar zumindest genauso (oder sogar mehr) im Interesse der Beitrittsstaaten als der Mitgliedstaaten.

Mit seinen Entscheidungen in den *Rechtssachen Decker und Kohl* aus dem Jahre 1998 hat der Europäische Gerichtshof jedenfalls im Hinblick auf Krankenversicherungssysteme, die auf dem Kostenerstattungsprinzip beruhen, die Weichen gestellt für eine grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen durch die Bürger der Europäischen Union überhaupt – jenseits der in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in Art. 22 vorgesehenen Möglichkeiten –, gestützt auf die Grundfreiheiten (*Warenverkehrsfreiheit* und *Dienstleistungsfreiheit*) des EG-Vertrags. Damit ist zugleich die traditionelle Bezogenheit der nationalen Systeme der Gesundheitssicherung auf das eigene Staatsgebiet i.S. des *Territorialitätsprinzips* in Frage gestellt worden. Die Erstattung der Kosten in Anspruch genommener EG-ausländischer Leistungen wird dabei begrenzt auf den Betrag, der dafür im jeweiligen Inland zu zahlen wäre. Auch diese neue Rechtslage bedeutet eine „Europäisierung“, die vom Freizügigkeitsprinzip des Europäischen Koordinierungsrechts unabhängig ist.

Auch von diesen Möglichkeiten, Gesundheitsleistungen in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, werden Bürger der Beitrittsstaaten – zumal in den Grenzregionen zu einem „medizinischen Hochleistungsland“ wie in Deutschland – gewiss stärker Gebrauch machen, als dies in umgekehrter Richtung der Fall ist. Daraus können Probleme erwachsen, die möglicherweise Übergangsregelungen erforderlich machen – so insbesondere im stationären Bereich zum Schutz der Beibehaltung der gleichmäßigen Gesundheitsversorgung in einzelnen MOE-Staaten und der *finanziellen Leistungsfähigkeit* bzw. des *finanziellen Gleichgewichts* des dortigen Sozialleistungssystems. Zu denken ist hier an Regelungen über den wechselseitigen Verzicht auf Kostenerstattung, Vereinbarungen über die Teilung von Kosten u.ä.

b) Unfallversicherung

Zu den Regelungen, die zu einer Begrenzung der durch den Gebrauch der Freizügigkeit im Bereich der sozialen Sicherheit möglicherweise eintretenden zusätzlichen Belastung in Frage kommen können, könnte im Bereich der *Leistungen bei Arbeitsunfall und Berufskrankheiten* – in Deutschland mithin im Recht der Gesetzlichen Unfallversicherung – die Einführung eines generellen *Lastenteilungsverfahrens bei der Entschädigung von Berufskrankheiten* gehören.

Nach der Verordnung (EWG) Nr.1408/71 liegt die Verpflichtung zur Entschädigung von *Berufskrankheiten*, die auf Beschäftigungen in verschiedenen Mitgliedstaaten zurückzuführen sind, gegenwärtig in der ausschließlichen Zuständigkeit des Trägers der letzten gefährdenden Beschäftigung; dieser Träger trägt auch die gesamte Kostenlast.¹⁷

Eine *Ausnahme* gibt es *de lege lata* lediglich für die Berufskrankheit der sog. *sklerogenen Pneumokoniose* gemäß Art. 57 Abs. 5 VO (EWG) Nr. 1408/71, weil hier eine Aufteilung der Kostenlast im Verhältnis der Dauer der nach den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungs- oder Wohnzeiten erfolgt. Diese Ausnahme zeigt, dass eine Erstreckung des Lastenteilungsverfahrens auf weitere Berufskrankheiten rechtlich durchaus

¹⁷ Dies bedeutet, dass beispielsweise ein Arbeitnehmer, der erst in Italien, nach einem Beitritt dieses Landes zur Europäischen Union beispielsweise dann in der Tschechischen Republik und im Anschluss daran dann (möglicherweise erst am Ende seines Erwerbslebens) als Arbeitnehmer in Deutschland Expositionen ausgesetzt gewesen ist, die zur Entstehung einer Berufskrankheit geführt haben, allein vom deutschen zuständigen Träger entschädigt wird.

möglich und zulässig ist, und zwar durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission (Art. 57 Abs. 6 VO (EWG) Nr. 1408/71). Von dieser Möglichkeit ist allerdings bisher nicht Gebrauch gemacht worden.

Es erscheint durchaus möglich, diese Kostenteilung künftig auch auf andere Berufskrankheiten auszudehnen.¹⁸ Auf diese Weise könnte vermieden werden, dass möglicherweise ein Wanderarbeitnehmer, der sehr lange in seinem Heimatstaat oder in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet und dort Faktoren ausgesetzt gewesen ist, die später zu einer Berufskrankheit führen, nach vergleichsweise kurzem Aufenthalt in einem anderen – seinem letzten – Beschäftigungsstaat dort in vollem Umfang wegen seiner ausbrechenden Berufskrankheit entschädigt werden muss.¹⁹

Allerdings stellt sich auch hier wie bei allen Reformüberlegungen die Frage, ob sich der mit der Einführung eines solchen generellen Lastenteilungsverfahrens verbundene Verwaltungsaufwand lohnt oder ob es nicht sowohl im Interesse einer raschen Entschädigung der Betroffenen als auch letztendlich aus Kostengründen vorzuziehen ist, das bisherige Verfahren beizubehalten. Eine Entscheidung dieser Frage würde einmal mehr empirische Daten voraussetzen über Zahl, Empfängerkreis, Höhe etc. der in der Gesetzlichen Unfallversicherung in derartigen Fällen erbrachten – und künftig voraussichtlich zu erbringenden – Leistungen.

c) Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Auch im Bereich des *Europäischen Arbeitsförderungsrechts* mag eine Reform der einschlägigen Rechtsvorschriften der Art. 67 – 71 VO (EWG) Nr. 1408/71 zu einer Kostenentlastung für diejenigen Staaten beitragen können, die Aufnahmestaaten für Wanderarbeitnehmer sind.

Nach geltendem Recht sind *Leistungen bei Arbeitslosigkeit* grundsätzlich nur bei fortdauerndem Aufenthalt des Arbeitslosen im Staat der letzten Beschäftigung zu erbringen. Wanderarbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten, die in Deutschland arbeitslos werden, sind also im Grundsatz genötigt, in diesem Land zu verbleiben – selbst wenn sie gewillt sind, in ihr Heimatland zurückzu-

¹⁸ Vgl. in diesem Sinne etwa Fuchs (1993: 93 ff., 96 f.).

¹⁹ Vgl. dazu auch Schulte (1997: 463 ff.).

kehren oder sich in einem anderen Mitgliedstaat zu begeben –, wollen sie nicht des Anspruchs auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe verlustig gehen. Lediglich für einen eng befristeten Zeitraum – i.d.R. drei Monate – sieht Art. 69 VO (EWG) Nr. 1408/71 vor, dass Leistungen des Beschäftigungsstaates (z.B. Deutschland) unter bestimmten Voraussetzungen auch bei Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat (z. B. dem Heimatstaat des arbeitslosen Wanderarbeitnehmers) beansprucht werden können.

Darüber hinaus haben Arbeitslose, die in einem anderen Staat als dem Staat der letzten Beschäftigung wohnen – z.B. ein in Deutschland beschäftigter, aber in seinem Heimatland wohnhafter Niederländer – wahlweise Anspruch auf Leistungen nach dem Recht des Wohnstaates. Dabei unterscheidet die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zwischen sog. echten und unechten *Grenzgängern*. Sog. *echte Grenzgänger* sind Arbeitnehmer, die täglich vom Wohn- zum Beschäftigungsstaat pendeln – eine Modalität, von der nach einem Beitritt ihrer Staaten zur Europäischen Union Arbeitnehmer aus Polen, der Tschechischen und der Slowakischen Republik wohl rege Gebrauch machen werden. Derartige echte Grenzgänger haben Anspruch auf Leistungen nach dem Recht ihres Wohnstaates, weil davon auszugehen ist, dass sie aufgrund ihres Wohnsitzes dort verwurzelt sind und die besten Möglichkeiten haben, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Sog. *unechte Grenzgänger*, d.h. Arbeitnehmer, die nicht täglich vom Wohnstaat zum Beschäftigungsstaat pendeln, haben in erster Linie Anspruch auf Leistungen nach dem Recht des Beschäftigungsstaates, können jedoch auch Leistungen nach dem Recht ihres Wohnstaates beanspruchen, falls sie sich den dortigen Arbeitsbehörden zur Verfügung stellen. Für den Fall eines Beitritts wird davon auszugehen sein, dass sich die unechten Grenzgänger aus den Beitrittsstaaten jedenfalls so lange, wie ein erhebliches Leistungsgefälle zwischen den Leistungen bei Arbeitslosigkeit in ihrem Heimatstaat und ihrem Beschäftigungsstaat (z.B. der Bundesrepublik Deutschland) besteht, aus wirtschaftlichen Gründen – ggf. unabhängig von den konkreten Vermittlungschancen – in dem letzteren dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen und dort Leistungen beanspruchen werden.

Diese Regelungen *de lege lata* begegnen erheblichen Bedenken:²⁰ Zunächst bedeutet der Umstand, dass arbeitslose Arbeitnehmer sich nur ausnahmsweise zur Beschäftigungssuche in einen anderen Mitgliedstaat begeben dürfen, wol-

²⁰ Vgl. dazu Eichenhofer (1993: 101 ff.).

len sie nicht ihren Leistungsanspruch im Beschäftigungsstaat einbüßen, dass das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer faktisch eingeschränkt wird; die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts bleiben mithin unerfüllt. Im Falle der Grenzgänger erscheint problematisch, dass nur der unechte Grenzgänger, nicht aber der echte nach dem Wortlaut der Verordnung die Möglichkeit hat, zwischen der Anspruchnahme von Leistungen und der Beschäftigungssuche im Wohnstaat und im Beschäftigungsstaat zu wählen. Der Europäische Gerichtshof hat freilich in der *Rechtssache Miethé* diese Konsequenz dadurch vermieden, dass er gegen den Wortlaut der Verordnung entschieden hat, auch dem echten Grenzgänger ein derartiges Wahlrecht einzuräumen, wenn die vorstehend angesprochenen Voraussetzungen für die Beschäftigungssuche und die Wiedererlangung eines Arbeitsplatzes auch im Beschäftigungsland gegeben sind.

Auch hier ist daran zu denken, dem Wohnsitzlandprinzip gegenüber dem Beschäftigungslandprinzip größere Bedeutung einzuräumen dergestalt, dass der arbeitslose Arbeitnehmer – ggf. nach Ablauf der dreimonatigen Frist, während der er sich bereits nach geltendem Recht (Art. 69) VO (EWG) Nr. 1408/71 zur Beschäftigungssuche in einen anderen Mitgliedstaat begeben kann – das Recht bekommt, weiterhin dort zu bleiben, allerdings lediglich zu den dort geltenden Konditionen und i.d.R. niedrigeren Leistungssätzen.

Dies würde beispielsweise bedeuten, dass ein portugiesischer (und nach einem EU-Beitritt ggf. ein polnischer) Arbeitnehmer, der in Deutschland arbeitslos wird und sich zur Arbeitssuche in sein Heimatland begibt, für drei Monate Anspruch hätte auf deutsches Arbeitslosengeld in voller Höhe, danach aber lediglich die portugiesische Leistung bei Arbeitslosigkeit beanspruchen könnte. Damit würde vermieden, dass der Bezug deutschen Arbeitslosengeldes deshalb einen negativen Anreiz zur Beschäftigungssuche darstellt, weil es häufig höher sein wird als der im Heimatland des Wanderarbeitnehmers in einem neuen Arbeitsverhältnis gezahlte Lohn.

Eine derartige Fortentwicklung des koordinierenden Sozialrechts würde nicht gegen den sowohl im nationalen (z.B. deutschen) als auch im EG-Recht verankerten Gedanken des Schutzes wohlverworbener Rechte verstoßen, weil die Leistungsanspruchnahme im EG-Ausland gemäß Art. 69 (EWG) Nr. 1408/71 sowohl *de lege lata* als auch – nach der zur Diskussion gestellten Reform – *de lege ferenda* dem Arbeitslosen lediglich eine zusätzliche Möglichkeit der Leistungsanspruchnahme gibt (durch Einräumung eines echten EG-rechtlichen

Leistungsanspruchs), ihm aber nicht das Recht nimmt, im Beschäftigungsstaat zu verbleiben und dort in vollem Umfang und in voller Höhe die gewährte Leistung bei Arbeitslosigkeit in Anspruch zu nehmen.

Der Vorschlag, das gemeinschaftsrechtliche Prinzip des Leistungsexports von Geldleistungen und das Wohnsitzprinzip in der Weise zu kombinieren, dass für alle beitragsfinanzierten und einkommensproportionalen Leistungen der Leistungsexport und für alle nicht beitragsfinanzierten bedarfsorientierten Leistungen das Wohnsitzprinzip gilt – und damit keinen Leistungsexport-, verdient deshalb ernsthaft geprüft zu werden. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Familienleistungen.

d) Familienleistungen

Die kollisions- und koordinationsrechtliche Regelung der Familienleistungen bereitet besondere Probleme, weil theoretisch mehrere Anknüpfungspunkte in Betracht kommen, neben dem Wohn- oder Beschäftigungsort des Arbeitnehmers nämlich auch der Wohnsitz des Kindes.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 hat sich grundsätzlich für den Beschäftigungsort des Arbeitnehmers als Anknüpfungspunkt entschieden. Dadurch entstehen zahlreiche Probleme, da Familienleistungen regelmäßig nach Art und Höhe an den Verhältnissen des Landes orientiert sind, in dem die Familienangehörigen (Kinder) leben. Unbefriedigende Ergebnisse ließen sich vermeiden, wenn statt des Beschäftigungslandprinzips das Wohnstaatprinzip eingeführt würde. Dem steht allerdings entgegen, dass die Familienleistungen in einigen Mitgliedstaaten sozialversicherungsrechtlich ausgestaltet waren oder noch sind und an das Beschäftigungsverhältnis anknüpfen.

Die Familienleistungen haben neben ihrer ursprünglichen sozialpolitischen Ausrichtung inzwischen vielfach andere – insbesondere bevölkerungspolitische – Aufgaben zu erfüllen. Auch dies führt dazu, dass die traditionellen Koordinierungsvorschriften zum Teil nicht mehr sachangemessen sind.²¹

²¹ Der deutsche Gesetzgeber hat das Kindergeld in das Einkommensteuergesetz inkorporiert (§§ 31 f., 62 ff. EStG). Kindergeld und Freibeträge stehen danach nicht mehr selbständig nebeneinander, sondern können nur noch alternativ in Anspruch genommen werden. Beide Leistungen dienen vorrangig dem Ziel, zur Gewährleistung des Existenzminimums des Kindes beizutragen.

Soweit das Europäische Koordinierungsrecht nach dem vorstehend Gesagten freizügigkeitsspezifisches Sozialrecht ist und in erster Linie zum Ziel hat, die Personen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, vor Nachteilen in der sozialen Sicherung zu bewahren, lässt sich diese Zielsetzung weitgehend ohne systembedingte Brüche realisieren, wenn nationales Sozialrecht an die Erwerbstätigkeit der die Grenze überschreitenden Personen anknüpfen kann.

Bei Familienleistungen ist dabei aber zweierlei zu berücksichtigen:

- Zum einen sind sie heute zumeist steuerfinanziert und weisen damit keinen unmittelbaren Bezug zu einem Beschäftigungsverhältnis oder überhaupt zu einer Erwerbstätigkeit auf mit der Folge, dass sie sich insoweit von der Vorstellung einer familiengerechten Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse und damit von einer besonderen, in der Mitfinanzierung zum Ausdruck kommenden Verantwortung der Arbeitgeber gelöst und sich hin zu universell und aus allgemeinen gesellschaftspolitischen oder bestimmten familienpolitischen Überlegungen heraus zu gewährenden Leistungen entwickelt haben.²²
- Zum anderen sollen Familienleistungen der Familie als einer nach wie vor die Gesellschaft tragenden Einheit zugute kommen, die unabhängig von ihrem sich wandelnden Erscheinungsbild i.d.R. aus einer Mehrheit von Personen besteht, nämlich einem Anspruchsberechtigten und einen davon zu unterscheidenden, den Anspruch auslösenden weiteren Familienangehörigen. In zahlreichen Fällen gibt es auch mehrere Personen, die einen Anspruch auf Familienleistungen haben können.

Beide Aspekte sprechen nicht grundsätzlich gegen eine Koordinierung im Rahmen des Europäischen Gemeinschaftsrechts, führen aber bei dessen Durchführung zu systembedingten Schwierigkeiten.

Nach Art. 73 VO (EWG) Nr. 1408/71 besteht ein Anspruch auf Leistungen für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, so, als ob diese Familienangehörigen ihren Wohnsitz in dem Staat hätten, dessen Rechtsvorschriften anwendbar sind. Es erfolgt also nach geltendem Recht eine *Gleichstellung des Wohnsitzes von Familienangehörigen* in allen Mitgliedstaaten. Das ist deshalb erforderlich, weil Familienleistungen oft auf eine Haus-

²² Zu den unterschiedlichen sozialpolitischen Hintergründen Kaupper (1991: 136 ff.); auch Igl (1993: 109).

haltsgemeinschaft zwischen den Angehörigen abstellen oder in sonstiger Form einen Territorialitätsgrundsatz festschreiben. Fehlte es an einer derartigen *Gleichstellungsklausel*, so würde gerade die Freizügigkeit, nämlich die Aufgabe der Haushaltsgemeinschaft aus Erwerbsgründen im Ergebnis zu einem Verlust des Anspruchs auf die Leistung führen.

