



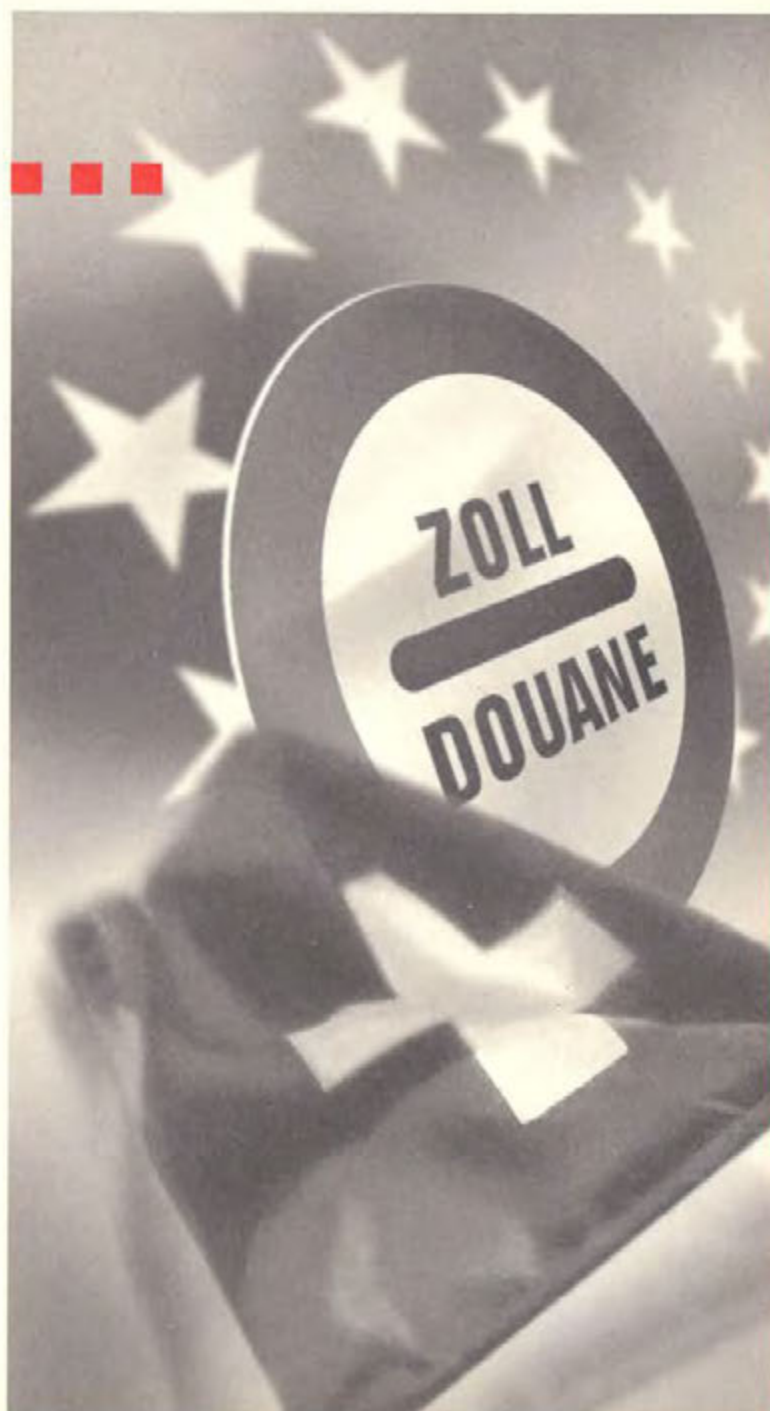
Integration und Arbeitsmarkt

Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union

Wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung
zum Integrationsbericht 1999

BWA Schriftenreihe

Thomas Straubhaar



1999

Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 3

Generalsekretariat UVEK
Dienst für Gesamtverkehrsfragen
Bibliothek/Dokumentation
Kochergasse 10
3003 BERN



BWA Schriftenreihe

Beiträge zur
Wirtschaftspolitik Nr.3

1999

Integration und Arbeitsmarkt

Auswirkungen einer Annäherung
der Schweiz an die Europäische Union

Thomas Straubhaar
Professor an der Universität
der Bundeswehr in Hamburg

Untersuchungen zum Integrationsbericht 1999

Auftraggeber:
Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit

Vertrieb:
BWA, 3003 Bern, Tel. 031/322 42 27
Art.-Nr. 705.000 4.99 500 10N57443 10192

Generalsekretariat UVEK
Dienst für Gesamtverkehrsfragen
Bibliothek/Dokumentation
Kochergasse 10
3003 BERN



BWA Schriftenreihe

Beiträge zur
Wirtschaftspolitik Nr.3

1999

Integration und Arbeitsmarkt

Auswirkungen einer Annäherung
der Schweiz an die Europäische Union

Thomas Straubhaar
Professor an der Universität
der Bundeswehr in Hamburg

Untersuchungen zum Integrationsbericht 1999
Auftraggeber:
Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit

Vertrieb:
BWA, 3003 Bern, Tel. 031/322 42 27
Art.-Nr. 705.000 4.99 500 10N57443 10192

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Thomas Straubhaar
Institut für Wirtschaftspolitik
Postfach 70 08 22
D-22039 Hamburg

Tel.: +49 40 6541 2850
Fax: +49 40 6541 2850

Email: Thomas.Straubhaar@unibw-hamburg.de
<http://www.unibw-hamburg.de>

Schlussbericht vom 15. Februar 1999

Vorwort

Diese Studie erfolgte im Rahmen einer Forschungsreihe zur Frage der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Integration der Schweiz in die Europäische Union. Die Studien wurden vom Bundesrat in Auftrag gegeben, um den Integrationsbericht 1999 breiter abzustützen. Dem BWA oblag die wissenschaftliche Leitung dieser wirtschaftlichen Untersuchungen. Insgesamt ergaben sich sechs Publikationen, die auf der folgenden Seite aufgeführt sind.

Der hauptsächliche Zweck dieser Untersuchungen liegt in der Information der schweizerischen Bevölkerung über die wirtschaftlichen Auswirkungen einer weitergehenden Annäherung der Schweiz an ihre Partner in Europa. Da die europapolitische Diskussion kontrovers verläuft, dürfte es dem Wunsch der meisten Beteiligten entsprechen, über möglichst objektive empirische Untersuchungen zu verfügen, die es gestatten, über das oft komplexe Zusammenwirken der verschiedenen wirtschaftlichen Aspekte der Europapolitik eine Bilanz zu ziehen. Es ging auch darum, über die reinen Zahlen hinaus eine gemeinsame Diskussionsbasis hinsichtlich der Integrationsfolgen zu finden, die von einer Mehrheit der Ökonomen und Ökonomen getragen werden kann. Diese Zielsetzungen hat das Programm erreicht.

Alle Studien unterstreichen, dass der Prozess der Integration in die EU der Schweiz langfristig wirtschaftliche Vorteile bringt. Allerdings sind die Anpassungskosten, die namentlich in einer Übergangsphase anfallen, erheblich, wenn auch nicht exorbitant gross. In die Betrachtung einbezogen wurden dabei nur Auswirkungen, die ursächlich mit einem Beitritt zusammenhängen. Die meisten der aufgezeigten Vorteile können denn auch nicht durch interne Reformen erreicht werden. Wirtschaftspolitische Massnahmen im Inland sind insofern keine Alternative zur Integrationspolitik. Vielmehr ergänzen sich beide Politiken in vielfacher Hinsicht und sollten folglich gemeinsam angegangen werden.

Die in Auftrag gegebenen Studien folgen dem nachstehenden Forschungsplan: In kurzer Frist, und ohne die Ergebnisse der externen Studien zu kennen, hatten Mitarbeiter der Bundesverwaltung und der Nationalbank persönliche Beiträge zu liefern, um einige Aussagen des Integrationsberichtes (namentlich im Abschnitt "Wohlfahrt" des dritten Teils) abzustützen. Bei den externen Studien war zunächst mittels eines sozio-ökonomischen Ansatzes der aus der Einführung der Personenfreizügigkeit zu erwartende Zuzug an Erwerbspersonen zu schätzen (Studie Straubhaar). Dann waren mittels berechenbarer Gleichgewichtsmodelle die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile zu bestimmen, die sich langfristig - nach allen Anpassungen hinsichtlich Handel, Steuern, Währung - in den einzelnen Bereichen der Wirtschaft einstellen (Studien LEA und ECOPLAN). Ausgehend von vorgegebenen Effizienzgewinnen war schliesslich der Anpassungsprozess selbst zu modellieren (Studien KOF und BAK).

Um zu den vorliegenden Resultaten zu gelangen, bedurfte es eines grossen Einsatzes aller beauftragten Institute. Sie mussten die vielfältigen Implikationen eines Beitritts herausarbeiten und zu einem Gesamtbild zusammenfügen. Berücksichtigung finden konnten dabei nur die quantifizierbaren Effekte. Die Art der durchgeführten Untersuchungen entspricht dem modernsten Kenntnisstand in Sachen Modellierung von Integrationsprozessen und widerspiegelt die laufende Weiterentwicklung der Analysetechniken. Auch fanden sich die Institute zu einer weitgehenden Zusammenarbeit bereit, indem sie sich wechselseitig über ihr Vorgehen informierten und ihre Resultate austauschten. Hervorzuheben ist ihre Bereitschaft, ihr Vorgehen offenzulegen, um die erhaltenen Ergebnisse verständlich zu machen. Es ergaben sich so für alle Beteiligten sehr anregende Diskussionen. Wir hoffen, dass sich diese Diskussion durch die Veröffentlichung nun auf breiterer Basis fortsetzt.

Für die geleistete Arbeit und die gute Zusammenarbeit möchten wir allen Auftragnehmern unseren herzlichen Dank aussprechen.

BUNDESAMT FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT

**Liste der wirtschaftlichen Untersuchungen zum Integrationsbericht 1999
Liste des études économiques soutenant le rapport d'intégration 1999**

Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) :

Materialienband zum Integrationsbericht 1999 - Beiträge aus der Bundesverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank

Thomas Straubhaar, Universität der Bundeswehr in Hamburg:

Integration und Arbeitsmarkt - Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union,

Laboratoire d'économie appliquée (LEA), Université de Genève:

Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe - résultats tirés d'un modèle en équilibre général calculable.

ECOPLAN, Büro für Wirtschafts- und Umweltstudien, Bern:

EU-Integration der Schweiz: Wirtschaftliche Auswirkungen (Ergebnisse eines berechenbaren Mehrländer-Gleichgewichtsmodelles für die Schweiz)

Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich (KOF) :

Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitrittes der Schweiz.

BAK Konjunkturforschung Basel :

Alternative EU-Integrationsszenarien der Schweiz - Wirtschaftliche Auswirkungen gemäss dem BAK-Makromodell

Diese Untersuchungen sind in der Studienreihe für Wirtschaftspolitik des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit als Nr. 2-7 erschienen. Die Bezugsadresse lautet: Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesgasse 8, 3003 Bern (Tel. 031 / 322 42 27, Fax: 031 / 323 50 01).

Eine Broschüre (ca. 30 Seiten) enthält die Zusammenfassungen dieser Untersuchungen. Sie kann zusammen mit dem Integrationsbericht 1999 beim Informationsdienst des Integrationsbüros, Bundeshaus West, 3003 Bern, bezogen werden (Tel. 031/ 322 22 56, Fax 031 / 312 53 17).

Ces études sont parus dans les publications de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi et constituent les no. 2 à 7 de la série "Contributions à la politique économique" de l'OFDE. Les commandes peuvent être adressées au Secrétariat d'Etat à l'économie, Bundesgasse 8, 3003 Berne, (tél. 031 / 322 42 27, FAX: 031 / 323 50 01).

Une brochure (de 30 pages env.) rassemble les résumés de ces études. Comme le rapport d'intégration 1999, cette brochure peut être obtenue auprès du Service d'information du Bureau d'intégration, Palais fédéral ouest, 3003 Berne (tél.031 / 322 22 56, FAX: 031 / 312 53 17).

KURZZUSAMMENFASSUNG

Die arbeitsmarktlichen Auswirkungen eines EU-Beitritts gehören zu den wesentlichen Konfliktpunkten der europapolitischen Diskussion in der Schweiz. Vor allem die Folgen einer Freizügigkeit der Arbeitskräfte gegenüber EU-Angehörigen liefern Anlass zu Sorge.

Die nachfolgende Studie "Integration und Arbeitsmarkt - Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union" liefert theoretische Argumente und empirische Belege dafür, weshalb eine gegenseitige Öffnung der Arbeitsmärkte und eine reziprok gewährte Personenfreizügigkeit auch und gerade im Interesse der Schweiz ist.

- Weder würde eine starke Einwanderung in die Schweiz ausgelöst, noch wären ein genereller Druck auf das Schweizer Lohnniveau oder ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu befürchten.
- Plausibilitätsüberlegungen lassen eine *Obergrenze* des Einwanderungspotenzials von (netto) jährlich 10'000 EU-Angehörigen vermuten. Eine höhere Wahrscheinlichkeit hat jedoch die Erwartung, dass das Einwanderungspotenzial (netto) weniger als 8'000 EU-Angehörige pro Jahr erreichen dürfte (netto bedeutet Einwanderung minus Rückwanderung).
- *Übergangsfristen* sollten bei den Verhandlungen nicht überbewertet werden. Sie sind *weder notwendig* (da das Einwanderungspotenzial eh gering ist) *noch sinnvoll* (da die Schweiz von einem Gemeinsamen Arbeitsmarkt lieber früher als später profitieren sollte).
- Das stärkste Einwanderungspotenzial wäre aus der unmittelbaren *Nachbarschaft* der Schweiz zu erwarten (Deutschland und Frankreich). Diese "*intra-industrielle*"

Migration dürfte aber kaum mehr etwas mit der klassischen Gastarbeiterwanderung von unqualifizierten „Blue collar workers“ zu tun haben. Vielmehr wäre diese Migration eine *grenzüberschreitende Mobilität* innerhalb eines "natürlichen" Arbeitsmarktes.

- Im Zeitalter der Globalisierung sind offene Arbeitsmärkte wichtiger denn je. Sie erlauben multinationalen Firmen, ihre Stammsitze in die Schweiz zu verlagern, ihre Arbeitskräfte europaweit zu rekrutieren und auch Schweizer(innen) in Zweigniederlassungen innerhalb der EU problemlos einzusetzen.
- Innergemeinschaftliche Migration dürfte in Zukunft immer öfter eine *innerbetriebliche Mobilität* bedeuten. Europaweit eingesetzte Fach- und Führungskräfte sorgen für einen firmeninternen Transfer von Information und betriebsspezifischem Wissen.
- Im Gegensatz zur populären Annahme, wonach weniger qualifizierte Schweizer Arbeitskräfte durch die EU-Freizügigkeit besonders konkurrenziert würden, zeigt diese Studie, dass es weit eher bis anhin künstlich geschützte, durchaus höher qualifizierte Berufe sind, deren Löhne unmittelbar unter Druck kommen werden.
- Die Zuwanderung höher qualifizierter EU-Angehöriger erleichtert den Strukturwandel. Sie erhöht das Wachstumspotenzial und verbessert die Beschäftigungsmöglichkeiten auch und gerade der weniger qualifizierten (komplementären) Schweizer Arbeitskräfte. Somit sind die Rückwirkungen der EU-Personenfreizügigkeit auf die Schweizer Volkswirtschaft *positiv*.

INHALTSVERZEICHNIS

KURZZUSAMMENFASSUNG	5
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	8
TABELLENVERZEICHNIS	9
0. EINFÜHRUNG	11
0.1 Problemstellung	11
0.2 Zielsetzung	11
0.3 Inhalt, Vorgehen und Methode	11
1. RAHMENBEDINGUNGEN	13
1.1 EU-Personenfreizügigkeit als Grundrecht	13
1.2 EU-Migrations-Aussenpolitik	16
1.3 Ausblick	24
2. ZUR THEORIE VON INTEGRATION UND ARBEITSMARKT	27
2.1 Fördert ein Gemeinsamer Markt die Arbeitskräftemigration?	27
2.2 Kurzfristige Wirkungen der Migration	35
2.3 Langfristige Migrationseffekte	42
3. ZUR EMPIRIE VON INTEGRATION UND ARBEITSMARKT	47
3.1 Bisherige Erfahrungen der EU mit der Personenfreizügigkeit	47
3.2 Makroökonomische Interpretation	59
3.3 Mikroökonomische Interpretation	62
4. EINWANDERUNGSPOTENZIAL NACH DER SCHWEIZ	66
4.1 Ausgangslage	66
4.2 Annahmen	72
4.3 Simulationsergebnisse	87
5. WIRTSCHAFTSPOLITISCHE FOLGERUNGEN	101
5.1 Die qualitativen Folgen der EU-Freizügigkeit	101
5.2 Das Problem der EU-Osterweiterung	106
5.3 Globalisierung und nationale Arbeitsmärkte	114
6. ZUSAMMENFASSUNG	119
LITERATURVERZEICHNIS	125

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1.1	Formen der „illegalen Migration“	17
Abbildung 2.1	Der Migration-Hump	28
Abbildung 2.2	Die Mussa Box	31
Abbildung 2.3	Makroökonomische Migrationswirkungen	36
Abbildung 3.1	Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten nach Nationalität, 1995	48
Abbildung 3.2	Migrationsmuster in Europa in den 60er und 90er Jahren	53
Abbildung 3.3	BIP pro Kopf in Spanien, Portugal und Griechenland in Kaufkraftparitäten 1983 - 1993 relativ zu Deutschland	57
Abbildung 3.4	Nettomigration zwischen Spanien, Portugal, Griechenland und Deutschland 1980 - 1993	58
Abbildung 3.5	Beziehung zwischen Nettomigration und BIP pro Kopf am Beispiel der 12 EU-Länder zwischen 1965 und 1990	61
Abbildung 3.6	Der Insider-Ansatz zur Erklärung von Immobilität	64
Abbildung 4.1	Der freie Personenverkehr CH/EU	67
Abbildung 4.2	Reaktion der Migrationselastizität auf veränderte Einkommensdifferenzen	83
Abbildung 4.3	Migration zwischen „countries“ (Landkreisen) und „municipalities“ (Gemeinden) in Schweden 1967-1995	93
Abbildung 4.4	Distanzen der räumlichen Mobilität in Schweden 1994	94
Abbildung 4.5	Binnenwanderung versus Internationale Wanderung in ausgewählten Europäischen Ländern 1985-1990	95
Karte 4.1	Regionale Erwerbslosenquoten	81

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1.1	Einbürgerungen in der EU und in der Schweiz 1985-1996	23
Tabelle 4.1	Merkmale der Arbeitsmarktordnungen im internationalen Vergleich	73
Tabelle 4.2	Migrationspotenzial in die Schweiz, Initialwerte	75
Tabelle 4.3	Bilaterale Wanderungsbewegungen innerhalb der EU 1986-1996	78
Tabelle 4.4	Wachstumsraten 1997 und Prognosen 1998-2015	86
Tabelle 4.5	Schätzung des Einwanderungspotenzials in die Schweiz, Szenario 1	88
Tabelle 4.6	Schätzung des Einwanderungspotenzials in die Schweiz, Szenario 2	90
Tabelle 4.7	Szenario 3: Hump-Migration (nur in Griechenland und Portugal)	91
Tabelle 4.8	Internationale Wanderungen: Saldo der Ein- und Auswanderungen 1988-1997	97
Tabelle 4.9	Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität 1990-1997	98
Tabelle 5.1	Reales Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkrafteinheiten 1997 und Bevölkerung in Millionen, 1998 in den MOEL	107
Tabelle 5.2	Wachstumsraten 1997 und Prognosen 1998-2015 in den MOEL	108
Tabelle 5.3	Schätzung des Auswanderungspotenzials aus Mittel- und Osteuropa nach der EU, <i>Szenario MOEL 1</i>	110
Tabelle 5.4	Schätzung des Auswanderungspotenzials aus Mittel- und Osteuropa nach der EU, <i>Szenario MOEL 2</i>	112
Anhangstabellen		
Tabelle A 3.1	Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten nach Nationalität, Geschlecht und Alter 1995	129
Tabelle A 3.2	Bevölkerungsanteile der EU-Mitgliedstaaten nach Nationalität, Geschlecht und Alter 1995	130
Tabelle A 3.3	Ausländische Bevölkerung nach Aufnahme- und Herkunftsland (Nationalität) 1995	131

Tabelle A 3.4	Veränderung der Zahl der Ausländer zwischen 1987 und 1995 in 11 EU-Staaten	132
Tabelle A 3.5	Arbeitskräfte in den EU-Mitgliedstaaten nach Nationalität, Geschlecht und Alter 1995	133
Tabelle A 3.6	Arbeitskräfte nach Nationalität, Geschlecht und Alter	134
Tabelle A 3.7	Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte nach Aufnahme- und Herkunftsland (Nationalität) 1995	135
Tabelle A 3.8	Größte Ausländergruppen nach Nationalität und ihre Anteile an allen Ausländern 1995	136
Tabelle A 3.9	Entwicklung der ausländischen Bevölkerung 1983-95	137
Tabelle A 3.10	Entwicklung der Anteile der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung 1983-95	138
Tabelle A 3.11	Entwicklung der ausländischen Arbeitskräfte 1983-95	139
Tabelle A 3.12	Entwicklung der Anteile der ausländischen Arbeitskräfte (an allen Arbeitskräften) 1985-95	140
Tabelle A 3.13	Asylbewerber in der EU und in der Schweiz 1985-1997	141
Tabelle 4.A1	Wanderung von Griechenland nach Deutschland 1988 - 1996	142
Tabelle 4.A2	Wanderung von Portugal nach Deutschland 1988 - 1996	143
Tabelle 4.A3	Wanderung von Spanien nach Deutschland 1988 - 1996	144
Tabelle 4.A4	Wanderung von Grossbritannien nach Belgien 1991 - 1996	145
Tabelle 4.A5	Wanderung von Finnland nach Dänemark 1990 - 1995	146
Tabelle 4.A6	Wanderung von Schweden nach Dänemark 1990 - 1995	147
Tabelle 4.A7	Wanderung von Italien nach Deutschland 1988 - 1996	148
Tabelle 4.A8	Wanderung von Deutschland nach den Niederlanden 1990 - 1996	149
Tabelle 4.A9	Wanderung von den Niederlanden nach Belgien 1991 - 1996	150
Tabelle 4.A10	Wanderung von Frankreich nach Belgien 1991 - 1996	151

0. EINFÜHRUNG

0.1 Problemstellung

Die arbeitsmarktlichen Auswirkungen eines EU-Beitritts gehören zu den wesentlichen Konfliktpunkten der europapolitischen Diskussion in der Schweiz. Vor allem die Folgen einer Freizügigkeit der Arbeitskräfte gegenüber EU-Bürger(inne)n liefern Anlass zu Sorge. Die "Überfremdungsängste" waren ein entscheidendes Element für die Ablehnung eines Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in der Volksabstimmung vom 6.12.1992. Eine Mehrheit der Schweizer(innen) befürchtete, eine gegenseitig gewährte Freizügigkeit würde zu einer überbordenden Zuwanderung von EU-Angehörigen führen. Lieber wurde der Weg über bilaterale Verhandlungen mit der EU in Kauf genommen, als dass die Grenzen für EU-Arbeitskräfte im Rahmen eines EWR (mit langen Übergangsfristen) geöffnet worden wären.

Wieweit sind die "Überfremdungsängste" stichhaltig? Welche Reaktionen ergeben sich bei einer Annäherung und einer gegenseitigen Freizügigkeit mit der EU auf das Einwanderungspotenzial nach der Schweiz? Wie wird sich der EU-Arbeitsmarkt weiterentwickeln (Stichworte: EU-Osterweiterung, Globalisierung) und welche Rückwirkungen zeigen sich für die Schweiz? Diese Fragen stehen im Zentrum dieser Studie zu den arbeitsmarktlichen Folgen einer EU-Annäherung der Schweiz.

0.2 Zielsetzung

Die folgende Studie will die arbeitsmarktlichen Folgen einer Annäherung der Schweiz an die EU einerseits aus einer *quantitativen* und andererseits aus einer *qualitativen* (ökonomischen) Perspektive beurteilen. Insbesondere sollen zwei Fragen beantwortet werden:

1. Wieviele EU-Angehörige werden als Folge einer Freizügigkeitsregelung aus der EU nach der Schweiz wandern wollen?
2. Welche makroökonomischen Konsequenzen ergeben sich aus der möglich werdenden Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU?

0.3 Inhalt, Vorgehen und Methode

Die Studie behandelt die EU-Personenfreizügigkeit und deren Auswirkungen für die Schweiz. Es wird untersucht, wie sich die Freizügigkeit innerhalb der EU historisch ausgewirkt hat und welche quantitativen und qualitativen Effekte für die Schweiz zu erwarten wären, wenn die Schweiz und die EU eine gegenseitige Personenfreizügigkeit vereinbaren. Dazu werden Hypothesen der ökonomischen Integrationstheorie empirischen Erfahrungen gegenübergestellt, um daraus Prognosen zu formulieren.

Zunächst wird eine aktuelle Darstellung der europarechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich des Personenverkehrs geliefert. In einem *zweiten Teil* wird der theoretische Kenntnisstand zum Thema "Integration und Arbeitsmarkt" wiedergegeben. Der *dritte Teil* präsentiert die bisherigen empirischen Erfahrungen innerhalb der EU. Insbesondere sollen auch die Ergebnisse anderer ehemaliger EFTA- und heutiger EU-Länder (Finnland, Schweden, Österreich) eingearbeitet werden, um daraus Rückschlüsse für die Schweiz zu gewinnen. Der *vierte Teil* geht auf das Einwanderungspotenzial ein, das bei einem EU-Beitritt der Schweiz geschaffen würde. Der *fünfte Teil* zieht die wirtschaftspolitischen Konsequenzen. Ein letzter Teil fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

Nach dem erfolgreichen Abschluss der bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU am 10. Dezember 1998 wird in der nachfolgenden Studie darauf verzichtet, verschiedene Integrationsszenarien zu unterscheiden. Die im Rahmen der bilateralen Verträge vereinbarte Regelung im Bereich des Personenverkehrs erfüllt bereits die wesentlichen Elemente einer arbeitsmarktlichen Freizügigkeit, die sich auch mit einem EU-Beitritt ergeben würden. Zwar behält die Schweiz die Kontrolle über die EU-Zuwanderung während 12 Jahre, und gegebenenfalls könnte eine "zu massive" Einwanderung unterbunden werden. In der ersten Phase von fünf Jahren werden jedoch die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für EU-Angehörige in der Schweiz in einem Masse verbessert, das der EU-Personenfreizügigkeit entspricht. Damit unterscheiden sich de facto die bilateralen Abkommen nicht mehr von einem EU-Beitritt.

Für eine *quantitative* Abschätzung des Einwanderungspotenzials nach der Schweiz und die *qualitative* Analyse der ökonomischen Folgen ist unerheblich, ob die Personenfreizügigkeit im Rahmen des bilateralen Vertrages oder eines EU-Beitritts gewährt werden wird. Die Notbremse einer im bilateralen Abkommen möglich bleibenden Kontingentierung und die Möglichkeit einer Kündigung des bilateralen Abkommens sind de jure von Relevanz. De facto werden sie sich nicht auf das Einwanderungspotenzial auswirken (sondern höchstens auf die *tatsächlich* möglich werdenden Wanderungsbewegungen). Somit gelten die Ergebnisse dieser Studie sowohl für die Evaluation der bilateralen Abkommen als auch eines weiterführenden Integrationsabkommens mit der EU.

Der Grundlagenteil der Studie (Teile 1-3) stellt theoretische Zusammenhänge in allgemein verständlicher Form dar. Auf eine tiefergehende Wiedergabe komplexerer Modellspezifikationen wird verzichtet.¹ Im Kernteil der Studie - bei der Abschätzung des Einwanderungspotenzials in Teil 4 - stützen sich die Berechnungen auf einfache Plausibilitätsüberlegungen, die historische Erfahrungen innerhalb der EU auf die Schweiz übertragen. Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen des Teil 5 sind stärker qualitativ orientiert. Stärker quantitativ orientierte Folgerungen finden sich in den andern Hintergrundstudien zum Integrationsbericht 1999.

¹ Die theoretischen Hintergrundinformationen werden in Fischer/Straubhaar (1994) ausführlich dargelegt und diskutiert.

1. RAHMENBEDINGUNGEN

Die Politik der EU und ihrer Mitgliedsländer im Bereich der Personenfreizügigkeit, der Arbeitskräftewanderung und der Migrationspolitik gegenüber Nicht-EU-Ländern ist in den letzten Jahren durch einige sehr weitreichende Änderungen gekennzeichnet. Zwei wesentliche Tendenzen sind charakteristisch:

1. *Im Innern* ist die Freizügigkeit für die EU-Bürger(innen) noch einmal ausgeweitet worden. War die Freizügigkeit ursprünglich auf Arbeitskräfte beschränkt (Art. 48 EGV), ist sie mittlerweile zu einer mehr oder weniger *generellen* Personenfreizügigkeit, weiterentwickelt worden. Diese Tendenz wird in *Abschnitt 1.1* kurz nachgezeichnet.
2. Gegenüber *aussen* ist die national unterschiedliche Migrationspolitik durch eine *vergemeinschaftete* EU-Einwanderungspolitik abgelöst worden. Diese Entwicklung wird in *Abschnitt 1.2* beschrieben.

Abschnitt 1.3 bietet einen kurzen Ausblick auf weitere zu erwartende Entwicklungen im Bereich der Personenfreizügigkeit, der Arbeitskräftewanderung und der Migrationspolitik gegenüber Nicht-EU-Ländern.

1.1 EU-Personenfreizügigkeit als Grundrecht

Der freie Personenverkehr ist ein Grundrecht der Europäischen Gemeinschaft.² Er ist seit den EWG-Verträgen vom 25.3.1957 (dort Art. 3, Buchstabe c) und der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.2.1986 (Ergänzung des EWG-Vertrages um Art. 8a) fester Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses. EU-Angehörige sollen innerhalb des Raumes der EU den Ort ihrer Tätigkeit und/oder ihren Wohnort unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit frei bestimmen können.

Mit der Vertragsrevision vom 7.2.1992 (Vertrag von Maastricht, EUV) wird die "Unionsbürgerschaft" eingeführt (Art 8 EGV). Wer die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzt, ist demgemäss automatisch auch Unionsbürger(in). Um "Missverständnisse" zu vermeiden, wird Art. 8 EGV (Absatz 1) im Vertrag von Amsterdam weiter präzisiert: "Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht." Mit der Unionsbürgerschaft sind verschiedene Rechte (und Pflichten) verbunden - so das Recht, sich im ganzen Raum der EU frei zu bewegen sowie aufzuhalten und das nach Wohnsitz (und nicht nach Nationalität) gewährte aktive und passive Wahlrecht bei *Kommunalwahlen* und bei Wahlen zum Europäischen Parlament.

² Dietrich (1995, insbesondere S. 170-186) weist - auch mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH - überzeugend nach, dass es sich bei der Freizügigkeit um ein *echtes Grundrecht* handelt.

DIE EU-FREIZÜGIGKEITSREGELUNG

Der freie Personenverkehr ist eine der vier Freiheiten des europäischen Binnenmarktes. Er umfasst die Freizügigkeit der unselbständigen Arbeitnehmer, das Niederlassungsrecht und, unter bestimmten Bedingungen, die Freizügigkeit der Nichterwerbstätigen. Zweck dieser Freiheit ist es, den EU-Bürger(inne)n zu ermöglichen, den Ort ihrer Tätigkeit und/oder ihren Wohnort unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu bestimmen. Die Personenverkehrs-freiheit ist eines der wichtigsten Elemente zur Erreichung der im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft festgeschriebenen Ziele. Leitgedanke dieser Freiheit ist die grösstmögliche Gleichbehandlung der EU-Angehörigen in den Mitgliedstaaten gemäss dem in Art. 6 EGV stipulierten Prinzip der Nichtdiskriminierung. Ergänzt wird das Freizügigkeitsrecht durch Bestimmungen zur Koordination des Sozialversicherungsrechts der Mitgliedstaaten sowie über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufserfahrung. In den Genuss der Freizügigkeitsrechte gelangen stets auch die Familienangehörigen der die Freizügigkeit beanspruchenden Arbeitnehmer und Selbständigen.

Koordination der Sozialversicherungssysteme: Damit die Freizügigkeit auch wirklich spielen kann, muss sichergestellt sein, dass ihre Ausübung nicht zum Verlust von Sozialversicherungsansprüchen führt. Die Gemeinschaft hat sich zu diesem Zweck ein Koordinationsrecht gegeben. Ohne die nationalen Vorschriften zu harmonisieren, garantiert es mittels Koordinationsregeln, dass die Zusammenrechnung sämtlicher in den anderen Mitgliedstaaten erfüllten Versicherungszeiten und die Zahlungen an Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, gewährleistet sind.

Diplomanerkennung: Vereitelt wird die Freizügigkeit auch dann, wenn die Diplome, deren Besitz ein bestimmter Mitgliedstaat für den Zugang zu einer Tätigkeit weiterhin verlangen kann, von einem anderen Mitgliedstaat nicht anerkannt werden. Die Mitgliedstaaten haben sich deshalb auf Regeln zur Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen und der Berufserfahrung verständigt. In einer ersten Phase beschränkten sie dabei den Weg sektorieller Spezialrichtlinien, worin sie Massnahmen entweder zur Erleichterung der Anerkennung der im Herkunftsstaat erworbenen Berufspraxis (namentlich industrielle, gewerbliche oder kaufmännische Tätigkeiten) oder zur Harmonisierung der Bedingungen für die Berufsausübung und Ausbildung (insbesondere Berufe des Gesundheitswesens) festlegten. Diese aufwendige Lösung wurde später zugunsten der allgemeinen, auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens beruhenden, Anerkennung der Ausbildung der Partnerstaaten aufgegeben (z.B.: 1. und 2. allg. Richtlinie über die Anerkennung der Hochschuldiplome).

Quelle: <http://www.europa.admin.ch/d/int/fs.htm>

Die Unionsbürgerschaft kann als logische Fortsetzung der Personenfreizügigkeit interpretiert werden. Die ursprünglich ökonomisch motivierte Freizügigkeit der Arbeitskräfte hat sich endgültig emanzipiert. Sie wird nun als *politisches Grundrecht* verstanden. Wer über eigene finanzielle Mittel verfügt und nicht dem Sozialsystem des Gastlandes zur Last fällt, soll sich innerhalb des EU-Raumes frei und ungehindert bewegen dürfen. Studierende, im Ruhestand lebende Rentner(innen) und Selbständigerwerbende hatten für dieses politische Grundrecht vor dem EuGH gestritten und so die Bahn für eine generelle Freizügigkeit gebrochen.

Hier sei aber auch daran erinnert, dass die EG-Freizügigkeit *nicht für Arbeitslose* gilt. Arbeitslose dürfen zwar in anderen EU-Ländern nach einer Erwerbstätigkeit suchen und sich zu diesem Zweck auch in andere Mitgliedstaaten begeben. Sie erlangen aber dadurch keine Ansprüche auf irgendwelche finanzielle Unterstützung durch das (temporäre) Aufnahmeland. Nach den sozialversicherungsrechtlichen Grundsätzen der EU sind Erwerbstätige in jenem Land sozialversichert, in dem sie leben und arbeiten. Soziale Leistungsansprüche erwirbt nur,

wer durch eine Erwerbstätigkeit im Aufnahmeland auch in die dortigen Sozialkassen eingezahlt hat.

KEINE WANDERUNG DER ARBEITSLOSEN

Ein portugiesischer Bauarbeiter habe in Deutschland für eine deutsche Baufirma gearbeitet und werde dann arbeitslos. Dann hat er genau die gleichen Rechte auf Arbeitslosenunterstützung wie seine deutschen Kollegen, die ebenfalls arbeitslos werden. Er kann diese Rechte aber nur in Deutschland geltend machen, denn Leistungsansprüche bestehen allein in jenem Land, in dem der Erwerbstätige zuletzt versichert war. Ein Bezug in einem anderen EU-Land ist somit nicht möglich - auch nicht, wenn er nach Portugal zurückkehren würde. Eine "Wanderung von Arbeitslosen" wird also dadurch unterbunden, dass die Arbeitslosenunterstützung "normalerweise" nicht in einem anderen EU-Land ausbezahlt wird. Ein Arbeitsloser kann unter bestimmten Voraussetzungen lediglich dann weiterhin die Arbeitslosenunterstützung seines vorherigen Wohnsitzlandes beziehen, wenn der Aufenthalt von höchstens drei Monaten in einem anderen Mitgliedstaat zwecks Arbeitssuche genehmigt worden ist.

Mit dem gleichen Grundsatz, dass Sozialversicherungsschutz nur im Land des Wohnsitzes und des Arbeitsplatzes besteht, wird auch ein "Sozial-Leistungs-Tourismus" unterbunden. Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung entstehen allein aus vorherigen Beitragszahlungen. Haben Arbeitskräfte im Laufe ihres Lebens in mehreren EU-Mitgliedstaaten gearbeitet und in die dortigen Sozialkassen eingezahlt, werden Versicherungsansprüche gegenseitig angerechnet, so dass keine Deckungslücken entstehen und keine Versicherungszeiten verloren gehen.³

"SOZIAL-LEISTUNGS-TOURISMUS": KEIN WIRKLICHES THEMA

Der "Sozial-Leistungs-Tourismus" innerhalb der EU von EU-Bürger(innen) ist weitgehend ausgeschlossen. Das Freizügigkeitsrecht darf im wesentlichen nur beanspruchen, wer über eigene finanzielle Mittel verfügt oder wer durch frühere Einzahlungen ein Anrecht auf Versicherungsleistungen oder soziale Transfers des bisherigen Wohnsitzlandes erworben hat. Eine Wanderung der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger ist mit dieser Regelung weitgehend verhindert. Eindeutig ist, dass das Heimatland als „Letzter Hafen“ zu dienen hat. Gastländer sind nicht zu Unterstützungszahlungen verpflichtet, wenn Ansprüche nicht durch vorherige Leistungen erworben worden sind. Die de jure an sich klare Rechtslage schliesst nicht aus, dass faktisch eine tatsächliche Rückführung von Sozialhilfesuchenden nicht immer durchsetzbar oder zumindest mit relativ hohen Vollzugskosten verbunden sein dürfte. Gerade wenn Sozialhilfesätze für Notleidende und nicht mehr Versicherungsfähige (Langzeitarbeitslose, Ausgesteuerte) von EU-Land zu EU-Land stark divergieren, sind Anreize für eine Trittbrettfahrer-Wanderung gegeben. Allerdings zeigt die bisherige EU-Erfahrung, dass - von Einzelfällen abgesehen - der "Sozialhilfe-Tourismus" von EU-Bürger(inne)n weder quantitativ noch in der sozialpolitischen Diskussion ein Thema war.

Seit dem 1. April 1998 gibt es zwischen Deutschland, Österreich und Italien keine Grenzkontrollen mehr. Der Abbau der Schlagbäume an den Binnengrenzen der Europäischen Union (EU) steht als Symbol für die Umsetzung des Amsterdamer Vertrags vom Juni bzw. Oktober 1997. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die EU (ohne Grossbritannien und

³ Für die rechtlichen Einzelfragen der EG-Freizügigkeit vgl. insbesondere Séché (1994, 1988).

Irland, dafür mit Norwegen und Island) zu "Schengenland", also einem Binnenmarkt mit einem freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Und hier entstand und besteht ein Dilemma: Weil ohne Ausweiskontrolle nicht erkannt werden kann, ob ein EU-Angehöriger oder ein Angehöriger eines Drittstaates die innereuropäischen Grenzen überqueren will, gibt es nur ein Alles oder Nichts. Entweder werden alle oder niemand kontrolliert. Will die EU auf eine Kontrolle ihrer Angehörigen verzichten, muss sie zwangsläufig auf Personenkontrollen an den Binnengrenzen generell verzichten. Damit muss faktisch das Recht der Personenfreizügigkeit auch für Nicht-EU-Angehörige gelten. Schweizer werden beim deutsch-französischen Grenzübergang auf der Europa-Brücke Kehl/Strassburg beispielsweise ebenso wenig kontrolliert werden wie Einheimische. So wird verständlich, dass wirkliche Personenfreizügigkeit im Innern untrennbar mit gemeinsamen Regeln beim Eintritt an den Aussengrenzen der EU verbunden ist. Genau dieser Logik entsprechen weitere Neuerungen, die mit dem Amsterdamer Vertrag in den nächsten fünf Jahren gültig werden.

1.2 EU-Migrations-Aussenpolitik

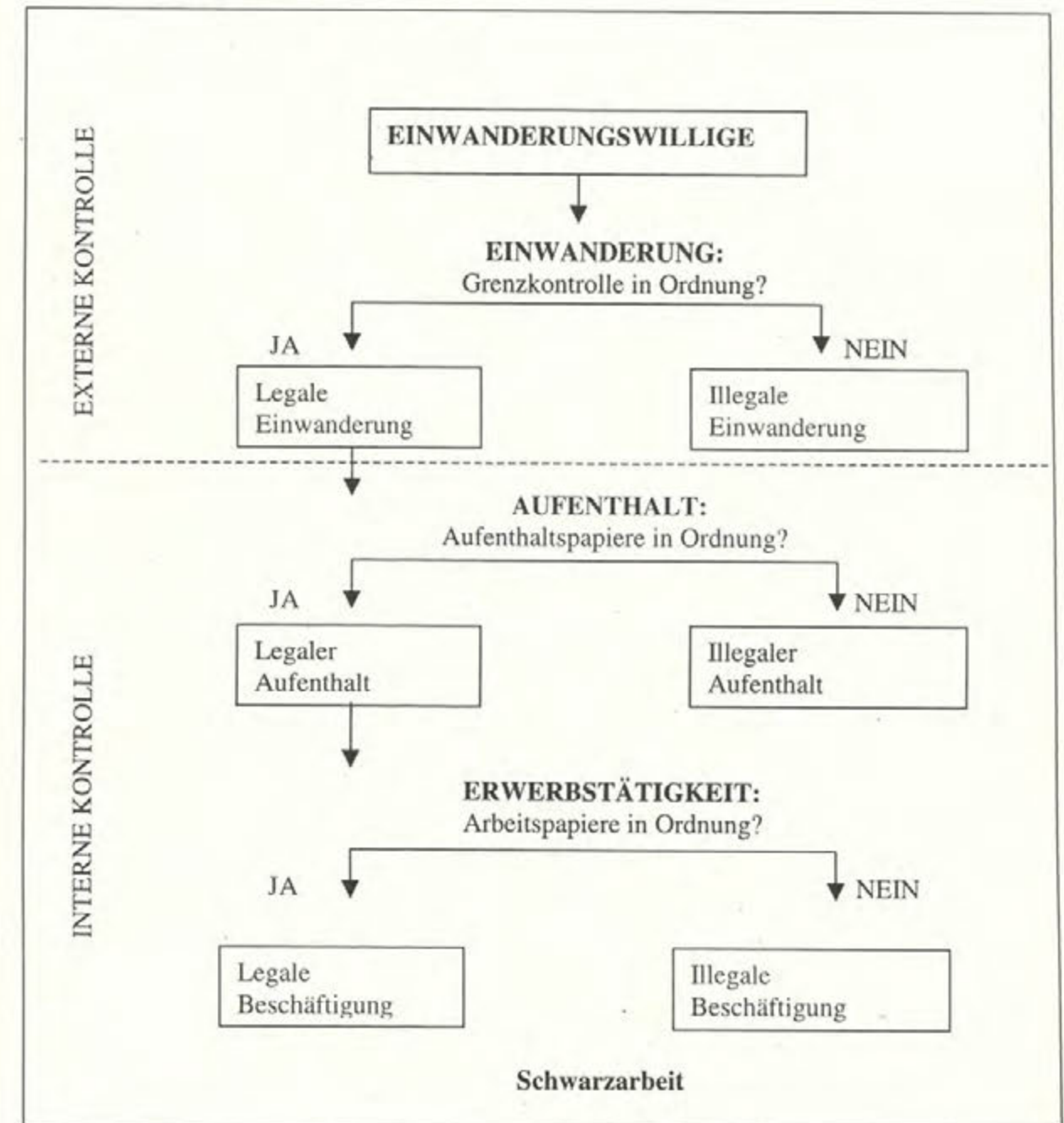
In der öffentlichen Diskussion in der EU ist die *innereuropäische* Personenfreizügigkeit kein Thema mehr. Die Migration innerhalb der EU-Länder wird als selbstverständliche Mobilität verstanden, die es den EU-Bürger(inne)n erlaubt, sich frei und nach eigenen Wünschen zwischen Stockholm und Palermo, Lissabon und Berlin zu bewegen und zu arbeiten. Denkbare Missbrauchsmöglichkeiten mögen zwar in Einzelfällen "genutzt" werden. Bei 380 Millionen EU-Bürger(inne)n bleiben das (illegale) Erschleichen von freizügigkeitsbezogenen Sozialleistungen oder das (missbräuchliche) Ausnutzen von Gesetzeslücken im Bereich der Personenfreizügigkeit jedoch die anekdotischen Ausnahmen.

Migrations"probleme" zeigen sich in der EU bei den Fragen, wer *von aussen* in die EU einwandern, in der EU bleiben und arbeiten darf. Werden diese Probleme allein schon auf nationaler Ebene kontrovers diskutiert, wird es noch einmal schwieriger auf EU-Ebene einen Konsens zu finden. Die Schwierigkeiten werden zusätzlich verschärft, weil die politisch einigermassen steuer- und kontrollierbare *wirtschaftlich* orientierte Einwanderung in die EU immer mehr durch Wanderungsbewegungen aus humanitären Gründen (Asylsuchende, Flüchtlinge, Familienzusammenführungen) und durch illegale Migrationsaktivitäten ersetzt worden ist. Je strikter die EU-Länder ihre Fronttüren des legalen (arbeitsmarktlichen) Eintritts geschlossen haben, desto stärker wurden die Seitentüren (Familiennachzug, humanitäre Gründe) oder die Hintertüren (illegaler Eintritt) genutzt.

