

## Migration in der sich erweiternden Europäischen Union: Annahmen und Probleme

Nötzold, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nötzold, J. (2001). *Migration in der sich erweiternden Europäischen Union: Annahmen und Probleme*. (SWP-Studie, S 38). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-262748>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Jürgen Nötzold*

# **Migration in der sich erweiternden Europäischen Union**

Annahmen und Probleme

S 38  
November 2001  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	5
Die strittige Aufgabe Migration	7
Die Regelung der Freizügigkeit	9
Gründe und erwartete Größenordnung von Migration	11
Zuwanderungsdebatte und Übergangsfristen	14
Analogien zur Süderweiterung der EU	16
Folgerungen aus dem Göteborger Beschluß	18



**Migration in der sich erweiternden  
Europäischen Union.  
Annahmen und Probleme**

Mit der EU-Mitgliedschaft erhalten die Bürger der Bewerberländer das Recht auf freie Wahl von Arbeitsplatz und Wohnort innerhalb der Europäischen Union. Weil ihnen Freizügigkeit während der langen Jahre des Ost-West-Konflikts verwehrt wurde, ist sie wesentlicher Teil ihrer »Rückkehr nach Europa«. Sie treten einer EU bei, die zu einer Wertegemeinschaft ausgebaut werden soll, in der das Recht auf Freizügigkeit garantiert ist. Der Europäische Rat hat sich auf seinem Göteborger Treffen im Juni dieses Jahres jedoch auf eine Übergangsfrist festgelegt. Die gleichzeitige Versicherung, daß einige Bewerber an der Wahl zum Europäischen Parlament im Juni 2004 bereits als EU-Mitglieder teilnehmen sollen, hätte zur Folge, daß Deutschland bei Berücksichtigung der Übergangsfrist den Bürgern neuer EU-Mitglieder Freizügigkeit erst im Jahre 2011 einräumen würde, 21 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und 18 Jahre nach dem Kopenhagener Erweiterungsbeschluß. Damit läßt sich ihr Einsatz für die europäische Integration nicht gewinnen.

Gemäß dem Beschluß von Göteborg kann allerdings zwei Jahre nach dem Beitritt – also günstigstenfalls 2006 – geprüft werden, ob die Übergangszeit verkürzt werden kann. Für die Verkürzung der Übergangsfrist spricht, daß Befürchtungen über große Wanderungsbewegungen unbegründet sind, worauf unlängst auch der für die Erweiterung zuständige EU-Kommissar G. Verheugen hingewiesen hat (FAZ Lecture 2001). Bisherige Schätzungen des Migrationspotentials beziehen sich auf alle zehn Bewerberländer. Da aber nicht alle zehn Bewerber in kurzer Zeit EU-Mitglied sein werden, ist es zunächst deutlich niedriger anzusetzen. Mit der Ausnahme Polens kann für die ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten ein ziemlich geringes Migrationspotential angenommen werden, so daß hier Übergangsfristen kaum erforderlich gewesen wären. Geht man von der Migrationsursache Einkommensdifferenzen zum Zielland aus und orientiert sich an den Erfahrungen der Süderweiterung, wäre bei den ersten neuen EU-Mitgliedern lediglich aus Polen mit nennenswerten Wanderungsbewegungen zu rechnen. Im Falle Deutschlands dürften sie allerdings noch ungefähr zwei Jahrzehnte

anhalten. Übergangsfristen sind demzufolge nur Zeitkauf, aber keine Lösung. Daraus folgt, daß in der bis zur Überprüfung verbleibenden Zeit mögliche Staueffekte durch großzügige Kontingente für Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern abgebaut werden könnten.

Im Gegensatz zur abwehrenden Haltung gegenüber Freizügigkeit für neue EU-Mitglieder steht die Debatte über die Notwendigkeit von Zuwanderung. Vom Sonderfall der Roma abgesehen, sind Qualifikations- und Altersmerkmale der zu erwartenden Migranten aus neuen EU-Mitgliedsländern besser als bei den bisherigen Zuwanderungsgruppen. Ihre Integrationsfähigkeit wäre relativ groß, weil ihre Mentalität ähnlich ist sowie zahlreiche kulturelle und historische Berührungspunkte bestehen, so daß sie eher vom Arbeitsmarkt aufgenommen werden können. Es wäre also zu prüfen, inwieweit Zuwanderung aus Staaten außerhalb der EU notwendig ist, wenn neue EU-Mitglieder das vertragliche Recht auf Freizügigkeit erhielten. Bei einer Neuzuwanderung sollten sie jedenfalls privilegiert werden.

Durch die Fokussierung auf Freizügigkeit sind die wirklichen Stolpersteine der Erweiterung erst einmal in den Hintergrund getreten. Könnten in der Struktur- und Agrarpolitik für die Agenda 2007 Entscheidungen gefällt werden, welche die Entwicklungsfähigkeit der Beitrittskandidaten verbessern, könnten auch die Annahmen über die Größenordnung von Migranten reduziert werden. Deutsche Politik sollte sich demzufolge dafür einsetzen, in der EU eine Mehrheit für die gleiche, möglicherweise sogar präferentielle Behandlung der neuen Mitglieder in der Agrar- und Strukturpolitik zu finden.

## Die strittige Aufgabe Migration

Mit dem EU-Beitritt erhalten die Einwohner der zehn Bewerberländer aus Ostmittel- und Südosteuropa das vertragsmäßige Recht zur freien Wahl von Arbeitsplatz und Wohnort innerhalb der Europäischen Union. Weil den Bewohnern der Bewerberländer die Freizügigkeit während der langen Jahrzehnte des Ost-West-Konflikts zusammen mit anderen Menschenrechten vorenthalten wurde, ist sie ein gar nicht hoch genug einzuschätzendes notwendiges Element ihrer »Rückkehr nach Europa«. Zudem findet in der EU ein Entwicklungsprozeß in Richtung auf eine durch Menschenrechte konstituierte Wertegemeinschaft statt, in der auch das Recht auf Bewegungsfreiheit garantiert ist.

Während andere EU-Länder, wie Großbritannien, Frankreich und Spanien, bisher fast ausschließlich Ziel von Zuwanderern aus Nicht-EU-Ländern sind, wird davon ausgegangen, daß Deutschland und Österreich vorrangige Zielländer sind, wenn in der sich erweiternden EU Migrationen von Menschen aus den neuen Mitgliedsländern stattfinden. Diesbezügliche Untersuchungen weisen bei allen Unterschieden zwei konstante Annahmen auf:

Aufgrund von Nachbarschaft und Einkommensunterschieden zwischen Deutschland und Österreich einerseits und den künftigen EU-Mitgliedsländern andererseits wird erwartet, daß Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern täglich oder wochenweise zu Arbeitsplätzen in die deutschen und österreichischen Grenzregionen pendeln. Zudem sollen sich 70% der angenommenen Zuwanderung in die EU-15 auf Deutschland, 10% auf Österreich (und 7% auf die Schweiz) richten, was nach den am meisten beachteten Untersuchungen innerhalb von zwei Jahrzehnten zu einer gesamten Zuwanderung von über 800 000 Personen in Deutschland und über 100 000 Personen in Österreich führen würde. Allerdings werden diese Zahlen nicht mehr nach zu erwartender dauerhafter Zuwanderung und zeitlich begrenzter Arbeitsaufnahme – beispielsweise für einige Jahre – mit Rückkehr aufgeschlüsselt.