Daneben verdienen die *Antikumulierungsvorschriften* des Art. 76 VO (EWG) Nr. 1408/71 und des Art. 10 VO (EWG) Nr. 574/72 besondere Beachtung. Sie sorgen, im Zusammenspiel mit der vorhergehenden Bestimmung des anwendbaren Rechts nach Maßgabe der Art. 13 - 17 VO (EWG) Nr. 1408/71 dafür, dass nur eine Leistung gewährt wird und ein Wanderarbeitnehmer wegen seiner Mobilität nicht durch die Gewährung von Doppel- oder sogar Mehrfachleistungen begünstigt wird. Unter diesem Aspekt statuiert Art. 76 VO (EWG) Nr. 1408/71 einen Vorrang für Leistungen des Staates, der wegen der doppelten Anknüpfung an Wohnsitz und Beschäftigung zunächst allein zuständig sein soll. Art. 10 VO (EWG) Nr. 574/72 enthält einen Vorrang der Zuständigkeit des Beschäftigungsstaates vor dem „reinen“ Wohnsitzstaat. Jedoch erfüllen die Antikumulierungsvorschriften noch einen weiteren Zweck: Sie stellen nämlich sicher, dass die erworbenen Rechtsansprüche ihrem Umfang nach nicht verloren gehen. Ist für die Gewährung einer Familienleistung nur ein Mitgliedstaat nach den einschlägigen Koordinationsvorschriften zuständig, bestünde aber in einem anderen Mitgliedstaat ein Anspruch auf höhere Familienleistungen, so hat dieser andere Mitgliedstaat den Unterschiedsbetrag zu den Leistungen des erstzuständigen Mitgliedstaates zu erbringen.

Mit dem Inkrafttreten des Bundeserziehungsgeldgesetzes ist das *Erziehungsgeld* als weitere Sozialleistung eingeführt zu dem Zweck, dass sich Eltern in der ersten Lebensphase eines Kindes dessen Betreuung und Erziehung widmen können und die Möglichkeit haben, zwischen Erziehung haben ihres Kindes und Erwerbstätigkeit zu wählen. Die gesetzliche Regelung soll die *Hinwendung zum Kind* fördern und ist damit in erster Linie für Nichterwerbstätige konzipiert. Unschädlich neben dem Leistungsbezug ist lediglich eine Teilzeittätigkeit oder eine Beschäftigung zur Berufsbildung. Das Erziehungsgeld stellt deshalb *keine Lohnersatzleistung* dar und setzt dementsprechend auch keine vorherige Erwerbstätigkeit voraus. Der Berechtigte muss lediglich mit dem zu erziehenden Kind in einem gemeinsamen Haushalt leben. Auch die Staatsangehörigkeit spielt keine Rolle. Gefordert wird aber grundsätzlich zumindest der gewöhnliche Aufenthalt im Inland (§1 I Nr. 1 BErzGG).

Der anspruchsberechtigte Personenkreis wird zugunsten der *Personen aus EG-Mitgliedstaaten* (wie auch zugunsten aller Grenzgänger) insoweit erweitert, als anstelle des Inlandaufenthalts eine nicht geringfügige Beschäftigung im Inland genügt (§ 1 IV Nr. 1 BErzGG). Für Fälle mit Auslandsbezug ist außerdem die in § 8 Abs. 3 BErzGG enthaltene Kollisionsvorschrift von Bedeutung. Danach schließen Leistungen, die außerhalb der Bundesrepublik in Anspruch genommen werden und dem Erziehungsgeld oder dem Mutterschaftsgeld vergleichbar sind, das Erziehungsgeld aus. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass neben dem Bundeserziehungsgeld in verschiedenen Bundesländern auch ein Landeserziehungsgeld gezahlt wird.²³ Diese Landesleistungen dienen einer Verlängerung des Leistungsbezugs, wobei deren Voraussetzungen den im BErzGG niedergelegten weitgehend entsprechen.

Art. 73 VO (EWG) Nr. 1408/71 stellt die im Ausland wohnenden Familienangehörigen den im Beschäftigungsstaat wohnenden gleich, um Arbeitnehmer vor freizügigkeitsbedingten Nachteilen zu schützen. Halten sich die Kinder eines Arbeitnehmers in einem anderen EU-Mitgliedstaat auf oder erzieht dort der Ehegatte eines Arbeitnehmers das gemeinsame Kind, dann sind die vorstehend genannten Voraussetzungen für deutsche Familienleistungen nach den *ausländischen Sachverhalten* zu beurteilen. Das führt dazu, dass bei der rechtlichen Beurteilung nicht auf Umstände abgestellt werden darf, die nur im Inland zu verwirklichen sind. So kommt es etwa bei der Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für verlängerten Kindergeldbezug nicht darauf an, dass ein Kind der Arbeitsvermittlung in Deutschland, sondern dass es der Arbeitsvermittlung in seinem Wohnsitzstaat zur Verfügung steht. Auch für die Bejahung einer Berufsausbildung ist nicht erforderlich, dass der ausländische Bildungsgang in jeder Hinsicht einem deutschen entspricht. Weiterhin ist zu beachten, dass der Bezugnahme auf ausländische Verhältnisse keine speziellen Zwecksetzungen der deutschen Voraussetzungen entgegengehalten werden dürfen, da entscheidend bleibt, dass diese Voraussetzung die Gewährung von Familienleistungen betreffen und für die Auslegung des Art. 73 VO (EWG) Nr. 1408/71 allein der Zweck des Familienlastenausgleichs relevant ist.

²³ Entsprechende Leistungen sind vorgesehen in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen.

Die Koordinierung von Familienleistungen könnte konsequent auf das *Wohnlandprinzip* umgestellt werden.²⁴ Diese Maßnahmen würde die Probleme, die mit der Koordinierung in der bisherigen Form verbunden sind, lösen. Förderungsleistungen knüpfen nämlich – ähnlich wie die Sozialhilfe und sonstige bedarfsbezogene Leistungen – primär an eine *soziale Situation* und nicht an die Geschichte einer Vorsorge an. Systematische Überlegungen sprechen deshalb für eine Anknüpfung an den *Wohnsitz*, die eine situationsangepasste Sozialleistungserbringung ermöglichen würde.

Hingegen scheidet die vollständige Herausnahme der Familienleistungen aus der Koordinierung aus. Sie würde nämlich dazu führen, dass bei nationaler Anknüpfung ausschließlich an die Beschäftigung ein Sozialleistungsanspruch durch Inanspruchnahme der Freizügigkeit verloren ginge; diese Konsequenz wäre mit Art. 39 und 42 EGV nicht zu vereinbaren. Ebenfalls nicht zu befürworten ist das Abstellen auf den Wohnort als primäre Anknüpfung bei grundsätzlicher Beibehaltung der Antikumulierungsvorschriften, also im Ergebnis der Aufstockung durch höhere Leistungen unter Berücksichtigung des Beschäftigungsstaatsprinzips. Das würde die vorstehend erwähnte Meistbegünstigung erhalten, aber ebenso die Probleme, die durch Doppelprüfung und Beurteilung ausländischer Sachverhalte ausgelöst werden. Denn das Erfordernis der doppelten Prüfung der Leistungsberechtigung bliebe bestehen, würde vielleicht sogar gravierender, weil eine Vermutung für eine höhere Leistung im Beschäftigungsstaat besteht.

Dementsprechend sollte das Wohnsitzprinzip nur in den Fällen durchbrochen werden, in denen eine Leistung durch die Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat verloren gehen könnte. In diesen Fällen sollte der Wohnsitzstaat der Familienangehörigen zur Leistung verpflichtet bleiben und auch Unterschiedsbeträge zu anderen Leistungen sollten nicht mehr gewährt werden.

e) Perspektiven der Europäischen Koordinierung

Ganz allgemein wäre eine Verstärkung der „fiskalischen Äquivalenz“ anzustreben, d.h. möglichst durchgängig die Proratisierung langfristiger Geldleistungen und der Ausschluss der Möglichkeit, Leistungen in Mitgliedstaaten in Anspruch zu nehmen, die nicht zuvor in den Genuss der dafür benötigten finanziellen

²⁴ Vgl. zum Folgenden eingehend Becker (1999b).

Mittel (Beiträge) gekommen sind. Der bereits erwähnte Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 von Ende 1998 trägt diesem Anliegen im Hinblick auf die Leistungen für Arbeitslose und Leistungen für Waisen und unterhaltsberechtigzte Kinder von Rentnern stärker Rechnung als die geltende Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71.

Zugleich wäre *de lege ferenda* für eine bessere Abstimmung von sozialrechtlichen und einkommensteuerrechtlichen Regelungen zu sorgen. Dies gilt insbesondere für die Frage, wann Wanderarbeitnehmer in ihrem Beschäftigungsstaat als „unbeschränkt steuerpflichtig“ eingestuft werden sollen, da diese Einstufung häufig auch zur Inanspruchnahme bestimmter Sozialleistungen berechtigt. Auch ist daran zu denken, Grenzgänger im Grundsatz in ihrem Wohnsitzland zu besteuern. Diese allgemeinen Reformüberlegungen sind Anknüpfungspunkt auch für bereichsspezifische Übergangsregelungen.

Zwar würde eine diesen Vorschlägen entsprechende Umgestaltung der Koordinierungsverordnung der derzeitigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs widersprechen, jedoch basiert diese Rechtsprechung in erster Linie auf den sekundärrechtlichen Bestimmungen. Da aber auch nach Umgestaltung des Systems der gemeinschaftsrechtlichen Koordinierung durch die Wanderung selbst keine Ansprüche verloren gehen würden, blieben die primärrechtlichen Vorgaben gewahrt. Auch der Umstand, dass ein Beschäftigter bei steuerfinanzierten Leistungen durch seine Beschäftigung zur Finanzierung dieser Leistungen im Beschäftigungsstaat beiträgt, jedoch nur Leistungen in dem Staat erhält, in dem die Familienangehörigen ihren Wohnsitz haben, sollte in einem zusammenwachsenden Binnenmarkt der Einführung des Wohnlandprinzips nicht entgegenstehen. Die sozialpolitischen Bedenken, dass nach einer Umstellung die Wahrnehmung der Freizügigkeit nicht mehr sozialpolitische Begünstigung mehr erführe, würden durch die Vorteile bei der Durchführung der Koordinierung überwogen.

Es hat in der Vergangenheit auch nicht an weiterreichenden Vorschlägen für die Lösung der Probleme gefehlt, die mit den vorstehend skizzierten geltenden EG-rechtlichen Koordinierungsregeln angegangen werden. So ist beispielsweise der Vorschlag gemacht worden, Wanderarbeitnehmer aus den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit herauszunehmen und ihnen die Möglichkeit zu geben, statt für das System ihres Beschäftigungsstaates für ein eigenständiges EG-System (seinerzeit angesichts 12 Mitgliedstaaten als „dreizehnter Staat“

bezeichnet) zu optieren. Allerdings war dieser Vorschlag im wesentlichen ein akademisches Vorhaben (und vielleicht auch so intendiert), weil ein derartiges System sehr aufwendig wäre (sonst wäre es auch nicht attraktiv) und überdies zu einer – auch rechtlich schwer zu rechtfertigenden – Ungleichbehandlung von inländischen Arbeitnehmern und Wanderarbeitnehmern führen würde.

f) Beitrittsspezifische Übergangsregelungen

Die Erfahrungen der Vergangenheit

Die beitriffsbedingten Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit können sowohl *Bedingungen* als auch *Befristungen* vorsehen oder aber beide Maßnahmen miteinander verkoppeln.

Die in der Vergangenheit aus Anlass der *Süderweiterungen* getroffenen Regelungen waren grundsätzlich lediglich befristet, weil angesichts der Notwendigkeit für die Beitrittsstaaten, den „acquis communautaire“ zur Gänze zu akzeptieren der Beitritt unter Bedingungen grundsätzlich als „integrationsfeindlich“ anzusehen ist und deshalb nur die Ausnahme sein kann.²⁵

Den früheren Erweiterungen, die von spezifischen *Übergangsregelungen* begleitet waren, lassen sich Beispiele für *allgemeine Übergangsfristen* und auch für die Einführung *allgemeiner Schutzklauseln* entnehmen. Dabei können die Übergangsfristen durchaus unterschiedlich ausfallen für *einzelne Sachbereiche*. Aus diesem Grunde ist es durchaus vorstellbar, den sensiblen Bereich der Freizügigkeit mit einer längeren Übergangsfrist zu versehen als andere Bereiche.²⁶ Während einer derartigen Übergangsfrist wäre auch die Anwendung einer – bereichsspezifischen – Schutzklausel denkbar.

Übergangsregelungen

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der Stellenwert der Freizügigkeit angesichts des *höheren Grades der Europäischen Integration*, ausweislich etwa der Vollendung des Binnenmarktes und der Schaffung der Wirtschafts- und Wäh-

²⁵ Vgl. zu diesen Modellen des Übergangs ausführlich und systematisierend Becker (1999a).

²⁶ In der politischen Diskussion nicht nur auf EU-Ebene, sondern auch in einzelnen Mitgliedstaaten werden Zeiträume von 5 bis 10 Jahren zur Diskussion gestellt, wobei von zahlreichen Stimmen ein Mittelwert von rd. 7 Jahren als wahrscheinlich angesehen wird.

rungsunion, und angesichts der Konkretisierung der Freizügigkeit zum einen als Gemeinschaftsgrundrecht durch den Europäischen Gerichtshof, zum anderen als wesentliches Element der Unionsbürgerschaft aus Anlass der den EG-Vertrag fortentwickelnden Vertragsrevision durch den Vertrag über die Europäische Union von „Maastricht“ durch den Rat als EG-Gesetzgeber – sehr viel höher ist als in der Vergangenheit.

Sowohl aus diesem Grunde als auch aufgrund des Umstandes, dass die künftige Osterweiterung, eine sehr viel größere Bevölkerungszunahme und ein entsprechend höheres „Migrationspotential“ hat, – haben Beitritte der MOE-Staaten eine ganz andere Qualität und Quantität als frühere Beitritte.²⁷ Neben der bloßen Größe und Bevölkerungszahl sind dabei auch die sehr andersartigen (und stärkeren) Wanderungsanreize zu beachten, die sich aus dem Wohlstands- und Lohngefälle (i.w.S.) sowie aus der besonderen Lage einzelner Beitrittsstaaten ergeben. Arbeitnehmer aus Polen, Slowakischer Republik und Tschechischer Republik haben u.a. die Möglichkeit, in sehr viel höherem Maße als dies Arbeitnehmer aus früheren Beitrittsstaaten vermochten, als Grenzgänger Vorteile aus dem Auseinanderfallen von Wohnsitzstaat und Beschäftigungsstaat und damit aus der „idealen“ Grenzgänger-Situation – „kurze Distanz, höhere Verdienste im Zielland, niedrigere Lebenshaltungskosten im Herkunftsland“²⁸ – zu ziehen. Deshalb ist die „präjudizielle“ Aussagekraft dieser früheren Übergangsregelungen sehr begrenzt, zumal die Ausgestaltung dieser Übergangsregelungen auch in der Vergangenheit eher politischen denn rechtlichen Vorgaben unterlag.

Soweit vor diesem Hintergrund aufgrund einer aktuellen Bewertung der Konsequenzen der Freizügigkeit für die Arbeitsmärkte, die soziale Infrastruktur und die Sozialschutzsysteme sowohl der Beitritts- als auch der bisherigen Mitgliedstaaten rechtfertigende Gründe für die Vereinbarung von Übergangsmodalitäten und insbesondere –fristen gefunden werden, können deshalb für die *Ausgestaltung entsprechender Regelungen* die einschlägigen Vereinbarungen, die bei früheren Beitritten getroffen worden sind, als Vorbild dienen (ohne dass sie freilich wiederum verbindliche Vorgaben darstellen würden).

²⁷ Die Erweiterung der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft durch die Mittelmeer-beitrittskandidaten Malta und Zypern fällt freizügigkeitspezifisch kaum ins Gewicht; wobei später ggf. noch die – allerdings noch keineswegs absehbare – zusätzliche Erweiterung durch den Beitritt der Türkei hinzukommt.

²⁸ So plastisch Husmann (1999).

Angesichts des Umstandes, dass mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1958 die Europäische Gemeinschaft erst ins Leben gerufen wurde, bedarf es keiner näheren Begründung, dass die in Art. 8 EWGV a.F. zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes vorgesehene Übergangszeit notwendig und gerechtfertigt worden war. Wegen ihres Charakters als erster Etappe auf dem Weg einer „Gemeinschaft im Werden“ hat diese Übergangsfrist, die auch für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer galt, heute allerdings keinen Vorbildcharakter mehr.

Allenfalls die Maßnahmen, die zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer getroffen worden sind, mögen in ihrer Abfolge auch für eine an einen gewissen Zeitablauf gebundene allmähliche Herstellung der Freizügigkeit im Zusammenhang mit dem Beitritt der MOE-Staaten von Bedeutung sein. Allerdings gilt es auch hier zu berücksichtigen, dass mittlerweile aufgrund entsprechender Maßnahmen des Rates sowie einschlägiger Vorschläge der Europäischen Kommission *de lege lata* ein sehr viel breiteres Spektrum an möglichen Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit zur Verfügung steht.

In diesem Zusammenhang ist überdies grundsätzlich zu berücksichtigen, dass im Lichte der großen Bedeutung der Freizügigkeit für den Gemeinsamen Markt derartige Ausnahmen möglichst eng und „schonend“ (in Bezug auf das einzuschränkende Recht) und überdies allgemein verhältnismäßig sein müssen. Die Darlegungs- und Beweislast für die Notwendigkeit, derartige Eingriffe vorzunehmen, sei es um den Zustrom von Arbeitskräften in die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten und damit letztlich die wirtschaftliche und soziale Integration möglichst reibungslos zu vollziehen, sei es um wichtige nationale Gemeinschaftsgüter zu schützen – etwa den Arbeitsmarkt (insbesondere zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit einheimischer Beschäftigter) oder das Sozialschutzsystem (zur Vermeidung übergroßer finanzieller Belastungen) – obliegt demjenigen, der sich darauf beruft, d.h. dem Mitgliedstaat. In diesem Zusammenhang spielen statistische und sonstige Daten, die geeignet sind, die Notwendigkeit von derartigen restriktiven Maßnahmen zu begründen, eine wichtige Rolle.