Illegale Migration hat verschiedene Gesichter (vgl. *Abbildung 1.1*). Im Vordergrund des medialen Interesses mögen die oft spektakulären Versuche sein, unerlaubt die Aussengrenzen der EU zu überqueren. Professionelle Schlepperorganisationen schleusen Einwanderungswillige in die EU. Menschen versuchen, mit Booten Flüsse oder Meerengen zu überqueren und Stacheldrahtzäune zu überklettern, um Grenzkontrollen zu umgehen. Die

Bilder sind eingängig und beängstigend: Für die Einheimischen, weil sie einen Ansturm visualisieren, dem kaum standgehalten werden kann und für die Ausländer, weil die Zielländer mehr oder weniger gut befestigten Bollwerken gleichen.

Abbildung 1.1: Formen der „illegalen“ Migration



Quelle: Eigene Darstellung.

Rein quantitativ und auch bezüglich der ökonomischen Konsequenzen weit gewichtiger sind der illegale Aufenthalt und die illegale Beschäftigung von Ausländer(inne)n, die mit gültigen (Ein-)Reisedokumenten die EU-Aussengrenzen ganz legal passiert haben. Tourist(inn)en, Visabesitzer, Werkarbeiter(innen), saisonale Arbeitskräfte und Gewaltflüchtlinge bleiben in den EU-Ländern, obwohl die Aufenthaltserlaubnis erloschen ist. Hier geht es nicht mehr um Grenzkontrollen, sondern um eine (generelle) Personenkontrolle. Dazu bedarf es aber in vielen EU-Ländern eines besonderen Anlasses (Verdachtsmoment uam). In Deutschland wurde es beispielsweise erst 1998 möglich, Personen auf Bahnhöfen und öffentlichem Grund (beispielsweise Strassen) ohne nähere Begründung generell zu kontrollieren, um die Legalität des Aufenthaltes festzustellen.

Aus ökonomischer Sicht dürfte entscheidend sein, in welchem Ausmasse ausländische Arbeitskräfte illegalerweise einer Beschäftigung nachgehen. Hier liegt das eigentliche (ökonomische) Problem. Illegal Beschäftigte verletzen die arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen. Sie bezahlen keine Steuern und Sozialabgaben. Ihre Arbeitsbedingungen verletzen die gültigen Vorschriften. Alles in allem sind sie eine Herausforderung und Provokation des Rechtsstaates (für eine vertiefte Analyse der illegalen Migration vgl. Jahn/Straubhaar 1999).

Zumindest was die Grenzkontrollen betrifft, sind die Herausforderungen der illegalen Einwanderung kaum mehr mit nationalstaatlichen Massnahmen zu meistern. In einer Welt mit ständig sinkenden Transportkosten und entsprechend steigender Reisetätigkeit werden (nationale) Grenzkontrollen immer kostspieliger. Überspitzt formuliert, steht der *Selektionsaufwand* (das heisst, das Herausfiltern der illegalen Grenzüberquerungen) nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zum "Erfolg" (weil die weitaus meisten Grenzübertreter legale Schritte von Geschäftsleuten, Touristen und Grenzgängern sind). Auch die Kontrolle der Aussengrenzen durch (Miliz-)Soldaten kann kaum eine dauerhafte Problemlösung sein. Somit hat sich schon seit einiger Zeit auch im politischen Umfeld die Überzeugung durchgesetzt, dass die Fragen der Einwanderung, des Visa- und Asylverfahrens sowie die Herausforderungen der illegalen Migration nicht mehr im nationalstaatlichen Alleingang zu behandeln seien. Die Abkommen von *Dublin* und von *Schengen* waren die logische Konsequenz dieser Erkenntnis [zu den Abkommen von Schengen und Dublin und zu deren Konsequenzen für die Schweiz vgl. Integrationsbüro EDA/EVD (1998)].

DER SCHENGEN-BESITZSTAND ALS BESTANDTEIL DES VERTRAGS VON AMSTERDAM

Die Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik und Frankreich haben am 14.6.1985 in Schengen das erste Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen (Schengen I) unterzeichnet. Am 19.6.1990 wurde Schengen II zur Umsetzung des Übereinkommens von 1985 von Belgien, Deutschland, Frankreich, dem Großherzogtum Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet; außerdem wurde ein Exekutivausschuß eingesetzt. Mittlerweile sind folgende Länder den Übereinkommen beigetreten: Italien (Unterzeichnung am 27.11.1990), Spanien und Portugal (25.6.1991), Griechenland (6.11.1992), Österreich (28.4.95), Finnland, Schweden und Dänemark (19.12.1996), wobei Dänemark das Übereinkommen nicht ratifiziert hat.

Dank der Übereinkommen von Schengen gibt es an den Grenzen mehrerer Länder bereits heute keine Personenkontrollen mehr. Die Übereinkommen haben sich bewährt und wurden in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen. Für bestimmte Mitgliedstaaten sind aber nach wie vor Ausnahmeregelungen möglich.

Die Übereinkommen wurden von den Regierungen ursprünglich außerhalb des EG-Rahmens geschlossen. Da es zum Zeitpunkt der Aushandlung dieser Übereinkommen aus politischen Gründen nicht möglich war, auf EG-Ebene einen Abbau der Grenzkontrollen in Angriff zu nehmen, haben einige Länder die Vorreiterrolle übernommen. In der Zwischenzeit haben sich die Gegebenheiten so geändert, daß der gesamte "Schengen-Besitzstand" in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen und in Form der nachstehenden Bestimmungen in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen werden konnte. Das bedeutet:

- die Zusammenarbeit der 13 Staaten, die das Übereinkommen von Schengen unterzeichnet haben, erfolgt innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der Europäischen Union. Der Ministerrat tritt an die Stelle des vorgenannten Exekutivausschusses; das Schengen-Sekretariat wird in das Generalsekretariat des Rates eingegliedert, was eine administrative Erleichterung bedeutet;
- der Vertrag von Amsterdam anerkennt die Sonderstellung des Vereinigten Königreichs und Irlands, die die Übereinkommen von Schengen nicht unterzeichnet haben. Die beiden Länder sind berechtigt, weiterhin Kontrollen an ihren Grenzen durchzuführen; gleichzeitig können sie jederzeit beantragen, daß einzelne oder sämtliche Regelungen auch auf sie Anwendung finden;
- der Vertrag sieht auch für Dänemark Sonderregelungen vor;
- der Schengen-Besitzstand ist von allen Beitrittskandidaten vollständig zu übernehmen;
- obwohl Norwegen und Island keine Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, haben sie am 19.12.1996 das Übereinkommen von Luxemburg (zusammen mit Dänemark, Finnland und Schweden) unterzeichnet. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union wird der Ministerrat mit Norwegen und Island ein gesondertes Abkommen schließen, in dem die entsprechenden Verfahren für die Durchführung des Schengen-Besitzstandes festgelegt werden.
- Darüber hinaus sieht der Vertrag von Amsterdam vor, daß der Ministerrat innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags alle erforderlichen Maßnahmen erläßt, um den ungehinderten Personenreiseverkehr und den völligen Abbau der Personenkontrollen sowohl für die Bürger der Union als auch für Angehörige von Drittländern zu gewährleisten. Das bedeutet, daß es in fünf Jahren keine Kontrollen mehr an den Binnengrenzen der Union geben wird; bis zu diesem Zeitpunkt aber erfordern die Beschlüsse des Rates Einstimmigkeit.
- Die Regierungen haben sich auf ein gemeinsames Vorgehen in den Bereichen Asylpolitik, Einwanderung und Kontrolle an den Außengrenzen der Union geeinigt. Durch wirksamere Kontrollen an den Außengrenzen wird es möglich sein, die Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen zu lockern und so den freien Personenverkehr zu erleichtern.

Quelle: <http://www.europa.eu.int/abc/obj/amst/de/qa.htm>

Der EU-Vertrag von Amsterdam übernimmt den "Schengen-Besitzstand" integral in den Rahmen der Europäischen Union. Zudem wird der EG-Vertrag um einen Titel IIIa "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" ergänzt (Artikel 73 i bis q). Beide Massnahmen zusammen wirken gezielt auf eine gemeinsame EU-Politik der Personenkontrolle an den Aussengrenzen und auf einen völligen Verzicht der Personenkontrollen im innern und zwar sowohl für die Unionsbürger(innen) als auch für Angehörige von Drittländern.

Der Amsterdamer Vertrag vereinheitlicht die Personenkontrollen beim Eintritt nach Schengenland. Er regelt EU-weit die Erteilung von Einreisegenehmigungen sowie von Einwanderungsfragen. Ebenso wird das Asylverfahren in allen EU-Mitgliedstaaten weitgehend vereinheitlicht und insbesondere sichergestellt, dass ein Asylsuchender innerhalb der EU nur einmal einen Aufnahmeantrag stellen kann. Schliesslich regelt der EU-Vertrag neu die Rechte und die Stellung von legal in einem Mitgliedstaat wohnenden Nicht-EU-Angehörigen, die sich in einem anderen EU-Mitgliedland aufhalten möchten. Im weiteren gelten nun gemeinsame Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts, einschliesslich der Rückführung illegal eingewanderter Personen.

DIE EU-MIGRATIONS-AUSSENPOLITIK NACH AMSTERDAM

Der Vertrag von Amsterdam sieht vor, daß die Europäische Union schrittweise zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und der Justiz ausgebaut wird. So soll gezielt auf eine gemeinsame europäische Politik an den Außengrenzen hingewirkt werden, die insbesondere die Personenkontrolle und die Erteilung von Einreisegenehmigungen sowie Asyl und Einwanderungsfragen regelt.

Alle Mitgliedstaaten werden innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags dafür sorgen, daß

- an den Binnengrenzen der Union weder EU-Bürger noch Drittstaat-Angehörige kontrolliert werden;
- in bezug auf die Außengrenzen
 - * die Personenkontrollen nach einheitlichen Normen und Verfahren erfolgen,
 - * für geplante Aufenthalte von höchstens drei Monaten einheitliche Visumvorschriften gelten,
 - * eine gemeinsame Liste der Drittländer, deren Angehörige ein Visum brauchen, um eine EU-Außengrenze zu passieren, und eine gemeinsame Liste der Drittländer, für die diese Pflicht nicht gilt, aufgestellt werden.

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen zur einheitlichen Regelung der

- Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung,
- Visagestaltung,
- Reisefreiheit von Drittstaat-Angehörigen für Aufenthalte von höchstens drei Monaten.

Diese Verpflichtungen hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, mit bestimmten Drittländern besondere Übereinkünfte abzuschließen, solange diese im Einklang stehen mit den Rechtsvorschriften der Europäischen Union und anderen auf diesem Gebiet verbindlichen völkerrechtlichen Übereinkommen.

Asyl:

Der Vertrag sieht vor, daß Kriterien und Verfahren festgelegt werden sollen, damit bestimmt werden kann, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Drittstaat-Angehöriger in einem Mitgliedstaat gestellt hat.

Daneben sollen Mindestnormen erlassen werden für

- die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten,
- die Anerkennung von Drittstaat-Angehörigen als Flüchtlinge,
- die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur An- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft,
- den vorübergehenden Schutz vertriebener Personen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die aus anderen Gründen internationalen Schutzes bedürfen.

Schließlich müssen laut Vertrag folgende einwanderungspolitische Maßnahmen ergriffen werden:

- Festlegung der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie von Normen für die Verfahren zur Erteilung von langfristigen Visa und Aufenthaltstiteln;
- Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts, einschliesslich der Rückführung illegal eingewanderter Personen;
- Festlegung der Rechte und der Stellung von legal in einem Mitgliedstaat wohnenden Drittstaat-Angehörigen, die sich in anderen Mitgliedstaaten aufhalten möchten.

Quelle: <http://www.europa.eu.int/abc/obj/amst/de/qa.htm>

Für die Schweiz ist von besonderem Interesse, dass der Vertrag von Amsterdam eine "Notbremse" eingebaut hat. In den EG-Vertrag wurde nämlich Artikel 73 I eingefügt, der den EU-Ländern die Möglichkeit gibt, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit vom Prinzip der Personenfreizügigkeit gegenüber Angehörigen von Drittländern (temporär) abzuweichen: "Sehen sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten einer Notlage aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Staatsangehörigen dritter Länder gegenüber, so kann der Rat ... auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten vorläufige Massnahmen mit einer Geltungsdauer von höchstens sechs Monaten beschliessen" (Absatz 2).

Die zunehmende Vergemeinschaftung von Asyl- und Einwanderungsfragen weckt in den "reicheren" EU-Ländern (beispielsweise Deutschland) besondere Sorgen. Befürchtet wurde (und wird), die einzelnen EU-Länder verlören ihre nationalstaatliche Kompetenz in Ausländer- und Asylrechtsfragen. Aus deutscher Sicht war bei der Zustimmung zum Vertrag von Amsterdam wichtig, dass Deutschland bei der Entscheidung weiterhin unabhängig bleibt, ob Angehörigen aus Nicht-EU-Ländern eine Arbeitserlaubnis erteilt werden soll. Sonst, so wurde befürchtet, würde Deutschland als wirtschaftlich mit Abstand stärkstes EU-Land automatisch zum Zielhafen für alle Arbeitsuchenden dieses Kontinents und seiner Nachbarregionen.

Deutschland (genauer der Freistaat Bayern) hat seine Zustimmung zum Amsterdamer Vertrag von der Zusicherung abhängig gemacht, dass die EU-Einwanderungspolitik künftig *nicht zentralistisch* von Brüssel aus gesteuert werde. Es besteht nun eine völkerrechtlich verbindliche Klarstellung des EU-Ratspräsidenten, dass Deutschland auch weiterhin selbst entscheiden könne, ob Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltsrecht verweigert werde, wenn sie eine Arbeit suchen oder Sozialhilfe benötigen.

Damit sind auch schon die Schwächen des Amsterdamer Vertrags im Bereich der Einwanderungspolitik aufgedeckt. Zwar werden die Personenkontrollen bei der Einreise in die EU vereinheitlicht. Aber bezüglich des Aufenthalts werden nur Voraussetzungen festgelegt, bezüglich der Erwerbsberechtigung bleiben die nationalen Regelungen gültig. Damit wird auch in Zukunft eine *Dreiecksmigration* nicht zu verhindern sein. Angehörige von Drittstaaten werden nach Löchern an der Aussengrenze der EU suchen, sie werden die Länder mit den schwächsten Kontrollen, den mildesten Strafen oder den leichtesten Möglichkeiten zur (legalen) Erwerbsaufnahme auswählen, um von dort aus mehr oder weniger ungehindert in andere EU-Länder weiterzureisen. Diese *Dreiecksmigration* ist letztlich nichts anderes als ein Arbitragephänomen. Deshalb kann sie aus ökonomischer Sicht nicht negativ sein, auch wenn sie gültiges Recht umgeht. Vielmehr ist *Dreiecksmigration* ein Indiz dafür, dass ökonomische Realitäten und politisch-juristische Normen zu weit auseinanderklaffen: Je ausgeprägter diese Diskrepanz ist, desto attraktiver wird die Dreiecksmigration und desto grösser ist der Zwang, politisch-juristische Normen den ökonomischen Realitäten anzupassen. *Dreiecksmigration* dürfte aber nationale politische Entscheidungsträger und Vollzugsbehörden zu stark provozieren. Nationale Regulierungen würden beibehalten oder wieder eingeführt werden. Dadurch lassen sich aber ein Europa ohne Grenzen und die Vorteile des Binnenmarktes nicht vollständig realisieren.

DAS PROBLEM DER DREIECKSMIGRATION

Beispielsweise ist auch nach dem Vertrag von Amsterdam folgender Fall möglich: Portugal hat gegenüber seinen traditionellen lateinamerikanischen und afrikanischen Handelspartnern ein relativ liberales Einwanderungsgesetz. Also kann ein Brasilianer relativ rasch und einfach eine portugiesische Arbeitserlaubnis erlangen. Damit wird er im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit für eine portugiesische Firma "entsendungsfähig", beispielsweise als Handlanger auf eine Berliner Baustelle. Als Ergebnis arbeitet ein Brasilianer legal in Deutschland, obwohl das deutsche Ausländergesetz genau diesen Sachverhalt eigentlich verbieten würde.

Für die Schweiz bestünde im Bereich der Migrations-Aussenpolitik das Problem, dass sie in hohem Masse auf die Ernsthaftigkeit und Qualität der Eintrittskontrollen an den EU-Aussengrenzen angewiesen wäre, hierzu aber - selbst als EU-Mitglied - nur relativ beschränkt direkten Einfluss nehmen könnte. Zu viele Sachverhalte liegen im Bereich der Migrations-Aussenpolitik noch immer im Zuständigkeitsbereich der nationalen Regierungen. Andererseits würde gerade die nationale Zuständigkeit ermöglichen, schweizerische Sonderwünsche aufrechtzuerhalten.

Ein besonderes Problem stellen auch national unterschiedliche *Einbürgerungspraktiken* dar. Im Durchschnitt verleihen die EU-Länder jährlich rund 2% ihrer gebietsansässigen ausländischen Bevölkerung die nationale Staatsbürgerschaft (vgl. *Tabelle 1.1*). Dabei betrifft die Mehrzahl der EU-Einbürgerungen Gebietsansässige aus Nicht-EU-Ländern. Die nordischen Länder (beispielsweise Schweden mit 6-8%) und die Niederlande weisen die höchsten Einwanderungsquoten auf. Sie bürgern pro Jahr bis zu 6 - 7% ihrer ausländischen Bevölkerung ein.

Tabelle 1.1: Einbürgerungen in der EU und in der Schweiz 1985-1996
(Angaben in % der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft insgesamt am Beginn des jeweiligen Jahres)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*	1996*
Österreich	...	...	...	...	...	...	2,2	2,0	2,1	2,2	2,1	2,2
Belgien	7,1	1,0	1,0	...	1,0	1,0	0,9	5,0	1,8	2,8	2,8	2,7
Dänemark	3,1	3,1	2,9	2,7	2,3	2,0	3,4	3,0	2,8	3,0	2,7	3,3
Finnland	6,8	6,7	6,7	6,0	8,2	4,2	4,7	2,3	1,8	1,2	1,1	1,4
Frankreich	...	...	...	...	...	1,5	...	...	...	...	...	...
Deutschland	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	4,5	4,2
Griechenland	0,7	0,5	1,0	0,6	0,5	0,4	0,3	0,5	0,9	0,3	...	...
Irland	0,3	0,3	0,7	0,4	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	...	...
Italien	...	...	...	...	...	...	0,6	0,8	0,7	1,0	0,8	0,7
Luxemburg	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,2	0,6	0,6
Niederlande	6,2	3,4	3,4	1,5	4,6	2,0	4,2	4,3	5,7	6,3	9,4	11,4
Portugal	0,1	0,0	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	...	...
Spanien	1,6	2,1	3,1	2,4	1,6	1,8	0,9	1,4	2,1	1,8	1,5	1,7
Schweden	5,2	5,3	5,1	4,5	4,2	3,7	5,7	5,9	8,5	6,9	6,0	4,8
Grossbritannien	2,3	1,9	2,5	2,5	4,6	2,3	2,5	2,1	2,3	2,2	2,1	2,1
Schweiz	1,5	1,5	1,3	1,1	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	0,8	1,3	1,5

Quelle: Für die Jahre 1985-1994 stammen die Angaben aus Eurostat (1997:16-17).

*Für die Jahre 1995-1996 stammen die Angaben aus OECD (1998:225).

Die beiden Quellen sind nicht direkt vergleichbar, da sie auf anderen Einbürgerungsdefinitionen basieren.

Auch in diesem Fall ergeben sich bei zu starker Divergenz der nationalen Regelungen zum Erwerb oder Verlust der Staatsbürgerschaft *Umgehungsanreize*. Angehörige von Drittländern könnten versucht sein, jenes EU-Land auszusuchen, das auf einfachste Weise den Erwerb (und Beibehalt) der Unionsbürgerschaft ermöglicht. Sie kämen so zu Rechten und Ansprüchen, die auf direktem Wege nicht erlangt werden könnten. So ist beispielsweise nicht auszuschließen, dass ein Schweizer Franzose und damit Unionsbürger wird, aber als Doppelstaatsbürger auch Schweizer bleibt, was (in der Regel noch) nicht möglich wäre, wenn er als Deutscher Unionsbürger würde (hier wird die neue rot-grüne Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Schröder den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erleichtern – allerdings zeigt die heftige politische Debatte, wie umstritten der „Doppelpass“ beurteilt wird). Oder ein EU-Land könnte seine nationale Staatsbürgerschaft „verkaufen“. Dass sich hier einige EU-Mitgliedsländer gegen eine aus ihrer Sicht zu leichtfertige Verleihung der Unionsbürgerschaft durch andere EU-Mitgliedsländer zur Wehr setzen würden, ist abschbar – vor allem, wenn mit der Unionsbürgerschaft zunehmend mehr Rechte verbunden sind (und sein werden).

1.3 Ausblick

Nach den Neuerungen des Vertrages von Amsterdam lässt sich die heute gültige EU-Wanderungspolitik in wenigen Worten folgendermassen zusammenfassen:

1. Für *EU-Angehörige* unterscheidet sich die *Personenfreizügigkeit* kaum mehr von jener zwischen Sachsen und Bayern. Wer die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzt, ist automatisch auch Unionsbürger(in). Damit sind verschiedene Rechte (und Pflichten) verbunden – so das Recht, sich im ganzen Raum der EU frei zu bewegen, aufzuhalten, zu arbeiten oder das nach *Wohnsitz* (und nicht nach Nationalität) gewährte aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament. Mit dem Grundsatz, dass Sozialversicherungsschutz nur im Land des Wohnsitzes und des Arbeitsplatzes besteht, wird ein „Sozialleistungs-Tourismus“ (beispielsweise von Arbeitslosen) unterbunden. Ansprüche an Sozialkassen (in einem EU-Land) entstehen allein aus vorherigen Beitragszahlungen (im selben EU-Land).
2. Für *Nicht-EU-Angehörige* ist der Eintritt nach Schengenland die entscheidende Hürde. Wer sie gemeistert hat, kann mehr oder weniger unkontrolliert von einem EU-Land ins nächste wandern. Ob allerdings eine Arbeitserlaubnis erteilt wird, bleibt in der Kompetenz der einzelnen Länder.

Die *künftige* Migrationspolitik der EU dürfte sich in folgende Richtung weiterentwickeln:

1. Bei der *Migrations-Innenpolitik* wird die tatsächliche Realisierung der Personenfreizügigkeit weiter vorangetrieben werden. Noch bestehende Hemmnisse rechtlicher (beispielsweise beim Beamtenrecht oder der Dienstleistungsfreiheit) oder administrativer Art (beispielsweise bei der Transferierbarkeit von Versicherungs-

ansprüchen wie der staatlich organisierten Altersvorsorge oder bei der Anerkennung von Diplomen) werden weiter abgebaut werden. Vor allem der EuGH wird der Personenfreizügigkeit Vorrang beimessen und nationale Besonderheiten abschwächen oder gar beseitigen, soweit sie die Freizügigkeit behindern.

2. Bei der *Migrations-Aussenpolitik* wird die Vergemeinschaftung weiter voranschreiten. Nachdem der Vertrag von Amsterdam vor allem die Einwanderungsregeln und den Eintritt ins „Schengenland“ vereinheitlicht hat, wird in einem nächsten Schritt für Nicht-EU-Angehörige die Frage des *Aufenthalts-* und des *Niederlassungsrechts* sowie der *Erwerbsberechtigung* EU-weit zu regeln sein. Wird die Tendenz des Amsterdamer Vertrags weitergeführt, dürfte hier wohl über eine Rahmenrichtlinie hinausgegangen werden und eine EU-weite rechtliche und administrative Vereinheitlichung das Ziel sein.
3. Die EU-Einwanderungspolitik wird mit der *EU-Osterweiterung* einer schweren Belastungsprobe unterzogen werden (vgl. *Abschnitt 5.2*). Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte wird als zentrales Problem beurteilt. Es wird befürchtet, dass ein Wegfall von rechtlichen Migrationsrestriktionen zu einer Massenwanderung von Ost- nach Westeuropa führen würde. Die gültigen Europa-Abkommen mit den beitragswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas sind denn im Bereich der Personenfreizügigkeit auch mehr als defensiv: Das Recht auf Freizügigkeit existiert für Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa in den noch immer gültigen Europa-Abkommen schlicht nicht. Und ein perspektivischer Abbau der Wanderungsrestriktionen ist nicht einmal angedacht. Vor allem Deutschland wird auch künftig kaum bereit sein, über minimale Zugeständnisse an eine gemeinsame EU-Politik hinauszugehen. Ohne vorherige klare Regelung der Freizügigkeitsfrage dürften jedoch die Beitrittsverhandlungen mit Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern nicht abgeschlossen werden.
4. Nicht zuletzt durch die gestärkte Machtposition der Sozialdemokraten in den nationalen Regierungen der EU-Länder haben die Tendenzen zu einer verstärkten Vergemeinschaftung im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Aufschwung erhalten. Es wird befürchtet, dass die „Globalisierungsfalle“ und die weltweite Konkurrenz um Arbeitsplätze einen ruinösen Wettbewerb der nationalen sozialpolitischen oder arbeitsmarktlichen Vorschriften entfesseln. Nationale Regierungen wären versucht, durch schwache und lax ausgelegte sozialpolitische Gesetzesvorschriften ein „Sozialdumping“ zu betreiben, um so mit „unfairen“ Mitteln einen Wettbewerbsvorteil für ihre Arbeitskräfte zu erlangen. Es komme zu einem „race to the bottom“ und einer Situation mit „zero regulation“. Um diesen ungewünschten Wettlauf zu unterbinden und eine (zu starke) Divergenz der nationalen Sozialsysteme zu verhindern, müssten deshalb EU-weit verbindliche gemeinsame Rahmenbedingungen geschaffen werden. Wieweit diese Befürchtungen tatsächlich berechtigt sind, soll an dieser Stelle nicht interessieren. Entscheidend ist, dass sich die EU-Politik mit hoher

Wahrscheinlichkeit in Richtung eines vergemeinschafteten Sozialraums weiterentwickeln wird. Die nationale Kompetenz im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wird geschwächt und durch eine EU-weite Harmonisierung und gemeinschaftliche Rahmenbedingungen ersetzt werden. Die EU-Entscheidungslinien sind hier ein erster Vorbote. Andere Massnahmen der Vergemeinschaftung dürften rasch folgen.

2. ZUR THEORIE VON INTEGRATION UND ARBEITSMARKT

Die grundsätzliche Mechanik, die ein Integrationsgebiet zu einem ökonomisch positiven Ergebnis treibt, ist relativ einfach zu erklären. Es wird erwartet, dass sich durch reale Anpassungsprozesse die Güterpreise und Faktorkosten und damit die Lebensbedingungen im gesamten Integrationsgebiet angleichen (im theoretischen Idealfall sogar ausgleichen). Güter und Produktionsfaktoren (also Arbeit und Kapital) werden aus Überschuss- in Mangelgebiete verschoben. Damit werden relative Knappheit überwunden und brachliegende Kapazitäten anderswo sinnvoller genutzt.

In der (neo-)klassischen Sicht der Dinge ist es (theoretisch) möglich, alle Integrationsgewinne allein durch internationalen Güterhandel und intra-nationale (also regionale und sektorale) Mobilität von Arbeit und Kapital zu erreichen. Es besteht also keine Notwendigkeit für grenzüberschreitende Arbeitsmigration oder Kapitaltransfers, um eine effiziente Produktionsstruktur zu erreichen. Güterhandel kann internationale Faktorwanderungen vollständig substituieren.

Nicht weil die traditionelle Sicht die Existenz internationaler Arbeitsmigration missachtete, sondern weil angenommen wird, dass bei internationalen Faktorwanderungen im Vergleich zum Warenaustausch höhere Transaktions- und Transportkosten anfallen, werden bei Güterfreihandel die grenzüberschreitenden Wanderungen von Kapital und Arbeit überflüssig. Gerade weil das substitutive Verhältnis von Güter- und Faktorbewegungen anerkannt wird, wird der Einbau der Faktorbewegungen in die Theorie des Aussenhandels nicht für notwendig erachtet. Der flexiblere, raschere und billigere internationale Güterhandel ist ein vollständiger Ersatz für die internationale Bewegung der Produktionsfaktoren.

Was aber, wenn wir die relativ eingeschränkte Sicht der (neo-)klassischen Modellwelt verlassen und die Möglichkeiten nicht-handelbarer Güter, nicht-funktionierender (unvollkommener) Märkte, international divergierender Produktionstechnologien und andere Erweiterungen miteinbeziehen wollen? Dann werden Arbeitskräftewanderungen notwendig, um die positiven Effekte eines Integrationsprozesses (vollumfänglich) auszunutzen. Im folgenden sollen die Ursachen der Migration in einem Gemeinsamen Markt (*Abschnitt 2.1*), dann die kurzfristigen Migrationswirkungen (*Abschnitt 2.2*) und schliesslich die langfristigen Effekte (*Abschnitt 2.3*) beschrieben werden.

2.1 Fördert ein Gemeinsamer Markt die Arbeitskräftemigration?

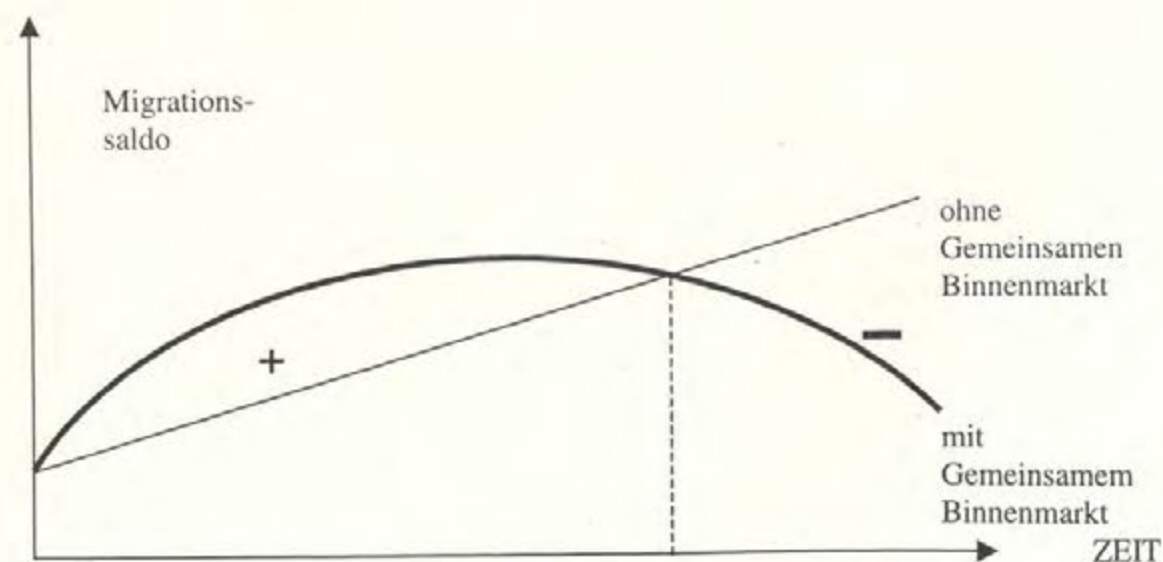
Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte gehört zu den tragenden Pfeilern eines Gemeinsamen (Binnen-) Marktes. Es wird erwartet, dass sich Arbeitskräfte innerhalb des gesamten Integrationsraumes ungehindert bewegen. Migration wird zu einem Arbitragephänomen und ist somit unabdingbar für ein optimales Funktionieren der Faktormarkt-Mechanismen. Erwerbsfähige sollen von Gebieten mit relativem Arbeitskräfteüberschuss (und entsprechend

relativ tiefen Löhnen) nach Gebieten mit relativem Arbeitskräftemangel (und entsprechend relativ hohen Löhnen) wandern und so zu einem Ausgleich der Faktorkosten und Güterpreise beitragen.

Ein Gemeinsamer Arbeitsmarkt dürfte somit zunächst zu mehr Migration führen, weil neben den Güterhandel nun auch die Wanderung von Arbeitskräften zu einem Ausgleich der Lebensbedingungen beitragen kann. Sind aber Güter- und Faktorpreise ausgeglichen (realistischer: angeglichen), werden Arbeitskräftewanderungen (zumindest in der reinen Theorie) mehr oder weniger obsolet. Die Wirkungen der Migration haben ihre ökonomischen Ursachen beseitigt.

In der *Realität* dürfte das Zusammengehen in einen Gemeinsamen Arbeitsmarkt einen "Hump-Effekt" verursachen (vgl. *Abbildung 2.1*). Der "Höcker" entsteht, weil zunächst (auch in der individuellen Erwartungsbildung) zurückgestaute Migrationsentscheidungen realisiert werden (also ein ähnlicher Effekt, wie der aufgeschobene Autokauf in der Erwartung eines baldigen Sonderangebots). Zudem dürfte unmittelbar nach dem Zusammenschluss zu einem Gemeinsamen Arbeitsmarkt die Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten am stärksten sein (nicht zuletzt, weil es auch "first mover Vorteile" gibt). Nach einer gewissen Zeit beginnen die positiven Integrationseffekte zu wirken. Der Anreiz für stärkere Migrationsbewegungen bildet sich zurück. Die Wanderungsintensität sinkt unter ein Niveau, das ohne Gemeinsamen Arbeitsmarkt erreicht worden wäre.

Abbildung 2.1: Der Migration-Hump



Quelle: Eigene Darstellung (nach Martin 1993:136).

Als Faustregel kann gelten, dass in einem Gemeinsamen Arbeitsmarkt dann keine starke Grundlage für eine internationale Massenwanderung von Arbeitskräften gegeben ist, wenn die Produktionstechnologien und die Produktivität der Arbeitskräfte und damit die Produktionsbedingungen innerhalb des gemeinsamen Integrationsgebietes nicht allzu stark unterschiedlich sind. Hier ist zu erwarten, dass der Güterhandel internationale Faktorwanderungen in einer hohen Masse überflüssig macht. Sind jedoch die Produktionstechnologien stark unterschiedlich, besteht ein grosses Potenzial für eine internationale Mobilität der Produktionsfaktoren. Dann ergänzen sich Handel und Migration eher und laufen parallel in dieselbe Richtung (auf die daraus folgenden Polarisierungseffekte wird in *Abschnitt 2.3* weiter eingegangen).

Aus dieser kurzen Diskussion der Wechselbeziehungen von Handel und Migration ergeben sich fünf zentrale wirtschaftspolitische Folgerungen (ausführlicher dazu *Straubhaar 1988* oder *Fischer/Straubhaar 1994*):

1. Unter den Bedingungen des traditionellen handelstheoretischen Ansatzes bilden unterschiedliche Faktorserträge aufgrund unterschiedlicher relativer Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren den Beweggrund für Arbeitskräftewanderungen. Faktorwanderungen und *internationaler Handel* vermögen sich hierbei weitestgehend zu ersetzen. Eine Erhöhung des Handelsvolumens führt unter klassischen Bedingungen zu verminderter Migration. Das Migrationspotential wird um so geringer, je stärker die Handels- und Kapitalverkehrsbewegungen liberalisiert sind. Die Liberalisierung des internationalen Warenhandels und des internationalen Kapitalverkehrs ersetzen somit in vielen Fällen die Arbeitskräftewanderung.
2. Bestehen zwischen den einzelnen Volkswirtschaften bedeutende standortspezifische technologische Unterschiede oder wenn Skalenerträge vorliegen, so ist mit einem sich gegenseitig bedingenden und verstärkenden Anstieg von internationalem Handel und internationalen Faktorwanderungen zu rechnen, wobei speziell gut ausgebildete Arbeitskräfte wandern dürften.
3. Ob die internationale Arbeitsteilung relativ stärker über Handel oder über Faktorwanderungen erfolgt, hängt somit ab:
 - a) von der Art und Weise, in der sich die integrierenden Volkswirtschaften voneinander unterscheiden, und
 - b) von den relativen Transaktions- und Transportkosten von Handel und Faktormobilität.
4. Der Anreiz zur Wanderung entfällt weitgehend, sobald die Faktorserträge ausgeglichen sind. Internationaler Güterhandel und freier Kapitaltransfer führen somit zu einer (wenn auch nur graduellen) Annäherung der Wohlstandsniveaus, was in der langen Frist die

individuelle Wanderungsbereitschaft, wenn auch nicht gänzlich eindämmt, so doch abschwächt.

5. Soweit Migration eine Reaktion ist auf international unterschiedliche Arbeitsproduktivitäten als Folge einer produktionskostensenkenden Spezialisierung, bilden internationale Kapitaltransfers ein Substitut für Arbeitskräftewanderungen. Sofern diese *Direktinvestitionen* die komparativen Kostenvorteile der beteiligten Länder verändern, wird auch der Güterhandel stimuliert werden. Dann sind Kapitaltransfers und Güterhandel Komplemente und substituieren gemeinsam die Arbeitskräftewanderungen.

Eine aus aktuellem Anlass wichtige Frage ist natürlich, inwieweit die seit Anfang 1999 nun vollendete Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu mehr oder weniger Migration in „Euroland“ führen wird. Gerade die Mobilität der Produktionsfaktoren wird in hohem Masse über Erfolg oder Misserfolg der WWU entscheiden. Verkürzt argumentiert, überträgt der Wegfall der Wechselkursflexibilität alle *Anpassungslasten* von Schocks und strukturellen Veränderungen auf *realwirtschaftliche* Faktoren. Arbeitsmärkte werden somit weit stärker als bis anhin gefordert sein, sich rascher und weitergehend zu verändern. Eine Abfederung oder Verzögerung durch währungspolitische Instrumente ist nur noch insgesamt gegenüber Drittländern (also beispielsweise dem US-\$-Raum) möglich, nicht mehr aber innerhalb der WWU. Konkreter formuliert, steigt die Notwendigkeit, nationale Arbeitsmärkte zu flexibilisieren, zu deregulieren und Anreize für eine verstärkte Mobilität der Arbeitskräfte aus strukturschwachen in strukturstarke Regionen und Branchen zu schaffen. Je ungleicher die einzelnen WWU-Regionen diese Herausforderungen meistern, desto unterschiedlicher werden die realwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklungen der WWU sein und desto stärker wird der polit-ökonomische Druck der Verlierer, strukturelle und/oder regionale Kompensationszahlungen einzufordern.

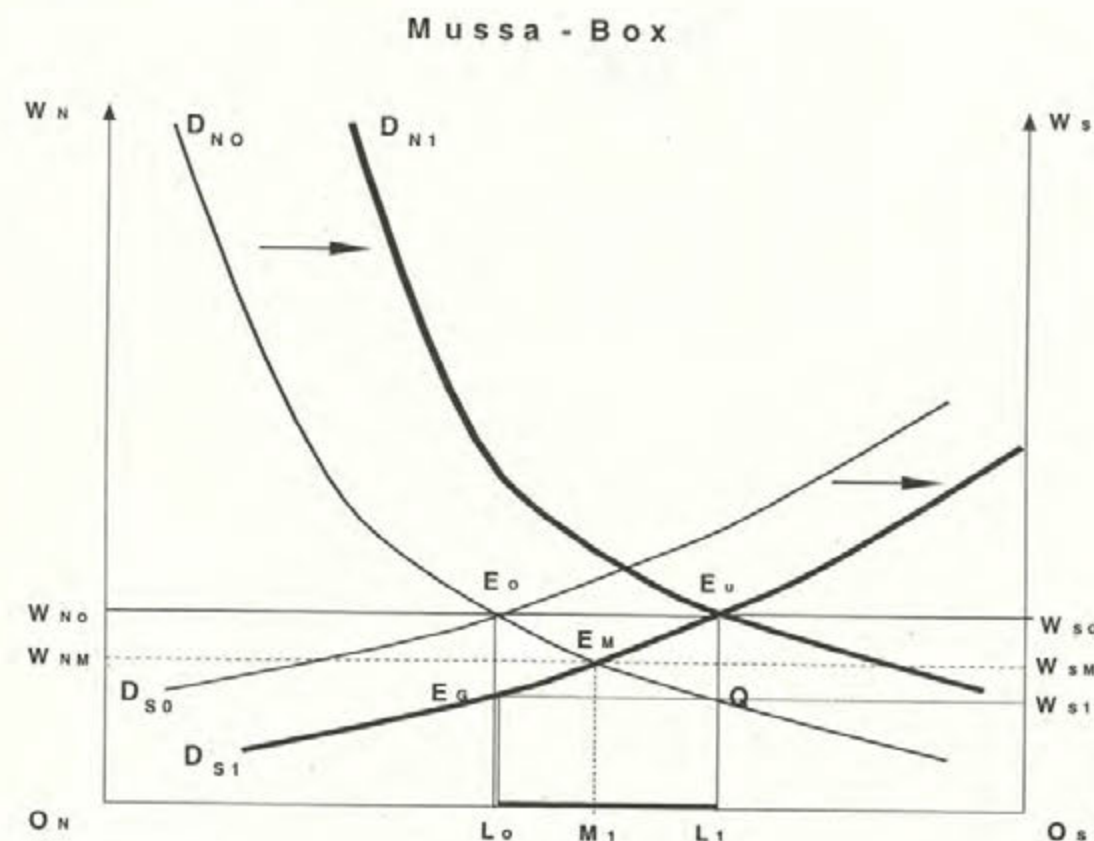
Für den Arbeitsmarkt lassen sich die realwirtschaftlichen Anpassungsoptionen mit Hilfe der sog. *Mussa-Box* folgendermassen grafisch veranschaulichen (Abbildung 2.2):⁴ Die *Breite* der Mussa-Box (= Länge der x-Achse) entspricht den in Nord- bzw. Südeuropa (N bzw. S) insgesamt verfügbaren Arbeitskräften (L), also L_N plus L_S . Auf den *beiden* y-Achsen wird mit dem Ursprung O_N links das Reallohniveau im Norden (W_N) und mit dem Ursprung O_S rechts das Reallohniveau im Süden (W_S) abgetragen. Die Breite der Mussa-Box ist *fixiert*, was die Annahme bedingt, dass das Arbeitsangebot im Norden und Süden unabhängig vom Reallohniveau sei (also senkrechte, lohnunelastische Arbeitsangebotsfunktion in Nord und Süd).⁵ Vor einer Währungsunion seien die Arbeitsmärkte in Nord- bzw. Südeuropa durch die

⁴ Vgl. hierzu Mussa (1974) und Klodt et al. (1996:152-156). Klodt et al. nutzen das Mussa-Diagramm, um die Arbeitsmarktwirkungen eines strukturellen Wandels (der Tertiarisierung) und die daraus resultierenden Anpassungserfordernisse graphisch darzustellen. Bei Klodt et al. geht es nicht um "Nord versus Süd", sondern um "Industrie versus Dienstleistungen", ansonsten folgt mein Vorgehen der Klodt'schen Darstellung. Wem also meine Erklärungen zum Mussa-Diagramm und seiner Folgen zu kurz bleiben, der möge die ausführlichere, kompetente Beschreibung bei Klodt et al. zu Rate ziehen.

⁵ Die Annahme eines lohnunelastischen Arbeitsangebotes ist für die hier interessierenden Effekte keineswegs substantiell notwendig, sondern dient lediglich der Vereinfachung, um die grafische Darstellung auf die für

reallohnabhängigen (fallenden) Arbeitsnachfragekurven D_{N0} (von links oben nach rechts unten) bzw. D_{S0} (von rechts oben nach links unten) gekennzeichnet. In einem Gemeinsamen Markt, mit Freizügigkeit der Arbeitskräfte (aber noch ohne Währungsunion), ist zu erwarten, dass die Menschen so lange hin und her wandern, bis das Lohnniveau in beiden Regionen (Nord und Süd) identisch wird (W_{N0} bzw. W_{S0}), somit $O_N L_0$ -Arbeitskräfte im Norden und $O_S L_0$ -Arbeitskräfte im Süden arbeiten und sich der Binnenmarkt in E_0 in einem allokalationseffizienten Gleichgewicht befindet.

Abbildung 2.2: Die Mussa Box



Quelle: Eigene Darstellung nach Mussa (1974), Klodt et al. (1996)

die Argumentation notwendigen Sachverhalte einzuschränken. Unsere Abbildung 1 in Fischer/Straubhaar (1994:112-120) veranschaulicht eine Mussa-Box mit einer lohnelastischen (steigenden) Arbeitsangebotskurve.

Nun würden der Norden und der Süden beschliessen, eine Währungsunion zu bilden. An dieser Stelle soll von den daraus folgenden Konsequenzen einzig interessieren, was passiert, wenn der Norden und der Süden nicht ähnlich genug waren, so dass nach Wegfall der Wechselkursflexibilität die Arbeitsmärkte in Nord und Süd unterschiedlich auf Schocks oder strukturelle Veränderungen reagieren. In *Abbildung 2.2* sei angenommen, der Süden würde durch einen "Schock" (beispielsweise eine Erweiterung der Währungsunion nach Osten) härter als der Norden getroffen, (beispielsweise, weil die Bekleidungs- und Schuhindustrie im Süden gegen die östliche Konkurrenz teilweise nicht genügend wettbewerbsfähig sei). Ein Rückgang der Arbeitsnachfrage im Süden von D_{S0} auf D_{S1} sei die unmittelbare Folge (währenddem für den Norden vorerst nichts geschehen soll, da die Bekleidungs- und Schuhindustrie im Norden bereits vor der Währungsunion auf wenige wettbewerbsfähige Firmen restrukturiert worden sei).

In *Abbildung 2.2* wird offensichtlich, dass dem Arbeitsmarkt unserer Währungsunion vier Optionen bleiben, um auf den Schock einer Osterweiterung zu reagieren:

1. Die arbeitsmarktlichen Anpassungen erfolgen über den *Preismechanismus*: Die Löhne im Süden reagieren flexibel auf den Nachfrageausfall nach Produkten aus dem Süden und fallen auf W_{S1} . Im Norden bleiben die Löhne auf dem alten Niveau ($W_{N1} = W_{N0}$). Es kommt in E_G zu einem neuen Gleichgewicht, damit zu einer *Lohnspreizung* und einer divergierenden Wohlfahrtsentwicklung zwischen Nord und Süd.
2. Die arbeitsmarktlichen Anpassungen erfolgen über den *Mengenmechanismus*: Die Löhne im Süden bleiben als Folge arbeitsrechtlicher Tarifvereinbarungen oder administrativer Vorschriften starr ($W_{S0} = \text{konstant}$). Das arbeitsmarktliche (Un-)Gleichgewicht E_U ist mit einem Rückgang der Arbeitsnachfrage von 0_{SL0} auf 0_{SL1} und einer entsprechenden *Arbeitslosigkeit* verbunden.
3. Die arbeitsmarktlichen Anpassungen erfolgen über *Mobilitätsprozesse*: Die im Süden freigesetzten Arbeitskräfte (0_{SL0} minus 0_{SM1}) wandern nach Norden, vergrössern im Norden das Arbeitsangebot, verringern dadurch den Lohndruck im Norden, was im Norden zu einem Sinken des Lohnniveaus von W_{N0} auf W_{NM} führt. Im neuen Gleichgewicht E_M ist das Lohnniveau innerhalb der gesamten Währungsunion von W_{N0} (bzw. W_{S0}) auf W_{NM} (bzw. W_{SM}) gesunken.
4. Die arbeitsmarktlichen Anpassungen erfolgen über *Produktivitätsfortschritte*: Der Norden reagiert "positiv" auf den Schock. Beispielsweise nutzt die Bekleidungs- und Schuhindustrie des Nordens die Chancen, die durch die im Osten vergrösserten Märkte entstehen. Economies of Scale oder neue Technologien mögen die Produktivität der Arbeitskräfte erhöhen. Die Arbeitsnachfrage verschiebt sich von D_{N0} auf D_{N1} . Die Löhne können konstant (bei W_{N0}) gehalten werden, weil die im Süden frei gesetzten Arbeitskräfte (0_{SL0} minus 0_{SL1}) aus dem Süden in den Norden wandern, wo sie dank

der gestiegenen Arbeitsproduktivität ohne Lohndruck absorbiert werden können (bzw. im Gegenteil sogar einen Anstieg der Löhne verhindern).