Die besondere Bedeutung der für das EU-Mitglied Deutschland erwarteten weiteren Zuwanderung ergibt sich daraus, daß bereits ungefähr 7 Millionen, das heißt 40% der in den 15 EU-Mitgliedstaaten ansässigen Menschen aus Nicht-EU-Staaten, in Deutschland leben,

davon 3%–4% aus den zehn Bewerberländern.<sup>1</sup> Abgesehen vom Ausnahmefall Luxemburg weisen Deutschland und Österreich in der EU mit ca. 10% den höchsten Anteil ausländischer Wohnbevölkerung auf. Im EU-Durchschnitt liegt dieser Anteil knapp unter 5%. Zudem spielt die Erfahrung eine Rolle, daß die Beitrittskandidaten Durchgangsländer für Migranten mit dem Ziel Westeuropa sind, wobei übersehen wird, daß die volle Anwendung des Schengen-Besitzstandes durch die Bewerberländer im Falle ihrer EU-Mitgliedschaft die unkontrollierte Zuwanderung von außerhalb der EU genauso erschwert wie an anderen EU-Außengrenzen.

Die Beitrittsverhandlungen bleiben nicht davon unberührt, daß wegen der unzureichenden demokratischen Legitimation der EU-Entscheidungen die Bevölkerung in Deutschland, wie auch in anderen EU-Ländern, die europäischen Vorhaben Brüssels zum Teil mit Skepsis betrachtet. So hat zum Beispiel Erweiterungskommissar Verheugen wiederholt darauf hingewiesen, daß die Bevölkerung bei der Osterweiterung der EU »mitgenommen« werden müsse. Umfrageergebnisse stellten in Deutschland und Österreich keine oder nur eine schwache Mehrheit für die Osterweiterung fest. Lediglich Ungarn erhielt eine zustimmende Mehrheit. Die niedrigste Zustimmungsrates in der gesamten EU weist allerdings Frankreich auf.<sup>2</sup>

Obwohl immer wieder auf sie hingewiesen wird, treten die großen Vorteile, die insbesondere Deutschland durch die EU-Erweiterung erhält, im Bewußtsein seiner Bürger zurück: Zu den beachtlichen wirtschaftlichen Vorteilen gehört die Sicherung von Arbeitsplätzen durch Exporte in die Bewerberländer, die natürlich um so größer sein werden, je entwicklungs-fähiger diese Länder sind. Die wirtschaftliche und politische Stabilisierung der Bewerberländer bei ihrer Einbettung in europäische Solidarität bringt Deutschland auch im Osten Sicherheit. Es erlangt in der EU eine zentrale Position, die besonders seine wirtschaft-

<sup>1</sup> Siehe: *Europäische Kommission, Vertretung in Österreich* (Hg.), EU-Erweiterung aus Sicht der Kandidatenländer, in: *Die Union. Vierteljahrszeitschrift für Integrationsfragen* (Wien), (2000) 4, S. 68.

<sup>2</sup> Umfrageergebnisse z.B. in: *Europäische Kommission, Eurobarometer* (1998) 48; (2000) 52/53.



lich dynamischen und in Reichweite zu Beitrittskandidaten gelegenen Regionen begünstigt. Die EU-Erweiterung ist also für die politische Zukunft Deutschlands von hervorragender Bedeutung.

Durch Fokussierung auf das Problem der Freizügigkeit sind die wirklichen Stolpersteine der Erweiterung erst einmal in den Hintergrund getreten. Sie liegen bei der Finanzierung der Strukturpolitik in der erweiterten EU, wobei der Europäische Rat von Nizza mit dem bis 2007 geltenden Veto Spaniens vorgebaut hat; bei den notwendigen Veränderungen in der Agrarpolitik der EU mit den diesbezüglichen Anpassungen bei den Beitrittskandidaten sowie den Kompetenzabgrenzungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in Vorbereitung auf die Erweiterung. Falls für den ab 2007 geltenden EU-Haushalt Reformen der Struktur- und Agrarpolitik durchgesetzt werden können, welche die Entwicklungsfähigkeit der Beitrittskandidaten verbessern, müßten auch die Migrationsszenarien zugrundeliegenden Annahmen geändert werden.

## Die Regelung der Freizügigkeit

Auch nahezu 12 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, wodurch der Weg zur europäischen Wiedervereinigung frei wurde, unterliegen Wanderungsbewegungen aus den Bewerberländern in die EU noch weitgehenden Beschränkungen, wobei die einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Regeln anwenden. Deutschland und Österreich handeln am freizügigsten. Während die anderen EU-Länder im Rahmen der bis zur Vollmitgliedschaft geltenden Europaabkommen Arbeitskräfte und Personen aus den Bewerberländern ebenso behandeln wie die aus Drittstaaten, kommt die auf die Wiedervereinigung Europas ausgerichtete Politik Deutschlands und Österreichs in einer präferentiellen Regelung durch die Einräumung von Kontingenten zum Ausdruck.

Seit Anfang der 90er Jahre wurden in Deutschland Größenordnungen von jährlich 100 000 bis 200 000 polnischen Saisonarbeitern erreicht, zu denen im Jahresdurchschnitt aus der Tschechischen Republik 4000, aus der Slowakei 6000 und aus Ungarn 3500 Saisonarbeiter nach Deutschland kamen. Auch bei den Kontraktarbeitern kam die größte Anzahl aus Polen, weit vor Ungarn, Kroatien, Tschechien, der Slowakei und Slowenien.<sup>3</sup> Mit Einschränkungen zeigen diese Zahlen zweierlei. Erstens war bei polnischen Bürgern der Wunsch, vorübergehend in Deutschland zu arbeiten, weitaus am größten. Zweitens könnten übertrieben verallgemeinernde Vorstellungen über die Neigung zur Arbeitsaufnahme in Deutschland bestehen, die in anderen ostmitteleuropäischen Ländern offensichtlich geringer ist.

Zudem hat der westdeutsche Arbeitsmarkt, auf dem die Lage anders ist als in Ostdeutschland, diese Arbeitskräfte gebraucht. Seine Sogwirkung ist daran zu ersehen, daß auch Freizügigkeit genießende Arbeitnehmer aus EU-Staaten wie Italien, Spanien und Griechenland im westlichen Teil Deutschlands einen Arbeitsplatz fanden. Nach Bayern pendeln ungefähr viermal mehr Personen aus Österreich als aus Tschechien. Seit 1990 sind rund 1,3 Millionen Menschen aus dem östlichen Teil Deutschlands in den westlichen Teil abgewandert, und ungefähr 300 000 ostdeutsche Pendler

erzielen ihr Einkommen in Westdeutschland. Vor allem junge Arbeitnehmer und Auszubildende wandern in den westlichen Teil Deutschlands ab. Besonders betroffen sind ländliche Gebiete und die Grenzregionen mit hoher Arbeitslosigkeit, wo die Bevölkerung in der vergangenen Dekade teilweise drastisch zurückgegangen ist – in einigen Orten bis zu einem Viertel.

Außerdem sind aus Gebieten außerhalb der EU in der letzten Zeit jedes Jahr im Durchschnitt über 800 000 Personen nach Deutschland gekommen, wobei es allerdings nicht nur darum ging, einen angebotenen Arbeitsplatz zu besetzen. Ein Teil dieser Zuwanderer ist deshalb auch auf Sozialhilfe angewiesen. Bei einem knappen Drittel dieser Gesamtzahl war die Zuwanderung gesetzlich begründet, darunter jährlich ungefähr 100 000 Spätaussiedler (1990 wurden noch 600 000 Spätaussiedler aufgenommen). Zu der gesetzlich geregelten Zuwanderung gehören auch die Zugänge von Asylbewerbern, die ebenfalls jahresdurchschnittlich etwa 100 000 Personen umfassen, wobei eine unklare Anzahl in Daueraufenthalte übergeht.