In Anlehnung an die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um Portugal und Spanien wäre während einer Übergangszeit prozedural vorzusehen, dass der Rat während des Laufes der Übergangsfrist aufgrund eines Berichtes der Kommission prüft, ob die vorgesehenen Befristungen und sonstigen Maßnahmen – ggf. auch bezogen auf einzelne Sektoren – noch notwendig sind; auf

Grund des entsprechenden Befundes wäre es dann ggf. möglich, durch Ratsbeschluss Modifizierungen – bis hin zur Verkürzung der Übergangsfristen – vorzunehmen.

Eine *bereichsspezifische Schutzklausel* könnte so lauten, dass bei erheblichen Störungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. eines – regionalen oder sektoralen – Teiles desselben auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaats von der Kommission oder vom Rat vorübergehende Beschränkungen der Freizügigkeit angeordnet werden können. Eine derartige Klausel könnte ggf. über einen rein arbeitsmarktbezogenen Anwendungsbereich hinaus auch erstreckt werden auf eine Gefährdung des Sozialschutzsystems (bzw. eines Teils desselben). Der Europäische Gerichtshof hat auch in anderen Zusammenhängen – etwa jüngst im Hinblick auf die vorstehend erwähnte grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in seinen Urteilen in den *Rechtssachen Decker* und *Kohl* – ausdrücklich neben der Volksgesundheit bzw. der Sicherung einer gleichmäßigen Gesundheitsversorgung die Störung des finanziellen Gleichgewichts des Sozialleistungssystems als mögliche Rechtfertigung für Einschränkungen der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten – Warenverkehrsfreiheit und Freiheit des Dienstleistungsverkehrs – anerkannt.

Dies leitet über zu Einschränkungen nicht der Freizügigkeit selbst, sondern im Bereich der sozialen Sicherheit und – darüber hinausgehend – der sonstigen sozialen Vergünstigungen. Vorbilder dafür gibt es wiederum im Zusammenhang mit der Süderweiterung im Hinblick auf im EG-Ausland lebende Kinder. Hier wäre in Parallele zur damaligen Übergangsregelung daran zu denken, für einen bestimmten Zeitraum Familienleistungen an Berechtigte aus den Beitrittsstaaten in Bezug auf ihre im Herkunftsland lebenden Kinder entweder nach nationalem – z.B. deutschem – Recht nur an im Inland lebende Kinder zu gewähren und damit für eine Übergangszeit die Geltung der einschlägigen Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vollständig zu suspendieren, oder aber – in Anlehnung an die vorstehend referierten Reformüberlegungen die Familienleistungen (Kindergeld und Erziehungsgeld) herabgestuft auf den Lebens- und Bedarfsstandard des Aufenthaltsstaates der Kinder, wegen der derartige Leistungen gezahlt werden, zu gewähren. Es sei daran erinnert, dass für einen derartigen Übergang vom Beschäftigungsstaat- zum Wohnsitzstaatprinzip nicht nur beitriffsbedingte Gründe sprechen, sondern dass es überhaupt gute Argumente für einen derartigen Systemwandel gibt.

Im übrigen ist der rechtliche Spielraum für Sonderregelungen im Bereich der sozialen Sicherheit sehr eng. Nicht vorstellbar ist im Anschluss an die bereits erwähnte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der *Rechtssache Pinna*, dass ein einzelner Mitgliedstaat eine Sonderregelung für die Arbeitnehmer vorsehen kann, die sich auf seinem Territorium aufhalten, wie dies in der Vergangenheit einmal für Frankreich in Bezug auf die Gewährung von Familienleistungen in Ansehung von Personen (Kindern) der Fall war, die sich nicht in Frankreich aufhielten. Das heißt m.a.W.: Das Wohnlandprinzip könnte nur allgemein, nicht aber zugunsten einzelner Mitgliedstaaten bzw. zu Lasten einzelner Beitrittsstaaten eingeführt werden.

Sowohl in den Beitritts- und in den Mitgliedstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene wird auch nur eine recht verhaltene Diskussion über Befristungen und sonstige Übergangsregelungen im Bereich des Koordinierungsrechts aus Anlass der Osterweiterung der Europäischen Union geführt.²⁹ Soweit anhand der wahrnehmbaren Diskussion ersichtlich, wird in den meisten Mitgliedstaaten in diesem Bereich überhaupt keine Modifizierung für notwendig erachtet.³⁰ Es dominieren vielmehr eindeutig Überlegungen zu Übergangsregelungen, die an der Freizügigkeit als solche ansetzen.

Dieses Ergebnis mag mit der allgemeinen Erwägung gerechtfertigt werden, „dass es prinzipiell erwünscht ist, die Probleme der adäquaten Regelung der Zuwanderung zu trennen von den Problemen der adäquaten Behandlung der Personen, die sich legal im Gebiet der EU allgemein, in einzelnen Mitgliedstaaten im besonderen aufhalten. Es ist misslich, Unzulänglichkeiten bei der Regelung des ersten Problembereichs dadurch mildern zu wollen, dass man im zweiten Abstriche macht von dem, was sozialpolitisch geboten ist und was die Mitgliedstaaten der EU im internationalen Abkommen zugesagt haben.“³¹

Lediglich *zeitliche Übergangsregelungen*, die darauf abzielen, zu gewährleisten, dass die Staatsbürger der Beitrittsstaaten künftig von dem mit der Unionsbürgerschaft gleichfalls verbrieften Recht auf Freizügigkeit auch in den alten Mitgliedstaaten vollen Gebrauch machen können, lassen sich mit dem Stellenwert

²⁹ Vgl. dazu etwa die Diskussionsbeiträge in Schulte/Barwig (1999).

³⁰ Dies scheint z.B. in den nordischen Ländern so zu sein, wo beispielsweise in Finnland mit einer nicht unerheblichen Zuwanderung aus Estland gerechnet wird.

³¹ So Andel (2000: 20 f.).

zum einen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und zum anderen der Niederlassungsfreiheit (als der Freizügigkeit der Selbständigen) vereinbaren. Dabei ist zwischen Übergangsvorschriften für die Freizügigkeit selbst und solchen für einzelne Komponenten – einschließlich der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer – zu unterscheiden. Sowohl das bei Inkrafttreten des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1958 vorgesehene „Übergangsregime“ als auch die Übergangsregelungen im Bereich der Freizügigkeit, die aus Anlass früherer Beitritte zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehen worden sind, waren von der vorstehend bezeichneten Zielsetzung und der deshalb gebotenen Rücksichtnahme auf den hohen Stellenwert der Freizügigkeit getragen.

Zusammenfassen lassen sich die möglichen – und auch in der Vergangenheit praktizierten – Maßnahmen unter zwei Gesichtspunkten, nämlich denen

- des zeitlichen Hinausschiebens des Zeitpunktes, ab dem von der Freizügigkeit in vollem Umfang gemacht werden kann – wobei hier noch zwischen einzelnen Elementen der Freizügigkeit differenziert werden mag;
- der Möglichkeit, auf einzelnen Sektoren des Arbeitsmarktes sowie im Hinblick auf bestimmte Konsequenzen der Freizügigkeit mit spezifischen Schutzmaßnahmen zu reagieren – wobei hier wiederum zu differenzieren ist danach, ob derartige Schutzmaßnahmen von den betreffenden Mitgliedstaaten selbst oder, der Bedeutung der gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeit angemessener, auf Antrag eines Mitgliedstaates von den Gemeinschaftsorganen zu treffen wären.

Dabei sind alle diese Maßnahmen ggf. vorzunehmen im Lichte der Bedeutung der Freizügigkeit sowohl als ökonomischer Voraussetzung des Gemeinsamen Marktes als auch als Gemeinschaftsgrundrecht für die Erwerbspersonen („Wirtschaftsbürger“) der Mitgliedstaaten. Sie unterliegen sowohl dem Grundsatz größtmöglicher Schonung der Grundfreiheiten – hier: der Freizügigkeit – als auch dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass auch in der Vergangenheit diese zeitweiligen Einschränkungen zumeist bei der Freizügigkeit selbst angesetzt haben, nicht bei der sozialen Sicherheit als ihrem „Annex“ (sieht man von einer in ihren Auswirkungen sehr begrenzten Ausnahme im Hinblick auf die Einführung des Beschäftigungslandprinzips bei den Familienleistungen im Zusammenhang mit der Süderweiterung ab). In jedem Fall wären solche Maßnahmen als Übergangs-

lösungen zu befristen, so dass am Ende einer wie auch immer ausgestalteten Übergangsregelung zwangsläufig die Vollendung des Binnenmarktes auch in Bezug auf die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbständigen stehen wird.

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist Teil der im Europäischen Binnenmarkt vorgesehenen allgemeinen wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit. In Bezug auf spezifische Teilelemente dieser Freiheit – z.B. in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit Selbständiger oder die Freiheit, Grund und Boden zu erwerben – werden auch von den Beitrittsstaaten Übergangsregelungen verlangt. Entsprechend gilt für andere Politikbereiche, namentlich – im Falle einiger Beitrittsstaaten (z.B. Polens) – für die Landwirtschaft. Es bietet sich an, hier dergestalt ein Junktim herzustellen, dass zum einen von den Mitgliedstaaten, zum anderen von Beitrittsstaaten erwünschte Übergangsregelungen getroffen werden, die sich beispielsweise in zeitlicher Hinsicht entsprechen, so dass zu einem bestimmten Zeitpunkt dann derartige Sonderregelungen gleichzeitig auslaufen.

Die allgemeine Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts, d.h. der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 ist darüber hinaus ein Weg, zu einer Neuverteilung der finanziellen Belastungen zu kommen, die aus der Wanderarbeitnehmerfreizügigkeit erwachsen können. Die Europäische Kommission hat mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit einen derartigen Reformbedarf anerkannt und zugleich eine Diskussion darüber begonnen.

Last but not least besteht die Möglichkeit, in begrenztem Umfang Teile der gemeinschaftsrechtlichen Koordinierungsregeln – namentlich in Bezug auf Familienleistungen – vorübergehend zu suspendieren. Dieser Weg kann aus rechtlichen wie aus politischen Gründen aber nur sehr begrenzt Erfolg haben.

6. Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Übergangsperiode aus ökonomischer Sicht

Die geplante EU-Osterweiterung bietet sowohl für die Beitrittsländer als auch für die derzeitigen Mitgliedstaaten der Union ohne Zweifel enorme Chancen. Entsprechend ihrer Aufgabenstellung ist die vorliegende Studie weit mehr den gleichfalls bestehenden Unwägbarkeiten und Risiken dieses Prozesses gewidmet. Auch diese gilt es rechtzeitig ins Auge zu fassen, um ihnen bei den weiteren Vorbereitungen für die Beitritte und bei der Festlegung der Modalitäten für die Übergangsphase bis zur vollen Wirksamkeit der EU-Mitgliedschaft der Beitrittskandidaten Rechnung zu tragen. Die politischen und wirtschaftlichen Vorteile der fortschreitenden Integration der Länder Mittel- und Osteuropas sollten darüber aber nicht aus den Augen verloren werden.

Eine der größten Schwierigkeiten bei der Analyse der Folgen einer stufenweisen Osterweiterung der Europäischen Union besteht darin, Umfang und Struktur der Wanderungen vorauszuschätzen, die im Gefolge der Erweiterung zu erwarten sind. Aussagen über das Migrationspotential in den Beitrittsstaaten und über die zu erwartenden Auswirkungen auf Arbeitsmärkte und Sozialsysteme der Zielländer müssen sich zu großen Teilen auf die Erfahrungen stützen, die bei früheren Erweiterungen der EU gewonnen wurden. Dieses Verfahren ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch.

Erstens stellt sich schon angesichts des wesentlich größeren Einkommensgefälles zwischen den gegenwärtigen EU-Staaten und den Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa die Frage nach der Übertragbarkeit von Ergebnissen, die auf dieser Basis gewonnen wurden. Dies gilt selbst dann, wenn man sich hinsichtlich früherer Beitritte auf einkommensschwächere Beitrittsländer, vor allem auf die sogenannte EU-Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal, konzentriert. Auf der Basis laufender Wechselkurse lag das Einkommensverhältnis zwischen Westdeutschland und den Beitrittsländern damals bei etwa 2:1. Heute liegt es bei 7:1, wenn man die Riege der ersten fünf beitrittswilligen Länder betrachtet, und bei einem noch krasserem Verhältnis, wenn man die nächste Fünfergruppe hinzunimmt. In Rumänien liegt das Pro-Kopf-Einkommen unter einem Zehntel des deutschen Wertes, und es ist keine Frage, dass katastrophale wirtschaftliche Verhältnisse, wie sie durch laufende Sozialproduktstatistiken kaum erfasst werden, nach Herstellung der Freizügigkeit eine mas-

senhafte Auswanderung herbeiführen können. Kein ökonomischer Schätzansatz, der auf der Basis einer Zuwanderung aus armen, aber funktionierenden Marktwirtschaften gerechnet wurde, ist in der Lage, die wahren Dimension dieses Risikos zu erfassen.

Zweitens sind die osteuropäischen Länder auch untereinander kaum vergleichbar, was ihre Entwicklungschancen und den Stand ihrer Transformation betrifft. Die bei der Reform der nationalen Institutionen heute schon erreichte Nähe zum Westen unterscheidet sich sehr. Es gibt Länder wie Ungarn, in denen sich marktwirtschaftliche Strukturen schon vor dem Fall des eisernen Vorhangs haben herausbilden können, und andere, wie Rumänien und Bulgarien, die spät damit angefangen haben und bis heute nicht sehr weit gekommen sind.

Drittens unterscheidet sich die Zuwanderung aus Osteuropa insofern von den Zuwanderungen aus Südeuropa, als sie auch die Konsequenz eines hinter dem „Eisernen Vorhang“ während langer Zeiträume aufgestauten Wanderungsdrucks ist, wie es ihn bei den früheren EU-Beitritten in ähnlicher Form nicht gegeben hat. In den fünfzehn Jahren, die dem Beitrittsantrag Spaniens und Portugals vorausgingen, waren netto bereits 5,5% der Bevölkerung der iberischen Halbinsel ausgewandert, weil die Auswanderung dort trotz der Diktaturen nicht beschränkt war. Als der Anschluss an die EU kam, blieben die Wanderungsströme unter anderem deshalb gering, weil nicht auswandern konnte, wer schon ausgewandert war. Das ist bei der Osterweiterung ganz anders. Bis 1989 hat der Eisernen Vorhang die Wanderungswilligen zurückgehalten, danach taten es die westeuropäischen Asyl- und Einwanderungsgesetze, die in der Folgezeit zum Teil drastisch verschärft wurden. Bis heute ist der Migrationsdruck in Osteuropa nicht abgebaut worden, und es wäre schon deshalb riskant, wollte man die ökonomischen Schätzungen, die auf den Erfahrungen der Süderweiterung basieren, unmittelbar auf die Osterweiterung übertragen. Die Politik sollte vergleichsweise moderate Ergebnisse solcher Schätzungen nicht zum Anlass nehmen, die Risiken der Zuwanderung aus Osteuropa nach der EU-Erweiterung zu unterschätzen. Zu viel steht für Deutschland auf dem Spiel, als dass man dieses Problem missachten könnte.

Viertens ist – vor allem aus deutscher Sicht – schließlich zu beachten, dass schon die rein geographische Lage der Beitrittsstaaten eine andere ist als etwa im Falle der heutigen EU-Südländer. Neben dem Phänomen dauerhafter oder zumindest lang anhaltender Migration können nach der Osterweiterung hierzu-

lande auch Pendlerbewegungen mit unterschiedlicher Frequenz, einschließlich eines weiteren Zustroms an Saisonarbeitern, besonderes Gewicht erhalten. Die spanischen und portugiesischen Wanderungen wurden so gesehen durch Frankreich abgefangen, die polnischen und tschechischen Wanderungen werden wohl zumeist in Deutschland enden. Bislang sind zwei Drittel der Mittel- und Osteuropäer, die in die EU einwanderten, nach Deutschland gekommen (Ochel 2000). Nichts spricht für die Annahme, dass sich dieser Prozentsatz in Zukunft ändern wird. Insofern werden durch die Migration im Gefolge der EU-Osterweiterung vitale Interessen Deutschlands berührt – gerade auch Interessen der neuen Bundesländer –, die höchste Aufmerksamkeit seitens der Politik erfordern.

Trotz dieser Unwägbarkeiten ist eines der wichtigsten Ziele, die bei der Ausgestaltung der Beitritts- und Übergangsmodalitäten zu beachten sind, die positiven Integrations- und Wanderungseffekte für allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitsmärkte in der erweiterten EU möglichst ungehindert zum Tragen kommen zu lassen. Da die Entwicklung in den Beitrittsstaaten und damit eine Verringerung des Einkommensabstandes zu den heutigen Mitgliedsländern kaum unabhängig von der Einräumung der vollen Freiheiten des Binnenmarktes sein dürfte, stellt eine Verschiebung der Aufnahme in die EU keinesfalls eine Lösung für mögliche Folgeprobleme dar. Wegen der Rückwirkungen auf andauernde und teils zögernde Transformationsprozesse ergäbe sich daraus unter Umständen sogar ein weiterer Aufstau des Migrationspotentials, aus dem zu gegebener Zeit um so höhere Wanderungen resultieren würden.

Der Weg zur Integration Ost- und Westeuropas ist befahrbar, und es spricht überhaupt nichts dafür, die Reise nicht sofort zu beginnen. Am Ende der Reise steht ein geeintes, stabiles und prosperierendes Europa, dessen Zukunft in einem wohltuenden Kontrast zu seiner Vergangenheit steht. Auf diesem Weg lauern aber auch Gefahren, die man ohne eine kluge, gut vorbereitete Integrationspolitik kaum wird meistern können. Dabei geht es um nationale Vorkehrungen genauso wie um internationale Vereinbarungen auf der Ebene der EU, die nach Möglichkeit auch den rechtlichen Rahmen bisheriger Erweiterungsprozesse nicht unverändert übernehmen sollten. Geht man vom heutigen Zeitplan für den EU-Beitritt der dafür in Betracht gezogenen Länder Mittel- und Osteuropas aus, so sollten aus ökonomischer Sicht die Beitritts- und Übergangsmodalitäten trotzdem nun mit der gebotenen Sorgfalt ausgehandelt und die entsprechenden Prozesse dann auch eingeleitet werden. Dabei ist es vor allem erforderlich, hin-

sichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Koordinierung der nationalen Sozialsysteme geeignete Rahmenbedingungen für wohlfahrtssteigernde Migrationsentscheidungen zu schaffen oder ersatzweise Wege zu suchen, um zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte beizutragen und unerwartete bzw. problematische Wanderungseffekte sinnvoll zu steuern.