Die vier möglichen Reaktionen auf Schocks oder strukturelle Veränderungen unterscheiden sich substantiell in der Verteilung der Anpassungslasten, was ein Vergleich der ökonomischen Erträge und Renten (Flächen unter den Arbeitsnachfragekurven) veranschaulicht:

1. Am *schlechtesten* schneidet Option (2) ab. Hier bleibt jener Teil des potenziell möglichen Sozialprodukts ungenutzt (Fläche $E_U E_M E_G L_0 L_1$), der durch die *Arbeitslosen* (0_{SL0} minus 0_{SL1}) geschaffen werden könnte. Dafür erzielen diejenigen, die in Süd und Nord Arbeit finden, relativ zu hohe Löhne - dies ist das bekannte Insider-Outsider-Phänomen.
2. Option (1) - die *Lohnspreizung* - ist die zweitschlechteste Lösung. Hier erzielen die (0_{SL0} minus 0_{SL1})-Arbeitskräfte beim Reallohnsatz von W_{S1} ein Einkommen von $L_1 L_0 E_G Q$ und ermöglichen den Kapitalbesitzern im Süden [im Vergleich zu Option (2)] ein zusätzliches Kapitaleinkommen von $E_U E_G Q$. Die Insider der Option (2), also die 0_{SL1} -Arbeitskräfte des Südens, gehören zu den Verlierern, weil sie statt W_{S0} nur noch Löhne von W_{S1} erreichen.
3. Option (3) - die *Mobilitätsoption* - ist noch einmal eine bessere Lösung. Sie erbringt im Vergleich zu Option (2) eine zusätzliche Rente im Umfang der Fläche $E_0 E_G E_M$. Allerdings hat diese Option den polit-ökonomischen Nachteil, dass sie vergleichsweise viele Verlierer schafft, nämlich *alle Arbeitnehmer*, die von einem Lohnniveau W_{N0} ($=W_{S0}$) auf das Niveau W_{N1} ($=W_{S1}$) zurückfallen. Gewinner sind die Arbeitgeber (bzw. die Kapitalbesitzer). Damit wird auch wichtig, welchen Anteil das Kapitaleinkommen am Volkseinkommen ausmacht und wie das Kapitaleinkommen verteilt ist.
4. Option (4) - die *Produktivitätssteigerung* - ist natürlich die makroökonomisch "eleganteste" Lösung. Sie schafft letztlich nur Gewinner.

Wie berechtigt sind in der WWU die Hoffnungen, dass im polit-ökonomischen Spannungsfeld eine ökonomisch sinnvolle Option gewählt wird?

1. Die Euro-Optimisten sehen gerade in der grösseren makroökonomischen Effizienz einer WWU wichtige Wachstumsimpulse für die Volkswirtschaften der Teilnahmeländer. Die gemeinsame Währungsunion und die weitgehend vergemeinschaftete Wirtschaftspolitik würden Marktunvollkommenheiten und Inflexibilitäten zumindest teilweise beseitigen und somit effiziente, hoch wettbewerbsfähige Faktormärkte schaffen. Die *grenzüberschreitende Spezialisierung* mit einer kostensparenden innergemeinschaftlichen Arbeitsteilung würde weiter vorangetrieben. Dadurch stiegen die durchschnittliche

Faktorproduktivität und damit das Lohnniveau und die durchschnittliche Kapitalrentabilität. Das wirtschaftliche *Wachstum* würde stimuliert, womit die Chancen für die Anpassungsoption (4) ausserordentlich gut stünden. Diese "moderne makroökonomische Sicht" (Wagner 1995) basiert nicht zuletzt auf der analytischen Grundlage der Neuen Wachstumstheorie à la Paul Romer und Robert Lucas (für einen Überblick vgl. Straubhaar 1998). Damit ist aber auf eine Tendenz hinzuweisen, die bereits aus der Mussa-Box (Abbildung 2.2) erkennbar wird. Die Produktivitätsoption (4) mit einem neuen Gleichgewicht in E_U kann zu einer "Ecklösung" oder einem "Zentrum-Peripherie-Muster" führen. Dieser auch als "Brain Drain-" oder "Mezzogiorno-Effekt" in die Literatur eingegangene Entleerungsprozess in der einen und Agglomerationsbildungsprozess in der andern Region könnte auch das Ergebnis in der WWU sein. Die wirtschaftlich bereits starken Regionen werden weiter wachsen, die schwachen Regionen verlieren zunehmend den Anschluss.⁶ Wieweit hier die nationalen und regionalen Entscheidungsträger willens sein werden, diese Polarisierung ohne polit-ökonomischen Gegendruck oder Kompensations- bzw. Transferzahlungen zu akzeptieren, sei dahingestellt.

2. Die zweitbeste Option - die *Mobilität* - verlangt flexible Löhne und zwar nicht nur im direkt durch den Schock betroffenen Süden, sondern ebenso im Norden. Sie schafft auf Arbeitnehmerseite scheinbar nur Verlierer. Im Norden werden die Zuwanderer zu "lästigen" Lohnrückern. Damit sinkt die polit-ökonomische Bereitschaft, "Ausländer" aus dem Süden arbeiten zu lassen. Zwar gehört die Freizügigkeit der Arbeitskräfte seit eh zu den Grundrechten eines Gemeinsamen Marktes. In der Praxis stösst sie aber immer noch auf administrative Hemmnisse oder polit-ökonomische Hindernisse (beispielsweise "Entsenderichtlinien").
3. Die Option der *Lohnspreizung* verlangt Flexibilität bei der Lohnfindung (beispielsweise durch dezentrale, betriebliche Lohnverhandlungen) und eine arbeitsmarktliche Deregulierung (beispielsweise durch einen Abbau der Ein- und Austrittsschranken wie Genehmigungen aller Art, Lohnfortzahlungsregelungen, Urlaubsverordnungen uam). Wie schwach innerhalb der WWU die arbeitsmarktlichen Reformkräfte sind, wie sehr Kontinentaleuropa auf die "Solidargesellschaft" setzt und den amerikanischen Weg der Lohnspreizung ablehnt und wie zögerlich - wenn überhaupt - die dringend notwendigen Flexibilisierungs- und Deregulierungsmassnahmen in Angriff genommen werden, wird von Feldmann (1998) eindrücklich belegt.

⁶ Zur Konvergenzdebatte vgl. auch die Einzelbeiträge in Fischer/Straubhaar (1998). Insbesondere Bröcker (1998) ist jedoch zuzustimmen, dass die räumlichen (Polarisierungs- oder Konvergenz-)Effekte der Währungsunion nicht überschätzt werden sollten. "Die Unsicherheit über die möglichen Wirkungen (der WWU T.S.) gibt aber kaum zur Sorge Anlass, da ohnehin keine so erhebliche Senkung der Transaktionskosten durch eine einheitliche Währung eintritt, dass nach bisherigen Erfahrungen schwerwiegende Standorteffekte der Integration zu erwarten sind" (Bröcker 1998:130).

2.2 Kurzfristige Wirkungen der Migration

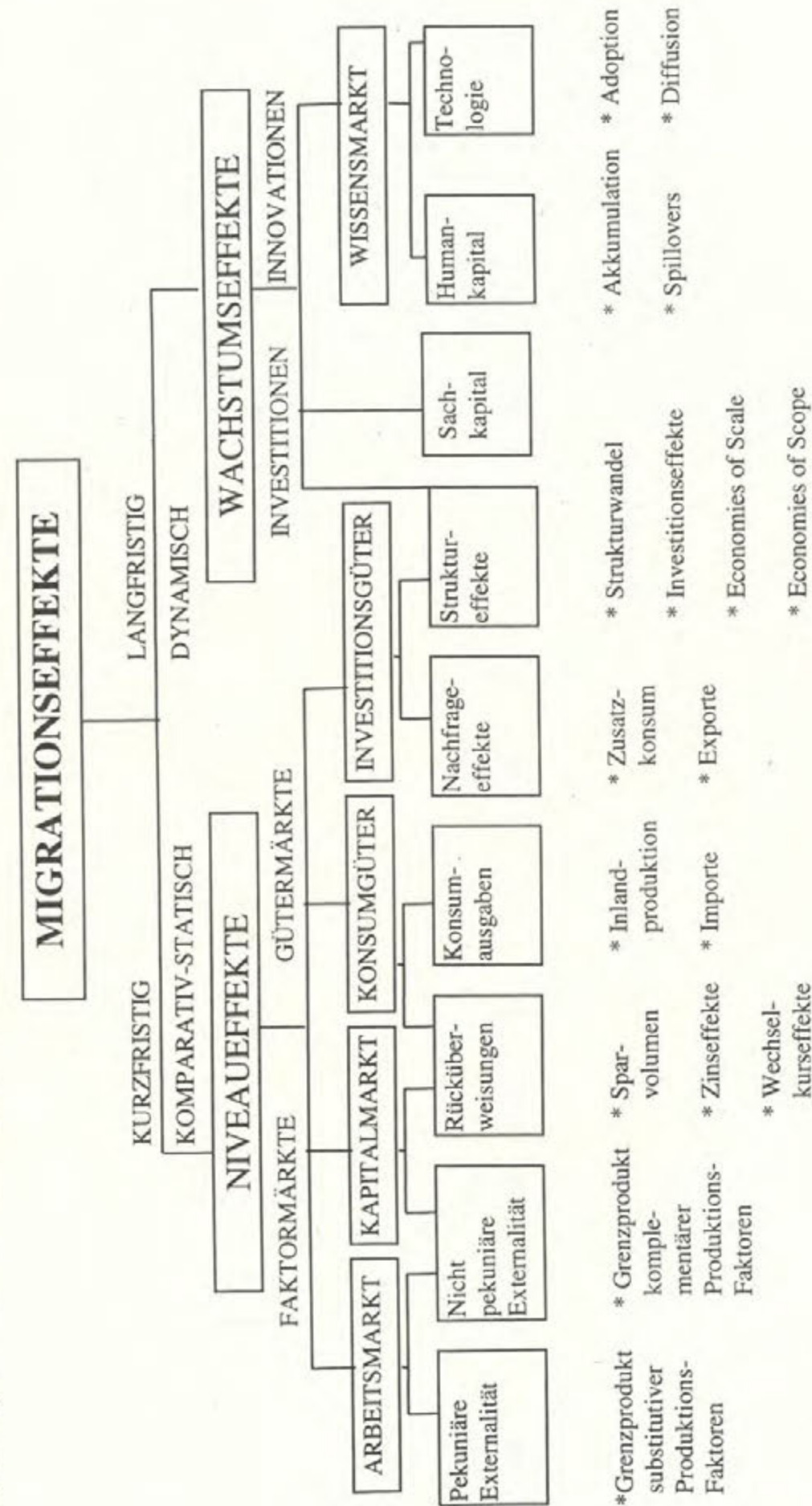
Für die sich auf Adam Smith berufenden Neoklassiker besteht kein Zweifel bezüglich der Migrationseffekte: Arbeitskräftewanderungen sind positiv zu bewerten und fördern den "Reichtum der Nationen". Migration verhindert ein Abweichen von der Messlatte ökonomischer Effizienz, nämlich dem "*Gesetz des einheitlichen Preises*" ("The Law of one Price" im Güter- und das "Faktorpreis-Ausgleichstheorem" im Faktormarkt).

Die tatsächlichen Folgen der Einwanderung sind jedoch komplexer und vielfältiger. Max Frisch brachte es auf den Punkt: Es wurden Arbeitskräfte gerufen, "... und es kamen Menschen"! Hier liegt der fundamentale Unterschied von *Freihandel* mit Produkten und *Freizügigkeit* für Personen.

1. Im ersten Fall (Freihandel) geht es um meist anonyme Güter. In der Regel wird gekauft und verkauft. Unbeteiligte Dritte werden von dieser Transaktion kaum berührt - es sei denn über externe Effekte, die aber mit einem relativ einfachen Instrumentarium recht gut in den Griff zu kriegen sind.
2. Im zweiten Fall (Freizügigkeit) kommen und bleiben Menschen. Damit sind neben ökonomischen Sphären ebenso unmittelbar soziale Belange berührt. Es geht um Mitgliedschaft und Zugehörigkeit. Sie sind wichtig, "weil die Mitglieder einer politischen Gesellschaft einander etwas schulden, was sie Aussenstehenden nicht - oder doch zumindest nicht in gleichem Masse - schulden" (Michael Walzer). Kein Wunder, werden Mitgliedschaft und Zugehörigkeit und die damit verbundenen Rechte nicht kostenlos mit allen geteilt.

Die makroökonomischen Effekte der Migration sind komplex und vielfältig (vgl. Abbildung 2.3). Vor allem die *zeitliche Dimension* und die Wechselwirkungen sind wichtig. Kurzfristige *Niveaueffekte* werden von langfristigen *Wachstumseffekten* überlagert. Zuwanderung verändert die Lohn-Zins-Relationen auf den Faktormärkten. Nachfrageveränderungen erzeugen Angebotsreaktionen. Insgesamt lassen sich die (Rück-)Wirkungen der *Einwanderung* folgendermassen zusammenfassen:

Abbildung 2.3: Makroökonomische Migrationswirkungen



Quelle: Eigene Darstellung

1. Zunächst einmal korrigiert Zuwanderung Marktunvollkommenheiten, die nicht durch Güterhandel oder Kapitaltransfers beseitigt werden können. *Zuwanderung ist oft eine Anpassungsreaktion auf ineffizient gesetzte staatliche Regulierungen* in andern (Güter- und Kapital-)Märkten oder auf dem Arbeitsmarkt selber. Beispielsweise sind ausländische Arbeitskräfte weit stärker bereit, schmutzige, schlecht bezahlte Jobs anzunehmen, nachts und sonntags zu arbeiten - eine Flexibilität, die Einheimischen oft aufgrund historisch überlebter Arbeitsmarktregulierungen und Tarifverordnungen verbaut ist. Migration ermöglicht somit eine verbesserte Allokation der Arbeitskräfte [Allokation = räumliche Anordnung (Verteilung) der Produktionsfaktoren]. Unter den strengen *neoklassischen Annahmen einer komparativ-statischen Modellwelt* ist eine Zuwanderung für das Gastland somit *makroökonomisch positiv*. Die Volkswirtschaft insgesamt gewinnt. Wie Freihandel auf Gütermärkten ist eine freie Wanderung der Produktionsfaktoren eine unabdingbare Notwendigkeit, um das Sozialprodukt zu maximieren.
2. Dank der Zuwanderung lassen sich konjunkturelle *Mängel* (Nachfrageüberhang) auf dem heimischen Arbeitsmarkt *korrigieren*. Beispielsweise werden im heimischen Arbeitsmarkt fehlende Spezialist(inn)en im Ausland angeworben. Davon profitieren auch komplementäre inländische Produktionsfaktoren (sowohl Arbeitskräfte als auch Maschinen). Sie können dank den zuwandernden Personen effizienter genutzt werden. So ermöglicht eine ausländische Spezialärztin, dass vorhandene medizinische Apparate besser genutzt und auch einheimisches Fach- und Krankenhauspersonal beschäftigt werden.
3. Durch die Zuwanderung wird ein Strukturwandel ausgelöst, der langfristig zwar dringend notwendig ist und der erlaubt, die durchschnittliche Produktivität zu erhöhen. Die langfristigen *Allokationsgewinne* sind jedoch aufzuwiegen gegen mögliche kurzfristige Verdrängungseffekte. Nicht alle Einheimischen werden durch die Zuwanderung gleichermassen betroffen. Es ergeben sich polit-ökonomische Spannungsfelder zwischen Interessengruppen der Gewinner und (relativen) Verlierer. Je stärker *substitutiv* Einheimische zu den einwandernden Arbeitskräften sind, desto härter werden für sie die Anpassungserfordernisse werden. Bei gut funktionierenden Arbeitsmärkten wird durch die Zuwanderung ein Druck auf die Reallöhne substitutiver einheimischer Arbeitskräfte ausgeübt. *Sinkende Reallöhne* sind dann die Folge. Bei schlechter funktionierenden Arbeitsmärkten wird die *Arbeitslosigkeit* unter den substitutiven einheimischen Arbeitskräften ansteigen. Vor allem weniger qualifizierte Arbeitskräfte und Frauen dürften in hohem Masse durch die Einwandernden konkurriert werden. Hier ist im Gegensatz zum neoklassischen *Vollbeschäftigungsmodell* möglich, dass Zuwandernde inländische Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt in die Erwerbslosigkeit drängen. Allerdings ist die Zuwanderung in der Regel nicht die Ursache der Arbeitslosigkeit, sondern lediglich ein relativ offensichtliches Beleg für die fehlende berufliche und räumliche Mobilität und Flexibilität der Einheimischen. Oder:

Nicht die Migration der Ausländer, sondern die fehlende (berufliche oder räumliche) Mobilität der Einheimischen verursacht die Arbeitslosigkeit!

Aber selbst dieser scheinbar negative Effekt der Zuwanderung in Form sinkender Reallöhne oder steigender Arbeitslosigkeit bedarf der weiteren Analyse. Der "Verlust" der in Konkurrenz stehenden einheimischen Arbeitskräfte wird gesamtwirtschaftlich durch Produktivitätsgewinne jener Produktionsfaktoren mehr als wettgemacht, die komplementäre Funktionen zu den Zuwandernden ausüben.

1. Zunächst erhöht sich die Kapitalrentabilität. Deshalb steigen die Zinserträge und -einkommen. Diese Situation trifft nur dann nicht ein, wenn ein grosser Anteil des inländischen Kapitalstocks in ausländischen Händen liegt, wenn also die Zinseinkommen nicht an Einheimische fliessen, sondern "Ausländern" zugute kommen.
3. Zudem profitieren auch jene Einheimischen, deren Arbeitsproduktivität dank der Komplementarität zu den Zuwandernden steigt. Vor allem dürften einheimische Führungs- und Fachkräfte von zuwandernden Arbeitskräften Nutzen ziehen, wenn letztere die komplementären Tätigkeiten überhaupt erst verfügbar oder aber billiger werden lassen.
3. Ebenso jedoch steigt auch die Produktivität jener weniger qualifizierten Einheimischen, die ihrerseits nun eine komplementäre Tätigkeit zu höher qualifizierten zuwandernden Fach- und Führungskräften ausüben können. Also: Auch die Indianer profitieren, wenn fähige Häuptlinge das Kommando übernehmen!
4. Zu beachten ist die Interessenlage der Herkunftsländer. Werden die Einkommen der Einwandernden dem Inlandprinzip gemäss nicht dem Volkseinkommen der Herkunftsländer zugerechnet, sinkt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Herkunftsländer (um jenen Beitrag, den die Wanderer in ihren Herkunftsländern zur Entstehung des BIP geleistet haben). Werden die ausländischen Arbeitskräfte jedoch weiterhin als Einheimische der Herkunftsländer betrachtet und wird dem Inländerprinzip gemäss deren Einkommen mitgezählt, verbessert die Migration die Situation des Herkunftslandes. Das Bruttosozialprodukt (BSP) des Herkunftslandes steigt. Vernachlässigt wird hier der Rimesseneffekt. Rimessen sind Geldtransfers von Ausländern in ihr Heimatland. Sie kommen aus der Sicht des Herkunftslandes externen Ersparnissen gleich, die meist weder verzinst noch zurückbezahlt werden müssen. Als solche helfen sie, allfällige Zahlungsbilanzdefizite zu decken. Auf die wirtschaftliche Entwicklung des Herkunftslands wirken sie um so positiver, je grösser der Anteil ist, der für produktive Investitionen verwendet wird. Werden Rimessen zum Konsum oder Kauf von Immobilien oder ausländischen Luxusgütern verwendet, so nimmt ihr Wohlstandseffekt entsprechend ab. Die Hoffnung auf die entwicklungsfördernde Wirkung von Rimessen liess südeuropäische Länder in den sechziger und siebziger

Jahren eine aktive Auswanderungspolitik betreiben. Die damit erzielten Wirkungen waren insgesamt jedoch eher ambivalent (Straubhaar, 1988).

5. Wiederum gilt es zu beachten, dass das neoklassische Modell von einer Situation der Vollbeschäftigung im Herkunftsland ausgeht. Wandern jedoch Arbeitslose ab, ist der Migrationseffekt noch stärker positiv. Dann erhält das optimistische Kindleberger (1967:99)-Zitat Gültigkeit, wonach "the most effective use to make of existing labor is, to employ it abroad instead of leaving it unemployed at home, incurring support costs without making any contribution to national income". Möglich ist jedoch auch, dass nicht die wenig produktiven, sondern die hochproduktiven (oft jüngeren, besser ausgebildeten, mobilen und dynamischen) Arbeitskräfte (Spezialisten, Fachkräfte) auswandern, die zudem oft komplementäre Tätigkeiten ausüben, für die kaum einheimischer Ersatz vorhanden ist. Dadurch steigt die durchschnittliche Produktivität im Herkunftsland nicht (wie im Modell erwartet). Vielmehr fällt sie. Dann erhält eher Myrdal's pessimistische Hypothese Gültigkeit, nämlich, dass "as a longterm policy, large-scale emigration is an irrational and very costly means of getting rid of surplus population (vgl. hierzu Myrdal, 1956:94 und die von Hirschman, 1958 in die Diskussion gebrachten "Backwash-" oder "Polarisierungseffekte" oder der von Bhagwati, 1976 ausführlich behandelte Brain-Drain-Effekt).

Letztlich bleibt es eine empirisch zu beantwortende Frage, wieweit das neoklassische Modell in der Realität zutrifft und ob eine Zuwanderung insgesamt einen positiven Effekt ausübt. Zimmermann (1993) liefert einen kompetenten Überblick und eine kritische Diskussion zum Stand der empirischen Forschung, wobei er neben Studien für die USA auch neuere europäische und insbesondere deutsche Belege anführt. Er kommt zum Ergebnis, dass sich kaum nennbare negative Effekte der Migration auf Löhne und Beschäftigung feststellen lassen. Eher sind die Einwandernden Komplemente und nicht Substitute für einheimische Arbeitskräfte. Sie stellen eine Flexibilitätsreserve dar - ein Ergebnis, das auch von Pischke/Velling (1994) gestützt wird, die in ihrer empirischen Arbeit für Deutschland keine negativen Effekte der Zuwanderung auf die Beschäftigung oder Löhne der Einheimischen erkennen. Allerdings beurteilen Winkelmann/Zimmermann (1993), DeNew/Zimmermann (1994) und stärker noch Franz (1993) die Folgen der Einwanderung für den deutschen Arbeitsmarkt deutlich weniger positiv. Sie vermuten eher negative Wirkungen für Beschäftigung und Lohnentwicklung. Haisken-DeNew (1996) erkennt einen zwar negativen aber sehr schwachen Lohndruck durch die Zuwanderung, wobei gerade die Branchen mit einem besonders starken Ausländeranteil (>10%) positive Wirkungen der Zuwanderung zeigen.

All diesen Studien gemeinsam ist, dass sie lediglich die Arbeitsmarkt- jedoch nicht die Kapitalmarkteffekte der Zuwanderung empirisch zu ermitteln suchen. Da gerade die Kapitalrentabilität durch die Zuwanderung steigen sollte, würde dies die genannten empirischen Ergebnisse stärker positiv ausfallen lassen. Ebenso darf der konjunkturelle

Aspekt im Einwanderungsland nicht unberücksichtigt bleiben. In Zeiten des Aufschwungs dürfte der Einfluss der Zuwanderung weit positiver sein als in schlechten Zeiten mit konjunktureller Arbeitslosigkeit und ihren arbeitsmarktlich negativen Folgen.

Wenn die Zuwanderung gesamtwirtschaftlich positiv ist, aber einzelne Teile verlieren - nämlich die substitutiv tätigen Einheimischen - wird es eine *polit-ökonomische* Frage, wieweit Zuwanderung schrankenlos möglich ist oder durch rechtliche und administrative Hemmnisse erschwert wird. Hier ist nach *Mancur Olsons* (1968) "*Logik des kollektiven Handelns*" folgendes zu erwarten: Die relativ wenigen durch die Zuwanderung relativ stark negativ betroffenen Einheimischen lassen sich leichter und wirkungsvoller organisieren als die relativ grössere Masse der positiv Betroffenen, die aufgrund der individuell doch geringen Vorteile eher zum "Trittbrettfahren" neigen dürften. Entsprechend der unterschiedlichen Interessenlage werden Zuwanderungsbeschränkungen stärker ausfallen, als es gesamtwirtschaftlich effizient wäre (vgl. hierzu die überzeugende polit-ökonomische Analyse der schweizerischen Ausländerpolitik seit 1850 von *Freiburghaus/Guggisberg*, 1998).

Eine Umverteilung der Zuwanderungseffekte durch eine *Entschädigungszahlung* der Gewinner an die Verlierer würde das makroökonomisch ineffiziente Ergebnis korrigieren. Hier könnte eine *polit-ökonomische Rechtfertigung für Transferleistungen* der "gewinnenden" komplementären Produktionsfaktoren (Kapital, Fachkräfte) an die "verlierenden" substitutiven Arbeitskräfte (weniger Qualifizierte) liegen - beispielsweise in Form höherer (absoluter) Beiträge an die Arbeitslosenversicherungskassen.

Bei internationalen Arbeitskräftewanderungen stellt sich neben den kurzfristigen *allokativen* Auswirkungen auch die Frage nach den unmittelbaren *distributiven Effekten* - also jenen Wirkungen, die sich aus einem *kollektiv finanzierten Umverteilungsapparat* ergeben. Dabei ist zu unterscheiden zwischen direkten monetären Transfers und indirekten realen Transfers des staatlichen Umverteilungssystems an die Zugewanderten.

Während monetäre Transfers über die öffentliche Hand (Finanzströme) einigermaßen gut ersichtlich sind, bereitet die Erfassung und Messung realer staatlicher Umverteilungsaktivität erhebliche Probleme. Die Gastgesellschaft stellt für ihre Bürger(innen) öffentliche Güter (Rechtsrahmen, Justizwesen, innere und äussere Sicherheit), Infrastrukturanlagen (Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze) und Dienstleistungen (Gesundheits-, Bildungswesen) bereit, die allen Ortsanwesenden zur Verfügung stehen und die mittels im Inland erhobener Steuern, Abgaben und Gebühren finanziert werden.

Die Ausstattung eines Landes mit öffentlicher Infrastruktur wie Strassen, Schulen oder Krankenhäuser wird von *Simon/Heins* (1985) als *demographisches Konsumkapital* ("demographic consumption capital") bezeichnet. Es ist dadurch charakterisiert, dass seine Nutzung mittels Ausschlusskriterien (z.B. Geburtsort, staatliche Selektion, Einkauf) gesteuert werden kann - und mithin also den Charakter eines *Klubgutes* besitzt. Im Gegensatz zu einem

öffentlichen Gut (welches bei gleichbleibenden Kosten und Grenzkosten von Null einer beliebigen Menge von Leuten zugänglich ist), steigen bei einem solchen demographischen Kapital- oder Klubgut die (Grenz-)Kosten bei erhöhter Nutzung (durch Verstopfung, Übernutzung oder Abnutzung). Diese Überlegung ist jedoch erst dann für die Wohlfahrt der Einheimischen relevant, wenn tatsächlich *negative Agglomerations- oder Ballungseffekte* (durch Übernutzung) bemerkbar sind und bei erhöhter Nutzung (als Folge *neuer Nutzer*) Mehrkosten anfallen. Ist dies *nicht* der Fall, so können die Kosten des Klubgutes als abgeschrieben ("sunk") angesehen werden.

Eine zentrale Frage betrifft die *Budgetinzidenz* - also das Ausmass, in dem Einwandernde Sozial- und Fürsorgeleistungen durch den Staat beziehen und diese über Steuern, Abgaben und Gebühren auch mitfinanzieren. Wer finanziert im Saldo wen: Die Ausländer die Einheimischen oder umgekehrt? Oder anders ausgedrückt: Profitieren die Sozialkassen des Gastlandes von der Zuwanderung? Dazu folgende Anmerkungen:

1. Liefern die Zuwandernden über (direkte Einkommens-) Steuern mehr an den Fiskus ab, als sie öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen, *senken* sie für die Alteingesessenen die *Steuerlast*, beispielsweise wenn eine ausländische Ärztin bei einem progressiven Steuersystem überdurchschnittlich stark belastet wird. Ebenso verringern die Gebühren der Zuwandernden (und zwar sowohl Verwaltungs- als auch Benutzergebühren) die Pro-Kopf-Belastung der Alteingesessenen, falls die durchschnittliche Gebühr über den marginalen Kosten einer öffentlichen Leistung liegt, wenn also beispielsweise die durchschnittliche Wasseranschlussgebühr über den Kosten liegt, einen zusätzlichen Haushalt an das Wassernetz anzuschliessen.
2. Tragen die zuwandernden Personen weniger zur Finanzierung öffentlicher Leistungen bei, als sie diese nutzen, profitieren sie von Leistungen der Alteingesessenen, ohne dafür den vollen Preis bezahlen zu müssen. Beispielsweise ist denkbar, dass eine kinderreiche Ausländerfamilie die Schulen stärker beansprucht, als sie durch Steuern zu deren Finanzierung beiträgt.

Die Frage nach der Budgetinzidenz der Zuwanderung ist ex ante nicht eindeutig beantwortbar. Allein eine empirische Überprüfung kann mehr Klarheit schaffen. Gerade die Empirie bietet aber gewaltige Methoden- und Datenprobleme. Teile des Transfersystems lassen sich nur mit sehr rudimentären Schätzwerten operationalisieren. Entsprechend fragmentarisch und widersprüchlich sind dann auch bisherige empirische Ergebnisse (vgl. hierzu *Weber/Straubhaar* 1996). Speziell die Vernachlässigung der *Rentenversicherung* sowie die Beschränkung der Untersuchungseinheit auf jüngere Einwanderer geben Anlass zu Diskussionen über die Aussagekraft der empirischen Resultate (vgl. hierzu auch *Schmähl* 1995). Zudem sind die empirischen Ergebnisse zu sehr raum- und zeitbezogen, um sie zu verallgemeinern. In der Regel ist die *Budgetinzidenz* an den *Konjunkturzyklus* des Aufnahmelandes gekoppelt und eng mit den Möglichkeiten verbunden, die den

Zuwandernden auf dem Arbeitsmarkt sowohl konjunkturell als auch *einwanderungsrechtlich* offen stehen. Neuere us-amerikanische Studien versuchen mit einem *inter-generativen* Ansatz einen Schritt weiterzugehen und mit Mehrgenerationenmodellen auch Lebenszyklus orientierte Längsschnittverläufe einzufangen (vgl. *MaCurdy/Nechyba/Bhattacharya* 1996). Allerdings verlassen sie damit die komparative Statik und sehen sich in der Folge mit den Problemen der dynamischen Modellierung langfristiger Wachstumsprozesse konfrontiert.

Unbestritten ist die Bedeutung der *Aufenthaltsdauer* und des Prozesses der *Integration/Assimilation* für die Beitragszahlungen und Leistungsansprüche der Einwandernden:

1. Je länger der Aufenthalt im Gastland, desto besser ist bei den Zuwandernden die Information über das Angebot an und den Zugang zu staatlichen Sozialgeldern. Zudem sind die seit längerem Anwesenden älter und qualifizieren sich daher öfter für Sozialversicherungsleistungen (beispielsweise altersbedingte Pflegeleistungen). Diese Effekte *verschlechtern* die Budgetinzidenz für die Ausländer(innen).
2. Die allmähliche Integration ins Gastland stellt die Einwandernden beim Primäreinkommen materiell besser. Soziale Kompetenz und beruflicher Aufstieg sind eng gekoppelt, und der Bedarf nach Unterstützungsgeldern nimmt ab. Die Evidenz hoher Teilnahmeraten von Ausländer(inne)n am Arbeitsmarkt scheint diese Argumentation zusätzlich zu unterstützen. Vor die Wahl gestellt, ob Arbeit oder Fürsorgeabhängigkeit fällt die Entscheidung eher zugunsten der ersten Alternative aus. Diese Effekte *verbessern* die Budgetinzidenz der Zuwandernden.

Zusammengefasst, erstaunt es angesichts dieser beiden gegenläufigen Tendenzen nicht, dass empirisch kein klares Muster der Sozialprogramm-Nutzung erkennbar ist. Aufgrund der vorliegenden Studien und unter Einbezug von Nutzungs- und Leistungsaspekten scheint die Zuwanderung (unter dem Aspekt der staatlichen Umverteilung) den Wohlstand der Einheimischen *nicht zu verringern*. Eher ist zu vermuten, dass wohlfahrtsneutrale oder sogar positive Immigrationswirkungen eher häufiger sind. Werden Steuerzahlungen und monetäre Transferbezüge von Zugewanderten und Einheimischen einander gegenübergestellt, so ist *keine generelle Schlechterstellung* der Einwohner(innen) des Gastlandes ersichtlich (vgl. hierzu auch den sehr sorgfältigen Überblick bei *Wagner* 1996).

2.3 Langfristige Migrationseffekte

Ökonomisch weit wichtiger als die eher kurzfristigen direkten Arbeitsmarkteffekte sind die längerfristigen indirekten Wirkungen eines Gemeinsamen Arbeitsmarktes. Seit *Gunnar Myrdals* (1956) "*kumulativen (zirkulären) Teufelskreisen*" und *Alfred Hirschmans* (1958) "*sich selbstverstärkenden Polarisierungseffekten*" sind die aus der neoklassischen Modellwelt zu erwartenden positiven Effekte der internationalen Faktorwanderungen nicht mehr

unumstritten. Faktorwanderungen werden in dieser kritischeren Sicht nicht als ausgleichendes Regulativ oder kurzfristiges Arbitragephänomen verstanden, sondern als selbstverstärkende Ursache für ein beschleunigtes Auseinanderklaffen der wirtschaftlichen Entwicklung von faktorexportierenden armen und faktorimportierenden reichen Ländern. Nach *Myrdal* vergrößern Faktorwanderungen bei Existenz von Arbeitslosigkeit die *Wohlfahrtsdifferenzen* zwischen unterentwickelten (peripheren) Herkunfts- und industrialisierten Zielregionen.

Wieweit die in der neoklassischen Denkschule nur begrenzt einbezogene Kritik von *Myrdal* oder *Hirschman* nicht unbegründet ist, verdeutlicht *Lucas* (1990) in seinem Artikel "*Why doesn't capital flow from rich to poor countries?*". Neben Marktunvollkommenheiten und politischen Unsicherheiten verweist *Lucas* insbesondere auf die positiven Externalitäten des Humankapitals, und er macht auch und gerade mit Blick auf die *Neue Wachstumstheorie* klar, dass die *längerfristigen dynamischen* Wirkungen der internationalen Arbeitskräftewanderung wichtiger sind als die kürzerfristigen komparativ-statischen Effekte:

1. Zunächst ermöglichen internationale Faktorwanderungen, *Marktunvollkommenheit* und *Inflexibilität* teilweise zu beseitigen, was Raum bietet für effiziente, hoch wettbewerbsfähige Faktormärkte. Dadurch steigen die durchschnittliche Faktorproduktivität und somit auch das durchschnittliche Lohnniveau und die durchschnittliche Kapitalrentabilität. Möglich wird eine *grenzüberschreitende Spezialisierung* mit einer effizienten internationalen Arbeitsteilung.
2. Vor allem bei der Wanderung qualifizierter Arbeitskräfte sind Kapital- und Arbeitskräftewanderung *komplementär*, das heisst, die Auswanderung der qualifizierten Arbeitskräfte hat auch einen Kapitalfluss in dieselbe Richtung zur Folge. Anders gesagt, stellt gerade die grössere Verfügbarkeit über qualifizierte Arbeitskräfte einen Attraktivitätsfaktor für das Einwanderungsland dar, um Kapital anzuziehen. Damit aber ist zu erwarten, dass die Lohndifferenz zwischen den beiden Ländern zunimmt. Es kommt zu einem *Divergenzprozess* mit einem immer attraktiver werdenden Einwanderungsland und einem „austrocknenden“ Herkunftsland. In einer *dynamischen Sicht* ist also zu erwarten, dass der *Anreiz für internationale Faktorwanderungen nicht kleiner, sondern grösser* wird - ein Ergebnis, das im Widerspruch zur herkömmlichen (neoklassischen) Konvergenzhypothese steht, wonach die Wanderung von Arbeitskräften die Grenzproduktivität- bzw. Einkommensunterschiede verringert.
3. Die Ergebnisse der *Neuen Wachstumstheorie* zeigen, dass bei grossen Unterschieden im Entwicklungsstand und in der Produktionsstruktur Polarisierungstendenzen die Regel und nicht die Ausnahme sind (vgl. *Krugman* 1991). Die Akkumulation von Wissen und die Lerneffekte - beides nach Ansicht der Neuen Wachstumstheorie entscheidende Grundlagen für die Nutzung positiver externer Effekte - erfolgt leichter in Ballungsräumen (Zentren) als in Randregionen (Peripherie), wo die entsprechende Initialzündung und die Basis für eine rasche Verbreitung fehlen.

4. Das *Zentrum-Peripherie-Muster* internationaler Faktorwanderungen wird durch verschiedene Faktoren selbstverstärkt: Je geringer als Folge technologischer Fortschritte die Kosten der Raumüberwindung für die Produktionsfaktoren werden und je ausgeprägter die Skaleneffekte der Produktion sind, desto stärker fallen die Konzentrationsprozesse aus (Agglomerationseffekt). Um Transportkosten zu minimieren, siedeln Unternehmer ihre Produktionsstandorte am Ort der stärksten lokalen Nachfrage an. Damit ergibt sich sehr rasch das polarisierende Bild eines Zentrum-Peripherie-Musters: Wo die Nachfrage hoch ist, wird produziert, wodurch neue Nachfrager (vorerst als Arbeitskräfte, dann aber auch als Konsumenten) und neue Produzenten (auch von Zwischenprodukten und Vorleistungen) und damit auch neues Kapital angelockt werden. Geographische Nähe erzeugt positive Externalitäten in Form technologischer und Informations-Spillovers sowie durch den gemeinsamen Pool mobiler Träger von Wissen (ausgebildete Arbeitskräfte). Dieser Konzentrationsbewegung steht entgegen, dass

- a) nicht alle *Skaleneffekte* beliebig ausdehnbar sind (beispielsweise im Bereich der Dienstleistungen),
- b) die *Kosten der Raumüberwindung* für gewisse Tätigkeiten sehr gross werden können (beispielsweise für nicht-handelbare Güter),
- c) nicht alle *Produktionsfaktoren* beliebig (räumlich und sektoriell) mobil sind (beispielsweise sesshafte Arbeitskräfte, investiertes Sachkapital),
- d) nicht alle Güter und Produktionsfaktoren mit *zunehmender Nachfrage* auch in beliebig zunehmender Menge angeboten werden können (beispielsweise nutzbare Grundstücke).

Da sich empirisch bestätigt (vgl. hierzu die Literaturangaben in *Straubhaar 1988*), dass vor allem junge und überdurchschnittlich qualifizierte Personen in die Zentren wandern, überaltert die Bevölkerung in den Herkunftsgebieten. Periphere Gebiete werden entvölkert. Der Pro-Kopf-Aufwand für die Aufrechterhaltung der notwendigen *Infrastruktur* steigt, und damit wird die *Steuerbelastung* (ohne politische Ausgleichszahlungen) in den Auswanderungsgebieten erhöht. Oft wird allerdings die Infrastruktur der Zentren durch eine rasche Zuwanderung überlastet. Verdrängungs- und Ballungseffekte setzen damit dem Polarisierungsprozess internationaler Faktorwanderungen ebenso ein Ende, wie die steigende Nachfrage nach Häusern und Wohnungen die *Mieten* und *Immobilienpreise* in den Immigrationsgebieten in die Höhe treibt, was den realen Kaufkraftgewinn der Peripherie-Zentrum-Wanderung verringert.

Zusammengefasst ergibt sich, dass in einer dynamischen Sicht internationale Faktorwanderungen sehr wohl *Zentralisierungsprozesse* verschärfen können. Internationale Faktorwanderungen führen tendenziell zu einer verstärkten *Konzentration* der Bevölkerung und des Kapitals auf dynamische Zentren, die ihre (absoluten) komparativen Vorteile als Produktionsstandorte durch zuwandernde Produktionsfaktoren weiter festigen können. Dadurch wird es möglich, dass internationale Faktorwanderungen das *regionale Wachstum* in

weniger entwickelten peripheren Gebieten hemmen und das Wirtschaftswachstum in "dynamischen Zentren" fördern. Gerade mit Blick auf die zunehmende Dynamik des Strukturwandels in einer weiter intensivierten globalen Arbeitsteilung wird der beruflichen und räumlichen Mobilität der Arbeitskräfte in Zukunft ein immer bedeutenderes Gewicht zukommen. Offene Arbeitsmärkte mit einer hohen (räumlichen und sektoriellen) Mobilität der Arbeitskräfte werden hier Vorteile erzielen können und gerade so die Finanzierung des Sozialstaates über höhere Wachstumsraten erleichtern (vgl. hierzu beispielhaft die Modellberechnungen bei *Gieseck/Heilemann/von Loeffelholz 1993*).

Weit wichtiger als die kurzfristigen Folgen sind die *positiven langfristigen Wachstumseffekte* der Zuwanderung. Hier ist das Ergebnis eindeutig: Zuwanderung ist der beste empirische *Beleg für die relative Attraktivität* eines Standortes im Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren. Zuwanderung vergrößert den Pool an Arbeitskräften, erhöht so das verfügbare Humankapital, dadurch steigt die Kapitalrentabilität, und das wirtschaftliche Wachstum wird stimuliert. Sich *selbstverstärkende Effekte* fördern diese *Wachstumsspirale* zusätzlich: So ist die Wahrscheinlichkeit positiver externer Effekte bei höher qualifizierten Zuwanderern besonders hoch. Dadurch steigt auch das Grenzprodukt der komplementären einheimischen Arbeitskräfte. Dies wiederum fördert die Investitionstätigkeit und verkürzt die Zeit von einer Innovation zur Adaption und Diffusion neuen Wissens.

3. ZUR EMPIRIE VON INTEGRATION UND ARBEITSMARKT

Welche realen historischen Erfahrungen lassen sich für die EU-Länder mit dem freien Personenverkehr erkennen? In welchem Umfang hat die Freizügigkeit zu einer verstärkten Mobilität innerhalb der EU geführt? Diese Fragen stehen im Zentrum dieses Teils. Zunächst werden die statistisch feststellbaren Fakten präsentiert (*Abschnitt 3.1*). *Abschnitt 3.2* interpretiert die bisherigen Erfahrungen aus einer makroökonomischen Perspektive. *Abschnitt 3.3* sucht nach mikroökonomischen Erklärungsfaktoren.

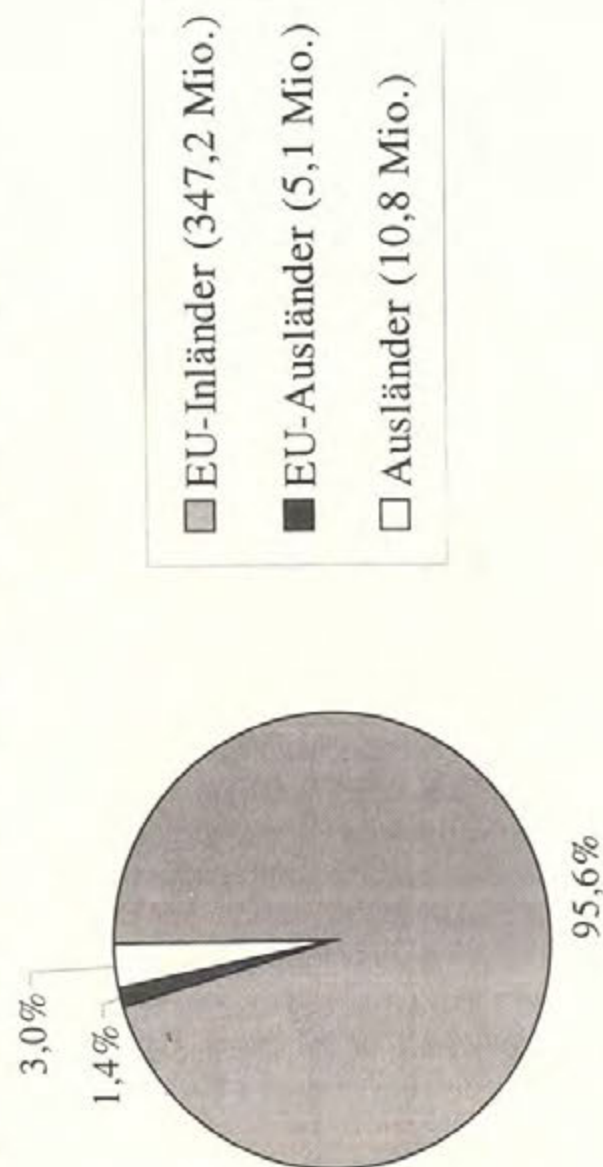
3.1 Bisherige Erfahrungen der EU mit der Personenfreizügigkeit

Bereits ein rascher Blick auf die bisherige Erfahrung der EU mit der Personenfreizügigkeit liefert ein eindeutiges Bild: Die räumliche Mobilität der EU-Bürger(innen) ist nicht besonders ausgeprägt. Insgesamt blieben die innergemeinschaftlichen Wanderungsbewegungen gering.