Im Juni 2001 einigte sich der Europäische Rat in Göteborg auf folgenden Beschluß: Die grundsätzliche Übergangsfrist soll fünf Jahre betragen. Jeder Mitgliedstaat der EU kann in diesem Zeitraum jedoch eigene Entscheidungen treffen. Auf Anforderung kann die Frist auf nationaler Ebene um zwei Jahre verlängert werden. Schweden, das sich während seiner Präsidentschaft für den Verzicht auf Sperrfristen eingesetzt hatte, wird seinen Arbeitsmarkt zeitgleich mit der Aufnahme neuer Mitglieder öffnen. Auch andere EU-Länder werden die vorgesehenen fünf Jahre nicht ausschöpfen. Deutschland und Österreich räumen erst nach fünf Jahren Freizügigkeit ein, wobei sie diese Frist auch noch um zwei Jahre verlängern wollen. Als wichtiger Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Positionen bleibt festzuhalten, daß bereits zwei Jahre nach dem Beitritt geprüft werden soll, ob sich die Übergangsfrist verkürzen läßt, wofür dann die einstimmige Entscheidung der EU-Mitglieder erforderlich ist.

Ungarn und Lettland haben dem Ansinnen der EU bereits zugestimmt und damit die Beitrittsverhand-

<sup>3</sup> OECD, Trends in International Migration. Annual Report 1996, Paris: OECD, 1996, S. 106.

lungen über dieses Kapitel abgeschlossen. Ungarn ist selbst Zuwanderungsland, vor allem von ungarischstämmigen Staatsbürgern Rumäniens. Es hat Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und erhebliche demographische Probleme. In zeitlichem Zusammenhang mit dem Abschluß der EU-Verhandlungen über Freizügigkeit verabschiedete das ungarische Parlament am 19. Juni 2001 mit den Stimmen von Regierung und sozialistischer Opposition das »Statusgesetz«, das am 1. Januar 2002 in Kraft treten soll. Danach dürfen Auslandsungarn unter anderem drei Monate im Jahr in Ungarn arbeiten. Das gilt für Angehörige der ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten, die in Rumänien schätzungsweise 1,6 Millionen Personen betragen, in der Slowakei 580 000 und in der serbischen Provinz Vojvodina 350 000. Ungarn, das vor Rumänien Mitglied der EU sein wird, wird sich wegen des schon jetzt fast 60% höheren Bruttoinlandsprodukts pro Kopf an Übergangsfristen gegenüber Rumänien beteiligen wollen. Wenn zum Zeitpunkt des rumänischen EU-Beitritts ungarischstämmige rumänische Staatsbürger noch präferentiell behandelt werden, ist Konflikt vorprogrammiert.<sup>4</sup>

Was in Göteborg beschlossen wurde, wird erst in einigen Jahren wirksam werden. Zwar wurde in Göteborg in Reaktion auf das ablehnende Votum der irischen Bevölkerung zum (nicht sehr gelungenen) Vertrag von Nizza betont, daß der Erweiterungsprozeß unumkehrbar sei. Doch ließen sich verbindliche Beitrittsdaten, wie sie die schwedische Präsidentschaft anstrebte, nicht durchsetzen. Das irische Nein wirft insoweit Probleme für die Erweiterung auf, als im Vertrag von Nizza festgelegt wurde, wieviel Stimmen die neuen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat erhalten. Es ist beabsichtigt, die Beitrittsverhandlungen mit ersten Bewerbern Ende 2002 oder Anfang 2003 abzuschließen. Dieser Zeitpunkt des Abschlusses ist jedoch in Anbetracht beträchtlicher Kontroversen in der EU über die Bedingungen der Erweiterung anzuzweifeln. Sollte das Datum aber tatsächlich eingehalten werden können, dann ist wegen der Ratifizierungsprozesse und einiger Referenden über den ausgehandelten Beitrittsvertrag trotzdem zweifelhaft, ob einige Bewerber an der Wahl zum Europäischen Parlament im Juni 2004 schon als EU-Mitglieder teilnehmen können. Geht man von der EU-Mitgliedschaft im

Jahre 2004 aus, dann bedeutet das in bezug auf Deutschland konkret, daß die Bürger neuer EU-Mitglieder Freizügigkeit erst im Jahre 2011 erhielten, also 21 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und 18 Jahre nach dem Erweiterungsbeschluß des Europäischen Rates von Kopenhagen.

Nicht alle Beitrittskandidaten können damit rechnen, in einigen Jahren in die EU aufgenommen zu werden. Rumänien und Bulgarien gehören nicht zur ersten Beitrittsrunde. Für ihren Beitritt wird von der EU das Jahr 2008 genannt. Den größten Anteil des angenommenen Migrationspotentials der zehn Bewerberländer weist aber gerade Rumänien auf, gefolgt von Polen und Bulgarien. Für die vier anderen ostmitteleuropäischen und die drei baltischen Bewerber wird insgesamt ein geringeres Migrationspotential geschätzt als für Polen allein. Unter der Annahme eines Wirtschaftswachstums aller zehn Bewerberländer von jahresdurchschnittlich ungefähr 3% bis 2010 wird mit einem Migrationspotential von etwa 3,5 Millionen Personen gerechnet, das auf die gesamte EU-15 zukommt. Daran haben einzelne Länder folgende Anteile: Rumänien 1,3 Millionen (37%), Polen 840 000 (24%), Bulgarien 600 000 (17%), Ungarn und Tschechien jeweils ungefähr 180 000 (jeweils 5%), Slowakei und Litauen jeweils 128 000 (jeweils 4%), Lettland 100 000 (3%), Estland 20 000 (1%) und Slowenien ungefähr 10 000.<sup>5</sup> Zieht man die noch nicht bevorstehende EU-Mitgliedschaft Rumäniens und Bulgariens ab, verringert sich das gewöhnlich für alle Bewerberländer gemeinsam geschätzte Migrationspotential um deutlich über die Hälfte, auf ungefähr 1,57 Millionen Personen. Zudem ist nicht abzusehen, wie sich die Lage für Rumänien und Bulgarien im Jahre 2008 gestaltet haben wird.

<sup>4</sup> Siehe dazu auch Sabine Riedel, Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive – Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2001 (S 24/01), S. 30f.

<sup>5</sup> Witold M. Orłowski, Migration after the Eastern Enlargement: Risk Falling with Good Economic Performance, in: Die Union. Vierteljahresschrift für Integrationsfragen (Wien: Europäische Kommission, Vertretung in Österreich), (2000) 4, S. 68.