6.1 Integrations- und transformationspolitische Strategien

Aus deutscher Sicht dürften bereits kurzfristig diejenigen Vorteile der EU-Osterweiterung am klarsten erkennbar sein, die sich aus dem freien Warenverkehr mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten ergeben. Weniger einhellig könnte dagegen zunächst die Beurteilung der Folgen der freien Kapitalmobilität und vor allem der Arbeitnehmerfreizügigkeit ausfallen. Von daher ist es angebracht, sich zunächst auf einige grundsätzliche Fragen der Wahl integrations- und transformationspolitischer Strategien zu besinnen. Wichtige Erkenntnisse liefern dafür nicht zuletzt die Erfahrungen mit der deutschen Vereinigung, welche dem Beitritt der Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa einerseits in manchen Punkten ähnelt, sich davon andererseits aber auch in markanter Hinsicht unterscheidet.¹

Unterscheidet man idealtypisch mehrere Strategien, um die vormals planwirtschaftlich koordinierten Industrieländer in Mittel- und Osteuropa an marktlich gebildete Faktorpreisrelationen anzupassen und dabei auch den Rückstand im Einkommensniveau gegenüber den westlichen Industrieländern so rasch wie möglich aufzuholen (vgl. Sinn/Sinn 1991: 184–216; Sinn 2000a), so lässt sich festhalten: Die bei der deutschen Wiedervereinigung eingeschlagene *Hochlohn-High-Tech-Strategie* ist auf europäischer Ebene nicht wiederholbar. Umgekehrt ist mit der Entscheidung für einen EU-Beitritt der Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa zumindest mittelfristig auch eine endgültige Absage an die

¹ Vgl. Sinn (2000b). Gemeinsamkeiten beider Prozesse liegen schon darin, dass es in beiden Fällen um die wirtschaftliche und politische Integration von Transformationsgebieten geht. Darüber hinaus ist auch die Bevölkerungsrelation zwischen den potentiellen EU-Beitrittsländern und Westeuropa (28:100) ganz ähnlich wie die zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland (26:100). Wesentliche Unterschiede liegen darin, dass die mittel- und osteuropäischen Länder ihre Transformationsprozesse bis heute eigenständig und immerhin teilweise mit sichtbarem Erfolg betrieben haben und dass es nun auch nicht um eine derart weitgehende Einbeziehung in die Rechts- und Finanzordnung Westeuropas geht wie im Falle der deutsch-deutschen Vereinigung.

bisher verfolgte *Erhaltungsstrategie* verbunden. Vielmehr eröffnet der EU-Beitritt der dafür ausgewählten Länder Mittel- und Osteuropas prinzipiell die Möglichkeit, die Strategie einer *organischen Systemtransformation* zu realisieren, die den beiden anderen Lösungen grundsätzlich überlegen ist. Während Arbeitskräftewanderungen bei den beiden erstgenannten Strategien – wenn auch aus verschiedenen Gründen – weitgehend unterbleiben, ist eine optimal dosierte Ost-West-Migration, die sich in einem späteren Stadium des Angleichungsprozesses durch Rückwanderungen wieder umkehrt, wesentliches Element einer organischen Integrationsstrategie.

Die bei der deutschen Vereinigung verfolgte „Hochlohn-High-Tech-Strategie“ basierte auf einem schockartigen Übergang zum westdeutschen Lohnniveau, bevor die Produktivität auch nur annähernd mithalten konnte. Bei gegebenem Kapitalmarktzins war damit von Beginn des Transformationsprozesses an die Struktur der Faktorpreise westlicher Industrieländer vorgegeben, und für Investoren entstand der Zwang, nur noch Technologien mit einer entsprechend hohen Arbeitsproduktivität zu wählen. Längerfristig hängen die Erfolgsaussichten einer solchen Strategie an der Hoffnung, dass die reale Produktionsstruktur in die neue Preisstruktur hineinwächst bzw. dass die Kapitalbildung in Ostdeutschland trotz hoher Lohnkosten voranschreitet. Nur unter dieser Voraussetzung verschiebt sich die Arbeitsnachfrage der Unternehmen schließlich auf ein Niveau, bei dem alle Erwerbspersonen im Transformationsgebiet eine rentable Beschäftigung finden.

Die Hochlohn-High-Tech-Strategie birgt aber erhebliche Risiken, wie sich am Beispiel der Wiedervereinigung ebenfalls ablesen lässt. Die unmittelbare und kaum vermeidbare Folge war, dass in Ostdeutschland alle bestehenden Strukturen, die dem ansonsten erst langfristig zu erwartenden Lohnniveau nicht standgehalten hätten, sofort zusammenbrechen mussten. Die mittelbare, aber vermeidbare Folge war, dass die Investitionstätigkeit im Bereich des verarbeitenden Gewerbes dauerhaft geringer ausfiel, als es für einen raschen Aufholprozess erforderlich gewesen wäre. Die resultierende Arbeitslosigkeit hat – unter Berücksichtigung der Wanderungskosten für die freigesetzten Arbeitskräfte – einen hohen Wanderungsdruck erzeugt, doch wurde dieser Druck durch Leistungen des Sozialstaates partiell wieder abgefangen, die effektiv den Charakter

von „Bleibepremien“ annahmen (Sinn/Sinn 1991: 209 f.).² Der Wohlfahrtsverlust der Hochlohn-High-Tech-Strategie gegenüber einer optimalen Integrations- und Transformationsstrategie mit Gastarbeiterwanderungen wurde durch die Reduzierung des Wanderungsvolumens jedoch noch vergrößert.

Auf europäischer Ebene würde diese Strategie – neben Lohnsteigerungen in den MOE-Staaten, die weit über das Maß hinausgehen, das selbst eine ungesteuerte Migration bewirken könnte – einen Finanzausgleich innerhalb der erweiterten EU voraussetzen, der seiner Art und seinem Umfang nach derzeit weder geplant ist noch vorstellbar erscheint. Partiiell würde eine solche Strategie bei der EU-Osterweiterung dann realisiert, wenn dabei eine zwar keine Lohnangleichung, wohl aber eine Harmonisierung der nationalen Sozialsysteme auf westeuropäischem Niveau vorgenommen würde – unterstützt durch massive West-Ost-Transfers zur Finanzierung der Sozialleistungen. Eine solche Lösung erscheint nicht nur mangels ihrer Finanzierbarkeit, sondern auch wegen des übertriebenen Regelungsaufwandes als verfehlt (vgl. Kapitel 4). Angesichts der geschilderten Auswirkungen ist im Verzicht auf eine solche Strategie sicherlich kein Nachteil zu sehen.

Bislang verfolgten die Staaten in Mittel- und Osteuropa bei ihren Transformationsbemühungen im Wesentlichen eine „Erhaltungsstrategie“, mit einer Öffnung für Außenhandel und Kapitalbewegungen, jedoch weitgehend abgeschotteten Arbeitsmärkten. Bei einer solchen Strategie unterbleiben Wanderungen im Extremfall völlig.³ Die Konvergenz von Produktionsstruktur und Löhnen wird allein über Kapitalimporte (und Kapitalbildung aus inländischer Ersparnis) bewirkt, zu denen die anfänglich sehr niedrigen Lohnkosten einen denkbar starken Anreiz liefern. Da sich die Löhne in den Transformationsländern bei dieser Strategie stets nur in dem Maße erhöhen, wie die Umstrukturierung des Produktionsap-

² Dies relativiert den Versuch, die Wahl der „Hochlohn-High-Tech-Strategie“ ihrerseits mit dem Wanderungspotential ostdeutscher Erwerbspersonen zu begründen, das bei niedrigeren Löhnen zum Tragen gekommen wäre: Richtig ist daran, dass Wanderungen das Lohnniveau im Transformationsprozess anheben bzw. nach unten begrenzen. Im Zuge einer „organischen Systemtransformation“, deren Verlauf in Abschnitt 4.1 bereits angesprochen wurde und im Folgenden nochmals verdeutlicht wird, werden diese Effekte voll wirksam. Massenarbeitslosigkeit im Transformationsgebiet zeigt jedoch an, dass die Löhne dort höher sind als durch das Wanderungsargument erzwungen (vgl. Sinn/Sinn 1991: 206).

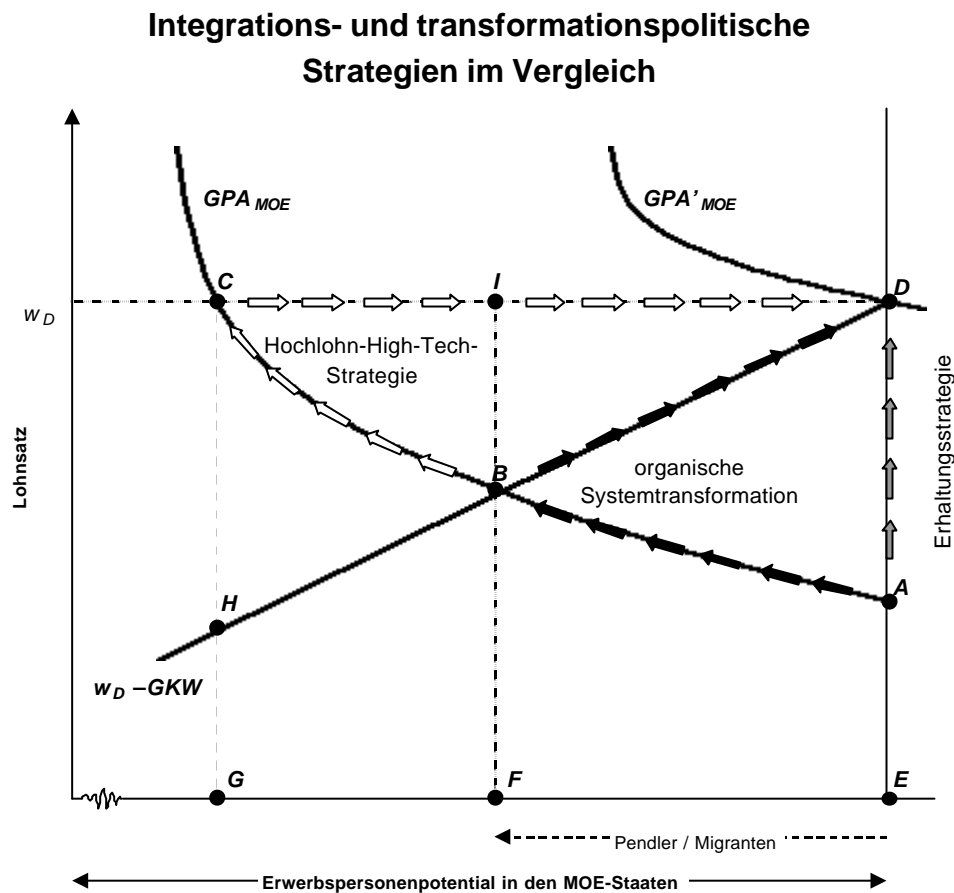
³ Von den zwischenzeitlich vereinbarten Kontingenten für legale Arbeitnehmerwanderungen zwischen den MOE-Staaten und Deutschland bzw. dem übrigen Westeuropa sowie von illegaler Migration wird bei einer idealtypischen Betrachtung dieser Strategie abgesehen.

parates die Produktivität der vorhandenen Erwerbspersonen steigen lässt, erzeugt sie im Idealfall nur friktionelle Arbeitslosigkeit.

Während die Erhaltungsstrategie bei der deutsch-deutschen Vereinigung aus politischen Gründen undurchführbar gewesen wäre, konnten und können Wanderungen aus den anderen ehemaligen Ostblockstaaten nach Westeuropa administrativ beschränkt werden. Der EU-Beitritt und der Übergang zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit ändern diese Situation jedoch in absehbarer Zeit. Erneut ist darin prinzipiell kein Nachteil zu sehen, da auch die Erhaltungsstrategie mit einem Verzicht auf mögliche Wohlfahrtsgewinne verbunden ist, die sich bei ungehinderten – und nicht durch künstliche Anreize verzerrten – Wanderungen sowie bei hinreichend flexiblen Arbeitsmärkten in den Beitrittsstaaten und in den gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten ergeben können.

Als dritte Option verbleibt damit die Strategie einer „organischen Systemtransformation“ (Sinn/Sinn 1991: 184–192), bei der (temporäre) Westwanderungen von Erwerbspersonen, eine behutsame Entwicklung der Löhne im Transformationsgebiet und eine sukzessive Anpassung und Ausweitung des dortigen Kapitalstocks kombiniert werden. Bereits in Abschnitt 4.1 wurde verdeutlicht, dass sich bei einer solchen Strategie der simultanen Integration und Transformation ein größtmöglicher Wohlfahrtsgewinn ergibt, der in Gestalt einer Erhöhung des westdeutschen bzw. westeuropäischen Inlandsprodukts anfällt, die die wanderungsbedingte Minderung des Inlandsprodukts der MOE-Staaten und die auftretenden Wanderungskosten übersteigt. Abbildung 6.1 vergleicht – angelehnt an Abbildung 4.2 – noch einmal ausdrücklich die Wirkungen der drei hier angesprochenen Strategien.

Abbildung 6.1



Die in den mittel- und osteuropäischen Staaten bislang prinzipiell verfolgte Erhaltungsstrategie läuft darauf hinaus, vom Ausgangspunkt A – ohne Wanderungen – auf direktem Wege zum langfristigen Gleichgewichtspunkt D überzugehen. Punkt A repräsentiert dabei das relativ niedrige Grenzprodukt der Arbeit in den MOE-Ländern, das sich mangels Ausweichmöglichkeiten bei einer Beschäftigung aller Erwerbspersonen in den Heimatländern ergibt. Bei hinreichend flexiblen Arbeitsmärkten in diesen Ländern passen sich die Löhne stets an die marginale Arbeitsproduktivität an, so dass die GPA_{MOE} -Kurve generell auch als heimische Arbeitsnachfragekurve interpretiert werden kann und A zugleich das Lohnniveau in der Ausgangssituation anzeigt. Punkt D entspricht demgegenüber Arbeitsproduktivität und Lohnniveau in den MOE-Staaten *nach* erfolgreicher Systemtransformation, in deren Verlauf sich durch Umstrukturierung des vorhandenen Kapitalstocks und weitere Kapitalakkumulation die Arbeitsnachfragekurve so verschoben hat, dass wiederum alle heimischen Erwerbspersonen im Inland Beschäftigung finden – nun aber zum deutschen bzw. westeuropäischen Lohnsatz w_D .

Bei einer Öffnung der Grenzen für Arbeitskräftewanderungen ergibt sich die Chance, im Rahmen einer organischen Systemtransformation von A über B zu D überzugehen. Der Arbeitsnachfragekurve (GPA_{MOE}) steht nun eine inländische Arbeitsangebotskurve (w_D -GKW) gegenüber, die sich aus dem nach der möglichen Migration erzielbaren Lohnsatz, abzüglich der individuellen Wanderungskosten, ergibt. Ein temporäres Gleichgewicht ergibt sich bei Punkt B (mit einem Wanderungsvolumen von EF), und die fortschreitende wirtschaftliche Transformation verschiebt die Arbeitsnachfrage in den MOE-Staaten anschließend im Idealfall so, dass das Wanderungsvolumen wieder zurückgeht, bis bei Punkt D der langfristige Aufholprozess abgeschlossen ist. Zu jedem Zeitpunkt dieses Prozesses gibt ein Dreieck vom Typ ABD den Wohlfahrtsgewinn dieser Strategie gegenüber einer Erhaltungsstrategie ohne Wanderungsmöglichkeiten an.⁴ Zwar wird dieser Vorteil im Zeitablauf mit dem wirtschaftlichen Aufholen Mittel- und Osteuropas immer kleiner, er ist aber als solcher stets vorhanden.

Die Strategie einer organischen Systemtransformation ist auch der deutschen Hochlohn-High-Tech-Strategie überlegen. Diese würde implizieren, dass das Lohnniveau in den MOE-Ländern schlagartig auf w_D (oder einen Wert nahe w_D) steigt und dass ein Übergang von Punkt A über C nach D gesucht wird. Wegen des stark erhöhten Lohnniveaus sinkt die Beschäftigung im Transformationsgebiet nicht nur um EF , sondern um EG , und das dortige Inlandsprodukt mindert sich ebenfalls stärker. Falls die freigesetzten Arbeitskräfte ungehindert nach Westeuropa wandern dürften, würden sie dort zwar zu einer Erhöhung des Inlandsprodukts beitragen, die jedoch um die anfallenden Wanderungskosten zu bereinigen ist. Insgesamt ergibt sich gegenüber dem Pfad der organischen Systemtransformation ein Wohlfahrtsverlust, der durch das Dreieck BHC gemessen wird.⁵ Ohne Wanderungsmöglichkeiten besteht der Wohlfahrtsverlust

⁴ Da hier zunächst unterstellt wird, dass alle Wanderarbeitnehmer oder Pendler in Deutschland bzw. Westeuropa eine Beschäftigung finden, ohne dortige Arbeitskräfte zu verdrängen oder spürbare Senkungen des Lohnniveaus w_D zu erzeugen, ergibt sich der Wohlfahrtsgewinn aus der Steigerung des westeuropäischen Inlandsprodukts, gemessen durch die Fläche $EFID$, abzüglich der Minderung des mittel- und osteuropäischen Inlandsprodukts ($EFBA$) und der von den Migranten empfundenen Wanderungskosten (DBI). Da angenommen wird, dass zuerst Arbeitskräfte mit vergleichsweise niedrigen Kosten wandern, berücksichtigt die Kurve w_D -GKW die volkswirtschaftlichen Grenzkosten der Wanderung (vgl. dazu Abschnitt 4.1).