1. Die *innergemeinschaftliche Wanderung* ist in der EU *kein* (wirtschafts-)politisches Thema. Dazu ist die quantitative Bedeutung der grenzüberschreitenden Verlagerung des Wohnsitzes von EU-Bürger(inne)n schlicht zu gering.
 - a) In den 15 Ländern der EU wohnten Mitte der 90er Jahre rund 365 Millionen Menschen (vgl. hierzu *Abbildung 3.1* und *Tabellen A 3.1* und *A 3.2*). Knapp 350 Millionen, also rund 96%, leben als "Inländer" in ihrem eigenen Heimatland.⁷ Weniger als 1,5% der EU-Bevölkerung hat die EU-Personenfreizügigkeit genutzt, um sich in einem andern EU-Land niederzulassen.
 - b) *Tabelle A 3.3* veranschaulicht, dass am meisten EU-Ausländer in den drei grossen EU-Ländern leben. In *Deutschland* (rund 1,9 Millionen, davon etwa 600'000 aus Italien und 400'000 aus Griechenland), *Frankreich* (rund 1,1 Millionen, davon 600'000 aus Portugal und je 200'000 aus Spanien und Italien) und in *Grossbritannien* (rund 800'000, davon weit über die Hälfte aus Irland) finden sich am meisten EU-Ausländer(innen). In *Belgien* sind es rund eine halbe Million, davon 200'000 aus Italien. In allen übrigen EU-Ländern leben kaum mehr als 100'000 EU-Ausländer.
 - c) Rund 5% der Wohnbevölkerung in Belgien sind EU-Ausländer (zur Hauptsache aus Italien und den Niederlanden). In Frankreich, Deutschland, Schweden und Irland sind rund 2% der Wohnbevölkerung EU-Ausländer, in allen andern EU-Ländern liegt der Anteil der EU-Ausländer an der Wohnbevölkerung bei rund 1%.

⁷ Wer als EU-Bürger(in) im eigenen Heimatland wohnt, wird im folgenden als "EU-Inländer" bezeichnet. Wer als EU-Bürger(in) in einem anderen EU-Land lebt, erhält im folgenden die Etikette "EU-Ausländer".

Abbildung 3.1: Bevölkerung in der EU nach Nationalität, 1995



Quelle: Eurostat (1997) und Kiehl/Werner (1998)

- d) Aus Schweizer Sicht ist die Erfahrung *Österreichs* möglicherweise von gehobenem Interesse. Das österreichische Pro-Kopf-Einkommen ist EU-vergleichsweise hoch und die Arbeitslosigkeit niedrig. Österreich ist seit 1995 EU-Vollmitglied und hat die EU-Personenfreizügigkeitsregelung übernommen. Noch sind die ersten quantitativen Erfahrungen nicht repräsentativ (auch weil noch Übergangsfristen zu beachten sind). Aber bis anhin ist die Zuwanderung aus dem EU-Raum nach Österreich kein politisches Thema in Österreich geworden. Nur einer von acht Ausländern in Österreich ist ein EU-Ausländer (Tabelle 3.2)!
2. In der Periode 1987 bis 1995 ist bei den innergemeinschaftlichen Wanderungsflüssen eine starke *Rückwanderung* zu beobachten (vergleiche Tabelle A 3.4). Als Ergebnis zeigen sich per Saldo nur extrem schwache Netto-Wanderungsbewegungen, die in vielen Fällen erst noch der wirtschaftshistorischen Tradition widersprechen. So sind die Wanderungssaldi von Italien und Spanien mit den meisten nordeuropäischen Zielländern negativ geworden (das heisst, mehr Italiener oder Spanier sind nach Hause zurückgekehrt als neu nach Nordeuropa ausgewandert) oder höchstens schwach positiv geblieben.
3. Die innergemeinschaftliche Wanderung ist eine *intra-industrielle Migration* geworden. Das heisst, Wanderungsbewegungen innerhalb der EU verlaufen nicht auf einer Einbahnstrasse. Vielmehr stehen der Wanderung in die eine Richtung nahezu ebenso starke Wanderungen in die entgegengesetzte Richtung gegenüber. Durchschnittliche Einkommensdifferenzen verlieren für diese wechselseitige intra-industrielle Migrationsbewegungen zwischen zwei ähnlich entwickelten EU-Volkswirtschaften ihre Erklärungskraft vollständig.⁸ Hier ist Migration nicht ein makroökonomisches Massenphänomen, sondern eine mikroökonomische Einzelfall-Entscheidung.
4. Die innergemeinschaftlichen Migrationsmuster verändern sich nur unwesentlich, wenn anstatt der Wanderung insgesamt lediglich die Wanderung der *Arbeitskräfte* analysiert wird (Tabellen A 3.5, A 3.6). Der Anteil der EU-Ausländer-Arbeitskräfte an der EU-Erwerbsbevölkerung bleibt deutlich unter 2% (nämlich bei 1,7% für 1995).

⁸ Der hier eingeführte Begriff der "*intra-industriellen Migration*" will an das bekannte Phänomen des "*intra-industriellen Handels*" erinnern. Nach der traditionellen (neo-) klassischen Erklärung hätten inter-industrielle Güterströme zwischen Industrie- und Entwicklungsländern das Bild dominieren müssen. In der Realität sind jedoch *intra-industrielle* Handelsströme zwischen Ländern mit ähnlichem Entwicklungsstand und mit ähnlichen industriellen Gütern weit bedeutender. Die Theorie des intra-industriellen Handels löst dieses Erklärungsdefizit der traditionellen Aussenhandelstheorie, indem sie als wichtigste Neuerungen unvollständigen Wettbewerb (monopolistische Konkurrenz, Produktdifferenzierung), interne und externe Skaleneffekte (Grössenvorteile der Spezialisierung, Spillovers) sowie Nachfrageeffekte (Präferenzen) miteinbezieht. Genauso muss sich die moderne Migrationstheorie von traditionellen (neoklassischen) Erklärungsmustern lösen (insbesondere von der Vorstellung, dass makroökonomische Einkommensunterschiede wesentlich zur Erklärung von Wanderungsbewegungen innerhalb integrierter Arbeitsmärkte beitragen könnten). Wie beim intra-industriellen Handel werden bei der intra-industriellen Migration andere Bestimmungsfaktoren wesentlich wichtiger (wie spezifische Arbeitsmarktbedürfnisse nach bestimmten Fähigkeiten und Qualifikationen).

5. Bei den *Beständen* (also der gesamten Anzahl der EU-ausländischen Arbeitskräfte, vgl. *Tabelle A 3.7*) dominieren noch die traditionellen Süd-Nord-Verflechtungen. Wichtigste Herkunftsländer der EU-ausländischen Arbeitskräfte sind die südeuropäischen Staaten Italien, Portugal, Griechenland und Spanien (sowie die Iren in Grossbritannien). Die wichtigsten Zielländer sind Deutschland, Frankreich und Grossbritannien (für die Iren).
6. Für die Schweizer Diskussion von Interesse ist die hohe Zahl der *österreichischen* Arbeitskräfte, die in Deutschland erwerbstätig ist. Dem steht gegenüber, dass die deutschen Arbeitskräfte die zahlenmässig stärkste EU-Ausländer-Gruppe in Österreich darstellt. Wie bereits erwähnt: Die innergemeinschaftliche Migration in der EU ist eben keine Einbahnstrasse!
7. *Inneregemeinschaftliche Wanderungsbewegungen* in der EU sind heute wechselseitige, *grenzüberschreitende Wohnsitzverlagerungen innerhalb desselben regionalen Arbeitsmarktes* (beispielsweise zwischen den Niederlanden und Deutschland oder zwischen Frankreich und Belgien). Sie sind ein Zeichen des Zusammenwachsens natürlicher Wirtschaftsräume, die vorher durch politisch gesetzte Staatsgrenzen künstlich getrennt gewesen waren. Sie ersetzen in der Regel Pendelwanderungen (Wochenaufenthalter) und Grenzgängerwanderungen.

Was in der EU-Öffentlichkeit Anlass zu *kontroversen Diskussion* liefert, ist die *Zuwanderung aus Drittländern* (beispielsweise die Flüchtlingsbewegungen aus dem ehemaligen Jugoslawien oder das Migrationspotenzial aus der ehemaligen Sowjetunion). Die Wanderung von aussen in die EU, der Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit von Menschen aus Nicht-EU-Ländern sind heute zahlenmässig bei weitem gewichtiger als die innergemeinschaftliche Mobilität.

1. In der EU leben rund 10 Millionen Menschen aus Ländern ausserhalb der EU.⁹ Diese Zahl entspricht etwa 3 Prozent der EU-Bevölkerung.
2. Die wichtigsten *Aufnahmeländer* sind für Menschen aus Drittländern Deutschland (rund 5 Millionen), Frankreich (rund 2 Millionen) und Grossbritannien (rund 1 Millionen). Relativ am gewichtigsten ist der Anteil der Ausländer aus Nicht-EU-Ländern in Österreich. Er erreicht rund 7.5% der österreichischen Wohnbevölkerung. Also: In Österreich (mit einem der höchsten Pro-Kopf-Einkommen in der EU) leben kaum EU-Ausländer, dafür relativ am meisten Ausländer aus Nicht-EU-Ländern.
3. Die wichtigsten Herkunftsregionen sind die *Türkei* (etwa 2,5 Millionen, die zu zwei Dritteln in Deutschland leben), das Gebiet des ehemaligen *Jugoslawiens* (etwa 1,5 Millionen Menschen, die zu zwei Dritteln in Deutschland leben) und *Nordafrika* (1,1 Millionen Marokkaner, die zur Hauptsache in Frankreich leben). *Tabelle A 3.8* liefert

⁹ Personen aus Nicht-EU-Ländern werden im folgenden als "Ausländer(innen)" bezeichnet.

einen Überblick zur Nationalität der Ausländer in den 15 EU-Ländern. Sie bestätigt das "Cluster"-Bild stark bilateral geprägter Migrationsbeziehungen. Wichtiger als makroökonomische Erklärungsfaktoren (beispielsweise Einkommensdifferenzen) sind nachbarschaftliche (geografische) Faktoren oder historische (politische) Beziehungen.

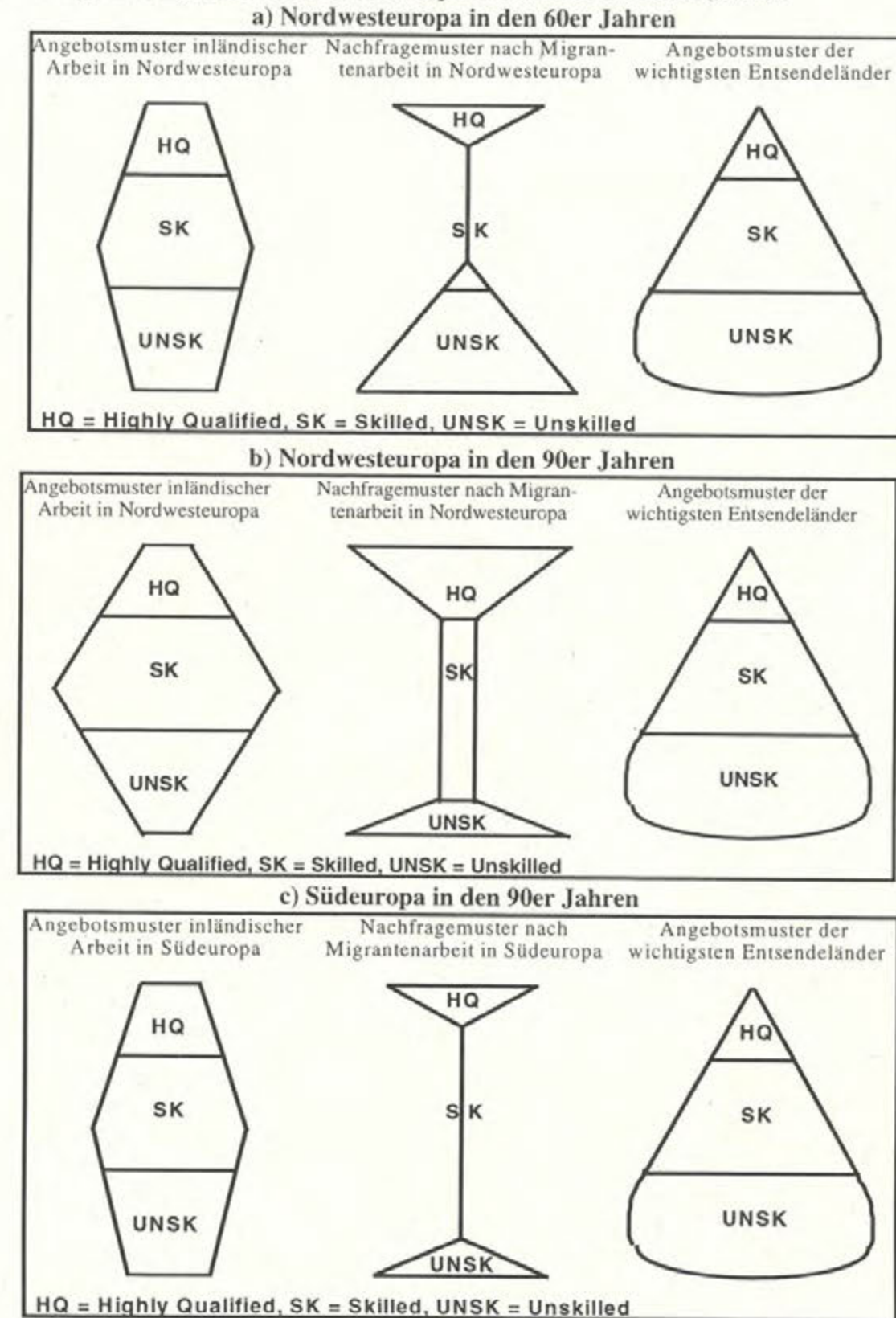
4. In welchem Ausmasse sich das migrationspolitische Interesse von der innergemeinschaftlichen Wanderung zur EU-Migrations-Aussenpolitik verlagert hat und weiter verlagern wird, lässt sich aus *Tabellen A 3.9* und *A 3.10* erkennen. Relativ zu den EU-Ausländern machen die Ausländer aus Drittländern einen immer stärker werdenden Anteil an der Gesamtbevölkerung aus. Lag der Anteil der EU-Binnenmigration 1986 noch bei 37% der gesamten Wanderung, lag dieser Anteil 1995 nur noch bei 32%, in Deutschland sank er von 32% auf 26% und in Frankreich von 39% auf 34%. *Tabellen A 3.11* und *A 3.12* zeigen eine analoge Entwicklung, wenn nur die Wanderung der Arbeitskräfte analysiert wird. Auch hier sank der Anteil der EU-Ausland-Arbeitskräfte an allen ausländischen Arbeitskräften von 42% 1986 auf 37% 1995.
5. In zunehmendem Masse werden die Migrationsströme aus Drittländern in die EU durch *Asylsuchende* und *Illegale* bestimmt. Diese beiden Kanäle wirken oft als Ersatz für die legale und direkt arbeitsmarktorientierte Einwanderung in die EU, die seit Anfang der 80er Jahre deutlich erschwert wurde.
 - a) *Asylsuchende* aus dem ehemaligen Jugoslawien, Kurden aus der Türkei und Flüchtlinge aus anderen Krisenregionen in Afrika und Asien bestimmen im wesentlichen die Migrationsdiskussion in der breiten Öffentlichkeit. Spektakuläre und dramatische Versuche zu Land und zur See der Not, dem Elend und der Bedrohung zu Hause zu entgehen und im sicheren Europa Zuflucht und Schutz zu finden, liefern einprägsame Fernsichtsbilder. Die Zahl der Asylsuchenden in der EU ist seit Anfang der 80er Jahre markant angestiegen (vgl. *Tabelle A 3.13*). Wurden 1985 in der EU 160'000 Asylanträge gestellt, waren es 1992 über viermal mehr, nämlich rund 675'000. Vor allem Deutschland wurde zum wichtigsten EU-Antragsland für Asylsuchende. 1983 wurden in Deutschland nur knapp 20'000 Asylanträge gestellt. 1992 waren es über 400'000. Nach einer Änderung des asylrechtlichen Verfahrens in Deutschland (insbesondere Festlegung von "sicheren Drittstaaten") sank die Zahl der Asylanträge in Deutschland auf 127'000 (1994), und auf gut 100'000 (1997). Dass es sich bei Asylanträgen oft um Versuche handelte, "verstopfte" andere Einwanderungskanäle zu umgehen, lässt sich durch die Anerkennungsquote veranschaulichen. Wurden in Deutschland Anfang der 70er Jahre noch rund 40% der Asylanträge als berechtigt anerkannt, sank die Anerkennungsquote Anfang der 90er Jahre auf 3-4%.
 - b) *Illegale Migration* durch die Hintertür dient ebenfalls als Ersatz für die nicht mehr mögliche reguläre Einwanderung in die EU durch die Fronttür. Die

Quantifizierung fällt naturgemäß schwer, weil es nicht nur um die Illegalität des Eintritts geht, sondern ebenso um illegale Aufenthalts- und Beschäftigungsverhältnisse (vgl. *Abbildung 1.1*). Sehr (grobe) Schätzungen gehen davon aus, dass in Nordeuropa etwa 10% der Bevölkerung aus Drittstaaten illegalen Status aufweist (vgl. *Jahn/Straubhaar 1999*). Vor allem für Südeuropa dürfte die illegale Einwanderung beträchtliche Ausmasse erreicht haben. Ein Drittel bis die Hälfte der ausländischen Bevölkerung mag illegal in den südeuropäischen Gastländern leben. Aber auch in Nordwesteuropa dürfte die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte an Bedeutung gewonnen haben, wodurch deren polit-ökonomischen und makroökonomischen Folgen vermehrt an wirtschafts-politischem Interesse gewinnen dürften (vgl. *Jahn/Straubhaar 1999*).

Je weiter entfernt die Einwanderungswilligen vom europäischen Kulturraum sind und je fremder ihnen die "Spielregeln" des europäischen Selbstverständnisses sind (insbesondere die Rechtstaatlichkeit und die Allgemeinverbindlichkeit der Rechtsregeln) desto zurückhaltender wird die EU-Öffentlichkeit einer weiteren Einwanderung von aussen gegenüberstehen. Die Fragen darüber, wer in die EU einreisen, in der EU wie lange bleiben und arbeiten kann, wie die Aussengrenzen der EU und wie der Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit von Nicht-EU-Angehörigen kontrolliert werden sollen, welche Rechte und Pflichten Asylsuchende und Flüchtlinge erhalten sollen und andere Inhalte einer gemeinsamen EU-Migrations-Aussenpolitik haben aber wenig mit der EU-Personenfreizügigkeit zu tun. Sie sind Teile einer wesentlich weiter reichenden Diskussion, die grundsätzliche Probleme der Staatsbürgerschaft und der Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft beinhalten wird.

Das EU-innere Gemeinschaftliche Migrationsmuster hat sich in den letzten 30 Jahren entscheidend verändert. Die inter-industrielle Süd-Nord-Migration der 60er Jahre ist von einer intra-industriellen Nord-Nord-Migration in den 90er Jahren abgelöst worden. Damit gehen quantitativ bedeutende und ökonomisch gewichtige Veränderungen in den Qualifikations-mustern der Wanderungsströme innerhalb und in die EU einher (*Abbildung 3.2*):

Abbildung 3.2: Migrationsmuster in Europa in den 60er und 90er Jahren



Quelle: W.R. Böning (1995)

1. In Nordwesteuropa dominierte in den 60er Jahren die Nachfrage nach relativ unqualifizierten ausländischen Arbeitskräften. Diese Nachfrage wurde gedeckt einerseits durch das Angebot aus weniger entwickelten EU-Mitgliedregionen (vor allem Italien) und andererseits durch "traditionelle" südeuropäische Anwerbeländer, der Türkei und Jugoslawien.
2. In den 90er Jahren zeigt sich ein wesentlich anderes Qualifikationsmuster der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften. Jetzt dominiert die Nachfrage nach höher qualifizierten Fachkräften. Sie werden vor allem innerhalb der EU oder in anderen hoch entwickelten OECD-Ländern rekrutiert. Die relativ geringere Nachfrage nach wenig qualifizierten ausländischen Arbeitskräften wird nun durch die (auch illegale) Einwanderung aus Drittländern abgedeckt.
3. In Südeuropa zeigt sich in den 90er Jahren dasselbe Qualifikationsmuster der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften wie in den 60er Jahren in Nordwesteuropa. Vor allem werden Unqualifizierte nachgefragt. Sie werden überwiegend durch das Angebot aus Nordafrika, Osteuropa und dem östlichen Mittelmeerraum abgedeckt. Die schwache Nachfrage nach hochqualifizierten Spezialkräften wird vor allem innerhalb der EU zu decken versucht.
4. Als relativ neuer Trend zeigt sich, dass die innergemeinschaftliche Wanderung sehr oft auch eine *innerbetriebliche* Wanderung ist, also eine grenzüberschreitende Entsendung oder Versetzung innerhalb des "internen Arbeitsmarktes" einer multinationalen Unternehmung (vgl. Wolter/Straubhaar 1997). So schätzt Salt (1992), dass über 50% der ausländischen Erwerbstätigen durch multinationale Unternehmungen über "interne Arbeitsmärkte" nach Grossbritannien kamen. Nach Marsden (1994) beabsichtigen europäische multinationale Firmen zwischen einem Viertel und einem Drittel ihrer Führungskräfte für mindestens ein Jahr zu einer Tochterfirma in ein anderes Land zu entsenden, um Auslandserfahrung zu gewinnen. Für die Zukunft steht zu erwarten, dass die Bedeutung dieser Form der Wanderung innerhalb Europas mit der zunehmend europäischeren Ausrichtung vieler bisher nationaler Unternehmen sogar noch zunehmen wird.

In einem Punkt gilt es allerdings, die geringe Mobilität in der EU zu relativieren. *Neue Mobilitätsformen* ersetzen nämlich zunehmend die grenzüberschreitende Wohnsitzverlagerung. Die relative (geografische) Kleinräumigkeit Westeuropas macht Mobilitätsformen möglich, die statistisch nicht als "Migration" erfasst werden, da keine (dauerhafte) Verlagerung des Lebensmittelpunktes (d.h. des Wohnsitzes) erfolgt. So hat die mit dem Begriff "Euro-Mobilität" von "Euro-Spezialisten" etikettierte Migration nicht unbedingt permanenten Charakter, sondern kann alternativ auch als relativ temporäre, kürzerfristige (projekt)bezogene Wanderung in Form von Wochenaufenthalten oder Geschäftsreisen oder als periodische Pendlerbewegung erfolgen. (Tägliche oder wöchentliche)

Pendelwanderungen, die Grenzgängerbewegungen in den "Euro-Regionen" oder die *innerbetriebliche* grenzüberschreitende Entsendung oder Versetzung innerhalb des "internen Arbeitsmarktes" einer multinationalen Unternehmung werden statistisch erst dann erfasst, wenn sie innerhalb eines Jahres zu einer länger als sechs monatigen Abwesenheit vom Wohnsitz führen. Schliesslich machen neue Technologien immer stärker eine "funktionale Mobilität bei räumlicher Immobilität" möglich. Damit ist gemeint, dass Menschen am Ort A wohnen (bleiben), per moderner Telekommunikation ihre Dienstleistungen im Auftrag für die Firma aus B für den Kunden aus C erfüllen, ihre Kinder in D zur Schule oder Universität schicken und ihr Vermögen in E anlegen. Mit diesem Beispiel möge deutlich werden, wie sehr räumliche Grenzen in Europa am Verschwinden sind und wie sehr *Räumlichkeit* durch moderne (Tele-)Kommunikationstechnologien *relativiert* wird.

Zusammengefasst, zeigt sich in der EU ein recht klares Bild der Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf die Migrationsbewegungen:

1. Die innergemeinschaftliche Freizügigkeit ist die am schwächsten genutzte Freiheit des Binnenmarktes. Selbst innerhalb kulturell und sprachlich sehr ähnlichen "natürlichen" Lebensräumen bleibt die innergemeinschaftliche Wanderung gering. Trotz teilweise stark divergierendem Lebensstandard und trotz unterschiedlichen Beschäftigungsniveaus zu geografisch nahe gelegenen, wirtschaftlich weit erfolgreicherer Regionen entvölkern sich weniger entwickelte Randregionen nicht allzu stark. Die grenzüberschreitende Migration innerhalb der EU bleibt ein *quantitativ* marginales Phänomen.¹⁰
2. Die Freizügigkeit löste innerhalb des gemeinsamen Arbeitsmarktes kaum starke Wanderungsbewegungen von Niedrig- nach Hochlohnländern aus. Weder ein innergemeinschaftlich beträchtliches Wohlstandsgefälle bei der individuellen Kaufkraft noch grosse Unterschiede in den Arbeitslosenquoten erzeugten starke Anreize für grenzüberschreitende Wanderungen innerhalb der EG. Beispielsweise lagen die kaufkraft-bereinigten Pro-Kopf-Einkommen in Griechenland und Portugal, aber auch in Spanien Mitte der 90er Jahre noch immer bei nur 60% bis 70% des deutschen Niveaus (vgl. Abbildung 3.3). Trotz dieser beträchtlichen Einkommensdifferenzen findet kaum eine Wanderung aus Südeuropa in die übrigen EU-Mitgliedländern statt (Abbildung 3.4). Diese Erkenntnis gilt nicht nur für internationale Wanderungsbewegungen. Sie gilt in Europa auch für *interregionale* Wanderungen. Die EU-Erfahrung bestätigt deutlich, dass die überwältigende Mehrheit der Menschen am liebsten dort lebt und nach Arbeit

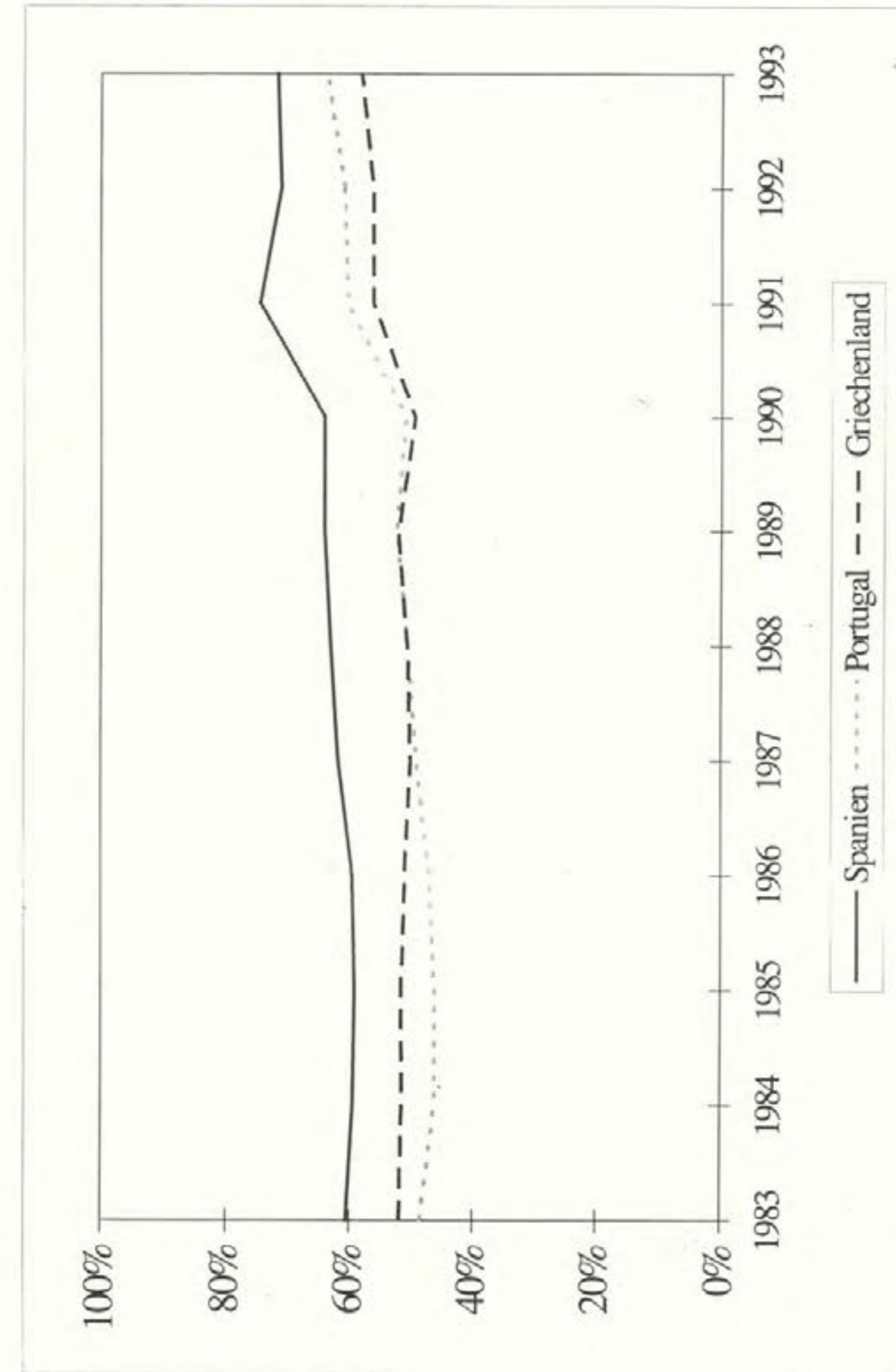
¹⁰ Der Verweis auf die *quantitative* Marginalität soll andeuten, dass die *qualitativen* Wirkungen durchaus ins Gewicht fallen können. Vor allem, weil ein zunehmender Teil der EU-innergemeinschaftlichen Wanderung die Mobilität von höher qualifizierten Fach- und Führungskräften betrifft. Hier können die Folgen durchaus spürbare makroökonomische Effekte erwirken. Ebenso ist mit Blick auf Sinn (1995) der Hinweis auf die unmittelbaren polit-ökonomischen Wirkungen marginaler Wanderungen angebracht. Bereits das Drohpotential Einzelner abzuwandern, und erst recht die faktische Abwanderung zwingt Entscheidungsträger oft zu einer Revision ihres politischen Verhaltens und zu einer Beseitigung ökonomisch ineffizienter Rahmenbedingungen (vgl. hierzu auch das eindruckliche DDR-Fallbeispiel von Tietzel/Weber 1993).

sucht, wo sie ihre "Heimat" hat, selbst dann, wenn sie diese Vorliebe mit Einbussen beim Lebensstandard oder mit Erwerbslosigkeit bezahlen muss (vgl. hierzu ausführlich Fischer/Holm/Malmberg/Straubhaar 1998 und die nachfolgenden Ausführungen in Abschnitt 3.3). Zu dieser Präferenz des Verharrens tragen natürlich auch sozialpolitische Massnahmen bei, soweit sie Mobilität "bestrafen" (beispielsweise durch hohe administrative Wechselkosten) und Immobilität subventionieren (beispielsweise durch grosszügige Arbeitslosenunterstützung).

3. Ebenso blieben die nationalen Arbeitsmärkte - trotz rechtlicher Freizügigkeit - weitgehend den Einheimischen vorbehalten. Diese Feststellung ist deshalb bemerkenswert, weil gerade die Arbeitslosenquoten innerhalb der EU sehr stark divergieren. In einigen südeuropäischen Regionen verharrt die Arbeitslosigkeit permanent auf hohem Niveau. So liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Spanien bei weit über 20%, die Jugendarbeitslosigkeit bei 36% für Männer und bei 50% für Frauen (vgl. OECD 1998a:12/13). Trotzdem haben die Spanier(innen) eher Arbeitslosigkeit in Kauf genommen, als dass sie das Wohnsitzland gewechselt hätten. Überspitzt formuliert, blieben die EU-Bürger(innen) in sehr weitem Ausmasse lieber arbeits- als heimatlos.
4. Die Qualifikationsstruktur der innergemeinschaftlichen Wanderungsbewegungen zwischen den EU-Ländern hat sich in den letzten dreissig Jahren entscheidend verändert. Waren es ursprünglich „Blue collar worker“, sind es heute „White collar worker“, die von der EU-Freizügigkeit für Arbeitskräfte Gebrauch machen. Von der ursprünglichen "Gastarbeiter"-Wanderung wenig qualifizierter Arbeitskräfte ist bei der innergemeinschaftlichen Migration heute kaum mehr etwas zu sehen. Vielmehr geht der Trend der innergemeinschaftlichen Migration hin zu einer Wanderung von Hochqualifizierten, die oft innerhalb multinationaler Unternehmungen vonstatten geht.

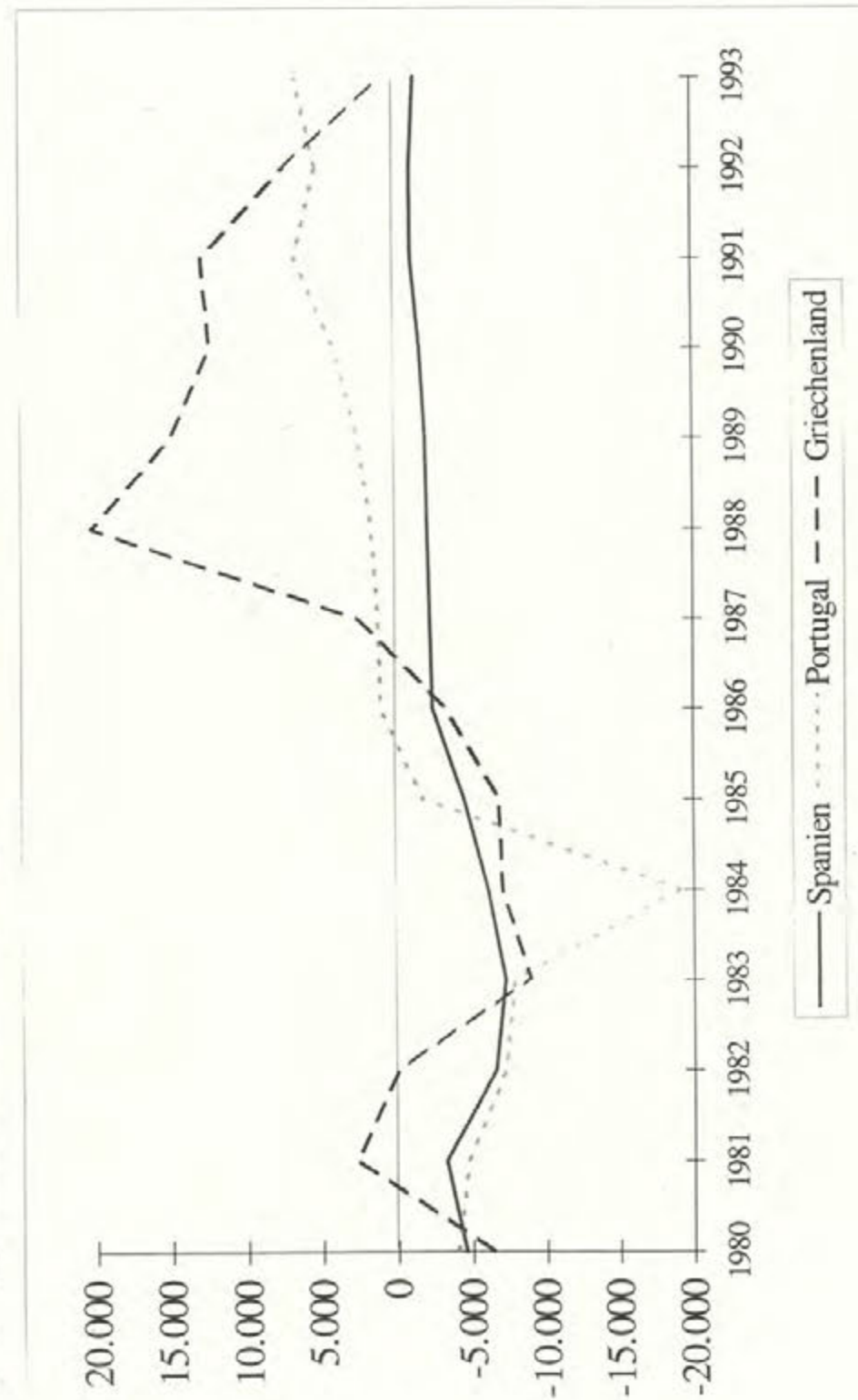
Zusammengefasst, zeigt die bisherige empirische Erfahrung der EU, dass sich die theoretischen Erwartungen der neoklassischen Modelle bestätigt haben: Arbeitskräftewanderungen sind in hohem Masse durch Handel und Direktinvestitionen substituiert worden. Eine "Massenmigration" hat nicht stattgefunden. Vielmehr ist die Migration der unqualifizierten Fremdarbeiter zunehmend durch eine meist temporäre, projektbezogene, oft innerbetrieblich organisierte Wanderung von höherqualifizierten Spezialisten abgelöst worden. Diese Mobilität dient letztlich allen Beteiligten: Den Herkunftsregionen, den Zielgebieten und auch den Direktbetroffenen.

Abbildung 3.3: BIP pro Kopf in Spanien, Portugal und Griechenland 1983 - 1993 relativ zu Deutschland (D = 100%)



Quelle: Eurostat, Eurostat Jahrbuch '95, Luxemburg 1995.

Abbildung 3.4: Nettomigration zwischen Spanien, Portugal, Griechenland und Deutschland 1980 - 1993



Quellen: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, diverse Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden, diverse Jahrgänge.

3.2. Makroökonomische Interpretation

Obwohl in der EU seit je die Freizügigkeit des Personenverkehrs und der Arbeitskräfte grundrechtlich verankert waren, genügte der Wegfall von Wanderungshemmnissen nicht, um die individuellen (mikroökonomischen) Migrationsbarrieren zu überwinden. Europäische Arbeitskräfte zogen es eher vor, arbeitslos am aktuellen Aufenthaltsort zu bleiben und lediglich in der näheren heimischen Umgebung nach Arbeit zu suchen. Ein Verhalten, das nicht zuletzt dank der recht gut ausgebauten Sozialnetze attraktiver schien, als in anderen EU-Mitgliedstaaten nach Arbeit zu suchen.

Die *makroökonomische Lehre* aus der EU-Erfahrung ist eindeutig: Solange soziologische und psychologische Hemmnisse auf der individuellen Ebene sowie soziale, kulturelle und sprachliche Unterschiede zwischen Heimat- und Gastland bestehen bleiben, genügt der Abbau von Mobilitätsbeschränkungen alleine nicht, um starke Arbeitskräftewanderungen innerhalb des Integrationsraums auszulösen.

Der gesamtwirtschaftlich erwünschten räumlichen und beruflichen Mobilität stehen eine Vielzahl individueller aber auch sozioökonomischer Faktoren als Hemmschuhe entgegen. Besonders jene Persönlichkeitsmerkmale, die mit dem Alter verbunden sind, bestimmen die individuelle Mobilitätsbereitschaft in entscheidendem Masse.

Auf einer makroökonomischen Ebene war die grenzüberschreitende Arbeitskräftewanderung innerhalb der EG *nachfragedeterminiert* von den Bedürfnissen und den Beschäftigungsmöglichkeiten in den Einwanderungsländern. Formal beseitigte Mobilitätshemmnisse garantieren noch nicht notwendigerweise, dass das Wissen und Können der migrationswilligen Arbeitskräfte mit den Ansprüchen und Forderungen der Nachfrager übereinstimmen.

Zudem zeigte sich, dass der Güterhandel wesentlich elastischer auf die Bildung des Gemeinsamen EU-Binnenmarktes reagierte als das Arbeitskräfteangebot. So führte der Abbau protektionistischer Hemmnisse zu einem starken Anstieg des innergemeinschaftlichen Handels. Die aufgrund der Integrationstheorie zu erwartende tendenzielle Angleichung der Güter- und Faktorpreise und damit der Lebensbedingungen erfolgte damit vor allem über den Güterhandel und nicht oder weniger durch eine Wanderung der Arbeitskräfte. Zu einem grossen Teil machte Güterhandel die Wanderung von Arbeitskräften überflüssig.

Eines der Ziele bei der Bildung eines Gemeinsamen Binnenmarktes besteht ja gerade darin, die Produktionsfaktoren räumlich effizienter im gesamten Integrationsgebiet zu verteilen (Allokationseffekt der Integration). Je ähnlicher sich jedoch die einzelnen Volkswirtschaften eines Gemeinsamen Marktes in ihren Produktionsfunktionen und in der Produktivität ihrer Arbeitskräfte sind, desto weniger ist eine Grundlage für eine Reallokation der Produktionsfaktoren und damit für eine starke innergemeinschaftliche Migration gegeben (zumindest in statischer Betrachtungsweise). Im Falle der EWG schlossen sich 1957 nationale

Volkswirtschaften mit relativ ähnlichen Voraussetzungen zusammen (galt nicht in allen Teilen für Italien). Entsprechend bestand kein grosser Anreiz zu einer breit angelegten innergemeinschaftlichen Wanderung von Arbeitskräften.

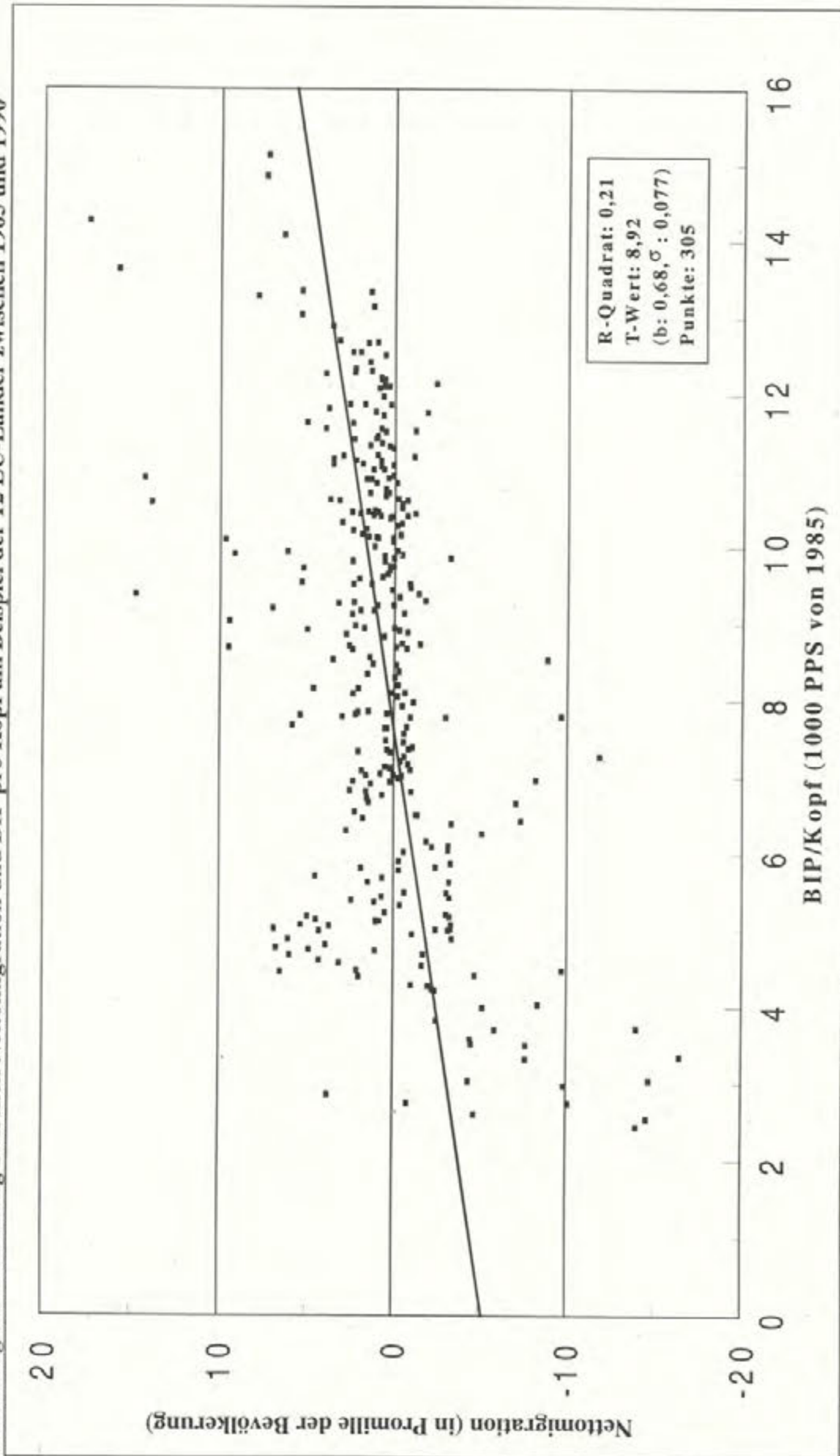
Dieses Bild wurde auch mit der Süderweiterung der EG um Griechenland (seit 1981 EG-Vollmitglied), Spanien und Portugal (seit 1986 EG-Vollmitglieder) nicht getrübt. Wie Italien Ende der fünfziger Jahre waren die Volkswirtschaften Griechenlands, Spaniens und Portugals durch eine wesentlich geringere Arbeitsproduktivität gekennzeichnet. Hier hätte somit an sich ein Anreiz bestanden, durch die Wanderung von Arbeitskräften eine effizientere Allokation der Produktionsfaktoren in einem erweiterten Gemeinsamen Markt zu erreichen. Die Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre vor allem in Spanien, aber auch in Portugal und teilweise in Griechenland verdeutlicht jedoch erneut, dass die positiven Integrationseffekte rascher gegriffen haben und dass die Anpassung über Güter- und Dienstleistungshandel sowie über Kapitaltransfers erfolgt ist und weniger über Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften.

Mit steigendem Lebensstandard sind die traditionellen EU-Auswanderungsländer (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal) zu Einwanderungsländern geworden. Jetzt wanderten Einheimische nicht mehr aus, um in der Fremde Arbeit zu suchen. Vielmehr erzeugte der wirtschaftliche Aufschwung in den traditionellen EU-Auswanderungsländern einen Sog für Arbeitskräfte aus Drittländern.