## Gründe und erwartete Größenordnung von Migration

Für die bisherige Zuwanderung nach Deutschland spielen neben Einkommensunterschieden demographische Gründe eine Rolle (Push-Faktoren der Migrationsforschung). Das wird für die Zuwanderung aus außereuropäischen Regionen weiterhin so bleiben. Noch offen ist, welche Maßstäbe und Mittel der Regulierung aus Nicht-EU-Staaten künftig gelten sollen. Ein Merkmal der demographisch verursachten Zuwanderung ist das geringe Qualifikationsniveau. Die qualifizierten Migranten aus diesen Regionen bevorzugen den angelsächsischen Raum. Auch die Türkei weist Zuwachsraten und eine Altersstruktur der Bevölkerung auf, wie sie für Entwicklungsländer typisch sind. Bestünde hier Freizügigkeit, würden viele junge Menschen mit schlechter Ausbildung zuwandern.<sup>6</sup> Dagegen weisen Ungarn, Tschechien, Slowenien und die Slowakei dieselben demographischen Merkmale auf wie ihre westeuropäischen Nachbarn. Diese Nachbarstaaten bieten also kein demographisch veranlaßtes Zuwanderungspotential. Selbst die demographischen Merkmale Polens, wo es noch bis Anfang der 80er Jahre geburtenstarke Jahrgänge gab, entsprechen eher dem EU-Durchschnitt als denen weniger entwickelter Länder. Jährlich nimmt die Bevölkerung um folgende Prozentsätze zu: Mexiko 2,2; Türkei 1,7; Deutschland 0,2 (durch Zuzüge); Polen 0,1. Der Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren beträgt für Mexiko 34,9; die Türkei 31,2; Polen 21,5 und Deutschland 15,9.<sup>7</sup>

Schätzungen des Migrationspotentials stellen weitgehend auf bestehende und zu erwartende Einkommensunterschiede zu den Zielländern ab. Für das Gebiet der EU-15 zuzüglich der zehn Beitrittskandidaten in Ostmittel- und Südosteuropa sowie Zypern und Malta ergeben sich zur Zeit folgende Einkommensunterschiede.<sup>8</sup> Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf beträgt auf der Grundlage von Kaufkraftparitäten in Prozent des Durchschnitts dieser 27 Länder: Däne-

mark 135; Niederlande und Österreich 128; Deutschland 123; Finnland, Schweden, UK, Frankreich und Italien ungefähr 116; Spanien und Zypern 94; Portugal 88; Slowenien 81; Griechenland 78; Tschechien 72; Ungarn und Slowakei ungefähr 60; Estland und Polen 46; Litauen 40; Rumänien und Lettland 36, Bulgarien 29. Betrachtet man die allgemeine Lebenssituation, so unterscheiden sich Ostmittel- und Südosteuropa. Die Zukunftserwartungen sind im Bewerberland Rumänien und in Bosnien, Serbien und Albanien so schlecht, daß dauerhafte Abwanderung – also ohne zeitlich befristete Arbeitsaufnahme – in die Einwandererländer in Übersee stattfindet bzw. erwogen wird.

Faßt man die EU-15 einerseits und die ostmitteleuropäischen Beitrittsländer andererseits zu Vergleichszwecken in jeweils einer Gruppe zusammen, dann besteht das höchste Einkommensgefälle zwischen Polen und Deutschland, während Österreich von bessergestellten Bewerberländern umgeben ist. Mit 65% des derzeitigen EU-Durchschnitts erreichen die Einkommen im östlichen Teil Deutschlands das Niveau der weniger entwickelten Regionen Süditaliens und Spaniens, liegen aber immerhin um ungefähr 70% über dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf Polens. Polen ist das Beitrittsland der ersten Runde mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen und dem größten angenommenen Migrationspotential. Wenn der Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung gesichert wäre, ergäbe sich folgende Situation. Es soll angenommen werden, daß die Volkswirtschaft Polens pro Jahr um 2,5% rascher wächst als die deutsche, wofür bereits die Ergebnisse der letzten Jahre sprechen. Obwohl das polnische Wirtschaftswachstum aufgrund der starken Außenhandelsverflechtung mit der EU und besonders mit dem Hauptwirtschaftspartner Deutschland stark vom dortigen Konjunkturverlauf beeinflusst wird, kann es nachhaltig um 2%–2,5% über dem deutschen Wirtschaftswachstum liegen. Für den Fortbestand der Wachstumsschere spricht auch, daß niedrigeres Wachstum in Deutschland eine Folge der gemeinsamen EU-Währung sein wird.<sup>9</sup> Nach derartigen Annahmen würden 2004 ungefähr 40% des gesamt-

<sup>6</sup> Analphabetenquote der Türkei 17,7%; *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch für das Ausland 1999, Wiesbaden 2000, S. 304.

<sup>7</sup> OECD in Figures, Paris 1999, S. 6, 7.

<sup>8</sup> Christian Weise, EU-Osterweiterung finanzierbar, Reformdruck wächst; in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW* (Hg.), Wochenbericht, (6.9.2001) 36, S. 559.

<sup>9</sup> Siehe dazu etwa die Äußerungen von Hans-Werner Sinn in: *Die Zeit* (2..8.2001) 32, S. 17.

deutschen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf erreicht, 2015 55% und 2025 ungefähr 70%. Polen hätte ab 2015 das Niveau Portugals zum Zeitpunkt seines EG-Beitritts 1986 erreicht und 2025 das Niveau Spaniens zum Zeitpunkt seines EG-Beitritts, der ebenfalls 1986 erfolgte.

Bei den Annahmen über die zu erwartenden Größenordnungen von Zuwanderung, die aufgrund dieser Einkommensunterschiede getroffen werden, verbleibt ein hoher Grad von Ungewißheit, wie er sozialwissenschaftlichen Prognosen immanent ist. Demzufolge kann der deutschen Bevölkerung kein zutreffendes Bild vermittelt werden. Großen Einfluß auf die politische Willensbildung dürfte eine Untersuchung im Auftrag der EU-Kommission gehabt haben.<sup>10</sup> Ihr Ergebnis: Nach Einräumung der Freizügigkeit wandern pro Jahr aus den zehn Bewerberländern in die gesamte EU anfänglich 355 000 Personen und nach Ablauf eines Jahrzehnts 150 000 Personen zu. Für die Migration aus Polen, dem Land mit dem größten Potential der ersten EU-Erweiterung, würde sich folgende Lage ergeben. Sollte volle Freizügigkeit ab 2002 eingeräumt werden, was ja ohnehin unzutreffend geworden ist, hätte die Zuwanderung aus Polen dann im Jahre 2015 einen Bestand von 800 000 Personen und 860 000 im Jahre 2020 erreicht. Aus allen 10 Bewerberländern sollen sich dann 1,2 Millionen Personen in Deutschland aufhalten. Diese Zahlen können natürlich nicht so aufgeteilt werden, daß daraus zu ersehen ist, wie viele der Aufenthalte auf befristete oder dauerhafte Arbeitsaufnahme bzw. Einwanderung entfallen.

Da keine demographisch bedingten Migrationsgründe vorliegen, ist in Ostmitteleuropa das Interesse an zeitlich befristeter Arbeitsaufnahme größer als an dauerhafter Niederlassung. Möglicherweise bestehen auch übertriebene Vorstellungen über die Migrationsneigung, die ja nicht nur mit Einkommensabständen zu erfassen ist. Vorausgesetzt, es käme zu der oben genannten Zuwanderung und die Menschen blieben dauerhaft in Deutschland, dann wäre die Anzahl von 1,2 Millionen Personen aus den zehn Bewerberländern im Jahre 2020 bedeutend geringer als die türkische Wohnbevölkerung in Deutschland, die gegenwärtig 2,1 Millionen beträgt und 2020 durch Geburten und Familiennachzug bedeutend höher sein dürfte. Eurostat nimmt zudem für die nächste Dekade ein auf die

<sup>10</sup> Europäische Kommission. Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Studie über die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Beschäftigung und die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten, Final Report, Teil 1, Brüssel, Mai 2000.

gesamte EU gerichtetes Zuwandererpotential von 6 Millionen Menschen an.<sup>11</sup> Nach dieser Erwartung käme der weitaus größte Teil der Zuwanderer nicht aus den neuen EU-Mitgliedstaaten, sondern aus Gebieten außerhalb der EU.