⁵ Der Wohlfahrtsverlust ergibt sich, wenn man das erhöhte Inlandsprodukt in Westeuropa ($DEGC$) mit der Verminderung des mittel- und osteuropäischen Inlandsprodukts ($AEGC$) und den Wanderungskosten (DHC) saldiert. – Für einen direkten Vergleich von Hochlohn-High-Tech-Strategie und Erhaltungsstrategie kommt es auf das Größenverhältnis der Dreiecke ABD und BHC zu jedem Zeitpunkt des Transformationsprozesses an, über das sich ohne genauere Annahmen über die Verläufe der relevanten Kurven nichts sagen lässt. Falls die

der Hochlohn-High-Tech-Strategie sogar im Verzicht auf die Produktionsmöglichkeiten in den Herkunfts- und Zielländern, so dass er sich – unter Berücksichtigung der vermiedenen Wanderungskosten – zur gesamten Fläche *CBDEG* saldiert. Rein aus der Sicht der Transformationsländer und ihrer Erwerbsbevölkerung wäre die Wahl dieser Strategievariante offenbar irrational: Wenn die Grenzen durch politische Beschränkungen seitens Westeuropa für Migranten geschlossen sind, gibt es keinen Grund, die Löhne in Mittel- und Osteuropa so extrem anzuheben.⁶

Im Rahmen einer „organischen“ Integrationsstrategie, die beim Beitritt ausgewählter Länder Mittel- und Osteuropas prinzipiell realisiert werden kann, liefert der Lohnabstand zwischen heutiger EU und den Beitrittsstaaten die zentralen Anreize – sowohl für Migrationsentscheidungen als auch für die längerfristig erwartete Kapitalbildung in den Beitrittsstaaten. Wenn alle Akteure diesen Anreizen folgen können, lassen sich die eben geschilderten Chancen optimal nutzen. Zwei entscheidende Probleme sind dabei allerdings zu beachten: Erstens wurde in der Analyse bisher unterstellt, dass die Arbeitsmärkte in den westeuropäischen Zielländern hinreichend flexibel sind, um die sich ergebenden Wanderungen aufzunehmen, wobei vereinfachend sogar angenommen wurde, dass die Zuwanderung keine nennenswerten Auswirkungen auf das dortige Lohnniveau hat. Zweitens können sich zusätzliche und – wie in Kapitel 4 gezeigt wurde – verzerrende Wanderungsanreize aus dem System staatlich bereitgestellter Güter und Sozialleistungen ergeben, die in den Zielländern der Migranten aus Mittel- und Osteuropa angeboten werden.

Bestehen Zweifel an der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und gibt es künstliche fiskalische Anreize für die Wanderung, so müssen korrigierende Maßnahmen erwogen werden. Angesichts der großen Einkommensdifferenzen, die durch die Anreize staatlicher Umverteilungsaktivitäten gegebenenfalls noch

Hochlohn-High-Tech-Strategie den Transformationsprozess nicht behindert, kommt es auch in ihrem Fall längerfristig zu Rückwanderungen durch eine Verschiebung der GPA_{MOE} -Kurve. Beide Strategien sind der „organischen Systemtransformation“ jedoch eindeutig und jederzeit unterlegen.

⁶ Erklärbar war dieser Weg im Falle Ostdeutschlands letztlich erst vor dem Hintergrund der Interessen westdeutscher Tarifparteien (Sinn/Sinn 1991: 210–216) und der Gewährung von „Bleibepremien“ für potentielle Migranten und Pendler bei der Einbeziehung in das gesamtdeutsche Finanz- und Sozialsystem. Auch unter Berücksichtigung der als Bleibepremien einzustufenden Zahlungen bleibt der Wohlfahrtsverlust der Hochlohn-High-Tech-Strategie ohne Wanderungen *CBDEG* – also denkbar groß. Die Zahlungen selbst stellen reine Umverteilungen dar und sind für einfache Wohlfahrtsüberlegungen daher irrelevant.

erhöht werden, besteht ein nicht zu vernachlässigendes Risiko, dass das Wandervolumen so groß wird, dass die Aufnahmefähigkeit der westeuropäischen und deutschen Arbeitsmärkte zumindest in einer Übergangsperiode überfordert wird und dass das optimale Wandervolumen insbesondere im Bereich der Geringqualifizierten, für die die künstlichen Wanderungsanreize des Sozialsystems besonders groß sind, überschritten wird. Zwar gibt es gute Gründe anzunehmen, dass sich die Konkurrenz um Arbeitsplätze bzw. der Lohndruck durch Wanderungen nach der EU-Osterweiterung gesamtwirtschaftlich gesehen im Rahmen halten wird (vgl. Abschnitt 2.6). Auch ist wohl richtig, dass sich das Erwerbspersonenpotential in Deutschland ohne Zuwanderungen ab etwa 2010 aus demographischen Gründen – auch unter Berücksichtigung von absehbaren Änderungen der Erwerbsbeteiligung – aller Voraussicht nach stark reduzieren wird.⁷ Trotzdem erscheint es aus deutscher Sicht als angebracht, zur Vorbereitung auf die EU-Beitritte der MOE-Staaten sorgfältig über Vorkehrungen für unerwartete Extremfälle sowie für denkbare Ungleichgewichte in einigen Teilarbeitsmärkten nachzudenken.⁸

Bevor auf die vorhandenen Lösungsmöglichkeiten im Einzelnen eingegangen wird, sei jedoch noch einmal darauf hingewiesen, dass die EU-Erweiterung zum einen auch mit großen Chancen für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland verbunden ist, zu deren Wahrnehmung Arbeitskräftewanderungen einen entscheidenden Beitrag leisten können. Grundsätzlich ist eine temporäre Wanderung von Arbeitskräften aus den Transformationsländern in die entwickelten Industrieländer Westeuropas als wesentlicher Beitrag zur Linderung der Transformationslasten im Osten und im Westen anzusehen. Statt im Osten bei geringer Produktivität auf den Aufbau eines leistungsfähigen Kapitalstocks zu warten, ist es sicherlich besser im Westen mit höherer Produktivität als Gastarbeiter beschäftigt zu sein. Gastarbeiterströme nützen dem Gastland und dem Herkunftsland in gleicher Weise.

⁷ Wegen der absehbaren Alterung von Erwerbspersonenpotential und Gesamtbevölkerung können Zuwanderungen ab diesem Zeitpunkt im übrigen nicht nur für den Arbeitsmarkt, sondern auch für die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme mit ausgeprägter intergenerationaler Umverteilung vorteilhaft sein (dies gilt in erster Linie für die gesetzliche Renten- und die Pflegeversicherung). Probleme entstehen dagegen nach wie vor bei Systemen, die vorrangig *innerhalb* einer Generation umverteilen.

⁸ Aus der Sicht der Beitrittsstaaten könnte es aus ähnlichen Gründen wichtig sein, die möglichen Rückwirkungen übergroßer Wanderungen auf wirtschaftliche Entwicklung und Sozialversicherungssysteme in den Herkunftsländern zu bedenken.

Es gibt im übrigen letztlich gar keine Alternative, die deutlich geringere Risiken für die deutschen Arbeitsmärkte mit sich bringen würde (vgl. Layard et al. 1992): Ohne EU-Beitritt bzw. ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit ergibt sich – vor allem bei erfolgreichen Transformationsprozessen in den MOE-Ländern – für Deutschland und ganz Westeuropa eine Situation, in der schon der Handel mit industrialisierten Niedriglohnländern in Mittel- und Osteuropa, wachsende Konkurrenz mit diesen Ländern auf den Weltmärkten und die Möglichkeit zum Kapitalverkehr einen ganz ähnlichen Anpassungszwang erzeugen. Bei flexiblen Arbeitsmärkten in Westeuropa entsteht in einem solchen Szenario letztlich ebenfalls ein erheblicher Lohndruck, und bei relativ starren Löhnen kann in gleicher Weise Arbeitslosigkeit entstehen wie mit der Möglichkeit zur Migration.⁹ Vor allem aber werden die beidseitigen Wohlfahrtsgewinne, die durch Wanderungsprozesse hervorgerufen werden, verringert. Auch im Lichte dieser Einsicht erscheint es aus deutscher Sicht als das Beste, den EU-Beitritt der MOE-Staaten aktiv zu betreiben und für die erforderlichen Anpassungen Lösungen zu suchen, die die bestmögliche Wahrnehmung der gleichfalls bestehenden Vorteile versprechen.

6.2 Wege zur Annäherung der Arbeitsmärkte

Die wichtigsten Risiken, die bei der EU-Osterweiterung aus deutscher Sicht nicht vernachlässigt werden sollten, sind in dieser Studie mehrfach betont worden. Sie resultieren schon aus der generellen Möglichkeit, dass das Wandervolumen das hier und in vergleichbaren Studien geschätzte Niveau deutlich übersteigt. Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den Beitrittsländern ungünstiger verlaufen kann als bei solchen Schätzungen gemeinhin unterstellt wird. In dieselbe Richtung wirken auch die in diesem Gutachten quantifizierten Wanderungsanreize aufgrund staatlicher Sozialpolitik und ver-

⁹ Dahinter steht das sogenannte „Faktorpreisausgleichstheorem“ der traditionellen Außenhandels­theorie. Bei reinem Freihandel – ohne Kapitalmobilität – kann seine Wirkung zwar suspendiert werden, wenn nach vollständiger Spezialisierung der beteiligten Volkswirtschaften kein Raum mehr für weitere Anpassungen bleibt. In Verbindung mit freiem Kapitalverkehr kommt die oben beschriebene Tendenz jedoch voll zum Tragen. Ohne EU-Mitgliedschaft der MOE-Staaten mögen sich zwar gewisse Möglichkeiten ergeben, den Kapitalfluss nach dort zu hemmen und den unterstellten freien Warenverkehr zumindest für einige Sektoren zu beschränken. Eine solche Politik gegen grundlegende ökonomische Wirkungszusammenhänge erscheint jedoch als schlecht beraten, weil sie mögliche Integrationsgewinne verspielt und weitere Zeit für fällige Reformen verstreichen lässt.

gleichbarer öffentlicher Leistungen, zu deren Finanzierung die Migranten in den Zielländern nur einen unterdurchschnittlichen Beitrag leisten. Die Folge könnten in allen Fällen problematische Auswirkungen auf Arbeitsmärkte und öffentliche Finanzen sein – in Gestalt nennenswerter Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt, übermäßiger Zuwanderung im Bereich der Geringqualifizierten sowie wachsender Finanzierungsprobleme bei der sozialen Sicherung mit der Gefahr einer langfristigen Erosion der umverteilenden Aktivitäten des Sozialstaats.

In der Diskussion besteht Einigkeit darüber, dass die Freizügigkeit mittel- und osteuropäischer Arbeitskräfte während einer zeitlich befristeten Übergangsperiode begrenzt werden sollte. Erst danach kann die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit mit allen daran geknüpften Rechten hergestellt werden, wie sie derzeit zwischen den westeuropäischen EU-Ländern besteht. Die Frage ist nur, nach welchen Regeln die Begrenzung der Freizügigkeit erfolgen sollte.

Anlässlich der bisherigen Erweiterungen der Europäischen Union wurden auf EU-Ebene regelmäßig rein administrative Beschränkungen des Zuwanderungsprozesses vereinbart. Wenn sie mit Augenmaß gehandhabt werden, bieten solche Regelungen in der Tat einen gangbaren Weg zur schrittweisen Öffnung der Arbeitsmärkte, bei dem sowohl den Chancen von EU-Osterweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit als auch einem Großteil der komplexen Risiken freier Wanderungen aus den Beitrittsstaaten Rechnung getragen werden kann.

Die grundsätzliche Gefahr direkter Beschränkungen der Wanderung, die durch Bedarfsabschätzungen, Quoten, Selektion und ähnliches gekennzeichnet sind, ist allerdings, dass sie nicht zu einer Auswahl der zuwandernden Personen führen, die sich an den Präferenzen der Betroffenen orientiert. Kein noch so ausgeklügeltes System von staatlichen Beschränkungen ist in der Lage, die individuellen Entscheidungen von Millionen von Menschen und Tausenden von Unternehmen auch nur näherungsweise vorweg zu nehmen. Zugleich bedeuten administrative Beschränkungen einen erheblichen Eingriff in die ansonsten in der EU gewährten Freiheitsrechte und können daher auch zu Irritationen in den osteuropäischen Beitrittsländern führen. Deshalb muss sich der Blick des Ökonomen zunächst stets auf Lösungen richten, die mit geringeren Härten für die Betroffenen verbunden sind.

Die Art der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in einer Übergangsperiode kann nicht ohne Blick auf die unterschiedlichen Ursachen für das Risiko übermäßiger Wanderungen diskutiert werden. Steht das Problem hoher, nicht markträumender Löhne und die Gefahr der Verdrängung inländischer Arbeitskräfte im Vordergrund, spricht Vieles für eine Kontingentierung der Zuwanderung. Steht die Belastung des Sozialstaates und der davon ausgehende Wanderungsanreiz im Vordergrund, so bietet sich die Verringerung dieses Anreizes als eine Lösung an, die die individuellen Freiheitsrechte in geringerem Maße einschränkt. Die möglichen Politikimplikationen dieser alternativen Begründungsmuster werden in den nachfolgenden Abschnitten näher untersucht.

6.2.1 Verzögerter Übergang der sozialstaatlichen Zuständigkeit für Wanderarbeitnehmer

Wanderungsentscheidungen werden von natürlichen und künstlichen Anreizen getrieben. Natürliche Anreize gehen von markträumenden Lohnsätzen in Verbindung mit markträumenden Preisen für Güter und Dienstleistungen aus. Soweit allein solche Anreize Migration hervorrufen und soweit die subjektiven und objektiven Migrationskosten von den Wandernden selbst getragen werden, ergibt sich eine zuverlässige Selbststeuerung des Migrationsprozesses, die staatliche Politikmaßnahmen entbehrlich macht. Soweit jedoch zusätzlich zum Lohn auch staatlich bereitgestellte Leistungen, die durch die Steuern der Zuwandernden nur teilweise bezahlt werden, Migrationsanreize darstellen, kommt es zu einer Fehlentwicklung, die durch ein Übermaß an Zuwanderung bei geringqualifizierten Arbeitnehmern gekennzeichnet ist. Wegen der prinzipiell egalisierenden Umverteilungswirkungen des staatlichen Budgets ist dies ein erheblicher Effekt. Die fiskalische Nettobilanz der nach Deutschland zuwandernden Arbeitnehmer ist, wie in Kapitel 4 gezeigt wurde, in den ersten Jahren tatsächlich stark negativ.

Die Gefahr fiskalischer Migrationsanreize liegt nicht nur in einem Übermaß an Zuwanderung im Bereich wenig qualifizierter Arbeitnehmer, sondern auch in problematischen Rückwirkungen auf die nationale Sozialgesetzgebung. Angesichts der möglichen Armutswanderungen in Europa werden die westeuropäischen Staaten unter Druck geraten, ihre sozialen Schutzsysteme zurückzunehmen, um einen Magneteffekt für die Zuwandernden auszuschließen. Es droht ein Szenario, in dem sich die Staaten in der Abwärtsspirale eines Ab-

schreckungswettbewerbs verfangen, bei dem der Sozialstaat westeuropäischer Prägung ernsthaften Schaden nehmen könnte.

Zur Verringerung dieser Gefahren bieten sich temporäre Einschränkungen der Ansprüche auf Inklusion in die jeweiligen nationalen Sozialsysteme an. Statt mitsamt der eigenen Familie bereits am ersten Tag der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses im Gastland den vollen Schutz des Sozialsystems in Anspruch nehmen zu können, kann eine Übergangs- oder Wartezeit vorgesehen werden, während derer Teile der sozialstaatlichen Zuständigkeit zunächst noch beim Herkunftsland verbleiben. Derzeit sind Personen, die sich nicht zum Zwecke der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses in einem anderen Unionsland aufhalten, weitgehend von den dortigen sozialrechtlichen Schutzsystemen ausgeschlossen, wenngleich die im Maastrichter Vertrag angelegte Unionsbürgerschaft längerfristig auch hier eine Bewegung zu mehr Inklusion bedeuten könnte. Arbeitnehmer, die zuwandern können, genießen demgegenüber das Privileg der vollen und sofortigen Gleichbehandlung mit den inländischen Arbeitnehmern. Eine verzögerte Gewährung dieses Rechtes während einer Übergangszeit bis zum weitgehenden Ausgleich der fiskalischen Nettobilanz beseitigt den künstlichen Wanderungsanreiz und stellt eine geringere Beeinträchtigung individueller Freiheitsrechte dar als die harte Kontingentierung und Selektion der Zuwandernden, die anscheinend von der Politik favorisiert wird. Sie ist eine diskussionswürdige Alternative, die das ifo Institut zur Sprache bringen möchte.

Die zeitliche Verzögerung beim Wechsel der sozialstaatlichen Zuständigkeit braucht sich dabei nur auf Teilbereiche der Sozialen Sicherung zu erstrecken. Wenn es darauf ankommt, die fiskalische Nettobilanz der Zuwandernden auszugleichen, reicht eine selektive Einschränkung der sozialstaatlichen Ansprüche im Gastland aus, die im Bereich des Wohngeldes, der ohnehin zu knappen Sozialwohnungen und der Leistungen für Familienangehörige liegen könnte. Hinsichtlich dieser Leistungen wird die sozialstaatliche Zuordnung der Arbeitnehmer zum Herkunftsland so lange aufrecht erhalten, bis ein Wechsel der Zuständigkeiten eintritt. Der Übergang in die volle sozialstaatliche Zuständigkeit des Gastlandes folgt bei diesem Vorschlag der Wanderung, aber er folgt ihr mit zeitlicher Verzögerung.