Wie stark Migration und Entwicklung in der EU miteinander verbunden waren, lässt sich durch ein einfaches ökonometrisches Modell mit Hilfe einer linearen Regressionsgleichung für die Periode 1965-1990 veranschaulichen. Dazu wird die individuelle Kaufkraft (Pro-Kopf-Einkommen in realen Grössen) als Näherungsvariable für den individuellen Lebensstandard und den volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand definiert. Dann wird empirisch geschätzt, in welchem quantitativen Ausmasse Veränderungen dieser Näherungsvariable Veränderungen in den Migrationssalden der betreffenden EU-Mitgliedländer erklären können. Die Ergebnisse sind in *Abbildung 3.5* wiedergegeben. Es zeigt sich für die EU-Länder in der Periode 1965-1990 ein statistisch signifikanter positiver Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Entwicklungsstand und Ein- bzw. Auswanderung.¹¹ Je höher (geringer) entwickelt ein EU-Land war, desto stärker war der Einwanderungssog in dieses EU-Land bzw: je schwächer entwickelt, desto stärker der Auswanderungsdruck. Diese einfache quantitative Überlegung stützt die qualitative Vermutung, dass wirtschaftliche Integration und der damit verbundene positive Wachstumseffekt die Wanderung innerhalb eines Gemeinsamen Arbeitsmarktes ab- und die Wanderung von aussen in diesen Gemeinsamen Arbeitsmarkt zunehmen lassen.

¹¹ Die Regression ergibt ein R^2 von 0,21, ein Steigungsmass für das Pro-Kopf-Einkommen von 0,68 bei einer Standardabweichung von 0,077 und damit einem T-Wert von 8,92.

Abbildung 3.5: Beziehung zwischen Nettomigration und BIP pro Kopf am Beispiel der 12 EU-Länder zwischen 1965 und 1990



Anmerkungen: a) b = Steigungsmass, σ = Standardabweichung von b ;

b) es fehlen Griechenland '72, '87; Dänemark '88; Spanien '90, da nicht vorhanden und Portugal '74, '75; Griechenland '90 wegen Schocks

Quellen: OECD, Labour Force Statistics. Paris, diverse Jahrgänge; Statistical Yearbook CD; Eurostat

3.3. Mikroökonomische Interpretation

Aus einer mikroökonomischen Optik ist Migration ein *Arbitragephänomen*. Menschen wandern von weniger "guten" nach "attraktiveren" Standorten, um so ihre *Lebensqualität* zu verbessern. Dabei ist die Wanderungsentscheidung das Ergebnis eines vielschichtigen Abwägungsprozesses (vgl. Fischer/Martin/ Straubhaar 1997). Sowohl materielle (monetäre, wirtschaftliche) wie auch immaterielle (soziale, psychologische) Erwartungen müssen für die Gegenwart und - unter grosser Unsicherheit - für die Zukunft gebildet werden. Neben individuellen Kosten und Nutzen spielen familiäre Bindungen eine Rolle. Unterschiede in den *erwarteten Erwerbseinkommen* sind im Kern wohl die *mikroökonomisch* dominante Ursache für die wirtschaftlich motivierte Arbeitskräftemigration. Menschen nutzen durch die Wanderung unterschiedliche Löhne für identische Arbeit aus (genauer: Unterschiede in dem auf die Gegenwart abdiskontierten Barwert aller zukünftiger verfügbaren Einkommen minus die Lebenshaltungskosten). Damit ist zu erwarten, dass Menschen dorthin wandern, wo die Grenzproduktivität ihrer Arbeit am höchsten ist.

Die *traditionellen Migrationsmodelle* (auf der Basis der Einkommensdifferenz als wichtiger Bestimmungsfaktor) liefern für viele Wanderungsbewegungen brauchbare Hypothesen. In aller Regel überschätzen sie jedoch die tatsächliche räumliche Mobilität der Menschen bei weitem. Offensichtlich vermögen sie nur sehr begrenzt zu erklären, weshalb selbst innerhalb homogener Wirtschaftsräume die Menschen weit sesshafter sind, als es gemäss den traditionellen Modellansätzen zu erwarten wäre. Die Realität zeigt, dass Menschen in "normalen" Zeiten eigentlich ausserordentlich sesshaft und immobil sind. Abgesehen von Kriegs- und Krisenzeiten - mit einer unmittelbaren Bedrohung von Leib und Leben - ist Migration ein *marginales* Phänomen. Das von Dornbusch (in Anlehnung an Charles Handy) zitierte "Frog Model" liefert hierzu eine eingängige Veranschaulichung: "If a frog is thrown into a pot of boiling water, it will jump back out instantly, but if a frog is slowly cooked, it will never jump. The analogy with migration is forceful. Radical events like the uprooting by civil war, famine, and depression will push out migrants in millions. But a gradual deterioration or the contemplation of steady differentials does little to turn on migration waves." (Dornbusch 1994:25)

Die mikroökonomische Präferenz für ein Verharren kann durchaus ein *rationales Verhalten* sein, selbst wenn anderswo in der Welt bessere Verdienst- oder Beschäftigungsmöglichkeiten locken. Analog zur Anlageentscheidung auf Finanzmärkten hat nämlich die Immobilität (also nicht zu wandern und zu verharren) einen positiven *Optionswert* (vgl. hierzu Burda 1995 und Bauer 1995). Dieser positive Optionswert entsteht, weil "Warten", also eine Verschiebung der Migrationsentscheidung auf später, die relative *Unsicherheit* und damit das Risiko verringert, die mit der Wanderungsentscheidung verbunden sind. Die Wartezeit ermöglicht es, Information dazu zu gewinnen. Wird die Wanderungsentscheidung als *dynamisches* Entscheidungsproblem unter *Unsicherheit* interpretiert, bei dem die Verschiebung der Entscheidung das Risiko mindert, falsch zu entscheiden (und Warten mithin einen positiven

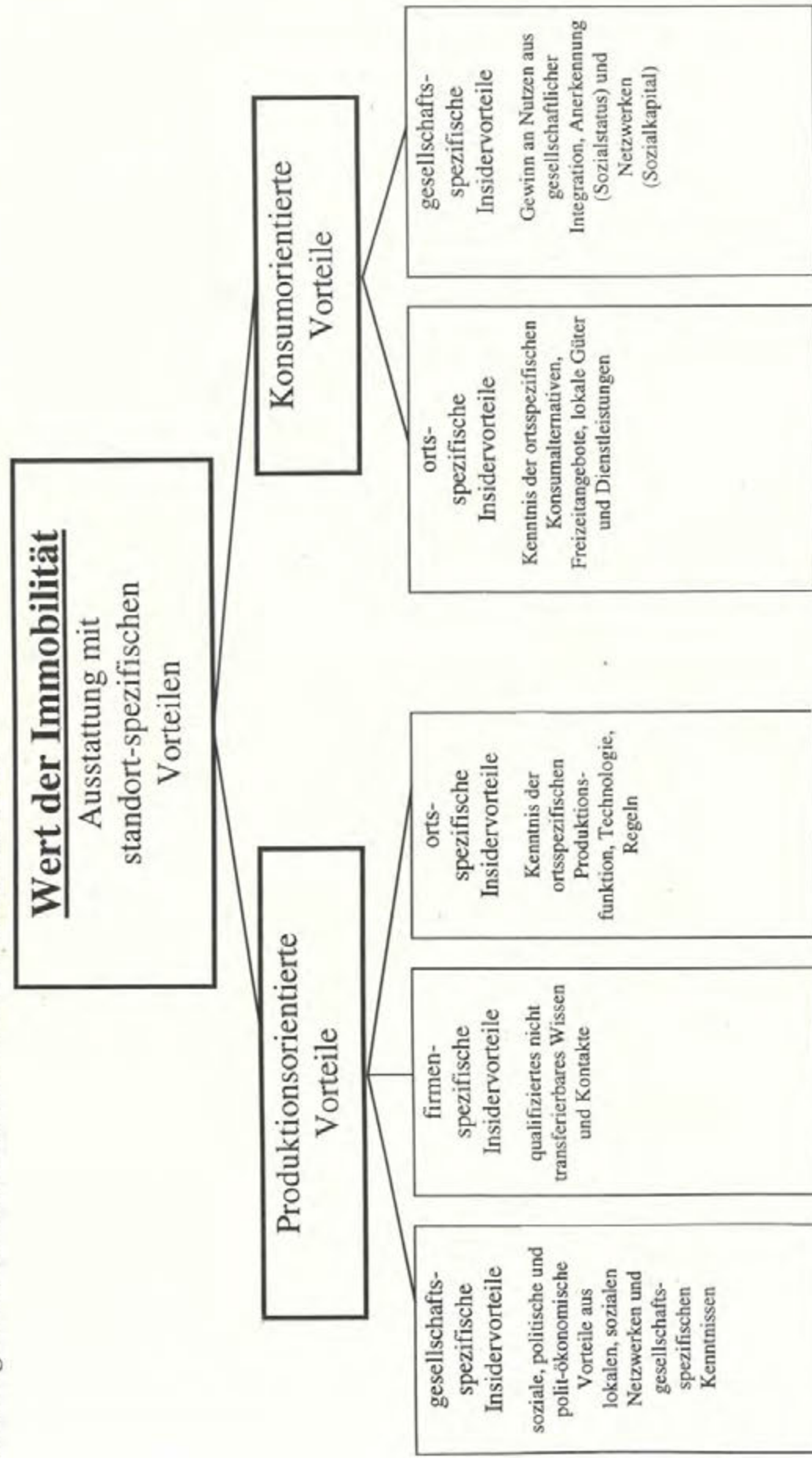
Optionswert hat), wird der Wanderungsstrom viel kleiner ausfallen, wenn die Einkommen in Herkunfts- und Zielregion konvergieren.¹²

Immobilität kann aber auch direkte ökonomische Vorteile gegenüber der Migration aufweisen (vgl. *Abbildung 3.6* und die sorgfältige, auch empirisch breit abgestützte Analyse bei Fischer, 1999). Sie erlaubt, *ortsspezifisches* Know-how bei der *Einkommenserzielung* (also hauptsächlich auf dem Arbeitsmarkt) und bei der *Einkommensverwendung* (Konsumentscheidungen) zu nutzen. Dieses ortsspezifische Know-how lässt sich in der Regel nicht transferieren. Es würde bei einer Wanderung verloren gehen und müsste am Zielort neu erworben werden. Hier liegt auch ein Grund für die zunehmende inner-betriebliche Wanderung höher qualifizierter Fach- und Führungskräfte (vgl. Wolter/Straubhaar 1997). Die inner-betriebliche Veränderung innerhalb "interner" Arbeitsmärkte erlaubt Fach- und Führungskräften, wenigstens das firmenspezifische Wissen zu transferieren und an anderen Standorten zu nutzen.

In der Möglichkeit, standortspezifische Vorteile zu transferieren, liegt auch die Bedeutung der *Netzwerk-Migration*. Netzwerke verringern Unsicherheit. Sie senken Informations- und damit Transaktionskosten. Sie erlauben, kulturelles, sprachliches, gesellschaftliches, aber auch firmenspezifisches Wissen und berufliches Know-how an neuen (fremden) Standorten zu nutzen. Ein typisches Beispiel hierfür mag der anatolische Bäcker sein, der seine erste Anstellung in Deutschland bei einem Vetter in einem Kebab-Lokal in Berlin-Kreuzberg findet. Nicht nur, dass er so in einem relativ ähnlichen sozioökonomischen Umfeld wie zu Hause verbleiben kann. Für ihn werden auch die Unterschiede zwischen Istanbul (Land-Stadt-Wanderung) und Berlin (internationale Wanderung) relativ gering. Damit wird auch eine empirisch feststellbare starke Bipolarität der Migrationsprozesse verständlicher. "The more have come, the lower the entry cost for yet another one" (Dornbusch 1994:26) - oder, wie es Bhagwati et al. (1984:281) formuliert haben: "'One Turk leads to another', i.e., information and supportive networks enable those outside the immigration barriers to get inside." So wird verständlich, weshalb sich in der einen deutschen Stadt überproportional viele Türken, in einer anderen relativ viele Italiener, Spanier, Portugiesen oder Griechen finden. Was auf den ersten Blick wie Zufall oder Tradition scheinen mag, widerspiegelt bei genauerer Betrachtung diese Netzwerk-Migration (vgl. hierzu auch Bauer/Zimmermann 1997).

¹² Das Konzept des Optionswerts der Migration liesse sich um den Aspekt ergänzen, dass Menschen nicht risikoneutral, sondern eher risikoavers sind. Dem Spatz in der Hand wird also eher der Vorzug gegeben als er Taube auf dem Dach und eine "schlechtere" Alternative, die mit grösserer Voraussicht erkennbar ist, kann einer "besseren" Alternative vorgezogen werden, die aber unsicherer ist. Ebenso ist denkbar, dass die Migrationsentscheidung nicht mit Blick auf die langfristige Lebensperspektive, sondern eher unter kurzfristigen Gesichtspunkten erfolgt. Dann können die hohen Migrationsfixkosten zu Beginn einer Wanderung abschreckend wirken und entsprechend überschätzt werden, obwohl die späteren Vorteile die Initialkosten bei weitem übertreffen würden. Beide Modellerweiterungen - die Risikoaversion wie die Präferenz für die kurze Frist - wirken ebenfalls zugunsten des Verharrens.

Abbildung 3.6: Der Insider-Ansatz zur Erklärung von Immobilität



Quelle: Fischer/Holm/Malmberg/Straubhaar (1998)

Netzwerk-Migration hat eine sich selbstverstärkende *Eigendynamik* - das heisst der (heutige) Fluss hängt positiv vom (gestrigen) Bestand ab. Dieser Eigendynamik stehen jedoch "Ballungs- und Verdünnungseffekte" gegenüber. Einerseits kann die Aufnahmegesellschaft eine zu starke Konzentration kulturell, konfessionell und ethnisch ähnlicher "Fremder" als negativ bewerten und entsprechend zu verhindern suchen. Andererseits wird auch die Konkurrenz innerhalb des Netzwerkes mit steigendem Bestand intensiver. Somit dürfte die Netzwerk-Migration im Zeitablauf als auslösendes Migrationsmotiv an Gewicht verlieren. Dafür gewinnen intertemporale Faktoren und relative Entwicklungsunterschiede an Bedeutung.

Zur relativen Attraktivität der Immobilität tragen auch *nationalstaatliche Regulierungen* bei. Die sozialstaatlichen Bindungen an nationale Versicherungs- und Transfersysteme aller Art erweisen sich zu oft als (goldene) Fesseln. Nicht nur, dass sie in Verbindung mit administrativen Hemmnissen die Mobilitätskosten erhöhen. Ebenso schwer wiegt, dass sozialstaatliche Transferzahlungen und Vereinbarungen die arbeitsmarktlichen Anpassungsmechanismen ausser Kraft setzen und Immobilität subventionieren und manchmal erst zur mikroökonomisch "finanzierbaren" Option werden lassen.

Zusammengefasst, kann Immobilität in sehr vielen Fällen eine mikroökonomisch durchaus "vernünftige" (d.h. nutzensteigernde) Verhaltensweise sein. Sie ermöglicht, die Vorteile standortspezifischer Kenntnisse, sozialer, wirtschaftlicher und politischer Netzwerke zu nutzen. Staatliche Regulierungen erhöhen oft die Barriers to Exit. *Nationalstaatliche* Transfers (beispielsweise Arbeitslosengeld, Sozialhilfe) machen ein Verharren zusätzlich attraktiver als die mit weit mehr Unsicherheit verbundene Mobilitätsoption.

Mit Blick auf die hier interessierende Fragestellung ist also das Migrationspotenzial aus der EU nach der Schweiz durchaus zu relativieren, wenn neben den offensichtlichen Netto-Lohnunterschieden die Kaufkraftgewichteten Aspekte der erreichbaren Qualität zwischen dem Leben in der Schweiz und in der EU einbezogen werden. Abgesehen von Kriegs- und Krisenzeiten - mit einer unmittelbaren Bedrohung von Leib und Leben - ist Migration ein *marginales* Phänomen. Als individuelle Entscheidung ist eine grenz- und kulturraumüberschreitende Wanderung die *Ausnahme* und nicht die Regel. Menschen sind vor allem andern immobil und heimatverbunden. Sie reagieren "tröpfchenweise" auf unterschiedliche Lebensbedingungen. Migration wird dann zu einem ökonomisch positiven *Arbitragephänomen*, nicht aber zu einer sozioökonomisch negativen Massenbewegung.

4. EINWANDERUNGSPOTENZIAL NACH DER SCHWEIZ

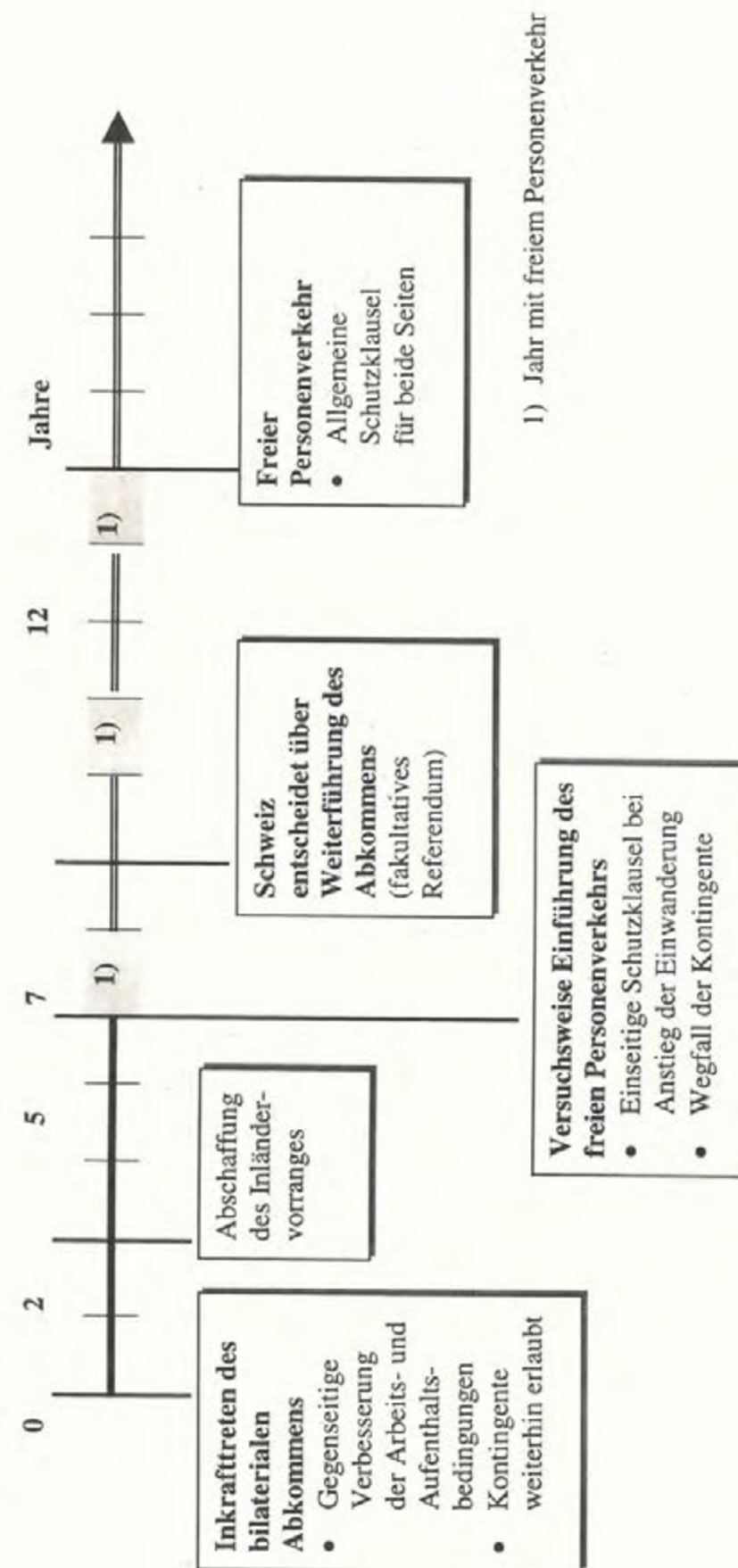
Die arbeitsmarktpolitisch entscheidende Frage aller schweizerischer EU-Szenarien lautet: *Wieviele Ausländer(innen) würden als Folge eines EU-Beitritts und der damit verbundenen Personenfreizügigkeit in die Schweiz strömen?* Um hier zumindest Tendenzen aufzuzeigen, wird in diesem Teil mit einigen einfachen Plausibilitätsüberlegungen das Migrationspotenzial aus der EU nach der Schweiz abgeschätzt. Naturgemäss bleibt vieles spekulativ. Deshalb sollten die quantitativen Angaben nicht zu wörtlich genommen werden. Vielmehr geht es darum, Grössenordnungen anzugeben und grundlegende Mechanismen der grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen innerhalb eines gemeinsamen (Arbeits-)Marktes der Schweiz mit der EU aufzudecken. *Abschnitt 4.1* zeichnet in knappen Strichen die rechtlichen Rahmenbedingungen. *Abschnitt 4.2* beschreibt die Annahmen, die hinter den Simulationsrechnungen stehen. *Abschnitt 4.3* präsentiert die quantitativen Ergebnisse und beantwortet die Frage, wieviele EU-Bürger(innen) in die Schweiz wandern dürften.

4.1 Ausgangslage

Bereits die bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EU haben weitgehend zu einer Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes gegenüber der EU geführt. Noch bleiben die Möglichkeiten, die "Notbremse" zu ziehen, die EU-Einwanderung nach der Schweiz (zumindest de jure) zu kontingentieren und - vielleicht am wichtigsten - die bilateralen Abkommen zu kündigen. Das mit der EU im Dezember 1998 vereinbarte bilaterale Abkommen sieht vor, dass der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und den EU-Staaten *stufenweise* eingeführt wird. Im Gegensatz zur vollständigen EU-Freizügigkeitsregelung behält die Schweiz nach dem bilateralen Abkommen vorerst noch die Kontrolle über die Wanderungsentwicklung während 12 Jahren. Der freie Personenverkehr wird nach 5 Jahren probeweise eingeführt. Anschliessend kann die Schweiz während weiteren 7 Jahren die Entwicklung verfolgen und gegebenenfalls eine zu massive Einwanderung unterbinden. *Abbildung 4.1* veranschaulicht das zeitliche Vorgehen in drei Phasen:

1. Während einer *ersten Phase von fünf Jahren* werden die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für EU-Angehörige in der Schweiz verbessert. Die Bevorzugung von einheimischen Arbeitskräften und die diskriminierenden Kontrollen von Arbeitsverträgen werden nach zwei Jahren abgeschafft.
2. In einer *zweiten Phase* führt die Schweiz ab dem sechsten Vertragsjahr versuchsweise den freien Personenverkehr ein. Eine einseitig auslösbare Schutzklausel gestattet der Schweiz jedoch, einen übermässigen Anstieg der Einwanderung zu verhindern. Im Verlauf dieser siebenjährigen Versuchsphase hat die Schweiz die Möglichkeit, die Kontingente wieder einzuführen, falls die Einwanderungsquote ein bestimmtes Mass überschreiten sollte (konkret: eine stärkere Zuwanderung aus der EU, die mehr als 10% über dem Mittel der vorangehenden drei Jahre liegt).

Abbildung 4.1: Der freie Personenverkehr CH/EU



Quelle: Integrationsbüro (1998)

3. In der *dritten Phase* wird nach 12 Jahren der freie Personenverkehr endgültig verwirklicht. Sowohl die Schweiz als auch die EU behalten sich jedoch die Möglichkeit vor, im Falle schwerwiegender Probleme eine einvernehmliche "Notbremse" zu ziehen oder den Vertrag zu kündigen.

BILATERALES ABKOMMEN DER SCHWEIZ MIT DER EU IM BEREICH PERSONENVERKEHR

Prinzip: Anpassung des Schweizer Systems an das Prinzip des freien Personenverkehrs auf der Basis des Gemeinschaftsrechts, insbesondere durch eine schrittweise Öffnung des Arbeitsmarkts. Das Abkommen erstreckt sich auf Arbeitnehmer, Selbständige und Personen ohne Erwerbstätigkeit, die über ausreichende finanzielle Mittel verfügen.

Zugang zum Arbeitsmarkt

- **Inkrafttreten des Abkommens:** Gleiche Behandlung, langfristige (mehr als 1 Jahr) und kurzfristige Aufenthaltsgenehmigung, Familiennachzug, geographische und berufliche Mobilität, Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung im Fall eines sicheren Arbeitsplatzes und Wegfall der Verpflichtung für Inhaber eines kurzfristigen Arbeitsplatzes, die Schweiz zu verlassen. Wöchentliche Heimfahrt für Grenzgänger und geographische Mobilität in den Grenzgebieten. Das Saisonnier-Statut wird abgeschafft.
- **Nach 2 Jahren:** Wegfall der Bevorzugung einheimischer Arbeitnehmer und aller Benachteiligungen bezüglich der Kontrolle der Lohn- und sozialen Bedingungen. Jährliche Vorzugsquoten für EU-Bürger innerhalb des Kontingents (15'000 Aufenthaltsgenehmigungen für über ein Jahr und 115'500 Kurzaufenthaltsgenehmigungen).
- **Nach 5 Jahren:** Wegfall der Kontingente für EU-Bürger. Im Fall einer massiven Erhöhung des Zuzugs von EU-Bürgern (über 10% des Durchschnitts der drei vorangegangenen Jahre) kann die Schweiz für die folgenden zwei Jahre einseitig wieder Kontingente einführen. Abschaffung der Grenzgebiete.
- **Nach 12 Jahren:** Automatischer Übergang zum freien Personenverkehr gemäss Gemeinschaftsrecht.

Immobilienwerb: In der Schweiz ansässige Angehörige von EU-Staaten werden wie Inländer behandelt. Für die anderen gibt es keine Liberalisierung des harten Kerns (Kauf von Ferienwohnungen, reine Kapitalanlagen und Immobilienhandel). Grenzgänger haben die Möglichkeit, ohne Genehmigung einen Zweitwohnsitz, jedoch keine Ferienwohnung, zu erwerben.

Dienstleistungen: Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens Liberalisierung der Dienstleistungen einer natürlichen Person, deren jährliche Gesamtdauer weniger als 90 Tage beträgt. Die Parteien verpflichten sich, so bald wie möglich Verhandlungen über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen aufzunehmen.

Soziale Sicherheit: Das Schweizer System wird mit demjenigen der EU-Mitgliedsstaaten koordiniert. Schweizer und EU-Bürger werden gleich behandelt, Leistungen (maximal 3 Monate) können exportiert werden, und die Versicherungszeiten werden für die Begründung von Ansprüchen an die nationale Sozialversicherung angerechnet (7jährige Übergangsfrist bei der Arbeitslosenversicherung, siehe unten).

Gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und anderen Titeln: Inhaber von Diplomen, Zeugnissen und anderen Titeln, die gewisse Mindestbedingungen erfüllen, müssen ihre Berufstätigkeit in allen EU-Mitgliedsstaaten und in der Schweiz ausüben können.

Quelle: www.europa.admin.ch/d/int/eurofiche.htm

SOZIALVERSICHERUNG

Im Rahmen der Krankenversicherung besteht für Familienangehörige eines aus einem EU-Staat stammenden, in der Schweiz tätigen Arbeitnehmers, die sich in ihrem Herkunftsland aufhalten, im Prinzip die Möglichkeit, sich in der Schweiz zu versichern. Sie zahlen Einzelbeiträge, wobei das EU-Gebiet getrennt behandelt wird.

Bei der Arbeitslosenversicherung haben Arbeitnehmer mit einem Vertrag mit einer kürzeren Laufzeit als ein Jahr sowie Saisonniers dieselben Ansprüche wie Schweizer, wenn sie vorher zumindest 6 Monate lang in der Schweiz Beiträge gezahlt haben, d.h. es gibt 7 Jahre lang keine Anrechnung von Versicherungszeiten. Nach 7 Jahren gilt Gemeinschaftsrecht (Anrechnung von in anderen EU-Mitgliedsstaaten erworbenen Versicherungszeiten für die Begründung von Leistungsansprüchen in der Schweiz). Die Rückübertragung der von Grenzgängern bezahlten Beiträge an die Wohnsitzländer wird nach 7 Jahren eingestellt. Die Beiträge von nur kurzfristig beschäftigten Arbeitnehmern, die keinen Zugang zu den Leistungen der Schweizer Arbeitslosenversicherung haben, werden während dieser Phase von 7 Jahren an die Wohnsitzländer rückübertragen.

Mehrkosten, geschätzt auf der Basis von Prognosen bezüglich Konjunktur, Arbeitslosenrate, Arbeitslosigkeitsdauer und Migration

	Übergangsphase	Nach 7 Jahren
Arbeitslosenversicherung	ca. 200-500 Millionen	300-600 Millionen
AHV/IV	34 Millionen	34 Millionen
2. Säule	10,7 Millionen	10,7 Millionen
Familienzulagen	2 Millionen	2 Millionen

Kontingente

Aufenthaltsgenehmigungen	1997*	2004**
Dauerbewilligungen	17'000	15'000
Ausschöpfung	70,8%	
% der EU-Bürger	62%	
Kurzfristige Bewilligungen / Saisonniers	113'000	115'500
Ausschöpfung	43,5%	
% der EU-Bürger	94,8%	

*Es handelt sich um freigegebene Gesamtkontingente für Angehörige aller Staaten (Zeitraum 1996-1997). Das Schweizer System kennt keine Kontingente je nach geographischem Gebiet.

**In den Jahren 3, 4 und 5 räumt die Schweiz EU-Bürgern innerhalb ihrer Gesamtkontingente eine sogenannte Vorzugsquote ein. Diese (aus der Tabelle ersichtliche) Quote stellt somit das Mindestkontingent dar. Das Gesamtkontingent der Schweiz ist jedoch natürlich höher als die obengenannten Zahlen (Reserve für Genehmigungen für Angehörige von Drittländern).

Quelle: www.europa.admin.ch/d/int/eurofiche.htm

Bei einem EU-Beitritt liessen sich die schweizerische Besonderheiten der Ausländerpolitik gegenüber den EU-Angehörigen nicht mehr aufrechterhalten. Die Möglichkeit der "Notbremse" und die damit verbundene Kontingentierung würden entfallen. Spätestens nach einer Übergangsfrist müssten EU-Angehörige den Schweizern gleichgestellt werden. EU-Angehörige dürfen dann ohne Kontrollen in die Schweiz einreisen, sich in der Schweiz aufhalten, niederlassen und arbeiten. Nur in ganz eng definierten Ausnahmebereichen, die mit der Wahrnehmung hoheitlicher Kernbereiche verbunden sind, dürfte ein Inländervorbehalt geltend gemacht werden.

Das direkt-demokratische System der Schweiz dürfte insbesondere durch das *aktive und passive kommunale Wahlrecht* für *EU-Angehörige* herausgefordert werden. Die EU-Unionsbürgerschaft schreibt fest, dass kommunale Rechte überall im Raum der EU geltend gemacht werden dürfen, unabhängig ob die Wohnsitzgemeinde im eigenen oder in einem anderen EU-Land liegt. Weil in der Schweiz das (nationale, schweizerische) Bürgerrecht über die Gemeinden verliehen wird, könnte hier ein Spannungsverhältnis entstehen: EU-Angehörige, die den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts beantragen, sind dann gleichzeitig Spieler (als Gesuchsteller) und Schiedsrichter (als Mitglieder der politischen Entscheidungsbehörde, das heisst der Wohnsitzgemeinde)!

Gegenüber *Nicht-EU-Angehörigen* wird sich die Schweiz nach einem EU-Beitritt den EU-Regelungen anschliessen müssen. In der EU besteht die Tendenz, Personenkontrollen von innen nach aussen zu verlagern und den Eintritt in die EU, nicht aber die Wanderung innerhalb der EU, zu kontrollieren. Die Schweiz wird aufgrund ihrer vollständigen Binnenlage einerseits von den Grenzkontrollen entlastet werden und nur noch an den Flughäfen einen Teil der Ankommenden zu kontrollieren haben. Andererseits wird damit das für einen Nationalstaat fundamentale Recht der Eintrittskontrolle an die EU-Länder mit Aussengrenzen delegiert. Diese Delegation von Kontrollkompetenzen wird für die Schweiz dann zum Problem, wenn andere EU-Länder die Aussengrenzen der EU nicht mit der gewünschten Schärfe kontrollieren, oder wenn sie die Eintrittsbedingungen nicht allzu restriktiv auslegen. Besonders wenn die kontrollierenden EU-Aussenstaaten davon ausgehen können, dass die Einwanderungswilligen aus Drittstaaten das Eintrittsland eh nur als Transitland verstehen und eigentlich nach den wohlhabenden EU-Ländern weiterwandern wollen, dürften starke Anreize für Dreiecksgeschäfte bestehen. Es wird ein "Trafficking business" entstehen, mit bestens informierten Schlepperorganisationen, die genau wissen, an welcher Stelle der EU-Aussengrenze der Eintritt am einfachsten zu schaffen ist.

Die Schweiz wird gegen die illegale Einwanderung in die EU und gegen Umgehungsströme lediglich indirekt vorgehen können. Allerdings wird gerade eine EU-Mitgliedschaft ermöglichen, (ge)wichtige Verbündete zu finden. Auch andere EU-Zielländer (insbesondere Deutschland, Österreich, die Benelux-Länder und die nordischen Länder) mussten mit Schengenland nationale Kontroll- und Vollzugsrechte an die EU-Aussengrenze abgeben. Sie stehen somit vor den genau gleichen Problemen wie die Schweiz. Die Schleierfahndung (also

die Möglichkeit, im EU-Binnenland Personenkontrollen durchzuführen) und die damit verbundene Ausweispflicht sind erste Schritte, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Sollte sich das Phänomen der Dreiecksmigration ausweiten, dürfte die Allianz der potenziellen Zielländer (also beispielsweise die Schweiz, Deutschland, Österreich und die Beneluxländer) in der (politischen) Lage sein, über gemeinsame EU-Institutionen Druck auf die EU-Aussenstaaten auszuüben.

Beide Rückwirkungen - die Personenfreizügigkeit und die gemeinsame EU-Regelung gegenüber Drittländern mit einer ausschliesslichen Kontrolle der EU-Aussengrenzen - werden die Schweiz noch einmal stärker herausfordern, wenn erst die *EU-Osterweiterung* Realität werden wird. Weniger das Wanderungspotenzial aus Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien oder Estland nach der EU (vgl. *Abschnitt 5.2* unten) ist hier das Problem. In den quantitativen Auswirkungen bedeutender ist, dass die fünf Beitrittskandidaten der ersten EU-Erweiterungsrunde nur in rudimentären Ansätzen über die notwendige technische und administrative Infrastruktur verfügen, um die erforderlichen Kontrollen an ihren östlichen Grenzen wirksam durchzuführen zu können. Die Beitrittskandidaten werden kaum in der Lage sein, eine weiter nach Osten verschobene EU-Aussengrenze faktisch zu kontrollieren. Damit sind die schon oben in Zusammenhang mit den südeuropäischen EU-Ländern angesprochenen Anreize zu einer Umgehungs migration eine absehbare Folge. Bereits heute ist Polen ein wichtiges *Transitland* für Migrationsströme aus dem östlichsten Teil Europas, den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und nicht-europäischen Weltregionen. Die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) dürften gerade mit einem möglich werdenden EU-Beitritt zu attraktiven Drehscheiben für ein internationales Migrationsgeschäft werden.

Wiederum gilt natürlich, dass dieses Problem der nach Osten verschobenen EU-Aussengrenzen *kein typisch schweizerisches Problem* darstellt. Auch und gerade Deutschland, Österreich, die Beneluxstaaten und die nordischen Länder stehen vor derselben Herausforderung. Sie werden deshalb bei der gemeinsamen EU-Migrations-Aussenpolitik jene Interessen verfolgen, die mit den schweizerischen Absichten parallel verlaufen. Gerade das heutige Abseitsstehen der Schweiz vom EU-Entscheidungsfindungsprozess verschärft jedoch die Situation zusätzlich. Im Gegensatz zu den genannten EU-Ländern, die von den Kontroll- und Vollzugsschwierigkeiten an den EU-Aussengrenzen gleichermassen betroffen sind (beispielsweise Deutschland), kann die Schweiz bei den laufenden EU-Beitrittsverhandlungen mit den MOEL ihren Sorgen keinen vertraglichen Nachdruck geben. Die Schweiz wird zwar eventuell der EU noch früher als die MOEL beitreten. Sie wird aber bestenfalls gleichzeitig mit den MOEL die Vertragsverhandlungen abschliessen und somit keinen Einfluss auf die konkrete Gestaltung der EU-Osterweiterung nehmen können.

Ein weiteres besonderes Problem betrifft die künftigen Weiterentwicklungen des EU-Rechts im Bereich des gemeinsamen europäischen Sozialraums. Nicht zuletzt als politische Reaktion auf die vermeintlichen Folgen der Globalisierung strebt die EU-Kommission, getrieben von den nationalen Regierungen, nach einer stärkeren Vergemeinschaftung. EU-Arbeitskräfte

sollen mit EU-weit gültigen und durchgesetzten Sozialgesetzen vor "Sozialdumping" und anderen "Verwerfungen" geschützt werden. Entsendegesetze sind die Speerspitze des politischen Abwehrkampfes gegen die „entfesselten Marktkräfte“. Allgemein Verbindlichkeits-Klauseln für Mindeststandards und Mindestlöhne sind oder werden die nächsten Schritte sein. Der EU-Arbeitsmarkt wird hier mit neuen Regulierungen wieder in jenen Griff genommen, dem er sich gerade in den 90er Jahren mehr oder weniger erfolgreich zu entziehen versucht hatte.

Für die Schweiz ist diese Weiterentwicklung des EU-Rechts deshalb so *negativ* zu beurteilen, weil bis anhin der Schweizer Arbeitsmarkt vergleichsweise durchaus frei war. In der Schweiz finden Lohnverhandlungen traditionellerweise auf betrieblicher Ebene statt. Die Allgemeinverbindlichkeit nationaler Vorschriften hält sich in Grenzen, die Arbeitnehmern und -gebern einen beträchtlichen Spielraum für individuelle und betriebliche Lohnfestlegungen belassen. Die Deregulierungsanstrengungen der späten 90er Jahre haben ein weiteres dazu getan, den Schweizer Arbeitsmarkt von unnötigen Fesseln zu befreien. Der Schweizer Arbeitsmarkt ist damit deutlich flexibler als alle EU-Arbeitsmärkte (mit Ausnahme Grossbritanniens und Luxemburgs, vgl. *Tabelle 4.1*).

Als EU-Mitglied müsste die Schweiz das gültige EU-Sozialrecht zum grössten Teil übernehmen. Sie könnte auch auf die Weiterentwicklung nur beschränkt Einfluss nehmen. Damit dürfte zumindest ein Druck entstehen, die flexible, dezentrale Lohnfindung aufzuweichen. Mindeststandards müssten eingeführt werden, das schweizerische Arbeits- und Sozialrecht würde in weiten Teilen vergemeinschaftet und den EU-Regelungen angepasst.

4.2 Annahmen

Wie lassen sich die *quantitativen* Wirkungen der EU-Freizügigkeit für die Schweiz abschätzen? Die bisherigen Erfahrungen der Schweizer Ausländerpolitik lassen sich nur begrenzt als Hilfe beziehen. Denn in der Vergangenheit bestimmten nationale Regulierungen den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt. Letztlich standen alle Massnahmen der schweizerischen Ausländerpolitik unter dem obersten Ziel der "Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung". Diese Zielsetzung wird bei einem EU-Beitritt gegenüber den EU-Ländern nicht mehr aufrecht zu erhalten sein. Während in den bilateralen Verträgen vom Dezember 1998 noch eine Notbremse (Kontingentierung) vorgesehen ist, würden bei einem EU-Beitritt dem Zufluss von EU-Angehörigen keine rechtlichen Schranken entgegen gestellt werden können. Gerade deshalb ist die Frage nach dem Einwanderungspotenzial der EU-Freizügigkeitsregelung derart zentral. Sind die Schleusen einmal offen, kann der Fluss nicht mehr gebremst werden. Aber wie stark wird das Wasser strömen?

Tabelle 4.1: Merkmale der Arbeitsmarktkordnungen im internationalen Vergleich

	Wichtigste Tarifverhandlungsebene	Allgemeinverbindlichkeit	Geltungsbereich von Tarifverträgen ^a	Lohnindexierung	staatliche Mindestlohnschriften	LOHNSATZLEISTUNGEN		Abgabenschere ^d	Kündigungskosten	Einschränkungen der Arbeitszeitflexibilität
						Lohnersatzrate ^b	Dauer der Versicherungsleistung ^c			
Belgien	Branchen	häufig	90	tarifvertraglich	ja	46	unbefristet	44.6	mittel	mittel
Dänemark	Branchen	nie	69	nein	nein	60	60	36.8	niedrig	mittel
Deutschland	Branchen	selten	92	nein	nein	42	6-32	39.5	hoch	stark
Finnland	Branchen	häufig	95	gesetzlich	nein	53	25	39.4	mittel	mittel
Frankreich	Branchen	häufig	95	nein	ja	57	bis zu 60	41.3	hoch	stark
Griechenland	Branchen	selten	n.v.	gesetzlich	ja	50	5-12	34.4	hoch	stark
Grossbritannien	Unternehmen	nie	47	nein	nein	26	12	31.1	niedrig	gering
Irland	Land, branchenübergreifend	selten	n.v.	tarifvertraglich	ja	37	15	31.6	mittel	mittel
Italien	Branchen	nie	82	nein	nein	30	6	47.2	hoch	mittel
Luxemburg	Unternehmen	häufig	n.v.	gesetzlich	ja	80	12-24	23.9	hoch	gering
Niederlande	Branchen	häufig	81	tarifvertraglich	ja	70	6-54	42.5	hoch	mittel
Österreich	Branchen	häufig	98	nein	nein	57	5-13	35.3	hoch	stark
Portugal	Branchen	häufig	71	nein	ja	60	10-30	31.5	mittel	mittel
Schweden	Branchen	nie	89	nein	nein	80	15-23	46.8	hoch	stark
Spanien	Branchen	häufig	78	tarifvertraglich	ja	70	4-24	33.7	hoch	stark
USA	Unternehmen	nie	18	nein	ja	50	7-10	24.8	niedrig	gering

^a Anteil der abhängig Beschäftigten, die von Tarifverträgen erfasst werden (in Prozent)

^b Lohnersatzleistungen während der ersten Monate der Arbeitslosigkeit in Prozent des durchschnittlichen Bruttoverdienstes eines Arbeitnehmers

^c In Monaten. Ohne Berücksichtigung eventuell anschliessender Arbeitslosenhilfe

^d Einkommensteuer sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Prozent des Bruttoverdienstes (einschliesslich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) am Beispiel eines durchschnittlich verdienenden Industriearbeiters. Die Steuersätze beziehen sich auf ein Ehepaar mit einem Alleinverdiener und zwei Kindern, übliche Steuerabzüge wurden berücksichtigt

Quelle: Feldmann (1998:59).

Im folgenden soll zunächst eine *möglichst extreme* Situation als Ausgangslage geschaffen werden. Es soll - um im Bild von oben zu bleiben - geschätzt werden, was für die Schweiz passieren würde, wenn alle Dämme brechen würden und die Migrationsströme mit maximal denkbarer Kraft in die Schweiz drängten. Mit diesem Vorgehen wird eine *Obergrenze* des Einwanderungspotenzials aufgezeigt. Es bestehen jedoch gute Gründe, die vermuten lassen, dass in Wirklichkeit die tatsächliche Einwanderung von EU-Bürger(inne)n deutlich unter diesem Maximalwert bleiben wird. Diesen wanderungshemmenden Faktoren wird in einem zweiten Schritt Rechnung getragen werden.

Die *Annahmen*, die hinter den Schätzungen des Einwanderungspotenzials stehen, sollen nun möglichst transparent und nachvollziehbar gemacht werden:

1. Es wird davon ausgegangen, dass die Schweiz zum 1.1.2002 der EU beitreten werde. Zu diesem Zeitpunkt sind somit alle EU-Regelungen im Bereich der Personenfreizügigkeit vollumfänglich zu übernehmen. Vorerst sollen *keine Übergangsfristen* gelten. Wer immer einen EU-Pass vorweise, besitze das Recht, in die Schweiz einzureisen, hier nach Studienplatz oder Arbeit zu suchen und mit dem Stellennachweis seine Familienangehörigen nachzuziehen. Ebenso dürfen EU-Rentner(innen) ihren Lebensabend im Tessin, Wallis, im (Vor)alpenraum oder anderswo in der Schweiz verbringen, sofern sie über genügend eigene Finanzmittel verfügen.
2. Bei der Abschätzung des Einwanderungspotenzial interessiert zunächst allein das Migrationsangebot, also die Zahl der *Einwanderungswilligen*. Es wird unterstellt, dass alle die kommen wollen, auch tatsächlich in die Schweiz wandern und hier bleiben. Weiter wird nicht zwischen Erwerbstätigen und Familienangehörigen unterschieden. Vernachlässigt bleiben somit all jene gegenläufigen Effekte, die sich durch Anpassungsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt ergeben. Insgesamt dürfte mit diesem Verfahren eine obere Schätzung der Einwanderung gegeben werden.
3. Das Einwanderungspotenzial soll im wesentlichen bestimmt sein durch unterschiedliche *Lebensbedingungen* in den EU-Ländern und der Schweiz. Die *zentrale Annahme* ist, dass um so mehr EU-Bürger(innen) nach der Schweiz wandern, je grösser die Einkommensdifferenzen zwischen den EU-Herkunftsländern und der Schweiz ausfallen. Dabei werden die Einkommensunterschiede als durchschnittliche Differenzen in den realen (kaufkraftbereinigten) Pro-Kopf-Einkommen errechnet. Die entsprechenden Rohdaten sind in *Tabelle 4.2* wiedergegeben.

Tabelle 4.2: Migrationspotenzial in die Schweiz, Initialwerte

	Griechenland	Portugal	Spanien	Irland	Finnland	Schweden	Italien	Schweiz
BSP pro Kopf, 1997								
in US-\$-Kaufkrafteinheiten	13080	13840	15720	16740	18980	19030	20060	26320
in % der Schweiz, CH=100	50%	53%	60%	64%	72%	72%	76%	100%
Bevölkerung 1998								
in Millionen, Mitte 1998	10,5	10,0	39,4	3,7	5,2	8,9	57,7	7,1
Großbritan. Deutschland Niederlande Frankreich Österreich Belgien Dänemark Schweiz								
BSP pro Kopf, 1997								
in US-\$-Kaufkrafteinheiten	20520	21300	21340	21860	21980	22370	22740	26320
in % der Schweiz, CH=100	78%	81%	81%	83%	84%	85%	86%	100%
Bevölkerung 1998								
in Millionen, Mitte 1998	59,1	82,3	15,7	58,8	8,1	10,2	5,3	7,1

Quelle: Weltbank (1999)

4. Die durchschnittliche Neigung, das EU-Heimatland zu verlassen, wird aus historischen Daten berechnet (vergleiche hierzu die Tabellen 4. A1-A.10 im Anhang zu diesem Teil 4). Es wird ermittelt, in welchem Ausmasse in der EU-Vergangenheit eine *reale Einkommensdifferenz von 1%* zwischen zwei EU-Ländern zu einer bilateralen Wanderung zwischen den beiden EU-Ländern geführt hat.