Die vorstehenden Überlegungen müssen durch Besonderheiten ergänzt werden, die nicht für alle Bewerber zutreffen. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß besonders in Ungarn, aber auch in Tschechien und Slowenien die demographische Struktur und der Mangel an qualifizierten Fachkräften der Lage in Deutschland gleichen. Eine Abwanderung von Fachkräften nach Deutschland könnte für diese Länder nachteilig sein. Dem wird erstens durch ausländische Direktinvestitionen entgegengewirkt, die zur Beschäftigung deutscher Fachkräfte in Ostmitteleuropa führen. Gegenwärtig arbeiten mehr deutsche Staatsbürger in Ungarn und Tschechien als umgekehrt. Zweitens entspricht es der allgemeinen Erfahrung, daß die Einkommensdifferenzen in weniger entwickelten Ländern größer sind als in hochentwickelten Ländern, was im Verhältnis Ostmitteleuropas zur EU zutrifft. Deshalb liegen ostmitteleuropäische Einkommen in einigen hochproduktiven Dienstleistungsbereichen auf westeuropäischem Niveau und veranlassen nicht zu dauerhafter Abwanderung wie zum Beispiel aus Ländern der dritten Welt. Drittens ist die Neigung zur Qualifikation auch heute noch hoch.<sup>12</sup>

In Polen ist das niedrige Bruttoinlandsprodukt Ausdruck von Entwicklungsproblemen. 19% aller Erwerbstätigen befinden sich in der von Klein- und Kleinstbetrieben dominierten Landwirtschaft. Diese dient als Puffer gegen höhere offene Arbeitslosigkeit; jedoch um den Preis niedriger Produktivität. Erfolgt ein Strukturwandel zu größeren Betriebseinheiten, werden Arbeitskräfte freigesetzt. Dann hängt es von der wirtschaftlichen Entwicklung in Polen ab, inwieweit diese Arbeitskräfte in anderen Bereichen neue Tätigkeiten finden (auch als Nebenerwerb), oder aus Gründen der Existenzsicherung außerhalb der nationalen Grenzen Beschäftigung suchen müssen und damit die polnische Volkswirtschaft entlasten.

<sup>11</sup> Karl Pichelmann, Migration und Arbeitsmarkterweiterung in einem gemeinsamen Haus Europa?, in: Die Union. Vierteljahrszeitschrift für Integrationsfragen (Wien), (2000) 4, S. 10.

<sup>12</sup> Aufgrund der Greencard-Initiative der Bundesregierung bewarben sich 1300 ungarische Experten, was im Vergleich zur jährlichen Graduierung von 4000 IT-Fachkräften relativ niedrig ist; János Gács, Wage Convergence before and after EU Accession, in: Österreichische Nationalbank (Hg.), Focus on Transition, (2001) 1, S. 134.

Allerdings befinden sich die agrarisch überbevölkerten Gebiete überwiegend in Südpolen, während in den westlichen, Deutschland nähergelegenen Gebieten traditionell größere bäuerliche sowie agrarische Großbetriebe überwiegen. Von Wanderungsbewegungen aus den Gebieten agrarischer Überbevölkerung wären deshalb auch Tschechien und Ungarn betroffen.

Das Migrationspotential Polens umfaßt also auch Menschen mit geringer Qualifikation. Im allgemeinen ist es jedoch um Bildung und Ausbildung in den ostmitteleuropäischen Ländern besser bestellt als in manchen EU-Ländern. Eine ungarische Untersuchung kam zu dem Ergebnis, daß sich die potentiellen ungarischen Migranten signifikant vom Rest der Bevölkerung unterscheiden. Sie sind zu einem großen Prozentsatz männlich, relativ jung und hochqualifiziert. Zielländer für temporäre Migration sind in erster Linie Deutschland und Österreich, für Emigration vor allem die USA.<sup>13</sup>

Grundlegend verschieden ist die Lage der in der politischen Debatte in der EU bislang wenig berücksichtigten Sinti und Roma. Aufgrund ihrer nicht genau festzuhaltenden, aber in die Millionen reichenden Anzahl sind sie ein Problem, das sich nicht nur für die einzelnen Beitrittskandidaten stellt, sondern auch auf europäischer Ebene. Folge der Transformation zur Marktwirtschaft ist ihre verstärkte soziale Desintegration mit hoher Arbeitslosigkeit sowie abnehmendem Bildungs- und Ausbildungsniveau. Schwerpunkt der ersten EU-Erweiterungsrunde ist Ungarn, wo sie auf 700 000 Personen geschätzt werden. Davon sind ein Drittel Analphabeten, nur 50% beenden die Hauptschule. Alle leben zumeist unter dem Existenzminimum. Deshalb ist nach dem EU-Beitritt eine Massenwanderung der Roma in die höher entwickelten EU-Länder möglich, an der auch vorübergehende Sperrfristen im Grundsätzlichen nichts ändern.

<sup>13</sup> Endre Sitz, Migration Potential in Contemporary Hungary, zitiert nach: Michael Landesmann, Migration und Arbeitsmarkteffekte der EU-Erweiterung, in: Die Union. Vierteljahresschrift für Integrationsfragen, (2000) 3, S. 29.

## Zuwanderungsdebatte und Übergangsfristen

Wanderungsbewegungen werden auch durch die Nachfrage nach Arbeitskräften ausgelöst (Pull-Faktoren der Migrationsforschung), wie das etwa ab Ende der 50er Jahre/Anfang der 60er Jahre für die alte Bundesrepublik in großem Maßstab zutraf und vor allem zur Zuwanderung aus Italien und anschließend aus der Türkei führte. Gegenwärtig ist der deutsche Arbeitsmarkt durch hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Mangel an Fachkräften gekennzeichnet. Weil der wirkliche Bedarf und das diesen beeinflussende Ausmaß an Qualifizierung und Produktivitätssteigerung nicht vorhersehbar sind, werden von einzelnen Interessengruppen ganz unterschiedliche Zahlen genannt.<sup>14</sup> Trotz der Differenzen zwischen den politischen Parteien über das erforderliche Ausmaß an Zuwanderung besteht jedoch mehrheitlich Einigkeit darüber, daß künftig vor allem Hochqualifizierte nach Deutschland kommen sollten.

Die hohe Zuwanderung der vergangenen Jahre hat zu einem Bestand von über 7 Millionen ausländischer Wohnbevölkerung geführt, bei dem geringe berufliche Qualifikation überwiegt. Nahezu die Hälfte der ausländischen Erwerbsbevölkerung hat keinen Berufsabschluß, gegenüber 11% der deutschen Erwerbsbevölkerung.<sup>15</sup> Ein Großteil der ausländischen Arbeitnehmer gehört deshalb zu den Verlierern des sich vollziehenden Strukturwandels. Um einfache Tätigkeiten konkurrieren die in Deutschland lebenden Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten mit den entsprechenden Segmenten der deutschen Arbeitsbevölkerung einschließlich weniger qualifizierter Spätaussiedler und der Arbeitnehmer aus den derzeitigen EU-Mitgliedstaaten. In diesem Bereich würde die Arbeitslosigkeit steigen und hätte Auswirkungen auf das Sozialgefüge in Deutschland, wenn Menschen aus

neuen EU-Mitgliedsländern in Deutschland Arbeitsangebote mit geringer Qualifikation suchen. Österreich, das seinen Arbeitsmarkt in den Jahren 1989–1991 für ausländische Arbeitnehmer öffnete, machte dabei folgende Erfahrung: Ältere ausländische Arbeitskräfte, aber teilweise auch gering qualifizierte Inländer wurden in die Arbeitslosigkeit gedrängt.<sup>16</sup>