Auf den ersten Blick könnte man die bereits praktizierte „Werkvertragslösung“ als Beispiel einer trotz Wanderung fortgesetzten Zuständigkeit des ausländi-

schen Sozialstaates ansehen, wie sie hier erwogen wird. Ausländische Arbeitnehmer, die als Gastarbeiter in das Inland kommen, bleiben bei einer ausländischen Firma beschäftigt und erwerben deshalb keinen Anspruch auf einen umfangreichen Sozialschutz, wie er normalerweise mit einem inländischen Arbeitsverhältnis verbunden ist. Das Problem bei der Werkvertragslösung ist aber, dass die ausländischen Arbeitnehmer im Inland keine Steuern zahlen, obwohl sie freien Zugang zu den vorhandenen öffentlichen Gütern haben. Die Werkvertragslösung lässt sich deshalb schwerlich mit der Idee der selektiven zeitlichen Verzögerung der sozialstaatlichen Zuständigkeit in Einklang bringen.

Wichtig ist es in jedem Fall, die zeitliche Verzögerung bis zur vollen Zuständigkeit des Gastlandes so kurz zu halten, dass das Ziel einer Gleichbehandlung der ausländischen Arbeitnehmer und eine vollständigen Integration rasch erreicht werden kann. Zu denken ist an eine feste Frist von etwa fünf bis sieben Jahren, weil zu erwarten ist, dass sich die fiskalische Nettobilanz der Zuwandernden nach einer solchen Frist bereits deutlich verbessert hat. Die Frist kann mit dem Zutritt zur EU beginnen und dann für alle Arbeitnehmer unabhängig vom Zutrittszeitpunkt beendet werden. Möglich sind aber auch individuelle Fristen, die grundsätzlich nach der Zuwanderung des betroffenen Arbeitnehmers beginnen.

Wie die Kontingentierung von Zuwanderungsströmen müsste auch eine solche verzögerte Anwendung des Inklusionsprinzips auf europäischer Ebene vereinbart und von allen Staaten gemeinsam praktiziert werden. Gegenüber der heutigen Rechtslage geht es dabei um eine selektive Verzögerung des Übergangs der sozialstaatlichen Zuständigkeiten vom Herkunfts- in das Gastland, um die Anpassungslasten für die Gastländer in Grenzen zu halten und den Sozialstaat europäischer Prägung vor den Erosionskräften freier Arbeitskräftewanderungen bei großem Wohlstandsgefälle zu schützen. Die dazu nötige Änderung des EU-Rechts ist im Zuge der grundlegenden Reform der EU-Verträge und der Ausarbeitung von Übergangsregelungen, die die Osterweiterung ohnehin erzwingt, durchaus zu leisten, wenn der politische Wille dazu besteht.

Ob ein solcher Wille vorhanden ist, ist wegen der unterschiedlichen Interessenlage der einzelnen Länder indes fraglich. Länder mit geringem Sozialschutz haben vermutlich ein Interesse an der Beibehaltung des jetzigen Systems. Zum einen profitieren ja Bürger dieser Länder, die in die entwickelten Sozialstaaten auswandern, zum anderen können die reicheren Länder unter Druck gesetzt

werden, großzügigen Transfers in die ärmeren Länder zuzustimmen, um etwaige Armutswanderungen auf diese Weise zu verringern. Zugleich könnten die Gegner des Sozialstaates in den reicheren Ländern für eine uneingeschränkte Beibehaltung des Inklusionsprinzips votieren, um den Sozialstaat gezielt den Erosionskräften des Abschreckungswettbewerbs auszusetzen. Trotz dieser absehbaren politischen Widerstände gebietet es die wissenschaftliche Redlichkeit, das Thema hier offen zur Sprache zu bringen.

6.2.2 Administrative Beschränkungen der Wanderung im Übergang

Die geringe Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein zeitlich verzögerter Übergang der sozialstaatlichen Zuständigkeiten vom Herkunfts- in das Gastland des Migranten politisch durchsetzbar ist, verlagert das Gewicht der Überlegungen bezüglich sinnvoller Beschränkungen der Wanderungsbewegungen in die Richtung einer Kontingentierung, wie sie anlässlich der Süderweiterung der EU vorgenommen wurden. Für eine solche Lösung spricht zudem das ökonomische Argument, dass ein Übermaß an Wanderungen nicht nur wegen der negativen fiskalischen Nettobilanz der Migranten zu erwarten ist, sondern auch wegen der Inflexibilität der Arbeitsmärkte in den westlichen Industrieländern. Selbst wenn die fiskalische Nettobilanz ausgeglichen wäre, hätte die Wanderung nämlich dann keine Wohlfahrtsgewinne für die beteiligten Volkswirtschaften zur Folge, wenn die zuwandernden Arbeitnehmer inländische Arbeitskräfte von ihren Arbeitsplätzen verdrängen. Auch aus diesem Grunde sind zeitlich begrenzte Kontingente für Zuwanderungen, die ihrerseits mit großen Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbunden sind, als Politikmaßnahmen in Erwägung zu ziehen.

Bei flexiblen Arbeitsmärkten wäre eine Verdrängung inländischer Arbeitskräfte nicht zu erwarten, weil die Zuwanderung Lohnsenkungen induziert, die zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze führen, doch bei weniger reagiblen Löhnen ist die Verdrängung ein mögliches Problem. Dabei ist die Zeitperspektive sehr wichtig. Mittel- bis langfristig ist die zur Absorption von Zuwandernden erforderliche Lohnsenkung nicht sehr groß, weil die Unternehmen auf die zuwanderungsbedingte Veränderung der Löhne und Knappheitsverhältnisse mit einer Änderung der Faktorkombination reagieren werden, die den notwendigen Zuwachs an Arbeitsplätzen sichert. Außerdem ist zu erwarten, dass viele der Zuwandernden selbst zu Unternehmern werden, die Arbeitsplätze schaffen. Kurzfristig indes kann eine Verdrängung nicht ausgeschlossen werden, denn kurz-

fristig müssten relativ starke Lohnsenkungen stattfinden, um alle Zuwandernden mit Arbeitsplätzen zu versorgen.

Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsanreize von Geringverdienern, die auf eine Abschaffung der Lohnuntergrenze hinauslaufen, die der heutigen Form der Sozialhilfegewährung innewohnt, gehören auch kurzfristig zu den Mitteln der Wahl. Ihre Wirkungen könnten aber zu schwach sein und zu langsam eintreten, als dass sie in der Lage sind, die Anpassungsprobleme einer schockartigen Zuwanderung direkt nach dem Beitritt vollständig zu vermeiden.

Aus diesen Gründen sind die von der Politik favorisierten Wanderungskontingente, die den Strom der Zuwandernden in einer Übergangsphase wirksam begrenzen, sinnvolle Politikmaßnahmen, die auf EU-Ebene vereinbart werden sollten – sei es im Verein mit einer Verzögerung beim Wechsel der sozialstaatlichen Zuständigkeit, sei es als alleinige Maßnahme. Die Regelungen sollten so ausgestaltet sein, dass die vorgesehenen Beschränkungen beim üblicherweise erwarteten Migrationsniveau nicht allzu eng binden, um auch die wohlfahrtssteigernden Effekte der Wanderungen zum Tragen kommen zu lassen. Erforderlich sind sie in erster Linie als Vorkehrungen für den Fall, dass die in dieser Studie verdeutlichten Risiken einer Fehleinschätzung von Umfang und Struktur der Wanderungen eintreten und dass sich in bestimmten Teilarbeitsmärkten besondere Anspannungen ergeben.

Prinzipiell zeichnen sich folgende mögliche Szenarien für freizügigkeitsspezifische Übergangsregelungen bei der EU-Osterweiterung ab:

- Die erste und „härteste“ Maßnahme würde darauf hinauslaufen, den Bürgern aus den Beitrittsstaaten *das Recht auf Freizügigkeit für eine begrenzte Übergangszeit ganz allgemein zu versagen*.
- Eine zweite Option bestünde darin, in einer Übergangszeit *Wanderungen nur auf der Basis kontingentierter Werkverträge zuzulassen*, welche mit mittel- und osteuropäischen Arbeitgebern geschlossen werden, die ihre Beschäftigten dann ins Zielland entsenden – eine Lösung die in etwas anderer Form oben schon angesprochen wurde.

- Eine dritte Möglichkeit läge darin, *allgemeine Kontingente für Wanderarbeitnehmer* einzuführen, die lediglich nach Herkunftsländern auf der einen und Zielländern auf der anderen Seite differenziert werden.
- Einen vierten Typ von Lösungen liefern *spezielle Kontingentierungen*, mit deren Hilfe Wanderungen und Pendlerbewegungen nach Branchen, Qualifikationen oder in regionaler Hinsicht selektiv gesteuert werden sollen.
 - In diesem Sinne ließe sich zum Beispiel eine *“Sector-by-sector strategy”* einschlagen, bei der die Freizügigkeit lediglich im Hinblick auf spezifische Wirtschaftsbereiche eingeschränkt wird, namentlich solche, in denen einheimische Arbeitskräfte Gefahr laufen, vom Markt verdrängt zu werden.¹⁰
 - In eine ähnliche Kategorie von Lösungen fällt auch die Möglichkeit, Kontingente oder Schutzklauseln im Hinblick auf bestimmte *Regionen* in Abhängigkeit von speziellen Kriterien, z. B. für die Arbeitsmarktlage, zuzulassen. Für Deutschland bieten sich die Länder als regionale Bezugsgrößen an, auch wenn Probleme effektiv kleinräumiger anfallen können.
- Die fünfte Option bestünde schließlich darin, keine Einschränkungen der Freizügigkeit vorzusehen, jedoch den Mitgliedstaaten bzw. – EU-konformer – der Europäischen Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaats die Möglichkeit zu geben, unter Bezugnahme auf eine *Schutzklausel* („Safe-guard“ legislation) zu intervenieren, falls bestimmte quantitative und qualitative Kriterien erfüllt sind (z. B. bei Überschreiten einer bestimmten Höchstzahl von Wanderarbeitnehmern, ggf. auch in einer bestimmten Region oder in einem bestimmten Wirtschaftsbereich) um – wiederum zeitweise – den Zustrom von Wanderarbeitnehmern zu stoppen.

Politisch und europarechtlich prekär, vor allem aber auch aus ökonomischer Sicht problematisch ist wohl die erste dieser Optionen. Ansonsten können diese Strategien auch miteinander verbunden, d. h. entweder nebeneinander ange-

¹⁰ Illustrieren lässt sich dieser Strategieansatz an den Regierungsvereinbarungen über die Beschäftigung von Arbeitnehmern mittel- und osteuropäischer Länder, die in den 90-er Jahren von der Bundesrepublik Deutschland mit zwölf Ländern abgeschlossen worden sind. Diese Vereinbarungen betrafen rund 50.000 Bauarbeiter, Stahlarbeiter und Landarbeiter und wirken sich somit in Wirtschaftsbranchen aus, in denen es hierzulande zahlreiche Arbeitslose gibt – in der Land- und Forstwirtschaft gegenwärtig ca. 150.000, in der Eisen- und Stahlindustrie ca. 200.000. Den Arbeitslosen in der letztgenannten Branche stehen rund 7.500 legal Beschäftigte aus den MOE-Staaten gegenüber.

wendet werden oder aber nacheinander für verschiedene Phasen der Übergangsperiode gelten – mit einer „Safeguard clause“ als ultima ratio. In jedem Fall wären sie aber als Übergangslösungen so zu befristen, dass am Ende einer wie auch immer ausgestalteten Übergangszeit die Vollendung des Binnenmarktes auch in Bezug auf die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbständigen steht.

6.2.3 Konkrete Gestaltungsmöglichkeiten für administrative Beschränkungen der Wanderung im Übergang

Eine der ersten Fragen, die sich im Hinblick auf die Ausgestaltung administrativer Beschränkungen der Migration während der Übergangsperiode stellt, betrifft die Dauer, für die solche Regelungen sinnvoll sein können. Bei den bisherigen EU-Erweiterungen wurden üblicherweise generelle Übergangsfristen von sieben Jahren bis zur Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgesehen, die für einzelne Mitgliedstaaten auf der Basis einer speziellen „Arbeitsmarktschutzklausel“ auf bis zu zehn Jahre verlängert wurden. Vereinbart wurde dabei auch eine vorzeitige Überprüfung mit der Möglichkeit, Wanderungen von Arbeitnehmern – erneut mit Ausnahmen für einzelne Zielländer – auch schon schneller freizugeben. Diese Möglichkeit wurde im Falle des Beitritts von Portugal und Spanien auch effektiv genutzt und die Übergangsperiode auf sechs (im Falle Luxemburgs: von zehn auf sieben) Jahre verkürzt. Unabhängig vom genauen Beitrittstermin der mittel- und osteuropäischen Länder passt dieser Zeitrahmen aus deutscher Sicht zu den bereits erwähnten demographischen Szenarien für das heimische Erwerbspersonenpotential. Bis etwa 2012 oder 2015 könnten demnach Regelungen getroffen werden, die z. B. einen schockartigen Wanderungsschub sinnvoll kanalisieren, der sich – anders als aus den EU-Südländern – bei der Osterweiterung ergeben könnte. Wenn die Wanderungen während dieser Zeit nicht zu sehr unterbunden werden und den möglichen Wanderungstau nur verschieben, können sie aller Voraussicht nach anschließend freigegeben werden.

Entscheidend ist aber letztlich, was während einer solchen Übergangszeit passiert, d. h. welche Art von Übergangsregelungen vereinbart wird. Von der Option, Arbeitskräftewanderungen während dieser Phase – oder für noch begrenzte Zeit – ganz auszuschließen, wird im Folgenden abgesehen, weil sie mögliche Probleme lediglich verschiebt, aber keinesfalls löst. Außerdem würde sie

selbst gegenüber dem Status quo einen Rückschritt darstellen, dem sich die Beitrittsstaaten kaum unterwerfen werden. Daher werden hier abschließend die Vor- und Nachteile der anderen in Abschnitt 6.2.2 genannten Lösungsansätze abgewogen.

Die im Rahmen bestehender bilateraler Abkommen mit Deutschland bereits genutzte *Werkvertragslösung* ist, wie erläutert, mit dem Makel behaftet, dass sie eine negative fiskalische Nettobilanz nicht vermeidet. Die zuwandernden Arbeitnehmer können die im Gastland zur Verfügung gestellten öffentlichen Güter in Anspruch nehmen, ohne dafür zahlen zu müssen.¹¹ Es ist nicht einsichtig, warum eine Kontingentierung, wenn sie nun einmal beschlossen wird, mit der inländischen Steuerfreiheit zuwandernden Arbeitnehmer verbunden sein sollte.

Allgemeine Kontingente würden für jedes Beitrittsland maximale Volumina an Personen vorgeben, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit in ein bestimmtes Zielland innerhalb der gegenwärtigen EU in Anspruch nehmen können. Umgekehrt ergibt sich dadurch aus der Sicht der Zielländer jeweils ein maximales Volumen an Zuwanderungen, falls diese Kontingente in allen Beitrittsländern ausgeschöpft werden. Europarechtlich hätten die auf dieser Basis nach Deutschland kommenden Migranten aus den MOE-Ländern einerseits den vollen Status als EU-Arbeitnehmer. Andererseits widerspricht die Kontingentierung als solche dem tief in der europäischen Idee verwurzelten Prinzip der Freizügigkeit. Aus europarechtlicher Sicht stellen Kontingente dieser Art also keine ideale Lösung dar, sondern sind bestenfalls übergangsweise hinnehmbar. Aus ökonomischer Perspektive kommt hinzu, was in dieser Studie zum einen über die möglichen Wohlfahrtsgewinne gesagt wurde, die in einer erweiterten EU bei freien (nicht durch störende Fehlanreize verzerrten) Wanderungsmöglichkeiten realisiert werden können, zum anderen über die Unausweichlichkeit des Anpassungsdrucks, der im Gefolge der EU-Erweiterung auf die deutschen Arbeitsmärkte ohnedies entsteht.¹²

¹¹ Angesichts der in Kapitel 4 ermittelten Zahlen ist es daher sogar möglich, dass die „fiskalische Bilanz“ von Werkvertrags-Arbeitnehmern im Durchschnitt noch ungünstiger ausfällt als im Falle von EU-Arbeitnehmern mit vollen Rechten beim Zugang zum deutschen Sozialsystem und vollen Pflichten bei der Finanzierung staatlicher Aktivitäten.

¹² Am Ende von Abschnitt 6.1 wurde auch darauf hingewiesen, dass dieser Druck entweder direkt – also durch Wanderungen – oder indirekt – über internationalen Handel und Kapitalmobilität – zustande kommt. Letzteres gilt zumindest dann, wenn die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa erfolgreich vorangetrieben werden, wozu ein EU-Beitritt auch ohne sofortige Arbeitnehmerfreizügigkeit sicherlich einen entscheidenden Beitrag leistet.

Die Funktion solcher Kontingente sollte darin liegen, wohlfahrtssteigernde Wanderungen zuzulassen, während der Übergangsphase jedoch einen extremen Anpassungsdruck zu mildern, der vor allem bei der schockartigen Auflösung eines Wanderungsstaus sowie bei sehr ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung der Beitrittsländer auftreten kann. Würden mit Hilfe von Kontingentierungen die Zuwanderungen zu stark beschränkt, gingen nicht nur mögliche Integrationsgewinne verloren. Noch schlimmer wäre, wenn die auf Arbeitsmärkten und bei Arbeitsmarktregulierungen in Deutschland erforderlichen Anpassungen auf diesem Wege nicht durch einen Zeitgewinn erleichtert würden, sondern in vermeintlicher Sicherheit völlig unterblieben. Gegebenenfalls sollten allgemeine Kontingentierungen daher so dosiert werden, dass sie verlässliche Obergrenzen ziehen für den Fall, dass das tatsächliche Migrationsvolumen nach der EU-Erweiterung die gemeinhin geschätzten Zahlen deutlich übersteigt und dass die kurzfristig nur begrenzte Aufnahmefähigkeit der deutschen Arbeitsmärkte überbeansprucht wird.