Dazu ein Beispiel (vgl. hierzu Tabelle 4.A1): In der Periode 1988-96 sind im Jahresdurchschnitt netto (das heisst Auswanderung minus Rückwanderung) 7500 Griechen nach Deutschland gewandert. Die griechische Bevölkerungszahl lag bei rund 10 Millionen. Somit ergibt sich eine Migrationsneigung von 0,00075. Die Einkommensdifferenz zwischen Deutschland und Griechenland betrug rund 50 Prozentpunkte (das heisst, die realen Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland waren rund doppelt so hoch wie in Griechenland). Eine 1%ige Differenz der realen Pro-Kopf-Einkommen zwischen Griechenland und Deutschland führte somit dazu, dass Anfang der 90er Jahre jährlich durchschnittlich 0,000015 der griechischen Bevölkerung nach Deutschland wanderte. Dieser Zahlenwert wird nun als konstante Süd-Nord-Wanderungselastizität der Griechen auch für die Migration nach der Schweiz übernommen.

5. Weil ohne Zweifel die Möglichkeit eine Beschäftigung zu finden, die individuelle Migrationsentscheidung wesentlich beeinflusst, wird bei der Abschätzung des Einwanderungspotenzials neben den Einkommensdifferenzen auch die Grösse des Aufnahmemarktes mit einbezogen. Mit diesem Gewichtungsfaktor soll die Wahrscheinlichkeit berücksichtigt werden, Beschäftigung im Zielland zu finden.

Dazu ein Beispiel (vgl. hierzu Tabelle 4.A1): Deutschland hat rund 82 Millionen Einwohner, die Schweiz rund 7 Millionen. Deutschland ist also gut 11mal "grösser". Wenn in der Vergangenheit pro 1%ige Einkommensdifferenz jährlich rund 150 Griechen nach Deutschland gewandert sind, dann dürften künftig pro 1%ige-Einkommensdifferenz jährlich somit rund 13 Griechen (= 1/11 von 150) nach der Schweiz wandern.

Vereinfacht geschrieben, errechnet sich das Einwanderungspotenzial aus den EU-Ländern nach der Schweiz gemäss folgender Formel:

$$Mig_{EU_i \rightarrow CH, 2002} = (Mig_{EU_i \rightarrow EU_j} / Pop_{EU_i})_{1990} * (\Delta Y_{EU_i \rightarrow CH, 2002} / \Delta Y_{EU_i \rightarrow EU_j, 1990}) * (Pop_{CH} / Pop_{EU_j})_{1990} * Pop_{EU_i, 2002}$$

Dabei bedeuten:

$Mig_{EU_i \rightarrow CH, 2002}$	=	Einwanderungspotenzial aus dem EU-Land i nach der Schweiz im Jahr 2002 (<i>errechnet</i>)
$(Mig_{EU_i \rightarrow EU_j} / Pop_{EU_i})_{1990}$	=	Migrationsneigung aus dem EU-Land i nach dem EU-Land j in der Periode 1988-1996 (<i>gemessen</i> als Verhältnis aller Wanderer aus i nach j (= $Mig_{EU_i \rightarrow EU_j}$) und der Bevölkerungszahl des Auswanderungslandes (= Pop_{EU_i}))

$(\Delta Y_{EU_i \rightarrow CH, 2002} / \Delta Y_{EU_i \rightarrow EU_j, 1990})$ = Verhältnis der Differenzen der durchschnittlichen realen Pro-Kopf-Einkommen zwischen der Schweiz und dem EU-Auswanderungsland i ($\Delta Y_{EU_i \rightarrow CH}$) im Jahr 2002 (*Prognose*) beziehungsweise zwischen dem EU-Einwanderungsland j und dem EU-Auswanderungsland i ($\Delta Y_{EU_i \rightarrow EU_j}$) in der Periode 1988-1996 (*gemessen*)

$(Pop_{CH} / Pop_{EU_j})_{1990}$ = Nachfrage-Gewichtungs-Effekt errechnet aus dem Verhältnis der Schweizer Bevölkerungszahl (Pop_{CH}) zur Bevölkerungszahl des EU-Einwanderungslandes (Pop_{EU_j}) in der Periode 1988-1996 (*gemessen*)

$Pop_{EU_i, 2002}$ = Bevölkerungszahl des EU-Auswanderungslandes im Jahr 2002 (*Prognose*)

Um das Einwanderungspotenzial aus den EU-Ländern nach der Schweiz abzuschätzen, ist es zweckmässig, zunächst die Berechnungsformel *umzuschreiben* in:

$$Mig_{EU_i \rightarrow CH, 2002} = \{ [(Mig_{EU_i \rightarrow EU_j} / Pop_{EU_i}) / \Delta Y_{EU_i \rightarrow EU_j}] * [Pop_{CH} / Pop_{EU_j}] \}_{1990} * \{ Pop_{EU_i} * \Delta Y_{EU_i \rightarrow CH} \}_{2002}$$

Diese Umformulierung hat den Vorteil, dass in der *ersten* {}-Klammer alles *historische* Werte stehen, die *empirisch gemessen* werden können. Die zweite {}-Klammer enthält Faktoren, deren künftiger Verlauf zu *prognostizieren* ist.

Zunächst gilt es, die historischen Werte für die durchschnittliche Migrationsneigung ($Mig_{EU_i \rightarrow EU_j} / Pop_{EU_i}$) für jedes einzelne EU-Land zu errechnen. Diese Aufgabe ist deshalb schwierig, weil - wie in Teil 3 bereits angesprochen - die Wanderungsbewegungen innerhalb der EU ausserordentlich gering ausfallen. Zwischen den meisten EU-Ländern gibt es keine systematischen bilateralen Wanderungsmuster (das heisst regelmässige jährliche Wanderungsflüsse). Beispielsweise wandern Griechen fast ausschliesslich nach Deutschland, nicht jedoch nach andern EU-Ländern, obwohl in jedem andern EU-Land die realen Pro-Kopf-Einkommen deutlich höher liegen. Ebenso wenig sind die Benelux-Länder, Österreich oder Dänemark Magnete, die ihrer hohen realen Pro-Kopf-Einkommen wegen aus dem ganzen EU-Raum Menschen anziehen. Vielmehr sind es meistens historisch gewachsene einzelne bilaterale Wanderungsbewegungen, die das Bild bestimmen. So ist die Wanderung aus Griechenland nach Deutschland oder jene innerhalb der Benelux-Länder und zwischen den Benelux-Ländern und Deutschland vergleichsweise stärker ausgeprägt.

Tabelle 4.3 gibt sämtliche bilateralen Wanderungsbewegungen der 90er Jahre innerhalb der EU wieder, die ein einigermaßen systematisches Muster erkennen lassen. Mit diesen Angaben lassen sich für jedes EU-Land durchschnittliche Migrationsneigungen errechnen. Die Tabellen 4.A1-4.A10 im Anhang dieses Teil 4 enthalten die entsprechenden Informationen.

Tabelle 4.3: Bilaterale Wanderungsbewegungen innerhalb der EU 1986-1996
(als Grundlage für die Schätzung des Einwanderungspotenzials in die Schweiz)

VON:	NACH:	Dänemark	Belgien	Österreich	Frankreich	Niederlande	Deutschland	Großbritannien	Italien	Schweden
Dänemark										
Belgien										
Österreich										
Frankreich		100	2184			817				
Niederlande		200	2683							
Deutschland		500	2650			3271				
Großbritannien		400	533			2343				
Italien		100	356			480	4033			
Schweden		300								
Finnland		100								
Irland										
Spanien							-1266			
Portugal			1156				6167			
Griechenland							7533			
Zeitraum		1990-1995	1991-1996	1986-1996	1990-1996	1990-1996	1988-1996			1988-1996

Quelle: OECD-Sopemi-Report, verschiedene Jahrgänge

Anmerkungen: Alle Angaben sind durchschnittliche Jahressaldi (d.h. inklusive Rückwanderung und umgekehrte Wanderungen)
Fehlende Angaben bedeuten, dass die bilateralen Wanderungsbewegungen entweder unbedeutend oder unregelmässig erfolgten

Da die durchschnittlichen Migrationsneigungen aus bilateralen Wanderungsbewegungen errechnet werden, lassen sie sich relativ einfach zu den bilateralen Differenzen der realen Pro-Kopf-Einkommen ($\Delta Y_{EU_i \rightarrow EU_j}$) in Beziehung setzen. Durch eine Division mit dem messbaren Wert $\Delta Y_{EU_i \rightarrow EU_j}$ (vgl. Tabelle 4.2) ergibt sich eine Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz. Auch diese Werte sind für alle EU-Länder in den Tabellen 4.A1-4.A.10 im Anhang dieses Teil 4 errechnet.

Schliesslich bedarf es noch des Gewichtungsfaktors $[Pop_{CH}/Pop_{EU_j}]$, der sich ebenfalls relativ leicht feststellen lässt (vgl. Tabelle 4.2). Als Resultat ergeben sich für jedes einzelne EU-Land Initialwerte für $\{[(Mig_{EU_i \rightarrow EU_j} / Pop_{EU_i}) / \Delta Y_{EU_i \rightarrow EU_j}] * [Pop_{CH}/Pop_{EU_j}]\}_{1990}$, die Eingang finden in die verschiedenen Szenarien.

Als Prognosewerte für die Wanderungsneigungen nach der Schweiz dienen also Verhaltensweisen, die aus historischen EU-internen Migrationsbewegungen berechnet werden. Die so ermittelten Migrationselastizitäten werden unverändert auf den Schweizer Fall übertragen. Damit ergeben sich eine Reihe von kritischen Einwänden:

1. Es wird unterstellt, dass sich die historischen Erfahrungen der EU-Länder auf die künftigen Beziehungen der Schweiz mit der EU übertragen lassen.

Dazu ein Beispiel (vgl. hierzu Tabelle 4.A1): Die Einkommensdifferenz zwischen Griechenland und Deutschland Mitte der 80er Jahre entsprach in etwa der Einkommensdifferenz zwischen Griechenland und der Schweiz Ende der 90er Jahre. Wie Tabelle 4.A1 weiter verdeutlicht, stimmt die Analogie auch für die übrigen EU-Länder, insbesondere für Portugal und Spanien. Wenn Einkommensdifferenzen tatsächlich ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die innereuropäische Migration sein sollen, dann unterscheidet sich die EU-Vergangenheit kaum von der künftigen Differenz zwischen der Schweiz und den EU-Ländern - die Analogie ist also begründet.

2. Mit dem eben beschriebenen Verfahren wird auch unterstellt, dass sich die historischen Reaktionen der innergemeinschaftlichen Wanderungsbereitschaft auf Veränderungen auf den EU-Zielmärkten unverändert auf die künftigen EU-schweizerischen Verhältnisse übertragen lassen. Aus insbesondere drei Gründen wird nicht - wie in andern Studien - die Arbeitslosigkeit im Zielland, sondern die Wahrscheinlichkeit, im Zielland eine Beschäftigung zu finden, als erklärender Faktor für das Einwanderungspotenzial ausgewählt.

- a) Wie alle empirischen Studien eindeutig bestätigen, war die Arbeitskräftewanderung innerhalb der EU nachfrage-determiniert (vgl. hierzu insbesondere Straubhaar 1988). Das heisst: EU-Bürger(innen) sind nicht einfach aufs Geratewohl losgewandert. Sie verliessen ihre Herkunftsorte nur, wenn die konjunkturelle Situation in den potenziellen Zielregionen positiv war und neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen wurden.

- b) Nachfrage-determiniert bedeutet im Falle der inner-EU-Wanderung auch, dass die Wanderungswilligen in aller Regel bereits *vor* Verlassen ihrer Heimatländer ein *konkretes Beschäftigungsangebot* oder gar einen *rechtsgültigen Arbeitsvertrag* in der Tasche hatten. Gerade die sozialpolitischen Netze (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe) und gerade die Möglichkeit, dank der EU-Freizügigkeit zunächst in aller Ruhe - auch in andern EU-Ländern - Arbeit zu suchen und bei konjunktureller Beschäftigungslosigkeit zunächst wieder nach Hause zurückzukehren, um bei verbesserter Beschäftigungssituation im Zielland wiederzukommen, führten dazu, dass in der EU nicht die Arbeitslosen, sondern die Beschäftigten gewandert sind.
- c) Schliesslich wird mit dem hier gewählten Einbezug der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der migrationstheoretischen Erkenntnis Rechnung getragen, dass Einwanderungswillige nicht auf Ängste, sondern auf Chancen reagieren. Einwanderungswillige wollen arbeiten. Wenn EU-Bürger(innen) schon tatsächlich gewandert sind (was selten genug geschah!), dann sicher kaum in der Absicht, im Zielland arbeitslos zu bleiben. Wer bereits im Heimatland arbeitslos ist, hat in aller Regel eine weit geringere Migrationseigung. Es ist auf jeden Fall einfacher, zu Hause arbeitslos zu sein, als in der Fremde. Zu Hause sind die Mechanismen und Netzwerke bekannt, um soziale Unterstützung (formaler oder informaler Art) oder eine neue Beschäftigung (notfalls auch in der Schattenwirtschaft) zu finden. Dieses ortsspezifische Wissen lässt sich kaum ins Ausland übertragen. Gerade aus diesem Grunde ist es mikroökonomisch durchaus sinnvoll, immobil zu bleiben und zunächst zu Hause alle Möglichkeiten auszuschöpfen, eine Beschäftigung zu finden (vgl. *Abschnitt 3.3*). Migration ist eben nicht die erste, sondern in der Regel eine der letzt-gewählten Optionen.

3. Mit Blick auf die eben vorgetragenen Argumente eines nachfrage-determinierten EU-Einwanderungspotenzials verliert auch ein Vergleich von Arbeitslosenzahlen seinen Erkenntnisgewinn. Natürlich ist nach wie vor richtig, dass die Schweiz die tiefsten Arbeitslosenquoten ausweist. Zwei Faktoren schränken aber den Erklärungsgehalt dieser Feststellung ein:

- a) In der unmittelbaren Nachbarschaft der Schweiz (Baden-Württemberg, Bayern, Turin-Genova-Mailand) finden sich prosperierende Wirtschaftsregionen, deren Arbeitsmärkte sich weder in der Grösse der Beschäftigtenzahl noch in der Arbeitslosenquote oder den durchschnittlichen Einkommensmöglichkeiten wesentlich von den angrenzenden Schweizer Regionen unterscheiden (vgl. *Karte 4.1*).

Karte 4.1

Regionale Erwerbslosenquoten (Ende 1997)



< 5%

5% - 10%

> 10%

keine Angaben



Quelle:
Bundesamt für Statistik

Quelle: <http://www.europa.admin.ch/d/pub/fohlen/!0798dt.gif>

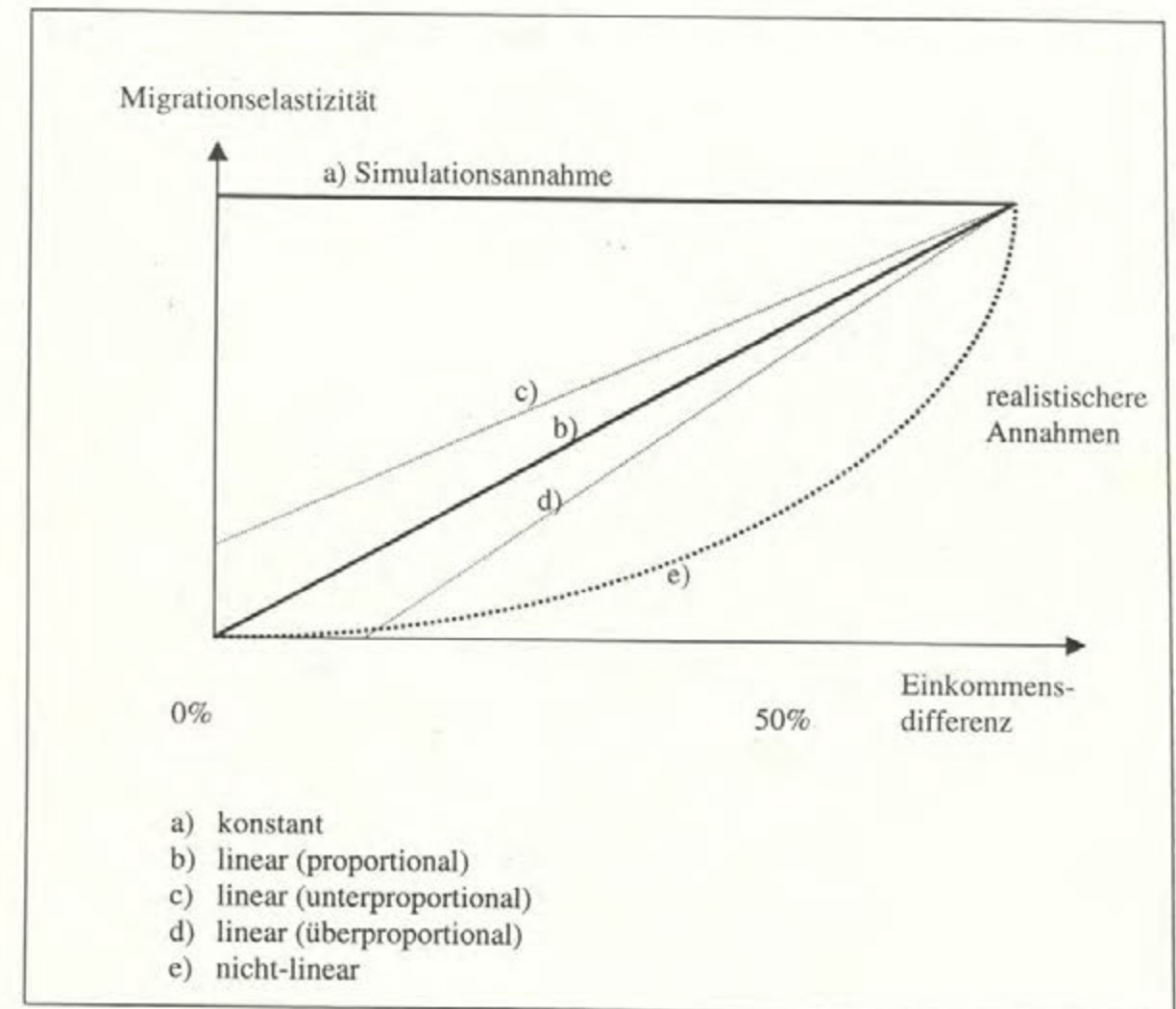
Bereits heute könnten EU-Bürger(innen) von überall her - so aus Spanien, Portugal oder Griechenland in diese attraktiven EU-Wirtschaftsregionen wandern - und sie tun es nicht (*nicht einmal aus Thüringen nach Bayern!*). Wieso sollten plötzlich Südtaliener oder Spanier in die Schweiz wandern, wenn sie längst nach Norditalien oder Lyon hätten wandern können? Beispielsweise vermag die in Sizilien oder Andalusien relativ hohe Arbeitslosigkeit hierzu keine überzeugende Antwort zu liefern.

- b) Schliesslich geht es bei der Abschätzung eines künftigen Einwanderungspotenzials nach der Schweiz weniger um absolute Arbeitslosenzahlen als um *Veränderungen* in der Beschäftigungszahl. Also: Die in der Schweiz relativ zu allen EU-Ländern (historisch) tiefere absolute Arbeitslosigkeit wird weniger wichtig sein als die (konjunkturelle) *Veränderung* der Arbeitslosigkeit in der Schweiz im Zeitablauf. Es geht um künftige *Flüsse* (das heisst ein Anwachsen oder ein Absinken der Arbeitslosigkeit relativ zur heutigen Situation), nicht um Bestände. Deshalb bedarf es erklärender *Flussvariablen* (wie Veränderungen der Arbeitslosigkeit) und nicht erklärender *Niveaugrössen* (wie der Arbeitslosenzahl). Und gerade was aktuelle Entwicklungen des Pro-Kopf-Einkommens (also dessen Wachstum) und des Arbeitsmarktes (also des Anstiegs der Arbeitslosigkeit) in den 90er Jahren betrifft, war der Erfolgsausweis der Schweizer Volkswirtschaft im Vergleich zu nahezu allen EU-Ländern doch eher bescheiden und keinesfalls besonders attraktiv.

4. Im hier gewählten Verfahren werden für den ganzen Prognosehorizont *konstante Migrationselastizitäten* unterstellt. Es gibt aber in der mikroökonomischen Theorie gute Gründe, die vermuten lassen, dass die durchschnittliche Reaktion bei einer höheren realen Pro-Kopf-Einkommensdifferenz stärker ist als bei einer niedrigeren realen Pro-Kopf-Einkommensdifferenz.¹³ *Abbildung 4.2* liefert für die Annahme eines (*nicht*-)linear fallenden Verlaufs der Migrationselastizitäten eine Veranschaulichung. Soweit die Vermutung zutrifft, dass mit sinkender Einkommensdifferenz die Migrationselastizitäten abnehmen, ist demgemäss zu erwarten, dass die der folgenden Simulation zugrunde gelegten *konstanten* Migrationsneigungen die tatsächlichen Migrationsneigungen (und damit das Einwanderungspotenzial) bei weitem überschätzen.

¹³ Die folgende Intuition steht hinter dieser Vermutung: Wenn die Einkommensdifferenz 50 Prozentpunkte beträgt, ist die individuelle Chance sich durch eine Wanderung gegenüber dem Status quo im Heimatland *wesentlich* zu verbessern bei weitem grösser, als wenn die Einkommensdifferenz nur 5 Prozentpunkte beträgt. Anders gesagt, besteht für mögliche Einkommenssteigerungen ein abnehmender Anreiz (Grenznutzen) zur Wanderung. Es macht demgemäss einen Unterschied, ob durch eine Wanderung ein Arbeitsloser 1000 Franken oder ob ein Millionär 1000 Franken *mehr* verdienen kann. Im ersten Fall wird der Anreiz (Grenznutzen) grösser sein, tatsächlich die 1000 Franken zu erwerben (und tatsächlich zu wandern).

Abbildung 4.2: Reaktion der Migrationselastizität auf veränderte Einkommensdifferenzen



Quelle: Eigene Darstellung.

5. In eine ähnliche Richtung zielt der Einwand, dass die Mobilitätsbereitschaft mit *steigendem Lebensstandard* generell geringer wird (in Erweiterung des obigen Arguments geht es hier nicht nur um Einkommensdifferenzen, sondern um Einkommensniveaus). Die empirische Erfahrung der EU bestätigt, dass Auswanderungsregionen im Zeitablauf mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen zu Einwanderungsregionen geworden sind. Anders ausgedrückt: Je höher entwickelt die EU-Volkswirtschaften sind, desto schwächer wird der Einfluss von Einkommensdifferenzialen bei der Erklärung der Migrationsbewegungen. Die durchschnittliche Migrationselastizität dürfte deshalb innerhalb der EU immer schwächer werden. Da im folgenden Verfahren die Migrationselastizitäten der Periode 1988-96 für die Erklärung des Einwanderungspotenzials 2002 benutzt werden, bleiben

alle dynamischen Anpassungsprozesse in der Zwischenzeit und insbesondere die Rückwirkungen der wirtschaftlichen Weiterentwicklung der EU-Länder auf die durchschnittliche Migrationsneigung unberücksichtigt. Damit dürften die Schätzungen des Einwanderungspotenzials nach der Schweiz eine Obergrenze darstellen.

6. Vernachlässigt werden beim hier gewählten Verfahren der Extrapolation historischer Verhaltensweisen alle Periodeneffekte (also die konjunkturellen Einflüsse). Diese Vereinfachung dürfte die Simulationsergebnisse dann verfälschen, wenn die konjunkturelle Situation der Vergangenheit wesentlich vom Prognosezeitraum differiert. An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass die Periode 1988-96 gerade für Deutschland (nicht zuletzt dank der Wiedervereinigung und deren Nachfrageimpulse auf die Konsumgüter- und Bauindustrie) durch eine ausserordentlich positive konjunkturelle Entwicklung gekennzeichnet war (mit jährlichen Wachstumsraten des realen BIP von durchschnittlich über 4% für die Periode 1988-92 und immerhin noch 2,7% für die Periode 1988-96; Quelle: OECD 1998a). Für die Schweizer Volkswirtschaft liegen die in Deutschland erreichten jährlichen Wachstumsraten des realen BIP eher an der oberen Grenze. Damit dürfte die konjunkturelle Nachfrage nach EU-Arbeitskräften in der Schweiz eher geringer ausfallen als in den Simulationsrechnungen angenommen.

Im folgenden wird das Einwanderungspotenzial aus der EU nach der Schweiz anhand von 3 Szenarien abgeschätzt. Alle Szenarien gehen *identisch* davon aus, dass die Schweiz die EU-Personenfreizügigkeit zum 1.1.2002 übernimmt. Die Szenarien *differieren* lediglich bezüglich der Migrationseffekte der EU-Personenfreizügigkeit.

1. *Szenario 1* ist ein Szenario, das nach der *höchst möglichen Obergrenze des Einwanderungspotenzials aus den EU-Ländern nach der Schweiz* sucht. Wann immer möglich wurde bei den Annahmen jene Option gewählt, die zu einem maximal denkbaren Migrationspotenzial nach der Schweiz führen würde.

Die Migrationsneigungen nach der Schweiz wurden aus den wenigen bilateralen Wanderungsströmen errechnet, die innerhalb der EU tatsächlich ein systematisches Muster aufwiesen (vgl. *Tabelle 4.3*). Nicht miteinbezogen wurden alle bilateralen Wanderungsströme, die entweder vernachlässigbar klein waren, oder jene, die in eine Richtung geflossen sind, die sogar der ökonomischen Theorie widersprachen (also beispielsweise Migrationsbewegungen von Ländern mit einem höheren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen nach Ländern mit einem geringeren durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen). Diese scheinbar nicht unmittelbar durch (durchschnittliche) ökonomische Faktoren induzierten Migrationsbewegungen würden somit auch eher von der Schweiz weg als zur Schweiz hin führen.

Für das Einwanderungspotenzial aus einzelnen EU-Ländern nach der Schweiz wurden für die Migrationselastizitäten die höchsten Werte zugrundegelegt, die für bilaterale

innergemeinschaftliche Wanderungsbewegungen überhaupt für die EU-Länder aus historischen Erfahrungen jemals haben ermittelt werden können. Beispielsweise führt dieses Verfahren dazu, dass bei den nachfolgenden Schätzungen die Schweiz für die Niederlande dieselbe Attraktivität als Zielregion hat wie Deutschland, obschon ein Grossteil der deutsch-niederländischen Wanderung nachbarschaftliche, aber grenzüberschreitende Wohnsitzverlagerungen innerhalb desselben Arbeitsmarktes waren.

Um *längerfristige* Einflüsse einzubeziehen, wird das Einwanderungspotenzial aus der EU nach der Schweiz über die Periode 2002-2015 geschätzt. Dabei werden die in *Tabelle 4.4* angegebenen Prognosewerte für die Bevölkerungsentwicklung und das Wachstum des realen Pro-Kopf-Einkommens zugrunde gelegt. Zu vermerken ist, dass für die Schweiz eine jährliche Wachstumsrate des realen Pro-Kopf-Einkommens von 2% unterstellt worden ist, was gerade mit Blick auf die Stagnationsphase der 90er Jahre eher optimistisch scheint (womit auch positive Wachstumsimpulse eines EU-Beitritts mit abgedeckt sein dürften). Geringere Wachstumsraten der Schweizer Wirtschaft als prognostiziert, würden in Szenario 1 migrationshemmende Wirkungen haben.

2. *Szenario 2* ist ein *realistischeres Szenario*. Es trägt den tatsächlichen EU-Erfahrungen Rechnung. Dazu zählt insbesondere die fehlende Einkommensreagibilität der Wanderungsströme. Die fehlende Einkommensreagibilität der EU-Wanderungsströme verweist darauf, dass gerade zwischen den EU-Ländern mit höherem Pro-Kopf-Einkommen Einkommensdifferenzen ihren migrationsfördernden Erklärungsgehalt verlieren (vgl. hierzu die Bemerkungen zu *Abbildung 4.2*). Zwischen Frankreich und Deutschland oder zwischen Deutschland und den Niederlanden oder Belgien finden zwar Wanderungsbewegungen statt. Aber deren Richtung und zeitlicher Verlauf folgt in keiner Weise den theoretisch erwarteten Wegen. Vielmehr gibt es starke Wanderungsbewegungen aus Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen in Länder mit tieferem Pro-Kopf-Einkommen. Eine vergrösserte Einkommensdifferenz führt nicht etwa zu stärkeren Wanderungsbewegungen, sondern zu schwächeren. Hier müssen also ganz andere Faktoren wichtig werden. Beispielsweise spielen beschäftigungsorientierte Merkmale, individuelle Charakteristika (wie Qualifikation, Alter, Familie) und regionale Effekte eine weit tragendere Rolle. Mehr noch: Gerade das Entstehen eng verflochtener, grenzüberschreitender "natürlicher" Wirtschaftsräume mindert den Erkenntnisgewinn, den durchschnittliche Einkommenselastizitäten zur Erklärung von internationalen Wanderungsbewegungen bieten. *Szenario 2* berücksichtigt die EU-Erfahrungen, in dem die Initialwerte gegenüber dem *Szenario 1* angepasst werden. Die fehlende Einkommens-Reagibilität führt zu einem Verzicht auf die Einkommenselastizität als erklärender Faktor. An ihre Stelle tritt die *durchschnittliche bilaterale Migrationsneigung* (also unbesehen der Einkommensdifferenzen). Beispielsweise wird die Wanderung der Deutschen nach den Niederlanden insgesamt genommen, die dann lediglich mit den Bevölkerungsgrössen gewichtet wird, nicht jedoch Einkommensdifferenzen berücksichtigt.

Tabelle 4.4: Wachstumsraten 1997 und Prognosen 1998-2015

	Griechenland	Portugal	Spanien	Irland	Finnland	Schweden	Italien	Schweiz
Wachstumsrate reales Pro-Kopf-Einkommen 1997 in %	3,1	3,3	3,1	7,3	4,3	1,7	1,2	0,7
Prognose der Wachstumsraten PKE, 1998-2015 in %	3,0	3,0	3,0	5,0	3,0	3,0	2,5	2,0
Natürliches Bevölkerungswachstum 1997 in %	0,0	0,0	0,0	0,5	0,2	0,0	0,0	0,2
Prognose natürliches Bevö.wachstum 1998-2015	0,0	0,0	0,0	0,5	0,2	0,0	0,0	0,3
Wachstumsrate reales Pro-Kopf-Einkommen 1997 in %	Großbritannien	Deutschland	Niederlande	Frankreich	Österreich	Belgien	Dänemark	Schweiz
Prognose der Wachstumsraten PKE, 1998-2015 in %	3,2	2,2	2,7	1,9	1,9	2,7	3,1	0,7
Natürliches Bevölkerungswachstum 1997 in %	2,5	2,5	3,0	3,0	2,5	2,5	2,5	2,0
Prognose natürliches Bevö.wachstum 1998-2015	0,2	-0,1	0,3	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2
	0,2	-0,1	0,3	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3

Quelle: Eigene Prognosen aufgrund von Rohdaten aus: Weltbank (1999), OECD (1998b)

Die Intuition lautet: Wenn in der Periode 1990-1996 jährlich im Durchschnitt netto rund 3300 Deutsche in die Niederlande (mit rund 15,7 Millionen Einwohnern) gewandert sind, dann wären wohl knapp 1500 Deutsche in die Schweiz gewandert (mit rund 7,1 Millionen Einwohnern). Dessen ungeachtet, behält *Szenario 2* alle übrigen wanderungsfreundlichen Annahmen. Deshalb dürfte selbst diese Berechnung des Einwanderungspotenzials die tatsächlich zu erwartenden Migrationsströme überschätzen.

3. *Szenario 3* schliesslich trägt der Möglichkeit Rechnung, dass die Migrationsneigungen im Zeitablauf sinken (*Hump-Effekt*, vgl. Abschnitt 2.1). Der Hump-Effekt veranschaulicht, dass nach dem Übergang von einer nationalen Regulierungspolitik zur EU-Personenfreizügigkeit kurzfristig die Wanderungsströme stärker werden (und sei es nur, weil im Vorfelde des Wechsels und in Erwartung der möglich werdenden Freiheiten Wanderungsentscheidungen aufgeschoben werden). Relativ rasch (2-5 Jahre) nach Gewährung der EU-Personenfreizügigkeit gehen die Wanderungsbewegungen stark zurück. Der Hump-Effekt wird in *Szenario 3* durch periodenweise unterschiedliche Migrationsfaktoren abgebildet. Für die beiden südeuropäischen Länder Griechenland und Portugal soll zunächst eine höhere, dann eine geringere Migrationselastizität gelten. Die Berechnung beschränkt sich auf diese beiden Länder, weil einzig diese beiden Herkunftsregionen in der Vergangenheit nach ihrem EU-Beitritt und dem Übergang zur EU-Freizügigkeitsregelung ein derartiges Hump-Migrationsmuster haben erkennen lassen.

4.3 Simulationsergebnisse

Die Simulationsergebnisse liefern einige eindeutige Erkenntnisse, die hier in aller Kürze zusammengefasst werden:

1. *Wichtigstes Resultat* ist, dass es *keine Indizien* für die Vermutung gibt, die Schweiz werde mit dem Übergang zur Freizügigkeit für EU-Bürger(innen) durch Zuwanderungsströme *überschwemmt* werden. Im Gegenteil zeigt sich bei allen Szenarien, dass das Einwanderungspotenzial äusserst *moderat* bleibt. *Die Zahl der einwanderungswilligen EU-Angehörigen nach der Schweiz dürfte im extremsten Fall (netto) nicht über 10'000 Personen pro Jahr liegen* (netto, heisst Einwanderung minus Rückwanderung).
2. Die vorgestellten Szenarien deuten darauf hin, dass die stärksten Wanderungsbewegungen in die Schweiz aus der unmittelbaren *Nachbarschaft* (insbesondere aus Deutschland und Frankreich und etwas weniger aus Italien) zu erwarten wären. Für andere quantitativ ins Gewicht fallende Einwanderungsströme finden sich keine Anzeichen, die sich auf historische Erfahrungen gründen liessen.

Tabelle 4.5: Schätzung des Einwanderungspotenzials in die Schweiz
Szenario 1: Obergrenze (Annahme: Starke Migrationsströme, ohne Übergangsfristen)

Jahr	Griechenland	Portugal	Spanien	Irland	Großbritannien	Finnland	Schweden	Italien	Niederlande	Frankreich	Deutschland	Österreich	Belgien	Dänemark	Σ
2002	639	446	474	20	688	206	780	431	3113	1996	2119	178	200	223	11512
2003	632	440	465	17	675	200	758	423	2943	1866	2068	173	194	215	11071
2004	625	434	457	15	662	194	736	415	2772	1735	2018	168	187	206	10624
2005	618	428	448	12	649	188	713	406	2598	1601	1967	163	181	198	10171
2006	611	422	440	9	636	182	690	398	2421	1466	1915	158	174	190	9713
Σ 2002-06	3126	2170	2284	73	3310	971	3679	2073	13846	8665	10087	839	936	1032	53091
Ø	625	434	457	15	662	194	736	415	2769	1733	2017	168	187	206	10618
2007	604	416	432	6	623	176	667	389	2242	1329	1864	153	168	181	9249
2008	597	410	423	3	610	169	643	381	2061	1190	1812	148	161	173	8780
2009	590	404	414	-1	597	163	619	373	1877	1049	1760	143	154	164	8305
2010	582	398	406	-4	583	156	594	364	1691	906	1708	138	147	155	7824
2011	575	392	397	-8	570	150	569	356	1502	761	1655	133	141	147	7338
2012	567	385	388	-12	556	143	544	347	1310	614	1603	127	134	138	6845
2013	560	379	379	-16	542	136	518	339	1116	465	1550	122	127	129	6346
2014	552	373	370	-20	529	129	492	330	919	313	1496	117	120	120	5841
2015	544	366	361	-24	515	122	465	322	720	160	1443	111	113	111	5330
Σ 2007-15	5170	3523	3569	-76	5124	1346	5111	3201	13438	6786	14892	1191	1264	1319	65859
Ø	574	391	397	-8	569	150	568	356	1493	754	1655	132	140	147	7318
Σ 2002-15	8296	5693	5853	-4	8434	2317	8790	5273	27284	15451	24979	2031	2200	2351	118950
Ø	593	407	418		602	165	628	377	1949	1104	1784	145	157	168	8496

Quelle: eigene Berechnungen; Methode: siehe Text

3. Szenario 1, das eine oberste Grenze des Einwanderungspotenzials nach der Schweiz abschätzt, liefert folgende Ergebnisse (vergleiche Tabelle 4.5):
 - a) Im extremsten Falle - unter der Annahme der stärksten denkbaren Migrationsneigung - liegt das Einwanderungspotenzial der EU-Angehörigen nach der Schweiz bei (netto) rund 10'000 Personen pro Jahr.
 - b) Die stärkste Zuwanderung wäre aus der unmittelbaren Nachbarschaft zu erwarten. Die überdurchschnittlich starke Migration aus den Niederlanden folgt aus den Modellannahmen (vgl. die Bemerkungen unten) und dürfte die tatsächlich zu erwartende Wanderung aus Holland nach der Schweiz bei weitem überschätzen.
 - c) Eine starke Zuwanderung aus den südeuropäischen EU-Ländern ist nicht zu erkennen.
 - d) Das Einwanderungspotenzial aus der EU nach der Schweiz halbiert sich in Szenario 1 innerhalb von gut 10 Jahren. Dieses Ergebnis ist die Folge der Annahme, dass die EU-Länder in dieser Periode rascher wachsen als die Schweizer Volkswirtschaft.¹⁴
 - e) Im erwarteten Aufholprozess der EU-Länder (dank des vergleichsweise stärkeren Wirtschaftswachstums) könnte auch eine mögliche Rechtfertigung für Übergangsfristen liegen. Übergangsfristen haben zur Folge, dass eine zu erwartende Einwanderung "später" beginnt. Insgesamt ist ihre Wirkung jedoch marginal. Auf den langfristigen Verlauf des Einwanderungspotenzials haben sie keinen Einfluss.
 - f) Szenario 1 trägt dem Bevölkerungsrückgang Rechnung, der in einigen EU-Ländern in der Periode 2002-2015 zu erwarten sein wird. Dabei wird ein Ergebnis überdeutlich: Der Bevölkerungsrückgang ist innerhalb des prognostizierten Zeitraums quantitativ viel zu schwach, um einen Einfluss auf das Einwanderungspotenzial nach der Schweiz auszuüben.
4. Szenario 2 trägt den historischen Erfahrungen der EU mit der Personenfreizügigkeit Rechnung. Damit verändern sich die Ergebnisse wie folgt (vergleiche Tabelle 4.6):

¹⁴ Nur der Vollständigkeit halber sei hier darauf aufmerksam gemacht, dass das im Zeitablauf geringer werdende Einwanderungspotenzial aus der EU nach der Schweiz (vgl. Tabelle 4.5) nicht die Folge variabler Migrationsneigungen ist. Die Migrationsneigungen bleiben über den gesamten Szenarienhorizont konstant. Was ändert, sind die Differenzen in den realen Pro-Kopf-Einkommen. Weil (annahmegemäss) die EU-Länder schneller wachsen, wird dieser - in Szenario 1 migrationsinduzierende Faktor - im Zeitablauf schwächer und entsprechend das Migrationspotenzial geringer. Die Annahme eines rascheren wirtschaftlichen Wachstums in den EU-Ländern ist einerseits mit Blick auf die 90er Jahre berechtigt, und sie lässt sich andererseits auch theoretisch mit Blick auf die Konvergenzhypothese der neoklassischen Integrationstheorie begründen (vgl. Fischer/Straubhaar (1998)).

Tabelle 4.6: Schätzung des Einwanderungspotenzials in die Schweiz
Szenario 2: Migrationsströme unter Beachtung der historischen EU-Erfahrungen, ohne Übergangsfristen

	Griechenland	Portugal	Spanien	Irland	Finnland	Schweden	Italien	Σ
Migrations- neigung	0,00006348	0,00005367	-0,0000028	0,00000636	0,00002648	0,00004613	0,00000611	
Einwanderung pro Jahr	667	537	-111	24	138	411	351	
	Großbritan.	Deutschland	Niederlande	Frankreich	Österreich	Belgien	Dänemark	
Migrations- neigung	0,00000636	0,00001824	0,00012027	0,00002622	0,00001824	0,00001824	0,00004613	
Einwanderung pro Jahr	376	1501	1888	1542	148	186	244	7902

Migrationsneigung = Durchschnittlicher Faktor für Wanderungen in die Schweiz, ermittelt aus historischen EU-Daten
Einwanderung pro Jahr = Geschätztes Einwanderungspotenzial in die Schweiz pro Jahr, bei voller Freizügigkeit für EU-Bürger(innen)
Quellen und Berechnungsverfahren gemäss Tabellen 4.A1-4.A11

- Das geschätzte Einwanderungspotenzial sinkt auf *jährlich weniger als (netto) 8'000 EU-Angehörige*.
 - Ein Vergleich von Szenario 2 und Szenario 1 zeigt, dass vor allem das Einwanderungspotenzial aus den *Nachbarländern deutlich sinkt*, wenn der Migrationsneigung etwas realistischere Annahmen zugrunde gelegt werden. Demgegenüber bleibt die Zuwanderung aus den südeuropäischen Herkunftsländern Portugal und Griechenland relativ stabil.
 - Noch immer bedarf die relativ hohe Zuwanderung aus *Holland* einer weiteren Analyse (vgl. untenstehende Bemerkungen).
5. *Szenario 3* schliesslich veranschaulicht, dass selbst ein ausgeprägter "Hump"-Effekt für die beiden "ärmsten" EU-Länder, Griechenland und Portugal, nur eine relativ geringe quantitative Wirkung hätte (vgl. *Tabelle 4.7*). Zwar verdoppelt sich das Einwanderungspotenzial aus diesen beiden Ländern kurzfristig. Im Fall Portugals könnte als Folge historischer Beziehungen dieser „Hump-Effekt“ möglicherweise noch einmal stärker ausfallen. Dafür gehen die Migrationsflüsse in der Folge um so stärker zurück. Über eine 12jährige Periode bis 2015 unterscheidet sich das Szenario 3 mit dem Hump-Effekt nicht mehr vom Einwanderungspotenzial des Szenario 1.