Sieht man von dem Sonderfall der Roma ab, sind Alters- und Qualifikationsmerkmale der erwarteten Zuwanderer aus neuen EU-Mitgliedsländern überwiegend besser als bei den bisherigen Zuwanderungsgruppen, so daß solche Zuwanderer eher vom Arbeitsmarkt aufgenommen werden können. Während sich die meisten Befürchtungen auf die Arbeitsmarktsituation richten, wird der Bezug von Sozialleistungen übersehen. Aufgrund von Befragungen ist vor allem mit einem Zustrom jüngerer, qualifizierter Personen zu rechnen, die Arbeitsaufenthalte von ein bis drei Jahren anstreben und überwiegend ohne Familienangehörige kommen wollen.<sup>17</sup> Diese potentiellen Zuzüge aus neuen EU-Mitgliedstaaten gehören kaum zu der sozialrechtlich motivierten Zuwanderung, welche die öffentlichen Haushalte übermäßig belastet und die Zuwanderer zum Daueraufenthalt neigen läßt. Wenn man Bürgern, die innerhalb der EU – auch der erweiterten EU – umziehen, für eine Übergangszeit lediglich beitragsfinanzierte Sozialleistungen zubilligt, verlöre der Bezug von Sozialleistungen als maßgebliches Zuwanderungsmotiv an Bedeutung. Erst nach dem Ende der Übergangszeit würde das volle Sozialrecht des Ziellandes gelten. Für Pendler und diejenigen Personen aus neuen EU-Mitgliedsländern, die befristet einen Arbeitsplatz anstreben, würde eine derartige Lösung kein Problem darstellen.

Im Gegensatz zur abwehrenden Haltung gegenüber Arbeitnehmer-Freizügigkeit für neue EU-Mitglieder

<sup>14</sup> Einen Mittelwert stellt der Nettozuwanderungsbedarf von ungefähr 400 000 Personen dar, der notwendig sein soll, um die deutsche Erwerbsbevölkerung stabil zu halten. Siehe dazu: Manfred Wöhlcke, Transnationale Migration – Multilateraler Harmonisierungs- und Regelungsbedarf, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2001 (S 2/01), S. 10.

<sup>15</sup> Siehe z.B. Die Integration junger Ausländer in das deutsche Bildungssystem kommt kaum noch voran, in: *DIW*, Wochenbericht, (20.7.2000) 29, S. 466–476.

<sup>16</sup> Ewald Walterskirchen, EU-Erweiterung: Zwischen Hoffnung und Ängsten, in: *Die Union*, (2000) 3, S. 79; siehe auch: Jarko Fidrmuc/Thomas Nowotny, The Effects of the EU's Eastern European Enlargement on Austria, in: *Österreichische Nationalbank*, Focus on Transition, (2000) 1, S. 121f.

<sup>17</sup> Befragungsergebnisse bei Heinz Fassmann, Erweiterung und Niederlassungsfreiheit: Droht eine neue Massenmigration?, in: *Die Union* Vierteljahresschrift für Integrationsfragen, (2000) 3, S. 66f.

steht die Debatte über die Notwendigkeit von Zuwanderung, wobei sich die Größenordnung lediglich an Bedarfsschätzungen und nicht einmal an konkreten Arbeitsverträgen ausrichten soll.<sup>18</sup> Zuwanderung wird nicht nur von Arbeitgeberseite für erforderlich gehalten, sondern auch von den Gewerkschaften unterstützt, die ja ursprünglich für die neuen EU-Mitglieder Übergangsfristen bei der Arbeitnehmer-Freizügigkeit von mindestens zehn Jahren gefordert hatten. Wehrt man die Zuwanderung aus künftigen EU-Mitgliedsländern für längere Zeit ab, dann müßte sie aus Gebieten außerhalb der EU kommen. Es fragt sich allerdings, inwieweit überhaupt Zuwanderung aus Staaten außerhalb der EU gebraucht würde, wenn neue EU-Mitglieder das vertragsgemäße Recht auf Freizügigkeit erhielten. Bereitschaft und Fähigkeit zur Integration sind bei Zuwanderern aus diesem Teil Europas relativ groß, weil die Mentalität ähnlich ist und zahlreiche kulturelle und historische Berührungspunkte bestehen. In zweisprachigen Gymnasien und an der Europa-Universität Viadrina bereiten sich junge Menschen auf eine Tätigkeit in Deutschland vor.

In Grenzregionen mit größeren Einkommensunterschieden zum Zielland können Tages- und Wochenpendler ihre Arbeit zu niedrigen Preisen anbieten und damit Lohndruck ausüben. Derartige Arbeitsplatzkonkurrenz aufgrund komparativer Kostenvorteile läßt sich durch die Nichtgewährung von Freizügigkeit nicht ausschalten. Denn die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionen und Dienstleistungen vor allem aus dem Großraum Berlin jenseits der deutsch-polnischen Grenze vollzieht sich ohnehin, und damit gehen dem heimischen Markt Aufträge verloren. Derselbe Vorgang läßt sich auch in den bayrischen und österreichischen Grenzregionen beobachten. Bei nicht auslagerbaren Tätigkeiten, zum Beispiel im Baugewerbe, wird das Problem des Lohndrucks für die Öffentlichkeit eher sichtbar. Doch ließen sich durch Vergabegesetze die Projekte öffentlicher Auftraggeber an die jeweils am Ort geltenden Tarifverträge binden. Wettbewerbsvorteile ausländischer Anbieter bei der Entlohnung, die zu vergleichsweise geringeren Einkommen bei den niedrigen Lohngruppen führen, können durch die Tarifierstreckung des Arbeitnehmerentsendegesetzes ausgeglichen werden. Sperrfristen werden überflüssig, wenn Maßnahmen gegen Beschäf-

tigungsverhältnisse außerhalb des arbeitsrechtlichen Regelwerks ergriffen werden.

Über arbeitsrechtliche und kontrollierende Maßnahmen hinaus besteht in den Grenzregionen eine besondere Entwicklungsaufgabe von nationalem und europäischem Rang. Grenznahe Räume waren zumeist arme Räume, weil Grenzen trennten. Im östlichen Teil Deutschlands bestehen zusätzlich beträchtliche Einkommensunterschiede zu den Nachbarn. Wenn Grenzen aufgehoben werden, müssen die grenznahen Räume auf beiden Seiten allseitig entwickelt werden. Gegenwärtig haben diese Regionen keine Anziehungskraft. In Deutschland und Österreich wandern die Menschen im Gegenteil aus Grenzgebieten zu den Beitrittskandidaten in die nationalen Ballungsgebiete ab, wobei die ostdeutschen Ballungszentren in bezug auf Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzangebot weit abgeschlagen hinter den westdeutschen liegen und weiter zurückfallen werden. Es wäre eine besondere, nicht mit anderen Förderprogrammen zu vergleichende Aufgabe der EU, hier die europäische Integration im Kleinen zu gestalten. Das Grenzregionen-Programm der EU reicht dafür nicht aus.<sup>19</sup> Also sollte die Politik darauf gerichtet sein, daß die Grenzregionen Anziehungskraft gewinnen.

<sup>18</sup> Auf diese »paradoxe Situation« hat beispielsweise Bundesminister a.D. Helmut Haussmann hingewiesen: Der große Ansturm von Billigarbeitern bleibt aus, in: Handelsblatt, 20.8.2001, S. 8.

<sup>19</sup> Für die 23 Grenzgebiete in fünf EU-Staaten sieht der Aktionsplan der EU 195 Mio. Euro vor: »Das ist lächerlich gering« (Bayerns Ministerpräsident E. Stoiber in: Der Spiegel, 13.8.2001, S. 65). Erweiterungskommissar Verheugen sieht allerdings keine Möglichkeit für die EU, diese Situation zu verbessern; siehe: FAZ Lecture 2001, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.10.2001.