Die Befürchtung, dass die Wanderungen nach einer EU-Erweiterung in Deutschland besondere Ungleichgewichte in einzelnen Teilarbeitsmärkten – abgegrenzt beispielsweise nach Branchen, Qualifikationen oder Regionen – hervorruft, könnte es nahe legen, allgemeine Kontingentierungen durch die Festlegung *spezieller Kontingente* zu ergänzen oder es ganz bei speziellen Kontingentierungen zu belassen.¹³ Allerdings erscheinen die Spielräume für eine selektive Steuerung von Arbeitnehmerwanderungen bei näherem Hinsehen als sehr begrenzt. Außerdem gilt die grundsätzliche ökonomische Kritik an allen Versuchen, den Wanderungen durch dirigistische Eingriffe begegnen zu wollen, a fortiori für immer detailliertere Eingriffe in den wirtschaftlichen Strukturwandel. Die Gefahr, dass damit letztlich die Lösung dringender Probleme zu lange aufgeschoben wird, steigt dabei noch um einiges an.

Spezielle *branchenbezogene Kontingentierungen* dürften als Mittel zur selektiven Steuerung von Arbeitskräftewanderungen generell wenig geeignet sein, da ihnen der Bezug zu abgrenzbaren Arbeitsmarktsegmenten fehlt. Es ist bekannt, dass die sektorale und branchenmäßige Struktur der deutschen Wirtschaft aus

¹³ Gegen die Variante, bestimmte Typen spezieller Kontingente ganz an die Stelle allgemeiner Kontingentierungen zu setzen, sprechen jedoch die nachfolgend zu erörternden Einwände gegen Möglichkeit und Sinnhaftigkeit einer allzu selektiven Steuerung der Wanderungen. Außerdem könnte dann in Extremfällen keine effektive Deckelung der Zuwanderungen mehr bewirkt werden.

verschiedenen Gründen nicht mit der Struktur der Beschäftigung nach effektiven Tätigkeitsfeldern übereinstimmt.¹⁴ Es wäre kaum einzusehen, wenn Arbeitnehmer, die eigentlich auf demselben Teilarbeitsmarkt agieren, auf der Basis selektiver Wanderungsbeschränkungen innerhalb Deutschlands in einem Unternehmen beschäftigt werden dürfen, in einem anderen hingegen nicht. Kaum lösbar sind außerdem die Probleme, die sich bei Unternehmen ergeben, die bei Lichte besehen in mehreren Branchen aktiv sind oder ihr Geschäftsfeld innerhalb kurzer Zeit – durch Umstrukturierung und Verkauf von Betrieben und Betriebsteilen – verlagern. Zum einen könnten dynamische Anpassungen im Rahmen des laufenden Strukturwandels durch rechtliche Hürden eines neuen Typs erschwert werden. Zum anderen ergeben sich ohne weiteres diverse Umgehungsmöglichkeiten durch die Wahl der formal zuständigen Arbeitgeber.

Zielgenauer wären demgegenüber *qualifikationsbezogene Kontingentierungen* – für bestimmte allgemeine Qualifikationsstufen oder für einzelne Berufe. Sie setzen nicht vorrangig an Merkmalen der deutschen Arbeitgeber, sondern an Eigenschaften der Zuwanderer an. Allerdings sind diese Merkmale gerade im Zusammenhang mit Migrationsprozessen ebenfalls nicht ganz klar umrissen. Die typische Karriere von Zuwanderern, die – aufgrund rechtlicher Beschränkungen bei der Anerkennung ihrer Qualifikation, aufgrund asymmetrischer Informationen über ihre tatsächlichen Fähigkeiten oder aufgrund eines erforderlichen Anlern- und Einarbeitungsprozesses in einer auf mehrfache Weise neuen Arbeitsumgebung – im Zielland zunächst unterhalb ihres formalen Qualifikationsniveaus in eine Beschäftigung einsteigen, dann aber mehr oder weniger rasch aufsteigen, würde damit unter Umständen versperrt.

Im Hinblick auf die laufende Diskussion über einen aktuellen und mehr noch einen in Zukunft zu erwartenden Fachkräftemangel ist dem noch eines hinzuzufügen: Fragen, die perspektivisch die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb einer erweiterten EU betreffen, bieten wenig Ansatzpunkte für die Entwicklung einer gezielten Einwanderungspolitik, wie sie derzeit im Hinblick auf IT-Fachleute bereits betrieben und auch für andere Spezialisten gefordert wird – d. h. für Personen mit vergleichsweise hoher (Schlüssel-)Qualifikation und weit überdurchschnittlichem Einkommenspotential. Anders als bei Wanderungen aus

¹⁴ Dies hat beispielsweise die Diskussion um den Tertiarisierungsgrad der deutschen Wirtschaft zutage gefördert. Dieser ist nicht so gering, wie die branchenmäßige Zuordnung der Beschäftigten erkennen lässt.

Nicht-EU-Staaten gibt es im Rahmen von EU-internen Arbeitskräftewanderungen nach der Osterweiterung keine Alternative dazu, die heimischen Arbeitsmärkte generell in eine Verfassung zu bringen, die Anreize für eine aus deutscher Sicht wünschenswerte Struktur der Zuwanderungen entstehen lassen.

Ein gewisser Bedarf an ergänzenden Kontingentierungen im Rahmen der Übergangsperiode bis zur vollen EU-Mitgliedschaft der Beitrittsländer ist am ehesten erkennbar im Hinblick auf *regionale Aspekte*. Allerdings ergibt sich auch dieser Bedarf kaum für die gesamte regionale Verteilung von Zuwanderern. Im Prinzip ist sogar zu erwarten, dass Migranten – wenn sie sich einmal für die Wanderung nach Deutschland entschieden haben – innerhalb dieses Zielgebiets mobiler sind als Einheimische, weil sich die marginalen Wanderungskosten verschiedener Zielregionen bei ihnen nicht mehr sehr unterscheiden. Sie könnten damit für einen regionalen Arbeitsmarktausgleich sorgen, der innerhalb Deutschlands derzeit eher fehlt. Eine Ausnahme bilden lediglich die deutschen Grenzregionen nach Osten, da sich für Pendler aus den angrenzenden MOE-Staaten ein ähnliches Kalkül ergeben kann wie bei der regionalen Mobilität in Deutschland ansässiger Erwerbstätiger und weil hier der Unterschied zwischen den Lohndifferenzen zu Wechselkursen versus Kaufkraftparitäten besonderes Gewicht erhält.

Denkbar wäre es daher, einzig für diese Grenzregionen während der Übergangsperiode spezielle Kontingente für Zuwanderer und Pendler vorzusehen. Auch einer solchen Politik sind allerdings enge Grenzen gesetzt. Zwar lässt sich eine regionale Beschränkung von Arbeitserlaubnissen administrativ leicht einführen. Angesichts der weit reichenden Umgehungsmöglichkeiten – bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten, durch diverse Formen der Arbeitnehmerüberlassung oder durch schlichtes Unterlaufen – wäre jedoch auch ein nennenswerter Kontrollaufwand erforderlich, um solche Regelungen effektiv durchzusetzen. Außerdem müsste geprüft werden, ob es EU-rechtlich zulässige Anknüpfungspunkte für regionale Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit unterhalb der Bundesländerebene gibt.

Eine Variante der bisher erörterten Möglichkeiten ergibt sich schließlich noch in Gestalt sogenannter „*Schutzklauseln*“, die im bisherigen EU-Recht bzw. bei früheren Übergangsregelungen gewisse Vorbilder haben. Derartige Klauseln könnten besagen, dass der EU-Rat die Arbeitnehmerfreizügigkeit aussetzen kann, falls nachweislich gravierende Ungleichgewichten in nationalen oder regi-

onalen Arbeitsmärkten auftreten. Anstelle eines vollständigen Aussetzens der Arbeitnehmerfreizügigkeit könnte jedoch auch darüber nachgedacht werden, erst durch solche Schutzklauseln Zuwanderungs- (oder Werkvertrags-)kontingente zur Vermeidung der Folgen extremer Ost-West-Migration wirksam werden zu lassen und die Wanderungen ansonsten zunächst völlig freizugeben. Ohne Änderungen beim Zugang von Zuwanderern zu staatlichen Sozialleistungen des Ziellandes wäre dies allerdings problematisch – trotz aller sonstigen Argumente, die für freie Wanderungen sprechen. In diesem Fall müsste sogar erwogen werden, entsprechende Klauseln auch für nachweisliche, wanderungsbedingte Ungleichgewichte im System der sozialen Sicherung bzw. der darauf entfallenden öffentlichen Finanzen einzurichten.

Unabhängig davon, wie die Modalitäten der Wanderung von Arbeitnehmern während der Übergangsphase exakt geregelt werden, sind außerdem Kriterien zu finden, aufgrund derer zu gegebener Zeit überprüft werden kann, ob diese Periode wie geplant fortgesetzt werden muss, vorzeitig beendet werden kann oder – zumindest für einzelne Herkunfts- und Zielländer – noch länger andauern sollte. Dasselbe gilt für den Übergang von einer Phase zur nächsten, falls die Übergangsperiode insgesamt mehrstufig angelegt wird. Die Analyse von Migrationsentscheidungen und die in dieser Studie ebenfalls betrachteten Risiken hinsichtlich einer übergroßen Wanderung im Gefolge der EU-Osterweiterung verdeutlichen, welche Faktoren bei einer solchen Überprüfung zu beachten sind. Von zentraler Bedeutung ist sicherlich die Entwicklung des Einkommensabstandes zwischen Beitrittsländern und bisherigen EU-Mitgliedstaaten. Sofern sich dieser im Zeitablauf spürbar verringert, kann dies als Anzeichen gewertet werden, dass die stärksten Risiken für die westeuropäischen Arbeitsmärkte und fiskalischen Systeme überwunden sind. Verändert er sich nicht, nicht deutlich genug, oder steigt er sogar, so ist weiterhin Vorsicht geboten.

Ergänzend zur Betrachtung von Performance-Indikatoren zum Einkommensabstand (BIP pro Kopf, durchschnittliche Bruttolohn- und -gehaltssumme je Erwerbstätigen, etc.) können auch Kriterien für den Stand der Transformationsprozesse in den Beitrittsländern definiert werden, die institutionelle Aspekte der Systemtransformation (rechtliche Rahmenbedingungen, Privatisierung, Währungspolitik) oder andere sichtbare Ergebnisse (struktureller Wandel, inländische und ausländische Investitionen, Umfang und Struktur des Außenhandels,

Lage der öffentlichen Finanzen) betreffen.¹⁵ Eine große Rolle wird – in diesem Zusammenhang und generell – schließlich die Arbeitsmarktlage in den Herkunftsländern spielen. Zu beobachten ist dabei sowohl, in welchem Maße sich Beschäftigung und Arbeitslosenquote in den einzelnen MOE-Staaten ändern, als auch die relative Entwicklung im Vergleich zu den westeuropäischen EU-Staaten. Soweit sich auf der Basis dieser Kriterien eine Annäherung der Arbeitsmärkte in Ost und West abzeichnet, können auch die Barrieren für Arbeitskräftewanderungen vollends beseitigt werden.

Unter den rechtlich und politisch verfügbaren Möglichkeiten, überhöhte Wanderungen zu vermeiden und die Situation auf den deutschen Arbeitsmärkten auch in unvorhergesehenen Extremfällen beherrschbar zu halten, zeichnen sich nach einer Diskussion dieser Details unter möglichen Varianten der administrativen Beschränkung von Wanderungen am ehesten folgende Optionen ab:

- Allgemeine Kontingentierungen, die näherungsweise nach dem Migrationsvolumen bemessen werden könnten, das für den Fall voller Freizügigkeit und für die ersten Jahre nach der EU-Erweiterung geschätzt wird, bieten sich als Mittel an, um der plötzlichen Lösung eines Wanderungsstaus zu begegnen. Schon wegen der Unwägbarkeiten hinsichtlich der tatsächlichen Wanderungseffekte der EU-Osterweiterung sind solche globalen Kontingentierungen – im Sinne verbindlicher Obergrenzen – selbst dann erforderlich, wenn während der Übergangsperiode alternative Strategien im Sinne eines verzögerten Zugangs von Zuwanderern zu ausgewählten, umverteilenden Sozialleistungen verfolgt werden.
- Um gravierende Ungleichgewichte in einzelnen Teilarbeitsmärkten zu bekämpfen, sind ergänzend – oder für eine zweite Stufe der Übergangsperiode – am ehesten spezielle Kontingentierungen für die deutschen Grenzregionen zu erwägen. Vorteilhafter wäre es dabei, solche Beschränkungen erst auf der Basis entsprechender Schutzklauseln wirksam werden zu lassen. Ansonsten sind sie nur mit administrativem Aufwand verbunden, und ihre Wirksamkeit ist durch diverse Umgehungsmöglichkeiten generell begrenzt.

¹⁵ Kriterien dieser Art spielen bereits bei der Vorbereitung der Beitritte und sicherlich auch bei der Auswahl definitiver Beitrittskandidaten eine Rolle. Aufmerksamkeit könnte ihnen jedoch auch weiterhin, im Laufe der Übergangsperiode, gewidmet werden.

- Allgemeine, befristete „Safeguard clauses“ zur Beschränkung von Wanderungen bei nachweislichen Ungleichgewichten in den Arbeitsmärkten oder bei der Finanzierung des deutschen Sozialsystems könnten schließlich als sachlich und/oder zeitlich letzte Stufe des Übergangsregimes dienen. Der letztlich unausweichliche Anpassungsdruck darf jedoch während der gesamten Übergangsperiode nicht vollständig aufgehoben werden.

Ein wesentliches Anliegen dieser Studie ist, dazu beizutragen, dass die möglichen Folgen der EU-Osterweiterung in Deutschland und auf europäischer Ebene vorweg gründlich bedacht werden. Insbesondere ist es wichtig, das Migrationspotential in den mittel- und osteuropäischen Ländern ernst zu nehmen. Nur mit klarem Blick auf die damit verbundenen Risiken ist es möglich, die Chancen der ökonomischen und politischen Integration Europas – die sich nicht zuletzt auch aus den resultierenden Wanderungsbewegungen ergeben – zu realisieren. Wegen seiner räumlichen Nähe zu den Beitrittsländern kann Deutschland in besonderem Maße von den Chancen profitieren, läuft aber auch besondere Risiken. Dies muss bei der Vorbereitung auf die EU-Erweiterung sowohl auf nationaler Ebene als auch im Rahmen der laufenden Beitrittsverhandlungen gebührend berücksichtigt werden.

Literaturverzeichnis

- Akbari, A. H. (1989): „Benefits of Immigrants to Canada: Evidence on Tax and Public Services“, in: *Canadian Public Policy* 15, S. 424-35.
- Altmaier, P. (1993): „Die Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs der Gemeinschaftsverordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer“, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 35-54.
- Amato, G.; J. Batt (1999): *The Long-Term Implications of EU-Enlargement: The Nature of the New Border*, Final Report of the Reflection Group (Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute Florence, The Forward Studies Unit/European Commission), San Domenico di Fiesole.
- Andel, N. (2000): „Die Harmonisierung der sozialen Sicherung – ein von den Wirtschaftswissenschaften vernachlässigtes Problem“, Johann Wolfgang Goethe-Universität, *Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge* Nr. 100, Frankfurt/Main.
- Barabas, G.; A. Gieseck; U. Heilemann; H. D. Loeffelholz (1992): Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988-1991, in: *RWI-Mitteilungen* 43, S. 133 ff.
- Barro, R.; X. Sala-i-Martin (1991): „Convergence across States and Regions, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Heft 1, S. 107-182.
- Bauer, Th. (1997a): „Lohneffekte der Zuwanderung: Eine empirische Untersuchung für Deutschland“, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30, S. 652–656.
- Bauer, Th. (1997b): *Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik. Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg.
- Bauer, Th.; F. K. Zimmermann (1997): „Integrating the East: The Labour Market Effects of Immigration“, in: S. W. Black (Hrsg.), *Europe's Economy Looks East – Implications for Germany and the European Union*, Cambridge, S. 269–306.
- Bauer, Th.; F. K. Zimmermann (1999): Assessment of possible Migration Pressure and its Labour Market Impact following EU Enlargement to Central and Eastern Europe, *Report on behalf of the Department for Education and Employment*, Bonn/London.
- Becker, U. (1999a): *EU-Erweiterung und differenzierte Integration. Zu beitriffsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit*, Baden-Baden.

- Becker, U. (1999b): „Die Koordinierung von Familienleistungen. Praktische und rechtliche Fragen der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71“, in: B. Schulte; K. Barwig (Hrsg.), *Freizügigkeit und soziale Sicherheit. Die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in Deutschland*, Baden-Baden, S. 191-227.
- Bedau (1998): „Wie belastet die Mehrwertsteuererhöhung private Haushalte mit unterschiedlich hohen Einkommen?“, in: *DIW-Wochenbericht* 65, S. 249–257.
- Bieback, K.-J. (1993): „Krankheit und Mutterschaft“, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 55 ff.
- Blau, F. D. (1984): „The Use of Transfer Payments by Immigrants“, in: *Industrial and Labor Relations Review* 37, S. 222-239.
- Borjas, G. J. (1991): „Immigrant Participation in the Welfare System“, in: *Industrial and Labor Relations Review* 44, S. 195-211.
- Borjas, G. J. (1994): „The Economics of Immigration“, in: *Journal of Economic Literature* 27, S. 1667–1717.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA, 1998): Übersicht über das Sozialrecht, Bonn.
- Card, D. (1990): „The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labour Market“, in: *Industrial and Labor Relations Review* 43, Heft 1, S. 245-257.
- Camphausen, B. (1983): *Auswirkungen demographischer Prozesse auf die Berufe und die Kosten im Gesundheitswesen*, Berlin, Heidelberg, New York.
- Central Statistical Office (1998): *Statistical Yearbook of the Republic of Poland 1998*, Warsaw.
- Central Statistical Office (1999): *Statistical Yearbook of the Czech Republic 1999*, Praha.
- Constantinesco, L.-J. (1964): „Schutzmaßnahmen nach Art 226 EWG-Vertrag“, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 17, S. 331–336.
- Constantinesco, L.-J. (1977): *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Bd. 1, Baden-Baden.
- Cornellissen, R. (1993): „Harmonisierung und Koordinierung des Europäischen Sozialrechts“, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 3 ff.
- De New, J. P.; K. F. Zimmermann (1994): „Native wage impacts of foreign labour: A random effects panel analysis“, in: *Journal of Population Economics* 7, S. 177–192.
- Diez, B. (1999): „Ethnic German Immigration from Eastern Europe and the former Soviet Union to Germany: the Effects of Migrant Networks“, *IZA Discussion Paper* No. 68, Bonn.