Tabelle 4.7: Szenario 3: Hump-Migration (nur in Griechenland und Portugal)

Jahr	Griechenland	Portugal	Σ
2002	1277	841	2118
2003	1263	830	2093
2004	1249	819	2068
2005	1235	808	2043
2006	148	255	403
Σ 2002-06	5171	3554	8724
Ø	1293	888	2181
2007	146	251	397
2008	144	248	392
2009	142	244	386
2010	141	240	381
2011	139	237	375
2012	137	233	370
2013	135	229	364
2014	133	225	359
2015	132	221	353
Σ 2007-15	1249	2128	3377
Ø	139	236	375
Σ 2002-15	6420	5682	12102
Ø	459	406	864

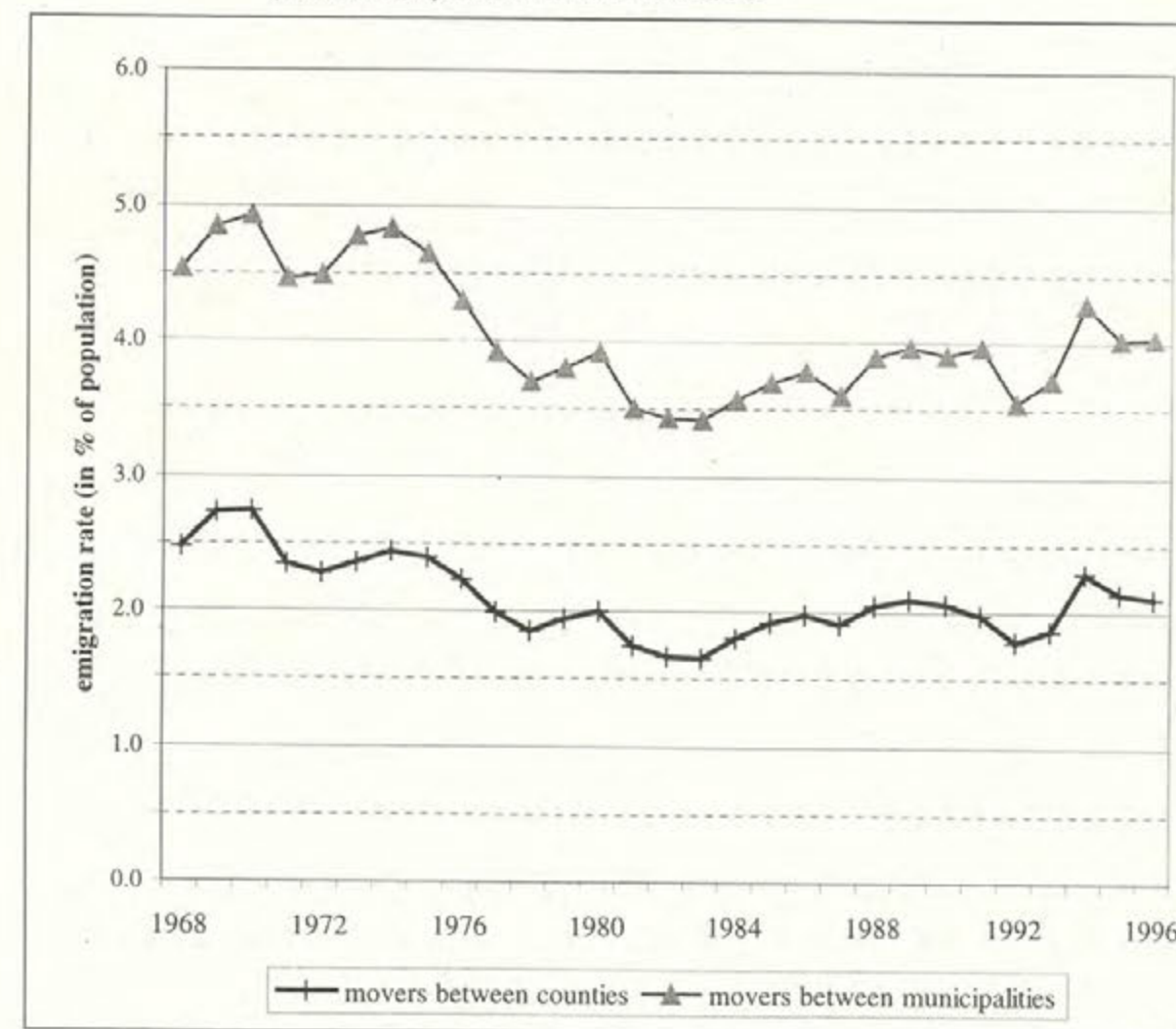
Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

Wie sind die Simulationsergebnisse zu würdigen? In einem ersten Schritt soll zunächst eine primär *quantitativ orientierte* Interpretation erfolgen (für die qualitative Bewertung vgl. Abschnitt 5.1):

1. Das geschätzte Einwanderungspotenzial aus der EU nach der Schweiz ist *bescheiden*. Es unterscheidet sich nur unwesentlich von den durchschnittlichen Wanderungssaldi der EU-Länder nach der Schweiz in den 90er Jahren. So lag in der Periode 1988-97 der Saldo der Ein- und Auswanderungen aus der EU nach der Schweiz bei rund 5'000 EU-Angehörigen pro Jahr. Dabei ist zu beachten, dass in der oben präsentierten Schätzung des Einwanderungspotenzials spezifische migrationshemmende Effekte unberücksichtigt blieben. Hier sei noch einmal daran erinnert, dass die geschätzten Werte für das Einwanderungspotenzial *keine konjunkturellen Periodeneffekte* oder migrationshemmenden Nachfrageeffekte berücksichtigen. Das heisst: Die zugrunde gelegten Migrationsneigungen stammen aus konjunkturell guten Zeiten. Anfang der 90er Jahre bestand mit der deutschen Wiedervereinigung und dem "Wiederaufbau" Berlins ein deutsches Nachfragepotenzial für EU-(Bau-)Arbeitskräfte. Die Erfahrungen dieser guten Zeiten wurden auf die künftigen Erwartungen für die Schweiz übertragen. Eine schlechtere konjunkturelle Wirtschaftsentwicklung würde jedoch mehr oder weniger automatisch die Nachfrage nach EU-Zuwanderung dämpfen. *Somit bestehen starke Argumente für die Annahme, dass der quantitative Effekt der EU-Freizügigkeit auf die Wanderung aus der EU nach der Schweiz marginal bleiben dürfte.*
2. Das relativ starke *Einwanderungspotenzial aus den Nachbarstaaten* ist weniger die Folge unterschiedlicher realer Pro-Kopf-Einkommen. Zwischen der Schweiz und ihren Nachbarregionen (Bayern, Baden-Württemberg, Elsass, Piemont, Lombardei, Voralberg, Tirol, Bozen) sind sowohl die durchschnittlichen realen Pro-Kopf-Einkommen wie auch die Erwerbslosenquoten nicht wesentlich verschieden (vgl. Karte 4.1). Die Wanderungen aus den Nachbarländern der Schweiz dürften ein unmittelbares Zeichen zusammenwachsender Grenzregionen und der sich grenzüberschreitend integrierenden Arbeitsmärkte sein. Beispielsweise könnte nun ein badischer oder elsässischer Grenzgänger seinen Wohnsitz nach Basel-Land verlagern, um näher seinem Arbeitsplatz in Basel-Stadt zu sein. Diese Formen der Migration zwischen ähnlich hoch entwickelten Volkswirtschaften unterscheiden sich kaum mehr von binnenwirtschaftlichen regionalen Bevölkerungsbewegungen. Es geht dabei weit eher um "Mobilität" (beruflicher, sektorialer Art) als um "Migration" (im traditionellen Sinne). Zur relativ stärkeren Zuwanderung aus Deutschland und Frankreich nach der Schweiz könnte auch der "Alterstourismus" beitragen, der für deutsche oder französische Rentner(innen) leichter möglich wäre und erlauben würde, sich im Alter im Tessin oder im Wallis niederzulassen.
3. *Szenario 1 und Szenario 2* schätzen das Einwanderungspotenzial aus den *Niederlanden* und *Schweden* nach der Schweiz relativ hoch ein. Diese Erwartung dürfte weit

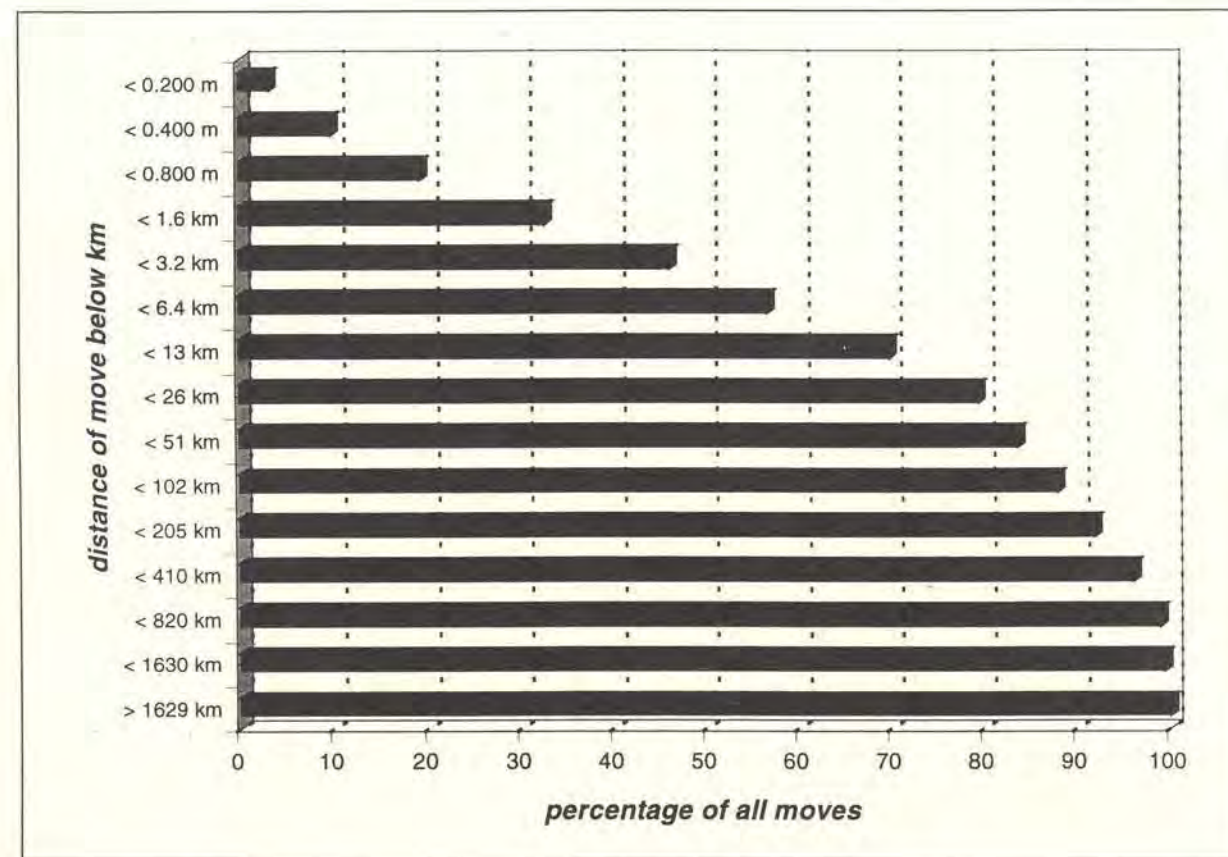
übertrieben sein. Sie ruht auf der Annahme, dass die Wanderung aus den Niederlanden nach der Schweiz (bzw. aus Schweden nach der Schweiz) eine ähnliche Grössenordnung aufweise, wie die Wanderung aus den Niederlanden ins benachbarte Deutschland (bzw. aus Schweden ins benachbarte Dänemark). Nun sind aber die Schweiz und die Niederlande bzw. Schweden keine Nachbarstaaten. Gerade für Schweden zeigt sich jedoch, dass die Wanderungsneigung in höher entwickelten Volkswirtschaften in hohem Masse distanzabhängig ist (vgl. ausführlich dazu die mit Mikrodaten empirisch gestützten Ergebnisse von Fischer, 1999).

Abbildung 4.3: Migration zwischen "counties" (Landkreisen) und "municipalities" (Gemeinden) in Schweden 1967-1995



Quelle: Fischer (1999).

Abbildung 4.4: Distanzen der räumlichen Mobilität in Schweden 1994

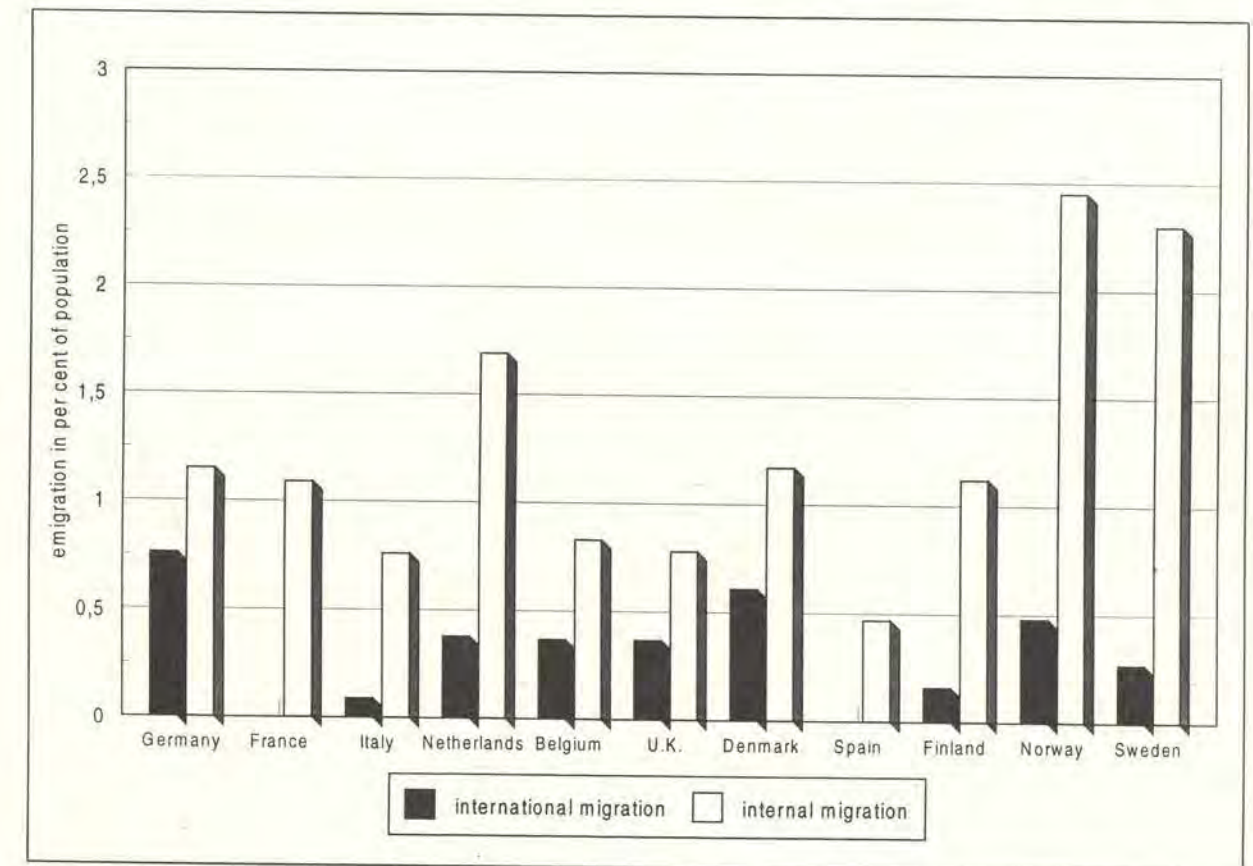


Source: Fischer/Holm/Malmberg/Straubhaar (1998)

Calculations based on data from Statistics Sweden as provided in the TOPSWING database, Department of Social and Economic Geography, Umeå University.

Abbildung 4.3, die auf einer detaillierten empirischen Untersuchung von individuellen Mikrodaten für Schweden basiert (vgl. Fischer 1999), veranschaulicht, dass pro Jahr nur etwa 4% der schwedischen Bevölkerung den Wohnsitz verlegt hat. Dabei bleiben rund die Hälfte dieser Mobilitätsbewegungen innerhalb der selben Gemeinde. Nur ca. 2% der Bevölkerung wandert über die Gemeindegrenzen hinaus. *Abbildung 4.4* deckt weiter auf, dass rund 50% aller räumlichen Wohnsitzverlagerungen innerhalb von gut 6 Kilometern erfolgen (und das im dünn besiedelten Schweden, das bei 8,8 Millionen Einwohnern in der Fläche ein Viertel grösser ist als Deutschland!).

Abbildung 4.5: Binnenwanderung versus Internationale Wanderung in ausgewählten Europäischen Ländern 1985-1990 (Jährliche Durchschnittswerte)



Quelle: Fischer (1999).

- Die für Schweden mit einer Mikrountersuchung gewonnenen Ergebnisse können als Faustregel auch auf die Mobilität innerhalb der EU übertragen werden. Nach *Abbildung 4.5* wechselten im Durchschnitt der Jahre 1985-1990 weniger als 3% der Bevölkerung ihren Wohnsitz. In den grossflächigen, nordischen Ländern dominierte dabei die Binnenwanderung innerhalb des selben Landes. In keinem der untersuchten Länder lag die grenzüberschreitende, internationale Wanderungsrate bei wesentlich mehr als einem halben Prozent pro Jahr. Mit andern Worten dürften die Schätzungen der Szenarien 1 und 2 das Einwanderungspotenzial nach der Schweiz in dem Masse verfälschen, dass die zugrundegelegten Migrationsparameter aus der Wanderung zwischen benachbarten EU-Ländern errechnet worden sind. Je weiter die Schweiz von einem potenziellen EU-Herkunftsland liegt (beispielsweise von den Niederlande oder Schweden) um so stärker dürften die Simulationsergebnisse die tatsächlich zu erwartende Einwanderung überschätzen.

5. Die Süd-Nord-Wanderung innerhalb der EU war schwach und wurde in den letzten Jahren schwächer. Warum sollte hier eine überdurchschnittlich stärkere Wanderung in die Schweiz erwartet werden? Die griechische Wanderung nach Deutschland ging nach einem Hump-Effekt drastisch zurück. Die portugiesische Wanderung nach Deutschland war vor allem geprägt durch die enorme Bautätigkeit in Berlin und die damit verbundene Nachfrage nach Bauarbeitern. Dieser Sonderfaktor spielt im Schweizer Fall kaum eine Rolle.
6. Die Simulationen dürften die Wanderung aus *Südeuropa* in die Schweiz überschätzen. Die tatsächliche schweizerische Erfahrung der 90er Jahre lehrt, dass mehr Südeuropäer aus der Schweiz als in die Schweiz wandern (vgl. *Tabellen 4.8* und *4.9*). Die EU-Südeuropäer verlassen die Schweiz in spürbarem Ausmasse. Die Wanderungssaldi für Italien, Spanien und Griechenland mit der Schweiz sind seit 1991 negativ, für Portugal sind sie es seit 1996. 1997 erreichte der Wanderungssaldo der südeuropäischen Länder Italien (-6'091), Spanien (-4'376), Portugal (-3'744) und Griechenland (-204) nach der Schweiz insgesamt ein Minus von über 14'000 Menschen (das heisst, es sind weit mehr Südeuropäer nach Hause zurückgekehrt als neu in die Schweiz eingewandert). Warum sollte dieser Trend in jenem Masse umgekehrt werden, wie es hier in den Szenarien für Italien, Portugal und Griechenland unterstellt worden ist?
7. Die EU-Freizügigkeitsregelung würde ohne Zweifel die Rück- und Weiterwanderung von EU-Bürger(inne)n flexibilisieren. Anstatt arbeitslos in der Schweiz zu werden und zu bleiben, könnten sie wesentlich einfacher anderswo nach Arbeit suchen, ohne deswegen ihre Privilegien des langfristigen Aufenthaltsrechtes in der Schweiz opfern zu müssen. Nach der heutigen Regelung haben EU-Arbeitskräfte mit einer längerfristigen Aufenthaltsgenehmigung starke Anreize, in der Schweiz zu verharren, selbst wenn er oder sie arbeitslos geworden sind. Eine Rückwanderung würde ja in aller Regel bedeuten, dass bei einem erneuten Einwanderungsversuch in die Schweiz wieder eine behördliche Erlaubnis erforderlich wäre, die zu erhalten, administrativen Aufwand und Kosten verursacht.
8. Nicht zuletzt erleichtert eine gegenseitig gewährte Freizügigkeit ja auch für Schweizer(innen) die Arbeitsaufnahme in der EU. Gerade dieser Aspekt dürfte in der langen Frist alle übrigen Gesichtspunkte überragen (vgl. hierzu die nachfolgenden Bemerkungen). Schweizer(innen) erhalten mit der EU-Freizügigkeit das Recht, innerhalb der EU nach Arbeit zu suchen und Dienstleistungen anzubieten. Sie können in der EU studieren, forschen und innerhalb multinationaler Unternehmungen Auslandserfahrungen gewinnen. Dadurch verbessern sich die individuellen Chancen auf attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten und Karriere-Laufbahnen für schweizerische Fach- und Führungskräfte.

Tabelle 4.8: Internationale Wanderungen: Saldo der Ein- und Auswanderungen 1988-1997

Staatsangehörigkeit	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EU-Länder insgesamt	12447	12521	22294	16984	1318	1393	5095	-1467	-10094	-11244
Davon:										
Belgien	228	253	233	160	162	108	140	99	61	123
Deutschland	2274	2116	3620	2670	2560	1477	2545	1779	1887	2132
Frankreich	1387	1542	1791	1174	1226	1083	1764	1159	958	1170
Griechenland	-1	-1	35	-1	-78	-143	-126	-222	-158	-204
Italien	-2136	-2020	-1146	-1429	-6048	-3483	-2407	-4140	-6898	-6091
Niederlande	260	226	567	357	394	98	401	336	101	-165
Österreich	634	506	767	569	333	119	301	-70	48	9
Portugal	8209	9724	14755	13793	8502	5922	4669	2678	-1124	-3744
Spanien	742	16	596	-1427	-6731	-4290	-2807	-3364	-4593	-4376
Ver. Königreich	357	-97	470	419	467	415	397	330	-66	-2

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz (1999).

Tabelle 4.9: Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität 1990-1997

Staatsangehörigkeit	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Diff 97-96
EU-Länder insgesamt	805 416	823 748	826 636	828 478	833 999	836 170	827 094	817 383	-9711
Davon:									
Belgien	5 935	6 051	6 218	6 343	6 495	6 643	6 771	6 947	176
Deutschland	84 485	86 132	87 571	88 168	90 129	91 976	93 686	95 737	2051
Frankreich	51 729	52 409	53 071	53 418	54 421	55 407	55 974	56 750	776
Griechenland	8 468	8 386	8 185	7 877	7 619	7 293	7 010	6 682	-328
Italien	381 493	380 458	374 872	370 699	367 074	361 892	352 669	344 591	-8078
Niederlande	12 134	12 460	12 844	12 962	13 434	13 992	14 234	14 204	-30
Österreich	29 123	29 185	29 031	28 714	28 658	28 454	28 385	28 297	-88
Portugal	86 035	102 207	113 412	122 068	129 555	135 646	137 848	137 148	-700
Spanien	116 987	116 325	110 447	106 853	104 703	102 320	98 516	94 898	-3618
Ver. Königreich	18 269	18 682	18 986	19 188	19 494	20 030	19 755	19 814	59

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz (1999).

9. Gerade die Schweiz als wichtiges Stammsitzland für multinationale Firmen hat ein ureigenes Interesse an offenen Arbeitsmärkten, die den Schweizer(inne)n ermöglichen, sich innerbetrieblich auch grenzüberschreitend frei zu bewegen. Die räumlich ungebundene Nutzung von firmenspezifischem Know-how und Know-why, also von Wissen, Information und Fähigkeiten ist ein strategischer Erfolgsfaktor für international tätige Unternehmungen. Damit rückt die internationale Dimension firmen-interner Arbeitsmärkte in das Zentrum des Interesses. Ein Beleg für diese These liefert der steigende Anteil höherqualifizierter Arbeitskräfte an der Gesamtheit der international wandernden Personen. Das Bild der "Gastarbeiterwanderung", das in Westeuropa die Diskussion der 60er und 70er Jahre prägte, gehört nämlich längst der Vergangenheit an. Bei der inner-EU-Wanderung handelt es sich heute kaum mehr nur um "Blue collar workers" aus anderen EU-Mitgliedländern, die bereit sind, relativ schlecht bezahlte niedrigqualifizierte ("schmutzige") Tätigkeiten auszuüben, für die sich heimische Arbeitskräfte nicht bereit erklären. Vielmehr sind es in rasch steigendem Masse "White collar workers", die hochqualifizierte Tätigkeiten erledigen, für die sich keine inländischen Spezialisten finden. Hier böten sich für die insgesamt gut ausgebildeten, sprachgewandten Schweizer Arbeitskräfte hervorragende individuelle Erfolgschancen, ihre Fähigkeiten und ihr Wissen im gesamten EU-Raum nutzbringend anzubieten, interessante Arbeitsplätze zu finden und gut zu verdienen.
10. Die vorgestellten Simulationsergebnisse und ihre ökonomische Interpretation verdeutlichen, dass *Übergangsbestimmungen* weder notwendig sind, um eine unerwünschte Einwanderung nach der Schweiz zu verhindern, noch im Interesse der Schweizer Volkswirtschaft sind. Da es weniger um die Wanderung von arbeitslosen EU-Bürger(inn)en geht, sondern vielmehr um die Nachfrage des schweizerischen Arbeitsmarktes nach EU-Fach- und Führungskräften wäre ein weiterer Aufschub der EU-Freizügigkeit letztlich ein *Schuss ins eigene Bein* der Schweizer Volkswirtschaft. Zudem müssten dann auch Schweizer(innen) länger warten, bis sie ihrerseits das Freizügigkeitsrecht ohne Einschränkungen in Anspruch nehmen könnten. Letztlich bieten gerade der Status quo und die im Rahmen des bilateralen Abkommens der Schweiz mit der EU vereinbarten Liberalisierungsschritte jenen zeitlichen Spielraum, der als "Trainingslager" genutzt werden kann. Eine weitere Verzögerung durch Übergangsfristen ist unnötig.

5. WIRTSCHAFTSPOLITISCHE FOLGERUNGEN

Welche *qualitativen* Folgen würde die EU-Personenfreizügigkeit für die Schweizer Volkswirtschaft verursachen? Würden die Löhne der Schweizer Arbeitskräfte sinken? Würde die Arbeitslosigkeit steigen? Diese Fragen stehen natürlich im Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Interesses. Die Antworten werden wesentlich dazu beitragen, ob und wie weit die Schweizer Bevölkerung bereit ist, den Integrationsweg in Richtung EU-Beitritt weiter zu gehen. In diesem Kapitel sollen deshalb einige einschlägige Argumente zu dieser Diskussion vorgetragen werden. *Abschnitt 5.1* beschreibt die direkten und unmittelbaren Auswirkungen einer EU-Personenfreizügigkeit. *Abschnitt 5.2* geht auf die Folgen der geplanten EU-Osterweiterung ein, die bei einem EU-Beitritt der Schweiz auch ein ganz spezifisch schweizerisches Problem werden würden. *Abschnitt 5.3* deutet an, dass einige grundlegende weltwirtschaftliche Veränderungen unabhängig vom gewählten Integrationsprozess ohnehin die künftige Entwicklung des Schweizer Arbeitsmarktes stark beeinflussen werden. Was mit der Globalisierung zusammenhängt, wird eh eine stärkere Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte erzwingen. Gerade ein offensiveres Vorgehen gegenüber der Europäischen Union wäre hier nicht ein Nachteil, sondern ein wesentlicher Vorteil, weil so eher früher als später notwendige Anpassungsschritte erfolgen könnten.

5.1 Die qualitativen Folgen der EU-Freizügigkeit

Die direkten Arbeitsmarkteffekte einer EU-Annäherung stehen *politisch* im Vordergrund. Sollten die Löhne sinken, oder die Arbeitslosigkeit steigen, dürfte sich rasch eine starke Opposition gegen die Übernahme der EU-Freizügigkeitsregelung formieren. Wie in Teil 4 geschätzt, wird die EU-Personenfreizügigkeit nur zu einer *quantitativ bescheidenen* Einwanderung in die Schweiz führen. Allein schon aufgrund dieser schwachen quantitativen Veränderungen dürften deshalb die *qualitativen* arbeitsmarktlichen Konsequenzen der EU-Personenfreizügigkeit für die Schweiz eher *marginal* sein.

Ökonomisch sind die kurzfristigen Arbeitsmarkteffekte der EU-Freizügigkeit für die Schweiz auch deshalb weniger schwergewichtig, weil die Schweiz ohnehin ihre Migrationspolitik einer grundlegenden Revision unterzogen hat. Nachdem die Ineffizienz der bisherigen schweizerischen Gastarbeiter- und späteren Ausländerpolitik mehrfach aufgedeckt worden ist (vgl. *Straubhaar* 1991, *Blattner/Theiss* 1994 und *Golder* 1999) und insbesondere die längerfristig negativen Folgen des Saisonierstatuts, dessen Schleusenfunktion und die ungünstige Qualifikationsstruktur der Einwandernden offenbart worden sind (vgl. *Dhima* 1991 und *Golder* 1999), hat sich die schweizerische Migrationspolitik in jüngerer Vergangenheit durchaus in die richtige Richtung entwickelt und damit "verbessert". Im neuen "Zwei-Kreise-Modell" wird den EU-Angehörigen in wesentlichem Ausmasse eine arbeitsmarktliche Freizügigkeit gewährt. Natürlich bleiben im Status quo eine Kontingentierung und eine Inländerpräferenzierung. Sie haben aber eher geringere faktische Bedeutung.

Nicht zuletzt erreichen die im Dezember 1998 erfolgreich abgeschlossenen bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU nahezu die Qualität der "alten" arbeitsmarktorientierten EU-Freizügigkeit. Ein EU-Beitritt wird hier lediglich noch einen Verzicht auf die "Notbremse" und eine automatische Übernahme der weiteren Entwicklung der EU-Personenfreizügigkeit in Richtung auf eine *generelle* Personenfreizügigkeit erfordern. Diese Neuerungen dürften eventuell Probleme mit dem Erwerb von Grundstücken und Immobilien durch wohlhabende EU-Rentner(innen) verursachen. Hinsichtlich der arbeitsmarktlichen Effekte bringt die bilaterale Regelung eine Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die sich kaum mehr von einem EU-Beitritt unterscheidet.

Selbst wenn das Einwanderungspotenzial aus der EU nach der Schweiz insgesamt quantitativ *bescheiden* bleiben dürfte, könnten doch in einzelnen Regionen oder in bestimmten Sektoren direkte qualitative Effekte auftreten. Diese sollen nun kurz beschrieben werden:

1. Die EU-Freizügigkeit und die (leichter) möglich werdende Einwanderung in die Schweiz werden jene schweizerischen Sektoren und jene einheimischen Arbeitskräfte unter Druck setzen, die in der Vergangenheit dank des Schutzes künstlicher Eintrittsbarrieren ökonomische *Renten* erzielt haben.¹⁵ Renten sind sowohl für inländische wie auch für ausländische Arbeitskräfte ein Anreiz zu räumlicher und beruflicher Mobilität mit der Absicht, um diese Renten zu konkurrieren.
2. Im Gegensatz zur populären Annahme, wonach insbesondere weniger qualifizierte Schweizer Arbeitskräfte durch die EU-Freizügigkeit konkurrenziert würden, dürften weit eher die bis anhin künstlich geschützten, durchaus *höher qualifizierten Berufe* unmittelbar unter Druck kommen (dazu gehören beispielsweise (juristische, medizinische, finanzorientierte) Beratungsdienste, Architekten, Ingenieure uam.).
3. *Weniger qualifizierte Arbeitskräfte* werden in der Schweiz durch eine Einwanderung im Rahmen der Personenfreizügigkeit kaum herausgefordert. Wie in den Teilen 3 und 4 ausführlich dargelegt, nutzen weniger qualifizierte "Blue collar"-Arbeiter die EU-Freizügigkeit kaum für eine grenzüberschreitende Verlagerung des Wohnsitzes. Der *Güterhandel* aus Ländern mit geringeren Lohnkosten, die *Grenzgänger* und die *Pendler* (beispielsweise auch von Bautrupps im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit) sind für die niedriger qualifizierten Arbeitskräfte wesentlich bedeutendere Konkurrenten. Diese Konkurrenz ist aber nicht die Folge der EU-Freizügigkeit. Sie ist Teil der Globalisierung und der generellen Internationalisierung der Arbeitsmärkte (vergleiche hierzu *Abschnitt 5.3*). Hier werden strukturelle Anpassungen so oder so (mit oder ohne EU-Personenfreizügigkeit) erfolgen.¹⁶

¹⁵ Eine "Rente" wird erzielt, wenn eine ökonomische Leistung nicht mit einer äquivalenten ökonomischen Gegenleistung unmittelbar (d.h. in ursächlichem Zusammenhang) direkt zu begleichen ist.

¹⁶ Die Nachfrage nach wenig qualifizierten (saisonalen) Hilfskräften (im Gastgewerbe, im Gesundheitswesen oder in der Landwirtschaft) oder nach Hoch- und Tiefbauarbeitern konnte gerade durch die heute gültige Ausländerregelung und insbesondere das Saisonierstatut bis anhin bereits weitgehend gedeckt werden (und

4. *Höher qualifizierte Arbeitskräfte* dürften durch die EU-Freizügigkeit wesentlich stärker herausgefordert werden und zwar in dem Ausmasse, wie sie bisher durch die schweizerische Migrationspolitik von unliebsamer ausländischer Konkurrenz weitgehend geschützt waren. Das Arbeitsangebot an qualifizierten Arbeitskräften ist in einzelnen Sektoren der schweizerischen Volkswirtschaft durchaus künstlich verknappt worden. Beispiele hierfür sind im Informatik- und Kommunikationsbereich genauso zu finden wie im Bereich technischer Berufe oder im Bereich der Finanzmarktanalyse. Hier mussten Schweizer Arbeitgeber teilweise entweder überdurchschnittlich hohe Lohnforderungen der schweizerischen Arbeitnehmer akzeptieren oder aber Teile der Leistungserstellung ins Ausland verlagern (beispielsweise zum Londoner Bankenplatz).¹⁷ In diesen Sektoren dürfte die EU-Freizügigkeit zu einer Erosion der Renten führen und künftige Lohnforderungen moderater und Dienstleistungen billiger werden lassen.
5. Gerade die Erosion der Renten für höher qualifizierte Arbeitskräfte in geschützten Bereichen würde gesamtwirtschaftlich positive Folgen haben.
 - a) Einerseits würden dadurch die Produktionskosten der betroffenen Sektoren sinken, was deren internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöht und ermöglicht, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Davon würden insbesondere jene niedriger qualifizierten Arbeitskräfte profitieren können, die komplementäre Tätigkeiten anbieten.
 - b) Die gesunkenen Produktionskosten würden generell die Lebenshaltungskosten in der Schweiz sinken lassen. Dadurch würden alle Schweizer(innen) eine reale Aufwertung ihrer Einkommen erzielen.
 - c) Die positiven längerfristigen, dynamischen Wachstumseffekte offener Arbeitsmärkte (vergleiche hierzu *Abschnitt 5.3*), würde letztlich auch den höher qualifizierten Arbeitskräften ermöglichen, ihre gut bezahlte Beschäftigung längerfristig zu sichern.

Der durch die Öffnung nationaler Arbeitsmärkte ausgelöste Strukturwandel erzeugt kurzfristige Anpassungsprobleme und ermöglicht erst *langfristig* positive Wachstumseffekte. Die direkten arbeitsmarktlichen Wirkungen des Strukturwandels wirken sich unmittelbar aus, sie sind mehr oder weniger sofort ersichtlich. Damit sind sie für die politische Diskussion von höchster Bedeutung. Hier lassen sich Wähler(innen) und deren Stimmen gewinnen oder verlieren. Je kleiner politische Mehrheiten oder je näher der nächste Wahltermin, desto stärker

zwar zunehmend mit Arbeitskräften von ausserhalb der EU). In diesem Segment des Arbeitsmarktes der weniger Qualifizierten wird somit kaum eine wesentliche quantitative Änderung zu erwarten sein. Pendler und Grenzgänger gehören in grenznahen Schweizer Regionen schon lange zum Arbeitsalltag – gerade im Bereich der weniger qualifizierten Tätigkeiten!

¹⁷ Gerade für kleinere und mittelgrosse Schweizer Betriebe stellt der Mangel an qualifizierten Fachkräften ein Problem dar, wenn sie relativ zur Produktivitätsentwicklung zu hohe Lohnforderungen der in der Schweiz "knappen" qualifizierten Arbeitskräfte erfüllen müssen. Sie haben dann im internationalen Wettbewerb mit Kostennachteilen gegenüber der EU-Konkurrenz fertig zu werden.

dürften die kurzfristigen direkten Arbeitsmarkteffekte einer Öffnung politisch thematisiert werden.

Ökonomisch jedoch sind die direkten Effekte eher einmalige (transitorische) Anpassungsvorgänge, die sich in der langen Frist rasch abschwächen. Bedeutender sind dann die indirekten, aber erst längerfristig wirksamen *Wachstumseffekte*. Sie ergeben sich aus den Katalysator-Effekten einer Öffnung. Die Vorteile eines Strukturwandels können jedoch erst *nach* der üblichen Dauer von Wahlzyklen erzielt werden. Sie haben somit den Charakter eines öffentlichen Gutes (wie beispielsweise der Umweltschutz als Analogon): Alle profitieren, aber nur später, indirekt und vergleichsweise schwächer als diejenigen (wenigen) die unmittelbar viel verlieren (beispielsweise ihre Renten).

ENTSENDEGESETZE: FALSCHES SCHUTZWÄLLE GEGEN DEN DRUCK DES WETTBEWERBS

Eine grosse Sorge der Schweizer Arbeitskräfte mit den grenzenlosen vier Freiheiten des europäischen Binnen- und Arbeitsmarktes liegt in der Erwartung eines „Lohn- und Sozialdumpings“. Damit ist gemeint, dass die in der Schweiz tätig werdenden EU-Arbeitskräfte die schweizerischen Arbeitsbedingungen unterlaufen und insbesondere bereit wären, zu tieferen Löhnen oder ohne „Sicherheitsnetze“ (Kündigungsschutz, Kranken- und Unfallversicherung, uam.) zu arbeiten.

Die Möglichkeit des „Lohn- und Sozialdumpings“ wird als derart schwerwiegend erachtet, dass die schweizerischen Gewerkschaften und Angestelltenverbände bei den Verhandlungen der Schweiz mit der EU flankierende Massnahmen verlangen. Insbesondere soll mit einem Entsendegesetz sichergestellt werden, „dass ausländische Unternehmungen, die ihr Personal in der Schweiz arbeiten lassen, die schweizerischen Arbeitsbedingungen einhalten müssen. Normalarbeitsverträge sollen ferner regional gültige Mindestlöhne festlegen“ (Lautenschütz 1999:25). Bei dieser zweifelsfrei polit-ökonomisch heiklen Diskussion werden allzu leicht zwei nach EU-Recht unterschiedliche Sachverhalte fälschlicherweise vermengt. Deshalb sollen hier einige klärende Bemerkungen angeführt werden:

1. Zunächst einmal ist ein „Lohn- und Sozialdumping“ keine unmittelbare Folge der Personenfreizügigkeit. Artikel 48 - 52 des EG-Vertrags beziehen sich nämlich auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Und hier verlangt insbesondere Art. 48, Absatz 2, EG-Vertrag „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“. Art. 48 Abs. 2 EG-Vertrag verbietet somit sowohl eine Ausländer- wie auch eine Inländerdiskriminierung.

Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedländern *müssen* gleich wie inländische Arbeitnehmer behandelt werden. Also: Ein portugiesischer Bauarbeiter darf von einer deutschen Baufirma in Deutschland nicht zu anderen Arbeitsbedingungen beschäftigt und entlohnt werden als ein deutscher Bauarbeiter.

2. Nach EU-Recht nicht verhindern lassen sich individuelle vertragliche Entlohnungsabsprachen, wenn
 - a) „eine Person am zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr gar nicht teilnimmt und somit ein rein innerstaatlicher Sachverhalt vorliegt, der mangels Auslandsbezug überhaupt nicht vom sachlichen Geltungsbereich des Europarechts erfasst wird“ (Dietrich 1995:407),
 - b) keine allgemeinverbindlichen Regelungen für eine Branche oder eine Region gelten,
 - c) ausländische Arbeitskräfte nicht als Arbeitnehmer, sondern als Selbständige auftreten.

Die Merkmale a) und b) sind im Prinzip unabhängig davon, ob der Arbeitnehmer ein Inländer oder EU-Ausländer ist. Entscheidend ist, dass für Inländer gültige Regelungen auch für EU-Ausländer Gültigkeit haben. Damit ist im wesentlichen ein auf die Freizügigkeit der Arbeitskräfte bezogenes „Lohn- oder Sozialdumping“ ausgeschlossen. Merkmal c) muss in Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit nach Art. 52 und insbesondere der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 59ff. EG-Vertrag gesehen werden.

3. Im Bereich der Personenfreizügigkeit und der auf Art. 48 ruhenden Freizügigkeit der Arbeitnehmer bliebe es also den schweizerischen Sozialpartnern unbenommen, sich auf allseits akzeptierte „allgemeinverbindliche“ Regelungen zu einigen, die gleichermassen für Schweizer wie EU-Ausländer zu gelten hätten. Die typisch schweizerische Regelung der einzelbetrieblichen Absprache der Sozialpartner vermag diesem Anspruch vollständig zu genügen. Ob hier eine erleichterte Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen oder regional gültige Mindestlöhne oder Minimalstandards für Lohnnebenleistungen wie Urlaub, Krankenversicherung anzustreben wären, ist somit eine grundsätzliche Diskussion, die durch die EU-Personenfreizügigkeit höchstens aktueller nicht aber eigentlich verursacht wird.
4. Polit-ökonomisch komplexer ist die EU-rechtlich abgedeckte Möglichkeit, dass EU-ansässige Firmen ihre Arbeitskräfte (beispielsweise: Bautrupps) in die Schweiz „entsenden“ könnten (beispielsweise auf Schweizer Baustellen). Also: Eine portugiesische Unternehmung schliesst mit einem Schweizer Auftraggeber einen Werkvertrag über Arbeiten an einem konkreten Bauvorhaben in der Schweiz ab. Die portugiesische Unternehmung „entsendet“ nun ihre Arbeitnehmer auf die schweizerische Baustelle. Sie orientiert sich bei der Entlohnung an (portugiesischen) Heimatlandgehältern. Damit werden die in der Schweiz vereinbarten landesüblichen Gehälter wesentlich unterboten. Auf der Strecke blieben schweizerische Bauarbeiter, die auf die Einhaltung ihrer Gesamtarbeitsverträge pochen. Sie würden durch die „billigen“ Entsendearbeiter verdrängt.
5. Damit kann folgende Situation entstehen: Ein portugiesischer Bauarbeiter, der von einer portugiesischen Firma nach portugiesischen Recht eingestellt und dann auf eine Schweizer Baustelle entsandt wird, wird für die letztlich völlig identische Tätigkeit auf der selben Baustelle weniger verdienen als der portugiesische Bauarbeiter, der die Freizügigkeit der Arbeitskräfte genutzt hat und auf der selben schweizerischen Baustelle für eine Schweizer Firma arbeitet und der nach Art. 48 genau so entlohnt werden muss wie die Schweizer Bauarbeiter auf der selben Baustelle. An dieser Stelle setzen die gewerkschaftlichen Forderungen nach „gleichem Lohn für gleiche Arbeit auf der gleichen Baustelle“ ein. Landesübliche Arbeitsbedingungen und Lohnvereinbarungen hätten für alle im Inland in identischen Tätigkeiten arbeitenden Menschen gleichermassen zu gelten (unabhängig davon, ob EU-Angehörige von Schweizer Firmen beschäftigt oder von EU-Unternehmen entsandt würden).
6. Das EU-Recht bietet seit kurzem eine Handhabe, die Entsendung von Arbeitskräften einzuschränken.¹⁸ Dabei betrifft die Entsendung von Arbeitskräften nicht direkt die EU-(Personen-)Freizügigkeitsregelung nach Artikel 48 des EG-Vertrages. Vielmehr ruht die Entsendung von Arbeitskräften auf der Freiheit des innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehrs. Also: Portugiesische Bauarbeiter, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit von einer portugiesischen Baufirma nach der Schweiz entsandt würden, verletzen demgemäss das Diskriminierungsverbot des Artikels 48 nicht (der sich ja auf die Freizügigkeit der Arbeitskräfte bezieht, die von Schweizer Firmen in der Schweiz beschäftigt werden). Nach neuem EU-Recht (bzw. der Entsenderichtlinie) müssen für entsandte Arbeitskräfte nun landesübliche Löhne bezahlt werden.

¹⁸ Auf Bestreben Deutschlands wurde immer wieder versucht, eine europaweite EU-Entsenderichtlinie zu verabschieden. Dieser Absicht hatten sich die potenziellen Entsendeländer lange mit Erfolg widersetzt. Mit der Richtlinie 96/71 vom 16.12.96 wurde nun jedoch EU-weit ein Entsendegesetz erlassen und spätestens zum 16.12.99 rechtsgültig.

Entsendegesetze, so verständlich sie auf den ersten Blick aus der Sicht der Direktbetroffenen scheinen mögen, bedeuten letztlich nichts anderes als ein schief gebauter Schutzwall zugunsten einzelner Branchen.¹⁹ Mittlerweile hat sich nämlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein Importschutz alleweil ein Schuss ins eigene Bein ist. Freihandel ist und bleibt die Grundlage wirtschaftlicher Prosperität. Handelshemmnisse dienen einzelnen Interessengruppen. Partikuläre Anliegen werden auf Kosten der Allgemeinheit durchgesetzt. Dies gilt genauso für einen Schutzzoll auf Arbeit. Er verhindert eine optimale internationale Arbeitsteilung.

Mit Entsendegesetzen werden - wie bei jeder Form des Protektionismus - einige wenige gewinnen und viele andere verlieren. Beispielsweise werden die Baukosten (oder die Preise für andere arbeitsintensive Dienstleistungen) hoch bleiben, das Wohnen wird weiter verteuert und die Infrastruktur wird kostspieliger werden. Und hier beginnt ein weiterer Teufelskreis des (Bau- oder Dienstleistungs-)Protektionismus. Entsendegesetze erhöhen die privaten Lebenshaltungskosten, dadurch werden die Lohnforderungen weiter nach oben getrieben, was die Konkurrenzfähigkeit der Inlandproduktion verschlechtert und zu einem Ruf nach weiteren Schutzmassnahmen führt. Entsendegesetze wirken inflationär und damit gesamtwirtschaftlich schädlich. Nicht zuletzt werden dadurch die Reallöhne negativ beeinflusst und zwar auch in jenen Branchen, die gerade durch die Entsendegesetze hätten geschützt werden sollen! Dass somit auch die Geschützten zur Kasse gebeten werden, ist das eine. Das andere ist, dass der fehlende Wettbewerb einen Strukturwandel verzögert, der langfristig eh nicht zu vermeiden ist, der aber später mehr Opfer erfordert als heute.

5.2 Das Problem der EU-Osterweiterung

Während sich die arbeitsmarktliche Freizügigkeitsregelung des bilateralen Abkommens der Schweiz mit der EU kaum mehr von einem EU-Beitritt unterscheidet, ergeben sich in der EU-Migrations-Aussenpolitik gegenüber Drittländern doch substantielle Differenzen. Mit der heutigen bilateralen Regelung bliebe die Schweiz in ihrer Migrationspolitik gegenüber Drittländern autonom. Bei einem EU-Beitritt müsste die Schweiz die EU-Einwanderungspolitik integral und vollständig übernehmen. Mit Blick auf anstehende Erweiterungen der EU nach Osten oder auf historische Bindungen mit nordafrikanischen Mittelmeer-Anrainerstaaten werden hier grosse Herausforderungen zu meistern sein.

Der freie Personenverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitskräfte gelten bei den Verhandlungen der EU mit den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten (MOEL) als besonders sensitive Bereiche (vgl. hierzu beispielsweise *Angenendt* 1995). Sie nähren in den bisherigen EU-Ländern die *Angst*, dass ein Wegfall rechtlicher Migrationsrestriktionen zu einer Massenwanderung von Ost- nach Westeuropa führe. Dieser "Treck nach Westen" würde die westeuropäischen Zielländer und gegebenenfalls ganz besonders die Schweiz auf schwere wirtschaftliche und kaum bewältigbare politische Belastungsproben stellen - so die Befürchtung. Entscheidender Grund für diese Sorgen sind die doch beträchtlichen Differenzen der realen Pro-Kopf-Einkommen in den MOEL zum EU-Durchschnitt. *Tabelle 5.1* veranschaulicht dieses Wohlstandsgefälle. Bestenfalls erreichen die realen Pro-Kopf-Einkommen die Hälfte der durchschnittlichen schweizerischen Einkommen. In den bevölkerungsstarken MOEL liegen sie gar nur bei einem Viertel.

¹⁹ Wie wacklig Entsendegesetze gemauert sind, lässt sich auch daran erkennen, wie leicht sie zu umgehen sind. Beispielsweise dürfte es für den portugiesischen Arbeitgeber ein leichtes ein, seinen entsandten Bauarbeiter „Transaktionskosten“ aller Art vom Gehalt abzuziehen (Vermittlung, Kost und Logis, Transport und vieles mehr, vgl. hierzu *Straubhaar*, 1996).