## Analogien zur Süderweiterung der EU

Die Annahmen über Wanderungsbewegungen stützen sich vor allem auf die Einkommensunterschiede zwischen Alt-EU und Beitrittskandidaten. Weil Irland und die Länder der Südgruppierung der damaligen EG mit zum Teil großen Entwicklungsabständen beigetreten sind, können Erfahrungen jener Erweiterungsrunde auf die bevorstehende Erweiterung um Staaten im östlichen Teil Europas übertragen werden. Durch beachtliche Transfers wurde die wirtschaftliche Entwicklung der Empfängerländer unterstützt, die Einkommensdisparitäten vermindert und die Menschen davon abgehalten, in größerer Anzahl in die reicheren Regionen der EG abzuwandern. Irland, Portugal und Spanien sind Beispiele erfolgreicher Modernisierung durch hohe EU-Zuwendungen, die der Entwicklung der Infrastruktur, der Qualifizierung der Arbeitskräfte und der Schaffung steuerlich attraktiver Investitionsbedingungen zugute gekommen sind. Mit EU-Mitteln wurden 45% der Investitionen des öffentlichen Sektors in Portugal und Griechenland sowie ungefähr 25% dieser Investitionen im Spanien finanziert. Im Rahmen der Agenda 2000 erhält Spanien mehr als 100 Milliarden D-Mark aus Struktur- und Kohäsionsfonds.<sup>20</sup> Die Einbeziehung in einen größeren Markt sowie die Angleichung der Rechtssysteme, Verwaltungen und des Finanzsektors durch die EU-Mitgliedschaft stimulieren zudem ausländische Direktinvestitionen, die ebenfalls einen Beitrag zu Strukturwandel und Wachstum leisten.

Von Land zu Land sind die Einflüsse der EU-Leistungen und der ausländischen Direktinvestitionen auf die Konvergenz der Einkommen an den EU-Durchschnitt allerdings unterschiedlich gewesen. In Irland spielten die hohen Investitionen US-amerikanischer Firmen eine Rolle, die ohne die irische EU-Mitgliedschaft nicht erfolgt wären. Im Jahre des EG-Beitritts (1973), erreichte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Irland 60% des EG-Durchschnitts, 1999 112%. Spanien wies zum Zeitpunkt seines EG-Beitritts, 1986, ein BIP pro Kopf von 71% des Durchschnitts auf, 1999 von 82%.

<sup>20</sup> Europäische Kommission. *Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten* (Hg.), Studie über die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Beschäftigung und die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten, Teil 2, Strategie-Report, Brüssel, Mai 2000, S. 54f.

Bei Portugal betrug das BIP pro Kopf 1986, ebenfalls im Jahr seines EG-Beitritts, nur 54% des Durchschnitts, 1999 75%.<sup>21</sup> In ungefähr gleich hohem Tempo verlief der Konvergenzprozeß bei Irland und Portugal, weniger dynamisch im Falle Spaniens, und Griechenland erzielte trotz hoher EU-Transfers kaum Fortschritte.

Es sei noch einmal erwähnt, daß in der Landwirtschaft Polens, im Unterschied zu den anderen Beitrittskandidaten der ersten Erweiterungsrunde, noch ein beachtlicher Teil der gesamten Erwerbstätigen beschäftigt ist. Drei Jahre vor dem EG-Beitritt (1983) war der Erwerbstätigenanteil der spanischen Landwirtschaft genau so hoch wie heute in Polen, und die Verteilung der landwirtschaftlichen Betriebsgrößen war ähnlich. Bei der EG-Aufnahme Griechenlands 1981, Irlands 1973 und Portugals 1986 war der Anteil der landwirtschaftlich Erwerbstätigen mit über 30% bei Griechenland und ungefähr 25% bei Irland und Portugal sogar deutlich höher als heute in Polen.<sup>22</sup> Die Landwirtschaft Polens, in der der Erwerbstätigenanteil vermindert werden muß, teilt im allgemeinen die Charakteristika dieser Ländergruppe mit einer Zeitverschiebung von ungefähr 20 Jahren. Hätte Polen zum Zeitpunkt der Süderweiterung, also je nach Beitritt vor 15 bis 24 Jahren, der damaligen EG mit ihren bis jetzt geltenden Finanztransfers und der massiven Subventionierung der Landwirtschaft beitreten können, wären in seiner Landwirtschaft heute sehr viel weniger Arbeitskräfte beschäftigt. Polen könnte bei baldiger EU-Mitgliedschaft, gleicher Behandlung wie die erwähnte Ländergruppe und Fortsetzung des über dem EU-Durchschnitt liegenden Wachstums um 2015 den derzeitigen landwirtschaftlichen Erwerbstätigenanteil Portugals von 15% erreicht haben.

Im Jahre 1992, als für Griechenland, Portugal und Spanien volle Freizügigkeit bestand, betrug das BIP pro Kopf Griechenlands 62%, Portugals 65% und Spaniens 77% des EU-Durchschnitts. Zu dem Zeitpunkt gab es aus diesen Ländern nur geringe Arbeitskräftewanderungen in die reicheren EU-Länder. Wenn das

<sup>21</sup> Nationale Statistische Jahrbücher.

<sup>22</sup> Europäische Kommission. *Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen* (Hg.), *Die EU-Wirtschaft: Jahresbilanz 1999*, Brüssel (Europäische Wirtschaft, Nr. 69), S. 286f.

BIP pro Kopf ungefähr 60% bis 70% des EU-Durchschnitts erreicht, sind die Differenzen offenbar nicht mehr so bedeutend, daß sie nennenswerte Migrationsströme induzieren könnten. Würden die ostmitteleuropäischen Länder 2004 in die EU aufgenommen, hätte Tschechien ein BIP pro Kopf von ungefähr 71% des EU-Durchschnitts erreicht, Ungarn von 60%, Slowenien von 82%, die Slowakei von 55% und Polen von 46%.<sup>23</sup> Geht man vom Migrationsmotiv Einkommensdifferenz aus und orientiert sich an den Erfahrungen aus der Süderweiterung, wäre aus Slowenien und aus Tschechien mit einer Zuwanderung zu rechnen, die deutlich unter dem angenommenen Gesamtmigrationspotential von 180 000 Personen liegt. Auch für Ungarn läge das Potential unter den geschätzten 180 000 Personen, wobei allerdings die möglicherweise höhere, aus negativen Zukunftserwartungen resultierende Migrationsneigung der Roma unberücksichtigt geblieben ist.

Sollte die polnische Volkswirtschaft pro Jahr um ungefähr 2,5% rascher wachsen als die deutsche, dann wären 2020 ungefähr 62% und 2025 70% des gesamtdeutschen BIP pro Kopf erreicht. Also hätte sich der Einkommensabstand erst in 20 Jahren auf eine Größe verringert, bei der unter der oben genannten Annahme nur noch ein geringes Migrationspotential besteht. Demzufolge sind Übergangsfristen Zeitkauf, aber keine Lösung. Der Einkommensabstand zum östlichen Teil Deutschlands dürfte sich schon viele Jahre früher verringert haben. Der Anreiz zur Arbeitsaufnahme bzw. Einpendelung ginge insofern eher zurück als für die westdeutschen Ballungsgebiete.