- Eichenhofer, E. (1993): *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts* (Colloquium des Instituts für Europarecht der Universität Osnabrück am 1. November 1991), Referat und Diskussionsberichte, Köln.
- Eichenhofer, E. (1993): „Arbeitsförderung“, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 101-108.
- Eichenhofer, E. (1999): „Export von Sozialleistungen nach Gemeinschaftsrecht“, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* (SGb) 46, S. 57-62.
- EU-Kommission (1998): *Von Leitlinien zu Maßnahmen: Die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung. Mitteilung*, KOM (98) 316 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (1999): *Eine konzentrierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes*, Brüssel.
- European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER (2000): *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Report on behalf of the Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission, Berlin/Milano.
- Eurostat (1997): *Erhebung über Arbeitskräfte. Ergebnisse 1996*, Themenkreis 3: Bevölkerung und soziale Beziehungen, Reihe C: Konten und Erhebungen, Luxemburg.
- Eurostat (1999): *Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den Ländern Mitteleuropas*, Themenkreis 3: Bevölkerung und soziale Beziehungen, Luxemburg.
- Fassmann H.; Ch. Hintermann (1997): *Migrationspotential Ostmitteleuropa. Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn*, ISR-Forschungsberichte, Heft 15, Wien.
- Fassmann, H.; Ch. Hintermann; J. Kohlbacher; U. Reeger (1999): *Arbeitsmarkt Mitteleuropa. Die Rückkehr historischer Migrationsmuster*, ISR-Forschungsberichte, Heft 18, Wien.
- Feist, H.; R. Schöb (2000): „Hilfe zur Arbeit – Lehren aus dem Leipziger Modell“, in: *Wirtschaftsdienst* 80, S. 159–166.
- Fertig, M. (1999): „The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential“, Mimeo, Universität Heidelberg.
- Fitzenberger, B.; W. Franz (1999): „Der Flächentarifvertrag: Eine kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht“, *ZEW Discussion Paper* Nr. 99-57, Mannheim.
- Flaig, G. (2000a): „Arbeitstageeffekt und Bruttoinlandsprodukt“, in: *ifo Schnelldienst* 22-23/2000, München, S. 12-17.
- Flaig, G. (2000b): „Trend und Zyklus. Eine empirische Analyse mit einem Unobserved Components-Modell“, Mimeo, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

- Freijka, T.; M. Okolski; K. Sword (1998): *In-Depth Study on Migration in Central and Eastern Europe: The Case of Poland*, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Population Fund, Economic Studies No. 11, New York, Geneva.
- Fröhlingsdorf, J. (1986): „Aspekte des Vertrages über den EG-Beitritt Spaniens“, in: *Recht der internationalen Wirtschaft*, S. 100–107.
- Fuchs, J.; M. Thon (1999): „Potentialprojektion bis 2040: Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften“, *IAB-kurzbericht 4*, Nürnberg.
- Fuchs, M. (1993): „Arbeitsunfall und Berufskrankheiten“, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 93-100.
- Goldin, C. (1994): „*The Political Economy of Immigration Restriction in the United States 1890-1921*“, aus: C. Goldin; G. Libecap (Hrsg.): *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*“, Chicago (University of Chicago Press), S. 223-257.
- Gornig, M.; W. Jeschek; E. Schulz; F. Stille (1999): „Internationale Arbeitskräftemobilität und Dienstleistungsbeschäftigung in Deutschland“, in: PEM 13 (Hrsg.), *Dienstleistungen als Chance: Entwicklungspfade für die Beschäftigung*, Abschlussbericht im Rahmen der BMBF-Initiative „Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert“, Göttingen, S. 362-449.
- Gustafsson, B. (1989): *The political economy of social security*, Amsterdam.
- Gutmann, G. (1999): *Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger*, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Haisken-DeNew, J. P.; K. F. Zimmermann (1995): „*Wage and Mobility Effects of Trade and Migration*“, Heft 1318.
- Hamermesh, D. S. (1986): „The Demand for Labour in the Long Run“, in: O. Ashenfelter; R. Layard (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. 1, Amsterdam, S. 429–471.
- Hänlein, A. (1998): „Die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der EG-Mitgliedstaaten auf türkische Arbeitnehmer nach dem Beschluß Nr. 3/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei“, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 18, S. 21–27.
- Hänlein, A. (2000): *Sozialrechtliche Probleme türkischer Staatsangehöriger in Deutschland*, Münster.
- Haverkate, G.; S. Huster (1999): *Europäisches Sozialrecht*, Baden-Baden.
- Heller, W. (1998): *Romania: Migration, Socio-economic Transformation and Perspectives of Regional Development*, Südosteuropa-Studie Nr. 61, München.

- Hirschenauer, F. (1999): „Clusteranalytische Typisierungen der west- und ost-deutschen Arbeitsamtsbezirke zur vergleichenden Betrachtung regionaler Eingliederungsbilanzen“, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2/99, S. 169-184.
- Hungarian Central Statistical Office (1998): *Statistical Yearbook of the Republic of Hungary 1998*, Budapest.
- Hunt, J. (1992): „The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market“, in: *Industrial and Labor Relations Review* 45, Heft 4, S. 556-572.
- Husmann, M. (1999): „Ost-Erweiterung der EU und Arbeitnehmerfreizügigkeit“, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 13, S. 419-470.
- Igl, G. (1993): „Familienleistungen“, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 109-115.
- International Labour Office ILO (1999): *International Standard Classification of Occupations ISCO-88*, Geneva.
- Ipsen, H.-P. (1972): *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden.
- Kallai E.; I. Traistaru (1998): „Characteristics and Trends of Regional Labour Markets in Transition Economies: Empirical Evidence from Romania“, Leuven Institute for Central and East European Studies, *Katolieke Universiteit Leuven Working Paper 72*, Leuven.
- Kammerer, G. (1998): „Lebenssituation ausländischer Bürgerinnen und Bürger in München“, in: Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.), *Landeshauptstadt München*, Schriftenreihe zur Stadtentwicklung B 8, München.
- Kaupper, H. (1991): „Familienleistungen“, in: B. Schulte; H. Zacher (Hrsg.), *Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, S. 136-150.
- Kaupper, H. (1993): Diskussionsbeitrag, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 12-17.
- Knolle, H. (1961): „Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Zur Verordnung Nr. 15 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, in: *Bundesarbeitsblatt*, 12. Jg., S. 674–679.
- Knolle, H. (1964): „Die Beschäftigungsfreiheit in der EWG – Der zweite Abschnitt in der Herstellung der Freizügigkeit“, in: *Bundesarbeitsblatt*, 15. Jg., S. 363–368.
- Koll, R.; W. Ochel; K. Vogler-Ludwig (1993): „Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bayern“, in: *Schriftenreihe* des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München.

- Kolmar, M. (1998): „Decentralized Social-Security Systems in Integrated Labour Markets: Theory and Application to the European Union“, Paper presented at the Symposium *Institutional Arrangements for Global Economic Integration* of the Research Programme SFB 178.
- Kolmar, M. (1999): *Optimale Ansiedlung sozialpolitischer Entscheidungskompetenzen in der Europäischen Union. Eine theoretische Untersuchung*, Beiträge zur Finanzwissenschaft Bd. 7, Tübingen.
- LaLonde, R.; R. Topel (1991), *Labor Market Adjustments to Increased Immigration*, aus: J. Abowd; R. Freeman (Hrsg.): *Immigration, Trade and the Labor Market*, Chicago (University of Chicago Press), S. 167-200.
- Langer, R. (1993), Diskussionsbeitrag, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 90.
- Layard, R.; O. Blanchard; R. Dornbusch; P. Krugman (1992): *East-West Migration. The Alternatives*, Cambridge MA.
- Leiprecht, I. (1998): „Labour Market Adjutment of Agricultural Employment with Special Reference to Regional Diversity“, *ifo discussion papers* No. 46, München.
- Lichtblau, K. (1998): „Beschäftigungsentwicklung, Strukturwandel und Qualifikationsprofil des Humankapitals“, *iw-Trends* 25/2, S. 15–31.
- Loeffelholz, H. D. von; G. Köpp (1998): „Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland“, in: *Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung* N. F. 63, Berlin.
- Lopian, A. (1994): *Übergangsrégime für Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden.
- Meng, W. (1997): „Artikel 0: Beitritt zur Union“, in: H. von der Groeben, J. Thiesing; K.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EU-, EG-Vertrag*, 5. Aufl., Bd. 5, Baden-Baden, S. 1138–1180.
- Miegel, M. (1984): *Arbeitsmarktpolitik auf Irrwegen*, Bonn.
- Miera F. (1999): *Zuwander und Zuwanderinnen aus Polen in Berlin in den 90er Jahren. Thesen über die Auswirkungen der Migrationspolitiken auf ihre Arbeitsmarktsituation und Netzwerke*, Berlin.
- Münz, R.; R. Ulrich (1997): „Das zukünftige Wachstum der ausländischen Bevölkerung in Deutschland. Demographische Prognosen bis 2030“, in: *Demographie aktuell* 12, Humboldt Universität Berlin.
- National Commission for Statistics (1998): *Romanian Statistical Yearbook 1998*.
- Nickell, St. J. (1986): „Dynamic Models of Labour Demand“, in: O. Ashenfelter; R. Layard (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. 1, Amsterdam, S. 473–522.

- Ochel, W. (2000): „Mittel- und osteuropäische Einwohner in Westeuropa“, *ifo Schnelldienst* 19-20/2000, S. 49.
- OECD (1994): *Jobs Study: Evidence and Explanations*, 2 Bde., Paris.
- OECD (1995): *Review of the Labour Market in the Czech Republic*, Paris.
- OECD (1996a): *Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic*, Paris.
- OECD (1996b): *Economic Survey 1996: Slovak Republic*, Paris.
- OECD (1997): *Economic Survey 1997: Hungary*, Paris.
- OECD (1998a): *Economic Survey 1998: Poland*, Paris.
- OECD (1998b): *Economic Survey 1998: Czech Republic*, Paris.
- OECD (1998c): *Economic Survey 1998: Romania*, Paris.
- OECD (1998d): *The Battle against Exclusion, Vol. 2: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*, Paris.
- OECD (1998e): *Education at a Glance. OECD Indicators*, Paris.
- OECD (1999a): *Economic Survey 1999: Hungary*, Paris.
- OECD (1999b): *Economic Survey 1999: Slovak Republic*, Paris.
- OECD (1999c): *Benefit System and Work Incentives in OECD Countries. Background information*, Paris.
- OECD (1999d): *Economic Outlook 1999*, Paris.
- OECD (1999e): *Employment Outlook 1999*, Paris.
- OECD (2000): *Main Economic Indicators: January 2000*, Paris.
- Pagenstecher, C. (1996): „Die ‚Illusion‘ der Rückkehr. Zur Mentalitätsgeschichte von ‚Gastarbeit und Einwanderung‘“, in: *Soziale Welt* 47, S. 149-179.
- Pipkorn, J. (1991): „Artikel 8: Übergangszeit“, in: H. von der Groeben, J. Thiesing; K.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. Aufl., Bd. 1, Baden-Baden, S. 172–178.
- Pöschel, J. (1998): „Czech Stagnation: Causes and Prospects“, in: *The Vienna Institute Monthly Report* 1998/4, Wien.
- Rosati, D. et al. (1998): *Transition Countries in the First Quarter 1998: Widening Gap between Fast and Slow Reformers*, WIIW Forschungsberichte No. 248, Wien.
- Salowsky, H. (1983): *Sozialpolitische Aspekte der Ausländerbeschäftigung*, Köln.
- Schäfer, R.; J. Wahse (2000): „Konsolidierung der Wirtschaft bei weiterhin angespanntem Arbeitsmarkt. Ergebnisse der vierten Welle des IAB-Betriebspanels Ost 1999“, *IAB-Werkstattbericht* 6/2000, Nürnberg.

- Schmidt, G. (1997): „Artikel 26: Schutzklausel für in Schwierigkeiten befindliche Wirtschaftszweige oder Gebiete“, in: H. von der Groeben, J. Thiesing; K.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EU-, EG-Vertrag*, 5. Aufl., Bd. 5, Baden-Baden, S. 426–442.
- Schuler, R. (1993): „Alter, Invalidität und Tod“, in: E. Eichenhofer (Hrsg.), *Reform des Europäischen Koordinierenden Sozialrechts*, Köln, S. 75-91.
- Schulte, B. (1994): *Sozialhilfe und sozialhilfeähnliche Leistungen und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Familie und Senioren, Bonn/München.
- Schulte, B. (1997): „Koordinierendes Europäisches Sozialrecht und Gesetzliche Unfallversicherung – Status quo und Perspektiven de lege ferenda“, in: W. Gitter; B. Schulin; H. Zacher (Hrsg.), *Festschrift für Otto Ernst Krasney zum 75. Geburtstag*, Köln, S. 493–498.
- Schulte, B. (1997): *Soziale Sicherheit in der EG. Textausgabe mit Einführung*, 3. Aufl., München.
- Schulte, B. (1998): „Die Judikatur des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zum Sozialrecht“, in: G. Wannagat (Hrsg.), *Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart*, Berlin, S. 461–491.
- Schulte, B.; K. Barwig (1999): *Freizügigkeit und soziale Sicherheit. Die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in Deutschland*, Baden-Baden.
- Schulz, E. (1999): „Zuwanderung, temporäre Arbeitsmigranten und Ausländerbeschäftigung in Deutschland“, in: *DIW Vierteljahresheft* 3/99, S. 386-423.
- Schwarze, J. (1995): „Simulating German Income and Social Security Tax Payments Using the GSOEP“, *Cross-National Studies in Aging*, Programm Project Paper No. 19, Syracuse, New York.
- Simma, B. (1972): *Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge*, Berlin.
- Simon, J. L. (1984): „Immigrants, Taxes and Welfare in the United States“, in: *Population and Development Review* 10, S. 55-69.
- Simon, J. L. (1989): *The economic consequences of immigration*, Oxford, Cambridge MA.
- Sinn, G.; H.-W. Sinn (1991): *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, hier zitiert nach der 3. Aufl. (1993), München.
- Sinn, H.-W. (1990): „Tax Harmonization and Tax Competition in Europe“, in: *European Economic Review. Papers and Proceedings* 34, S. 489–504.
- Sinn, H.-W. (1992): „Macroeconomic Aspects of German Unification“, in: P. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Aspects of German Unification*, Berlin u. a., S. 79–133.
- Sinn, H.-W. (2000a): „EU Enlargement, Migrations, and Lessons from German Unification“, in: *German Economic Review* 1, S. 299–314.

- Sinn, H.-W. (2000b): Eröffnungsrede, in: *Erweiterung der EU. Jahrestagung 1999*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 274, Berlin, S. 9–16.
- Stalker, P. (2000): *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Boulder.
- Statistical Office of the Slovak Republic (1998): *Statistical Yearbook of the Slovak Republic 1998*, Bratislava.
- Statistisches Bundesamt (1998): *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1998*, Wiesbaden.
- Thum, M; J. v. Weizsäcker (1999): „Implizite Einkommensteuer als Messlatte für die aktuellen Rentenreformvorschläge“, *ifo Diskussionsbeiträge* Nr. 64, München.
- Troschke, M. (1999): „Rumänien“, in: BMWI (Hrsg.), *Wirtschaftslage und Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa*, Dokumentation Nr. 459, S. 65-71
- Ulrich, R. (1992): „Der Einfluß der Zuwanderung auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Deutschland“, in: *Acta Demographica*, S. 189–208.
- Usher, D. (1977): „Public Property and the Effects of Migration upon Other Residents of the Migrants' Countries of Origin and Destination“, in: *Journal of Political Economy* 85, S. 1001-1020.
- von der Groeben, H.; J. Thiesing; K.-D. Ehlermann (1991): *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. Aufl., Baden-Baden.
- von der Groeben, H.; J. Thiesing; K.-D. Ehlermann (1997): *Kommentar zum EU-, EG-Vertrag*, 5. Aufl., Baden-Baden.
- Wehrmann, M. (1989): *Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in Vergangenheit und Zukunft*, Baden Baden.
- Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche WIIW (1999): *Handbook of Statistics, Countries in Transition: Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Russia, Slovak Republic, Slovenia, Ukraine*, Wien.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (1994): „Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union. Gutachten“, in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), *Sammelband der Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats von 1987 bis 1997*, Stuttgart, S. 1693–1790.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (1998): „Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten“, Mimeo, Bonn.
- Wölker, U. (1997): „Titel III: Die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr“, in: H. von der Groeben, J. Thiesing; K.-D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EU-, EG-Vertrag*, 5. Aufl., Bd. 1, Baden-Baden, S. 1047–1204.
- Zimmermann, K. F. (1998): „Immigration und Arbeitsmarkt: Eine ökonomische Perspektive“, *IZA Discussion paper No. 7*, Bonn.

Bearbeiter der Studie

Dr. Nicola Düll

ist freie Mitarbeiterin des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München.

Prof. Dr. Gebhard Flaig

ist Mitglied des Vorstands des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München.

Dr. Andreas Hänlein

ist wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

Dipl.-Soz. Herbert Hofmann

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte« des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München.

Dr. Jürgen Kruse

ist Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

Dipl.-Soz. Sonja Munz

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte« des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München.

Dr. Hans-Joachim Reinhard

ist wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

Dr. Bernd Schulte

ist wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

Prof. Dr. Dr. h.c. Sinn

ist Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München.

Dr. Martin Werding

leitet den Forschungsbereich »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte« des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, München.