Seit Jahren liegt Ostmitteleuropa gemeinsam mit den weniger entwickelten EU-Ländern (mit Ausnahme Griechenlands) beim Wirtschaftswachstum über dem EU-Durchschnitt. Treten die Länder Ostmitteleuropas gemeinsam der EU bei, wird sich dieser Entwicklungsweg fortsetzen. Die Folge wären weitere ausländische Direktinvestitionen, die in technologie- und wissensintensiven Bereichen einheimische Fachleute beschäftigen und so dem gefürchteten »brain drain« entgegenwirken. Die Siemens AG beispielsweise beschäftigt in ihren ostmitteleuropäischen Tochtergesellschaften an die 1000 Softwareingenieure. Wichtig ist, wie die Bevölkerung in den Bewerberländern die Bedingungen der EU-Mitgliedschaft und die damit verbundenen Entwicklungsperspektiven ihres Landes einschätzt. Einer positiven Antizipation genügt die vorübergehende

Arbeitsaufnahme in anderen EU-Ländern, eine negative Antizipation schafft Auswanderungsdruck.

Was die Finanzierung der Osterweiterung betrifft, hat die EU immer wieder betont, daß die dafür in der Agenda 2000 bis zum Jahre 2006 bereitgestellten Mittel ausreichend seien. Von wissenschaftlicher Seite wird das anders gesehen. Auf dem Hintergrund der bestehenden Probleme sieht es mit den finanziellen Aufwendungen für die Bewerber nicht gut aus.<sup>24</sup> Zum Beispiel erhielt Polen mit seinen besonderen Schwierigkeiten, sollte es vor 2006 EU-Mitglied sein, in den Jahren 2005 und 2006 einen Pro-Kopf-Betrag an Strukturmitteln, der sich auf allerhöchstens 50% des Betrages für Griechenland und Portugal beläuft. Sein BIP pro Kopf würde sich zu diesem Zeitpunkt auf ungefähr 50% des portugiesischen Betrages beziffern. Die Strukturhilfe pro Kopf wäre für Portugal also viermal höher als für Polen. Angesichts ihres Entwicklungsrückstandes fällt die Ungleichbehandlung der Landwirtschaft besonders auf. Aus Mitteln der Gemeinsamen Agrarpolitik würde Polen pro ha nicht einmal 40% des für Deutschland vorgesehenen Betrages zugewiesen.<sup>25</sup> Es ist noch nicht zu erkennen, daß diese Ungleichbehandlung zugunsten europäischer Solidarität beseitigt wird, wenn die Planungen für die Agenda 2007, die beim Gipfeltreffen des Europäischen Rates 2006 angenommen werden sollen, von der Europäischen Kommission präsentiert werden. Für die deutsche Position ergibt sich daraus die Zielsetzung, in der EU eine Mehrheit für die Gleichbehandlung der neuen Mitglieder in der Agrar- und Strukturpolitik zu finden – durch Verzicht der gegenwärtigen Empfänger auf einen Teil ihrer Förderung nach der Erweiterung, weil ihr Entwicklungsniveau höher ist.

<sup>24</sup> Die Kritik begann bereits mit der Vorlage der Agenda 2000 im Jahre 1997; siehe z.B. Werner Weidenfeld, *Europas neues Gesicht*, in: *Internationale Politik*, 52 (November 1997) 11, S. 1–6.

<sup>25</sup> Vgl. Die Berechnungen von Dariusz K. Rosati, *Economic Disparities in Central and Eastern Europe and the Impact of EU-Enlargement*, unveröffentlichtes Manuskript, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1999 (Münchner Gespräche über Osteuropa, Nr. 22), S. 49–51.

<sup>23</sup> Michael Landesmann, *Migration und Arbeitsmarkteffekte der EU-Erweiterung* [wie Fn. 13], S. 22f.

## Folgerungen aus dem Göteborger Beschluß

Welche Reformen der Agrar- und Strukturpolitik für die Agenda 2007 politisch durchgesetzt werden können, ist wegen der verschiedenartigen Interessen der EU-15 schwer abzuschätzen. Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit für Personen beeinflussen sowohl die Beitrittskandidaten als auch das Geben und Nehmen in der EU. Spanien bestreift ursprünglich die Sensibilität der Freizügigkeit, weil andere EU-Mitglieder ständige Transfers nicht mehr als sensibel für Spanien erachteten. Das spanische Junktim ist zwar beim Göteborger Gipfeltreffen zur Seite gelegt worden, aber es wird weiterwirken.

Bei den Beitrittskandidaten hat man sich die europäische Wiedervereinigung sicher anders vorgestellt. Sie mußten bereits mitansehen, wie Spanien durch das Veto, das ihm auf dem Gipfeltreffen von Nizza zugestanden wurde, auch in der Agenda 2007 erhebliche Teile der Strukturmittel auf sich ziehen kann. Die Gewährung des europäischen Grundrechts auf Freizügigkeit zwei Jahrzehnte nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ist keine Großtat. Auf diese Weise wird sich die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft in den Bewerberländern verringern. Aufgrund der Neugewichtung der Stimmrechte im EU-Ministerrat durch die Beschlüsse von Nizza sind die Stimmen der Beitrittskandidaten für die Wahrung deutscher Interessen wichtig. Doch besteht die Gefahr, daß an die Stelle einer Partnerschaft Skepsis oder gar Mißtrauen tritt. Von dem Beschluß von Göteborg ist besonders das deutsch-polnische Verhältnis betroffen. Deutschland war früh als Anwalt des polnischen EU-Beitritts aufgetreten. Kernpunkt des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages vom 17. Juni 1991 ist die deutsche Unterstützung für die schnelle polnische EU-Integration. Interpretiert man das polnische Wahlergebnis<sup>26</sup> richtig, sollte keine EU-Erweiterung ohne wirkliche Integration der neuen Mitglieder angestrebt werden.

Zugangsbeschränkungen werfen auch ganz praktische Fragen in ihrer Handhabung auf. Sie widersprechen der generellen Liberalisierung der Wirt-

schaftsbeziehungen im einheitlichen Binnenmarkt der EU und erschweren die dazu notwendigen Grenzkontrollen zunehmend. Kontrollen haben nicht verhindern können, daß viele Menschen aus Drittländern illegal in der EU leben. Für Deutschland reichen die Schätzungen von 150 000 bis eine Million illegaler Aufenthalte.<sup>27</sup> Da jeder Mitgliedstaat der EU während der Übergangszeit eigene Entscheidungen treffen wird, ließen sich die unterschiedlichen nationalen Bestimmungen nur durchsetzen, wenn die Arbeitsmärkte in der EU nicht integriert wären. Man darf gespannt sein, wie die Verwaltungen diese Aufgabe bewältigen. Mit dem Kompromiß von Göteborg könnte eine Brücke geschlagen werden. Zwei Jahre nach dem Beitritt, also günstigenfalls 2006, kann geprüft werden, ob die Übergangsfrist verkürzt werden kann. In der verbleibenden Zeit könnten mögliche Staueffekte durch großzügige Kontingente für Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern (wie bereits vom ungarischen und vom polnischen Ministerpräsidenten gewünscht) und die Privilegierung der Beitrittskandidaten bei einer Neuzuwanderung abgebaut werden.

<sup>26</sup> Zu den polnischen Parlamentswahlen vom 23.9.2001 siehe Kai-Olaf Lang, Machtwechsel in Polen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2001 (SWP-Aktuell 20/01).

<sup>27</sup> Barbara Dietz/Alexander Protsenko/Volkhart Vincentz, Direktinvestitionen in Osteuropa und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland, München: Osteuropa-Institut, Februar 2001 (Working Papers, Nr. 229), S. 38.