Tabelle 5.1: Reales Pro-Kopf-Einkommen in Kaufkrafteinheiten 1997 und Bevölkerung in Millionen, 1998 in den MOEL

	Bulgarien	Rumänien	Polen	Ungarn	Slowakei	Tschechien	Slowenien	Schweiz
BSP pro Kopf, 1997								
in US-\$-Kaufkrafteinheiten	3860	4290	6380	7000	7850	11380	12520	26320
in % der Schweiz, CH=100	15%	16%	24%	27%	30%	43%	48%	100%
Bevölkerung 1998								
in Millionen, Mitte 1998	8,3	22,5	38,7	10,1	5,4	10,3	2,0	7,1
in % der Schweiz, CH=100	117%	317%	545%	142%	76%	145%	28%	100%

Quelle: Weltbank (1999)

Tabelle 5.2: Wachstumsraten 1997 und Prognosen 1998-2015 in den MOEL

	Bulgarien	Rumänien	Polen	Ungarn	Slowakei	Tschechien	Slowenien	Schweiz
Wachstumsrate des realen Pro-Kopf-Einkommen 1997	-6,1	-6,3	6,7	4,3	5,9	0,8	3,7	0,7
Prognose der Wachstumsraten PKE, 1998-2015	0,0	0,0	6,0	6,0	6,0	2,0	3,0	2,0
Natürliches Bevölkerungswachstum 1997 in %	-0,5	-0,2	0,1	-0,4	0,2	-0,2	0,0	0,3
Prognose natürliches Bevö.wachstum 1998-2015	-0,5	-0,2	0,1	-0,4	0,2	-0,2	0,0	0,2

Quelle: Eigene Prognosen aufgrund von Rohdaten aus Weltbank (1999)

Über das Ost-West-Migrationspotential in einem Gemeinsamen Binnenmarkt der EU mit Osteuropa ist viel spekuliert worden. Das in *Teil 4* vorgestellte einfache Plausibilitätsverfahren erlaubt, das Auswanderungspotenzial aus den mittel- und osteuropäischen Ländern nach Westeuropa und damit gegebenenfalls auch nach einem EU-Land Schweiz grob abzuschätzen. Neben den Prognosen für das Wirtschaftswachstum und die Bevölkerungsentwicklung (vgl. hierzu *Tabelle 5.2*) ist für die Abschätzung des Migrationspotenzials aus den MOEL die Annahme der durchschnittlichen Migrationsneigung entscheidend. Wird in einem Szenario "MOEL 1" - wie bei *Franzmeyer/Brücker* (1997) - unterstellt, dass eine Einkommensdifferenz zwischen Herkunfts- und Zielland pro Prozentpunkt eine Nettowanderung von 0.008% der Bevölkerung in den ost- und mitteleuropäischen Ländern bedeutet, ergeben sich gewaltige Migrationspotenziale.

Tabelle 5.3 widerspiegelt das Auswanderungspotenzial nach der EU. Das Bild ist eindeutig:

1. Wären *Einkommensdifferenzen* alleine für die quantitative Dimension der Migrationsströme verantwortlich, würde ein *quantitativ beträchtliches* Ost-West-Migrationspotenzial bestehen. Die Unterschiede in den Lebensbedingungen sind schlicht zu beträchtlich, und die Bevölkerungszahlen sind zu hoch, um nicht ein quantitativ ins Gewicht fallendes Migrationspotenzial zu erzeugen. Aus den EU-Beitrittskandidaten der ersten Runde (hier die fünf Länder der Central European Free Trade Area, CEFTA, also Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei) würden insgesamt jährlich über 300'000 Menschen nach der EU wandern wollen.²⁰
2. Ein in den Simulationen von *Franzmeyer/Brücker* (1997:94) gefundenes bemerkenswertes Ergebnis wird hier im wesentlichen bestätigt, nämlich dass "nach den vorliegenden Modellrechnungen von wirtschaftspolitischen Massnahmen - wie finanzielle Transfers oder Förderung von Direktinvestitionen -, die auf die Erhöhung der Einkommen in den ostmitteleuropäischen Ländern gerichtet sind, nur vergleichsweise geringe Effekte auf die Stärke der Wanderungsbewegungen erwartet werden können". Auch in den hier vorgestellten Schätzungen müsste das Wirtschaftswachstum in den MOEL über eine sehr lange Zeit sehr viel höher als in den westeuropäischen Zielregionen liegen, damit ein spürbarer Effekt auf das Auswanderungspotenzial entstünde. Beispielsweise müsste ein überdurchschnittlich starkes Wachstum der realen Pro-Kopf-Einkommen von jährlich 6% über die gesamte Periode von 1998-2015 konstant bleiben, um das Auswanderungspotenzial aus Polen, Ungarn und der Slowakei um rund ein Drittel kleiner werden zu lassen. Die absoluten Zahlen würden jedoch trotzdem auf einem hohen Niveau verharren.

²⁰ Dieses Ergebnis ist nahezu identisch mit den Modellberechnungen von *Franzmeyer/Brücker* (1997). Die leichten Differenzen ergeben sich dadurch, dass hier die Schweiz und deren Pro-Kopf-Einkommen als Zielwert genommen wurden, währenddem *Franzmeyer/Brücker* (1997) den EU-Durchschnitt als Zielwert nehmen.

Tabelle 5.3: Schätzung des Auswanderungspotenzials aus Mittel- und Osteuropa nach der EU
Szenario MOEL 1: Starke Migrationsströme

Jahr	Rumänien	Bulgarien	Polen	Ungarn	Slowakei	Tschechien	Slowenien	Σ	Σ (PL, H, SLO, CZ)
2002	152203	56437	219513	53883	27804	46400	8009	564248	327804
2003	151373	55987	215143	52326	27075	46096	7875	55876	321441
2004	150533	55536	210683	50763	26331	45795	7742	547382	314983
2005	149682	55084	206127	49192	25570	45495	7610	538761	308424
2006	148822	54631	201470	47613	24792	45197	7479	530005	301760
Σ 2002-06	752612	277677	1052937	253777	131573	228983	38714	2736272	1574411
Ø	150522	55535	210587	50755	26315	45797	7743	547254	314882
2007	147953	54178	196709	46023	23996	44902	7349	521109	294983
2008	147075	53723	191836	44423	23181	44608	7220	512066	288087
2009	146190	53269	186846	42810	22345	44316	7092	502869	281065
2010	145297	52814	181734	41184	21489	44026	6965	493510	273910
2011	144398	52359	176493	39544	20610	43738	6839	483982	266615
2012	143492	51904	171117	37888	19708	43452	6714	474275	259171
2013	142580	51449	165598	36215	18781	43168	6589	464380	251570
2014	141663	50995	159929	34523	17827	42886	6466	454289	243803
2015	140741	50542	154102	32810	16846	42605	6343	443989	235860
Σ 2007-15	1299388	471233	1584363	355421	184783	393703	61579	4350469	2395065
Ø	144376	52359	176040	39491	20531	43745	6842	483385	266118
Σ 2002-15	2052000	748909	2637300	609198	316356	622685	100293	7086741	3969476
Ø	146571	53494	188379	43514	22597	44478	7164	506196	283534

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

Das Bild wird etwas rosiger, wenn nicht, wie bei Franzmeyer/Brücker (1997), eine relativ hohe Migrationsneigung unterstellt wird, bei der eine Einkommensdifferenz zum EU-Durchschnitt pro Prozentpunkt eine Nettowanderung von 0.008% der Bevölkerung in den ost- und mitteleuropäischen Ländern auslöst. Werden die Erkenntnisse aus den historischen Erfahrungen der EU-Süderweiterung um Griechenland (1981), Spanien (1986) und Portugal (1986) genutzt, lässt sich eine Annahme weit geringerer Migrationsneigungen rechtfertigen. Auch bei der Süderweiterung der EG dominierten Bedenken über eine Massenwanderung aus dem ärmeren Süden in den reicheren Norden der EG die Diskussion. Und was ist geschehen? Tatsächlich haben die Süd-Nord-Massenwanderungen nicht stattgefunden (vgl. Abschnitt 3.2). Mit Blick auf die EU-Osterweiterung ist die historische Erfahrung mit der EG-Süderweiterung deshalb von besonderem Interesse, weil auch die drei südeuropäischen Länder bei Beginn der EG-Beitrittsverhandlungen Ende der 70er Jahre in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung weit hinter Frankreich und Deutschland oder den Benelux-Ländern zurücklagen. Und nur zur Erinnerung: Auch diese Länder hatten kurze Zeit vorher dramatische innenpolitische Veränderungen erfahren. In Griechenland wurde erst Mitte der 70er Jahre der Zickzackkurs von Putsch und Gegenputsch verlassen und wurde der Militärdiktatur nicht vor Ende 1974 eine Absage erteilt. In Portugal führte die "Nelkenrevolution" vom 25.4.1974 zur Beseitigung des Caetano-Regimes und damit zum Ende der (Post-) Salazar-Diktatur. In Spanien erfolgte die Abkehr von der Franco-Diktatur nach dessen Tod im November 1975. Kurz: Auch Südeuropa war zu Beginn der damaligen EG-Beitrittsverhandlungen Ende der 70er Jahre erst am Anfang einer politischen Transformation von einer langen Periode diktatorisch-ideologischer Vorherrschaft zu demokratischen Strukturen. Die empirische Erkenntnis, dass nach der EG-Süderweiterung die intra-EU Migrationsströme ausblieben, mag auch deshalb verblüffen, weil das relative Wohlstandsgefälle zwischen Süd- und Nordeuropa nach wie vor beträchtlich ist. Trotzdem findet - wie gezeigt - kaum eine Wanderung aus Südeuropa nach den übrigen EU-Mitgliedsländern statt.

Szenario MOEL 2 schätzt das Migrationspotenzial, das sich ergeben würde, wenn die MOEL-Angehörigen eine identische Migrationsneigung hätten, wie die Griechen Anfang der 90er Jahre gegenüber Deutschland. Es ergeben sich folgende Ergebnisse (vgl. Tabelle 5.4):

1. Das Auswanderungspotenzial aus den MOEL schrumpft auf rund einen Drittel. Aus Polen würden jährlich noch rund 80'000 Menschen nach Westen wandern wollen, aus allen andern Beitrittskandidaten der ersten Runde (also Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, aber auch Slowenien) sinkt das Auswanderungspotenzial unter eine quantitativ "bedrohliche" Grenze.
2. Wiederum müsste ein überdurchschnittlich starkes wirtschaftliches Wachstum in den MOEL sehr lange andauern, damit es einen nachhaltig migrationshemmenden Effekt erwirken würde. Allerdings würde dann das Auswanderungspotenzial quantitativ ausserordentlich gering werden.

Tabelle 5.4: Schätzung des Auswanderungspotentials aus Mittel- und Osteuropa nach der EU
Szenario MOEL 2: Migrationsströme unter Beachtung der historischen EU-Erfahrung

Jahr	Rumänien	Bulgarien	Polen	Ungarn	Slowenien	Tschechien	Slowakei	Σ	Σ (PL, H, SLO, CZ)
2002	56068	20790	80863	19849	10242	17092	2950	207855	120755
2003	56004	20716	79537	19342	10006	17030	2908	205544	118818
2004	55936	20640	78163	18828	9762	16967	2866	203163	116824
2005	55863	20563	76737	18306	9509	16905	2825	200709	114773
2006	55786	20485	75258	17776	9248	16843	2783	198180	112660
Σ 2002-06	279658	103195	390559	94102	48767	84837	14332	1015450	583830
Ø	55932	20639	78112	18820	9753	16967	2866	203090	116766
2007	55705	20406	73725	17238	8977	16781	2741	195572	110484
2008	55619	20326	72133	16690	8697	16719	2700	192883	108242
2009	55529	20245	70481	16133	8406	16658	2658	190110	105930
2010	55435	20163	68767	15566	8106	16597	2617	187250	103546
2011	55337	20080	66987	14989	7794	16536	2575	184298	101086
2012	55236	19996	65138	14401	7472	16475	2534	181252	98548
2013	55131	19911	63219	13802	7137	16414	2493	178107	95928
2014	55023	19825	61225	13191	6790	16354	2452	174860	93222
2015	54911	19739	59154	12568	6430	16294	2410	171506	90426
Σ 2007-15	497925	180690	600829	134576	69809	148828	23180	1655837	907413
Ø	55325	20077	66759	14953	7757	16536	2576	183982	100824
Σ 2002-15	777583	283885	991387	228679	118576	233665	37512	2671287	1491243
Ø	55542	20278	70813	16334	8470	16690	2679	190806	106517

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

Natürlich ist und bleibt es Spekulation, wieweit die empirische Erfahrungen der EG-Süderweiterung auch für die EU-Osterweiterung relevant wären. Im Kern dürften jedoch auch für die Osterweiterung folgende fundamentalen Erkenntnisse der ökonomischen Integrationstheorie und der nord- und südeuropäischen Erfahrung gültig bleiben (vgl. hierzu Fischer/Straubhaar 1994):

1. Ein Gemeinsamer Binnenmarkt öffnet und *dereguliert Märkte*. Er schafft weitgehende Rechtssicherheit und klare Spielregeln für innergemeinschaftliche Transaktionen - so auch für den Schutz von Eigentumsrechten, Aktionärsrechten und damit für Direktinvestitionen. Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Warenaustausch fallen. Vor allem aber sinken die Risiken des innergemeinschaftlichen Kapitaltransfers. Die Realität nähert sich so einer neoklassischen Modellwelt. Damit gewinnt die Erwartung in substitutive Beziehungen zwischen Handel und Direktinvestitionen einerseits und Arbeitskräftewanderungen andererseits an Plausibilität. "Handel statt Migration" und "Maschinen zu den Arbeitskräften" statt "Arbeitskräfte zu den Maschinen" werden dann eher wahrscheinliche Szenarien.
2. Ein Gemeinsamer Binnenmarkt fördert die *Effizienz* und stimuliert so das wirtschaftliche *Wachstum*. Diese Effizienzsteigerungen wirken *migrationshemmend*, was sich am Beispiel Südeuropas empirisch veranschaulichen lässt.
3. Weil die Transaktionskosten beim Güterhandel und Kapitalverkehr in aller Regel geringer sind als bei Arbeitskräftewanderungen, dürften Handel und Direktinvestitionen in weitem Masse die Migration von Arbeitskräften *substituieren*. Soweit zwischen Kapitaltransfers und Migration eine *komplementäre* Beziehung vorliegt, sind Direktinvestitionen *und* Arbeitskräftewanderungen notwendig, um die Vorteile eines Gemeinsamen Marktes auszunutzen. In diesem Falle geht es aber meistens um die Wanderung höher qualifizierter Fachkräfte und nicht um die Massenwanderung wenig qualifizierter Arbeitskräfte.
4. In einer dynamischen Sicht dürfte ohnehin nicht die Massenwanderung weniger Qualifizierter als vielmehr die Wanderung von Fachkräften das Hauptproblem der Ost-West-Wanderung sein. Mit dieser Migrationsbewegung wird nämlich ein Brain-drain verbunden sein. Osteuropäische Fachkräfte könnten dank der Freizügigkeitsregelung relativ einfach nach Westeuropa wandern. Sie würden damit positive Impulse in den Zielgebieten erzeugen. Sie fehlten dann jedoch auf den Arbeitsmärkten der Herkunftsregionen. Damit würden sie bestehende Einkommensunterschiede zwischen West- und Osteuropa in der Tendenz verstärken. Allerdings verweisen neuere Arbeiten darauf, dass dieser Brain drain für die Herkunftsregionen nicht notwendigerweise negativ sein müsste (vgl. Straubhaar/Wolburg 1998).

5.3 Globalisierung und nationale Arbeitsmärkte

Das 20. Jahrhundert wird als Zeitalter der Globalisierung in die Wirtschaftsgeschichte eingehen. Technologische Fortschritte und politische Prozesse haben gleichermassen zu einem Abbau natürlicher und künstlicher Distanzkosten geführt. Einerseits wurden künstlich geschaffene tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse bei grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten zuerst im Rahmen des GATT und nun im Rahmen der WTO weltweit oder im Rahmen der Europäischen Union europaweit abgebaut oder gar vollständig beseitigt. Andererseits haben moderne Transport- und Kommunikationssysteme erlaubt, Kosten der Raumüberwindung zu senken. Eng verflochtene und entsprechend stark abhängige Güter- und Faktormärkte sind das Ergebnis. Fundamental neu sind die Dimensionen dieses Globalisierungsprozesses. Die Vorgänge auf Weltmärkten wirken sich in immer mehr Bereichen unmittelbar auf heimische Märkte aus, nahezu für alle Tätigkeiten haben sie mittelbare Folgen. Waren lokale Märkte durch Raumüberwindungskosten oder durch Zutrittsschranken in der Vergangenheit zumindest teilweise geschützt und nur für heimische Bewerber zugänglich, stehen sie heute in weiten Teilen auch ausländischen Konkurrenten offen. Dies trifft in besonderem Masse auch für die Arbeitsmärkte zu. Die Einfuhr von "billigeren" Gütern fordert die gering qualifizierten inländischen Arbeitskräfte indirekt und die Zuwanderung von "billigeren" Arbeitskräften fordert sie direkt heraus.

Die Globalisierung hat mehr Faktoren "mobil" werden lassen. Sie hat aber auch das Dilemma der immobilen Produktionsfaktoren verschärft und offenbart. Nicht "Volkswirtschaften" stehen im Wettbewerb, sondern generell sind es "immobile" Produktionsfaktoren, die um "mobile" Produktionsfaktoren werben. Standorte - eigentlich nichts mehr, als das Aggregat immobiler Produktionsfaktoren und ortsspezifischer Rahmenbedingungen - müssen ungebundene Ressourcen anziehen, festhalten und mit ihnen zusammen möglichst viel Komplementaritätsrenten erwirtschaften. Hier liegt die hohe Kunst der Politik (mit typischerweise standortgebundener Kompetenz). Sind Immobile zu wenig attraktiv, werden sie Mobile abschrecken. Sind sie zu nachgiebig, werden sie von den Mobilen nach der "Strategie der verbrannten Erde" ausgenutzt. Multinationale Firmen oder qualifizierte Arbeitskräfte bleiben dann lediglich solange, wie ihnen (Steuer- oder Subventions-) Geschenke gemacht werden, dann ziehen sie weiter. Interne Verrechnungspreise sowie der grenzüberschreitende, firmen-interne Austausch von Dienstleistungen und Arbeitskräften tun ein übriges.

Heute ist die Unterscheidung in mobile und immobile Produktionsfaktoren wesentlich relevanter geworden als die Trennung in "national" und "international" oder „inländisch“ und „ausländisch“. Für wenig Qualifizierte und damit in der Regel auch weniger Mobile bedeutet Globalisierung einen starken Konkurrenzdruck. Individuelle Einkommensverläufe werden im Zeitalter der Globalisierung stärker als zuvor vor allem vom individuellen Humankapital und der individuellen Mobilitätsbereitschaft abhängen (und weniger denn je vom makroökonomischen Durchschnitt). Wer in der Qualifikationspyramide unten steht, wird ein

geringes Einkommen erzielen. Wer qualifiziert und mobil ist, wird nach Arbitragegesichtspunkten seinen Produktionsstandort wählen.

Der Handlungsspielraum für eine nationale Arbeitsmarktpolitik ist in den 90er Jahren weiter eingeschränkt worden. Was gemeinhin mit dem Begriff "Globalisierung" etikettiert wird, hat weltweit zu einer erheblich angestiegenen Vernetzung der Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte geführt. Je rascher die "Globalisierung" weiter voranschreiten wird, desto wichtiger wird es für eine nationale Arbeitsmarktpolitik, rechtzeitig die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen. In eng verflochtenen Volkswirtschaften ist die grenzüberschreitende Wanderung der Arbeitskräfte eine wesentliche Anpassungshilfe bei der Bewältigung struktureller Veränderungen.

Hier sei noch einmal daran erinnert, weswegen es gerade aus einer makroökonomischen Sicht weit stärker flexibler Arbeitsmärkte und einer höheren Mobilität der Arbeitskräfte bedarf:

1. Eigentlich kann es makroökonomisch nie zu viel, sondern nur zu wenig Mobilität geben. Mehr Mobilität ist in der Regel immer besser als weniger Mobilität. Gesamtwirtschaftliche Mobilitätskosten haben eher sozioökonomischen oder politökonomischen Charakter. Es geht dann um Fragen des Teilens öffentlicher (Klub-)Güter mit den Neuzuzüglern, um das Problem, wer in einer hoch mobilen Gesellschaft noch bereit ist, längerfristige soziale Verpflichtungen einzugehen und um Loyalitätsfragen im *Hirschman'schen* Sinne. Mobilität ist im Zeitalter der Globalisierung dann ein notwendiger Ersatzmechanismus, wenn Güter und Dienstleistungen überhaupt nicht oder nur mit hohen Transaktions- und Transportkosten handelbar sind.²¹ In diesem Falle senken Migrationsbewegungen die Transaktionskosten bei der Annäherung an den allokatoren effizienten Faktor- und Güterpreisausgleich. Oft ist es dann jedoch ebenso möglich, Maschinen zu den Menschen statt Menschen zu den Maschinen zu bringen.
2. Die historischen Erfahrungen in Europa, in den USA, aber auch ein us-amerikanisch-europäischer Quervergleich lassen vermuten, dass Immobilität und Sesshaftigkeit einen makroökonomischen "*Luxusgutcharakter*" haben. Immobilität hat ihren volkswirtschaftlichen Preis, da sie eine rasche und flexible Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen verzögert. Öfter sind halt Menschen rascher zu bestehenden Fabrikationsanlagen zu bringen als neue Investoren für neue Produktionsanlagen zu finden sind. Die mit der Wanderung verbundenen sozioökonomischen oder politökonomischen Migrationsaspekte machen sich erst längerfristig bemerkbar. In Zeiten eines sehr raschen Strukturwandels sind die makroökonomischen Kosten der Immobilität in Form steigender struktureller Arbeitslosigkeit besonders augenfällig.

²¹ Wieweit Güterhandel, Kapitaltransfers und Arbeitskräftewanderungen Substitute und wieweit sie Komplemente sind, wird ausführlich in *Fischer/Straubhaar* (1994, insbesondere Seiten 40-44) dargestellt.

Faini et al. (1997) haben diese Wechselseitigkeit zwischen sinkender Mobilität und steigender Arbeitslosigkeit in kaum zu übertreffender Klarheit für Italien aufgedeckt.

3. Je höher entwickelt Gesellschaften jedoch sind, desto eher können sie sich die Kosten der Immobilität leisten. Dazu tragen auch moderne Telekommunikationstechnologien bei, die eine Mobilität im Sinne einer Wohnsitzverlagerung oft überflüssig machen. Eine funktionale Mobilität bei räumlicher Immobilität vermag dann makroökonomisch die selben Anpassungsleistungen zu erbringen. Überspitzt formuliert: In der virtuellen (Dienstleistungs-)Welt der Zukunft spielt es kaum mehr eine Rolle, wo die Menschen wohnen. Sie bieten ihre Dienste eh weltweit auf dem Internet an, kaufen ihre Konsumgüter per electronic commerce, bilden sich per virtueller Fachhochschule weiter und verbringen ihren Urlaub im Cyberspace. Die für das wirtschaftliche Wachstum letztlich entscheidenden hoch produktiven Arbeitskräfte suchen sich ihren Wohnsitz weniger nach dem Arbeitsplatz aus. Entscheidender ist die Lebensqualität, die aus der Einkommensverwendung erreicht werden kann. Damit werden Aspekte wichtig wie Rechtsstaatlichkeit, Umweltqualität, Steuerbelastung, Kriminalität und Qualität öffentlicher Dienstleistungen (Pünktlichkeit, Unbestechlichkeit).
4. Wenn sich die Einheimischen den Luxus von Immobilität und Sesshaftigkeit leisten können und wollen (weil für sie die mikroökonomischen Vorteile der Immobilität überwiegen, vgl. Abschnitt 3.3) bietet sich an, Menschen von aussen als Ersatz für die makroökonomisch erforderliche Mobilität sorgen zu lassen. Einwanderung wird hier zum Substitut für die fehlende Mobilität der inländischen Bevölkerung (dazu gehören auch die fehlende berufliche Mobilität sowie die fehlende Lohnflexibilität). So gesehen, ist gerade Einwanderung ein transaktionskostensenkendes "Schmieröl" des makroökonomischen Strukturwandels. Diesem makroökonomischen Mobilitätspfad sind die Schweiz während des gesamten Jahrhunderts, aber in jüngerer Vergangenheit auch nahezu alle EU-Länder, gefolgt. Sie wurden von Auswanderungs- zu Einwanderungsregionen und haben eigene Emigration durch die Immigration anderer ersetzt. Diese Entwicklung dürfte weiter um so stärker weitergehen, je grösser die Diskrepanz zwischen der notwendigen Mobilität und Flexibilität und der mikroökonomischen Mobilitäts- und Flexibilitätsbereitschaft der Schweizer(innen) wird. Überspitzt formuliert, haben die Menschen in höher entwickelten Volkswirtschaften (wie der Schweiz) die Wahl zwischen eigener Mobilität und Flexibilität oder der Einwanderung von aussen.

Makroökonomische Rigiditäten in Güter- und Arbeitsmärkten, anpassungshemmende wirtschaftspolitische Interventionen, aber nicht zuletzt auch eine mangelnde individuelle Mobilität der Arbeitskräfte erzeugen ein Potenzial für strukturelle Arbeitslosigkeit. Dazu tragen auch falsch gesetzte sozialpolitische Signale bei, welche die Immobilität subventionieren und die Mobilität benachteiligen. Für die Schweiz - aber auch für die EU - dürfte in näherer Zukunft nicht ein Zuviel, sondern ein Zuwenig an Migration Probleme erzeugen. Denn je stärker Arbeitsmärkte künftig ihren nationalen Charakter verlieren werden, desto notwendiger wird der Zugriff auf ausländische Arbeitsmärkte werden. So lassen sich regionale oder sektorielle Arbeitsmarktungleichgewichte überwinden.

In den letzten 30 Jahren ist mehr als deutlich geworden, dass jene Volkswirtschaften besonders erfolgreich den Strukturwandel mitgemacht haben, deren Arbeitsmärkte offen und nicht reguliert waren. Sie waren in der Lage rascher und flexibler auf Veränderungen im makroökonomischen Umfeld zu reagieren. Ein Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den USA und in der EU liefert für diese These einen überzeugenden empirischen Beleg²². In den USA waren und sind es vor allem die Arbeitskräfte, die durch Ab- oder Zuwanderung für eine relativ schnelle Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen sorgen. Ein exogener Schock (Wachstumsschübe im Ausland, starke Wechselkursschwankungen, Verteuerung von Importen und Rohstoffen, Rezession in Absatzmärkten) führt in den USA weniger zu struktureller Arbeitslosigkeit, sondern zu beruflicher und vor allem räumlicher Mobilität.

²² Blanchard/Katz (1992) zeigen, dass es in den USA vor allem die Arbeitskräfte sind, welche durch Ab- oder Zuwanderung für eine relativ schnelle realwirtschaftliche Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen sorgen. Ein exogener Schock, der ursprünglich die Gesamtbeschäftigung in einer amerikanischen Region um ein Prozent reduziert, führt im Durchschnitt zu einer Zunahme der Arbeitslosenrate um einen halben Prozentpunkt nach zwei Jahren. Nach sechs Jahren erreicht die Arbeitslosenrate wieder ihr ursprüngliches Niveau, während sich die Gesamtbeschäftigung gegenüber dem ursprünglichen Niveau um fast ein weiteres Prozent reduziert (also insgesamt um rund zwei Prozent sinkt). Erst nach über zehn Jahren pendelt sich die Beschäftigung auf einem neuen Gleichgewichtsniveau ein, das ungefähr ein Prozent unter dem ursprünglichen Stand liegt. Die freigesetzten ein bis zwei Prozent der ursprünglich Beschäftigten bleiben jedoch in den USA nicht arbeitslos an ihrem angestammten Wohnort ansässig, sondern ziehen weg und finden in einer anderen Region eine produktive Beschäftigung. Deshalb führten in den US-amerikanischen Regionen exogene Schocks kaum zu einem dauerhaften Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit.

6. ZUSAMMENFASSUNG

Die arbeitsmarktlichen Auswirkungen gelten als Schlüsselbereich bei den verschiedenen Integrationsoptionen der Schweiz. Sie sind deshalb von gehobener Bedeutung, weil in kaum einem anderen Verhandlungsbereich die Folgen so unmittelbar sichtbar sind wie bei der (vermuteten) Einwanderung und so unmittelbar spürbar scheinen wie bei den (befürchteten) Lohneinbussen. EU-Freizügigkeit könnte - so eine populäre (populistische?) Behauptung - eben heissen, mehr Ausländer, mehr Konkurrenz, weniger Wohlstand. Diese Studie liefert theoretische Argumente und empirische Belege dafür, dass diese Ängste weder begründet, noch berechtigt sind. Das Gegenteil ist zu erwarten:

Die EU-Freizügigkeit und die gemeinsame EU-Migrations-Aussenpolitik werden für die Schweizer Volkswirtschaft bessere Voraussetzungen für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand schaffen als jede andere Alternative.

Ein Freizügigkeitsabkommen mit der EU (sei es im Rahmen der bilateralen Verhandlungen oder im Rahmen eines EU-Beitritts) führt zu keinem substanziell vergrösserten Einwanderungspotenzial aus der EU nach der Schweiz:

1. Es gibt kaum *theoretische Argumente*, weshalb ein gemeinsamer Arbeitsmarkt zwischen "ähnlichen" Volkswirtschaften zu starken Migrationsbewegungen führen sollte. Im Gegenteil lässt die ökonomische Theorie erwarten, dass in einem gemeinsamen Arbeitsmarkt Handel und Kapitaltransfers (Direktinvestitionen) wirkungsvolle Substitute für die Wanderung von Arbeitskräften sind. Also, "Maschinen zu den Menschen", statt Menschen zu den Maschinen" und "Arbeitskräfte produzieren am liebsten zu Hause und nicht im Ausland". Soweit Handel und Kapitalinvestitionen die Wanderung von Arbeitskräften nicht (vollständig) ersetzen können, ist eine grenzüberschreitende Migration *notwendig*, um die wirtschaftlichen Aktivitäten optimal im Raum zu verteilen. Dann ist Migration makroökonomisch positiv und nicht negativ.
2. Es fehlen aber auch *empirische Indizien* dafür, dass die EU-Freizügigkeit zu starken Wanderungsbewegungen geführt hätte. Die Möglichkeit, grenzüberschreitend nach Arbeit zu suchen und in einem andern EU-Land tätig zu werden, ist die am wenigsten genutzte Freiheit des EU-Binnenmarktes. Die EU-Angehörigen sind vor allem eines: International immobil. Weniger als 2% der EU-Bevölkerung - nämlich nur rund 1,5% - leben als EU-Ausländer in einem andern EU-Land als dem eigenen Heimatland.

Die geringe innergemeinschaftliche Mobilität ist deshalb bemerkenswert, weil sowohl das Einkommensgefälle wie auch die Beschäftigungsunterschiede zwischen den wirtschaftlich starken und den wirtschaftlich schwächeren EU-Ländern durchaus beträchtlich sind (und in der Vergangenheit noch deutlich ausgeprägter waren). Würden Einkommensdifferenzen oder Arbeitslosigkeit tatsächlich Migrationsströme auslösen, müsste die innergemeinschaftliche Wanderung bei weitem stärker sein. Dann müssten Südeuropa längstens entvölkert und Nordeuropa verstädtert sein. Aber das Gegenteil zeigt sich: Die Gebiete mit den stärksten Zuwanderungszahlen sind gleichzeitig auch Gebiete, die Menschen an umliegende Regionen „verlieren“. Migration ist eben keine Einbahnstrasse. Längst ist innerhalb der EU eine *intra-industrielle Migration* die Regel und die traditionelle Süd-Nord-Wanderung der relativ unqualifizierten „Blue collar“-Gastarbeiter bleibt eine geschichtliche Anekdote.

Die deutsche Wiedervereinigung der 90er Jahre liefert ein eindrückliches Beispiel dafür, dass „Arbeitsplatzsicherheit“ höher bewertet wird als ein „potenzieller Mehrverdienst“ (vgl. *Franzmeyer/Brücker*, 1997:92): Menschen bevorzugen einen zwar schlechter bezahlten, dafür aber sicher(er)en Arbeitsplatz zu Hause gegenüber einem besser bezahlten, aber unsicheren Arbeitsplatz anderswo. Wer eine Perspektive zu Hause hat, wird in der Regel bleiben! Und diese Zukunftsperspektiven bieten heute alle 15 EU-Länder – zumindest in nicht wesentlich anderer Form als die Schweiz.

Die innergemeinschaftliche Wanderung wandelt sich immer stärker zur (oft innerbetrieblichen) intra-industriellen Mobilität von höher qualifizierten Fach- und Führungskräften. Diese modernen Formen der Migration sind vor allem auch eine Folge der stärkeren grenzüberschreitenden Vernetzung regionaler Arbeitsmärkte. Sie sind deshalb auch weniger ein Arbitragephänomen (mit dem unterschiedliche Einkommensmöglichkeiten ausgeglichen werden) als viel eher ein strategisches Element im internationalen Wettbewerb um dynamische komparative Kostenvorteile.

Ist die Schweiz so sehr anders als die EU, so dass die historischen Erfahrungen der EU im Falle der Schweiz keine Gültigkeit mehr haben sollten? Wäre zu erwarten, dass die in der Schweiz ohne Zweifel höheren Verdienstmöglichkeiten und die geringere Arbeitslosigkeit magnetische Wirkungen auf die EU-Angehörigen ausüben? Zunächst erkennt diese Erwartung, dass gerade die grenznahen Nachbarregionen der Schweiz wirtschaftlich zumindest aufgeholt haben. Gemessen in realen Kaufkrafteinheiten liegen die Pro-Kopf-Einkommen jenseits der Schweizer Grenze nicht wesentlich niedriger. Auch die regionalen Erwerbsquoten unterscheiden sich nicht derart stark.

Wirtschaftlich weiter zurückliegende EU-Regionen sind auch räumlich von der Schweiz weiter entfernt. Mit zunehmender Distanz sinkt jedoch die Migrationsbereitschaft drastisch. Diese Erkenntnis lässt sich empirisch mit einer Mikroanalyse des generellen Mobilitätsverhaltens innerhalb eines politisch zusammengehörenden Wirtschaftsraums eindrücklich veranschaulichen (vgl. *Fischer* 1999). Wenn Menschen ihren Wohnsitz verlegen,

bleiben sie zuallererst innerhalb derselben Gemeinde. Weiträumige Mobilität bleibt die Ausnahme.

Die in dieser Studie vorgestellten *quantitativen Schätzungen* des Einwanderungspotenzials nach der Schweiz – im Zuge einer Übernahme der EU-Freizügigkeitsregelung – bestätigen die Erwartung eines ausserordentlich *geringen Migrationseffekts*. Im extremsten Falle wäre zu erwarten, dass jährlich netto (das heisst Einwanderung minus Rückwanderung) rund 10'000 EU-Angehörige nach der Schweiz wandern wollten. Diese Obergrenze des Einwanderungspotenzials verringert sich rasch, wenn anstelle unrealistisch hoher Migrationsneigungen die Erfahrungen der EU mit der Freizügigkeit berücksichtigt werden.

Die Simulationsergebnisse stützen auch die Vermutung, dass die quantitativ stärksten innergemeinschaftlichen Wanderungsbewegungen zwischen ähnlich hoch entwickelten *benachbarten EU-Regionen* stattfinden. Deutschland und Frankreich wären die wichtigsten Herkunftsländer der Einwanderungswilligen nach der Schweiz. Hier ist „Migration“ mehr eine grenzüberschreitende „Mobilität“ innerhalb natürlicher Wirtschaftsräume. Sie ist Zeichen der zusammenwachsenden Arbeitsmärkte. Dabei geht es tatsächlich um eine effiziente Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen und das Ausnutzen von Spezialisierungsvorteilen der internationalen Arbeitsteilung.

Eine *Nord-Nord-Wanderung*, wie sie im Falle der Schweiz zu erwarten wäre, hat kaum mehr etwas zu tun mit dem traditionellen Bild des Gastarbeiters aus der Zeit der Süd-Nord-Wanderung in Europa. Vielmehr dürfte es eine Mobilität der *Höherqualifizierten* sein. Sie wird sich oft innerhalb desselben (multinationalen oder europäischen) Unternehmens abspielen und vor allem auch Führungs- und Fachkräfte betreffen. Gerade für ein Land wie die Schweiz mit attraktiven Rahmenbedingungen für die Stammsitze oder für die Forschungsinstitute und Entwicklungsabteilungen multinationaler Firmen dürfte die Möglichkeit zentral sein, Know-how und Wissen weltweit auszutauschen.

Nicht nur für ausländische „White collar workers“, Forscher(innen), Spezialist(inn)en oder Fach- und Führungskräfte dürfte das Recht auf Freizügigkeit – auch für ihre Familien – wichtig sein bei der individuellen Entscheidung, wo in Europa sie ihre wertschöpfungsreichen Aktivitäten anzubieten willens sind. Ebenso könnten Schweizer(innen) davon profitieren, ihre (Dienst-)Leistungen EU-weit zu nutzen, sich (weiter-) zu bilden und neue Kenntnisse zu erwerben. Um die „Employability“ der (jungen) Schweizer(innen) zu sichern, bedarf es in immer stärkerem Masse der internationalen Mobilitätsbereitschaft.

Gerade im Zeitalter der Globalisierung werden eine internationale Kommunikationsfähigkeit, globale Empathie und ein Team work in weltweiten Net works zentrale Erfolgsfaktoren. Junge Schweizer(innen) werden ganz besonders auf die Möglichkeit angewiesen sein, diese strategischen Erfolgsfaktoren (auch in Europa) zu erwerben, zu demonstrieren und zu bestätigen. Sonst wird ihre internationale Konkurrenzfähigkeit rasch schwinden, und

entsprechend werden ihre Löhne unter Druck kommen. Diese negativen Entwicklungen hätten auch Rückwirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft insgesamt.

Wenn das als Folge der EU-Freizügigkeit zu erwartende Einwanderungspotenzial gering ist und vor allem höher qualifizierte Fachkräfte und Spezialisten aus den Nachbarländern in die Schweiz wandern lässt, dann dürften die makroökonomischen Rückwirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft insgesamt schwach, aber durchaus positiv sein. Die EU-Zuwanderer werden Angebotslücken auf dem heimischen Arbeitsmarkt schliessen helfen. Dadurch werden zwei unmittelbare kurzfristige Effekte zu erwarten sein:

1. Die Schweizer in Mangelberufen (die also unmittelbar mit den Zuwanderern in Konkurrenz treten) werden nicht mehr im selben Ausmasse wie bis anhin von künstlich produzierten (Schutz-)Renten profitieren können. Die Lohnentwicklung in diesen (höher qualifizierten) Berufsfeldern wird moderater verlaufen als in der Vergangenheit und die Verhältnisse werden sich "normalisieren". Freie Berufe, juristische und ökonomische Beratungsdienste, medizinische Betreuung, Pflege-, Lehr- und Forschungstätigkeiten werden davon gleichermassen „betroffen“ sein.
2. Die übrige Volkswirtschaft wird vom gewachsenen Konkurrenzdruck im Segment der Höherqualifizierten profitieren. Einerseits werden die (Dienst-)Leistungen der Höherqualifizierten (zumindest relativ) billiger. Davon können alle Konsument(inn)en direkt oder indirekt profitieren, in dem die relative Kaufkraft der Einkommen steigt. Andererseits profitieren die komplementären Arbeitskräfte (und die übrigen Produktionsfaktoren) unmittelbar durch die gesunkenen (relativen) Lohnkosten bei den Höherqualifizierten. Das generelle Kostenniveau sinkt, und damit steigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Schweizer Unternehmen.
3. Gerade im Bereich der weniger qualifizierten Schweizer Arbeitskräfte (die durch Entsenderichtlinien scheinbar geschützt werden sollen) darf nicht vergessen bleiben, daß in diesem Segment des Arbeitsmarktes eh bereits sehr viele ausländische Arbeitskräfte tätig sind. Im Bausektor, Gastgewerbe, Gesundheitswesen stehen inländische Arbeitskräfte längst im unmittelbaren Konkurrenzkampf mit Saisoniers, Pendlern, Grenzgängern und Nicht-EU-Ausländern. Im Segment der wenig qualifizierten Arbeitskräfte hat der Wind des globalen Wettbewerbs die Renten (für die Arbeitnehmer) bereits in der Vergangenheit weggeblasen. Die EU-Personenfreizügigkeit dürfte hier kaum eine neue Situation schaffen. Somit stellt sich natürlich die Frage, wen eigentlich eine Entsenderichtlinie schützen sollte? Könnte es hier gar nicht um die in den Vordergrund geschobenen Bauarbeiter oder andere weniger qualifizierte „Billigjobs“ gehen, sondern geht es möglicherweise um die Renten in höher qualifizierten Tätigkeitsfeldern?

Natürlich wird auch die EU-Freizügigkeit den Schweizer Arbeitsmarkt nicht vor den Herausforderungen des Strukturwandels verschonen. Die EU-Freizügigkeit ist hier aber nicht die Ursache für notwendig werdende strukturelle Anpassungen, sondern eine Hilfe, diese Herausforderungen erfolgreich zu meistern. Denn: Nicht "employment", sondern "employability", nicht "Erstarrung", sondern "Bewegung" werden im nächsten Jahrhundert zählen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Angenendt, St. (1995): Freizügigkeit: ein Hindernis für die Osterweiterung der Europäischen Union? *List Forum* 21, 36-52.
- Bauer, Th. (1995): The Migration Decision with Uncertain Costs. *Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge*. No. 95-25. München.
- Bauer, Th., K.F. Zimmermann (1997): Network Migration of Ethnic Germans. *International Migration Review* 31, 143-149.
- Bhagwati, J.N. (1976): The Brain Drain and Taxation: Theory and Empirical Analysis. Amsterdam (North-Holland).
- Bhagwati, J.N. et al. (1984): The West German Gastarbeiter System of Immigration. *European Economic Review* 26, 277-294.
- Blanchard, O.J., L.F. Katz (1992): Regional Evolutions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-61.
- Blattner, N., R. Theiss (1994): Ausländer und Arbeitslosigkeit. *WWZ-Studie Nr. 44*. Basel (WWZ).
- Böhning, W. (1995): Top End and Bottom End Labour Import in the United States and Europe: Historical Evolution and Sustainability. *ILO, International Migration Papers* 8, 47-59.
- Bröcker, J. (1998): Konvergenz in Europa und die Europäische Währungsunion. In: Fischer, B., Th. Straubhaar (Hrsg.): *Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis*, Baden-Baden (Nomos), 105-135.
- Burda, M.C. (1995): Migration and the Option Value of Waiting. Seminar Paper No 597. Institute for International Economic Studies. Stockholm University.
- DeNew, J.P., K.F. Zimmermann (1994): Native Wage Impacts of Foreign Labor: A Random Effects Panel Analysis. *Journal of Population Economics* 7, 177-192.
- Dhima, G. (1991): Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. Chur (Rüegger).
- Dietrich, M. (1995): Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union. Zürich (Schulthess).
- Dornbusch, R. (1994): Comment on Barry Eichengreen, "Thinking about Migration". In: Siebert, H. (Hrsg.): *Migration: A Challenge for Europe* (Kiel Week Conference 1993). Tübingen (Mohr), 24-29.
- EUROSTAT (1997): *Wanderungsstatistik 1996*. Luxemburg.
- EUROSTAT (1998): *Jahrbuch '98*. Luxemburg (Eurostat), auch frühere Jahrbücher.
- Faini, R. et al. (1997): An Empirical Puzzle: Falling Migration and Growing Unemployment Differentials among Italian Regions. *European Economic Review* 41, 571-579.
- Feldmann, H. (1998): Europäische Währungsunion und Arbeitsmarktflexibilität. *Aussenwirtschaft* 53, 53-80.
- Fischer, B., Th. Straubhaar (Hrsg.) (1998): *Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis*. Baden-Baden (Nomos).
- Fischer, P.A. (1999): On the Economics of Immobility (Regional Development and Migration in the Age of Globalisation). Bern (Haupt).
- Fischer, P.A., Th. Straubhaar (1994): *Ökonomische Integration und Migration in einem Gemeinsamen Markt*. Bern (Haupt).

Fischer, P.A., E. Holm, G. Malmberg, Th. Straubhaar (1998): Why Do People Stay? CEPR Discussion Paper No. 1952. London (CEPR).

Fischer, P.A., R. Martin, Th. Straubhaar (1997): Development and Migration. In: Hammar, T., et al. (eds.): Migration, Development and Immobility. Oxford/New York (Berg Publishers), 91-132.

Franz, W. (1993): Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik, CILE Diskussionspapier 3, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik Universität Konstanz.

Franzmeyer, F., H. Brücker (1997): Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration. In: DIW (Berlin), Wochenbericht 64, Nr. 5 (30.1.97), 89-96.

Freiburghaus, D., B. Guggisberg (1998): Die Schweizerische Ausländerpolitik seit 1850 (Eine Analyse auf dem Hintergrund politisch-ökonomischer Paradigmen). In: Geiser, Th. et al. (Hrsg.): Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts. Bern et al. (Haupt), 137-185.

Gieseck, A., U. Heilemann, H.D. von Loeffelholz (1993): Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik. Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), Nr. B 7/93 vom 12.2.1993, 29-41.

Golder, St. (1999): Migration und Arbeitsmarkt. Frankfurt (Peter Lang).

Haisken-DeNew, J.P. (1996): Migration and the Inter-Industry Wage Structure in Germany. Berlin/Heidelberg et al (Springer).

Handy, Ch. (1989): The Age of Unreason. London (Penguin).

Hirschman, A.O. (1958): The Strategy of Economic Development. New Haven.

<http://www.europa.eu.int/abc/obj/amst/de/qu.htm>
(Homepage der Europäischen Kommission)

<http://www.europa.admin.ch/d/>
(Homepage des Integrationsbüro EDA/EVD)

Integrationsbüro EDA/EVD (1998): Die Abkommen von Schengen und Dublin: Situation und Interessen der Schweiz. <http://www.europa.admin.ch/d/akt/schengen-d.htm>.

Integrationsbüro EDA/EVD (1999): Übersicht über den Stand der Integrationsverhandlungen. <http://www.europa.admin.ch/d/int/index-int.htm>

Jahn, A., Th. Straubhaar (1999): A Survey on the Economics of Illegal Migration. South European Society & Politics 4 (in print).

Kindleberger, Ch., P. (1967): Europe's Postwar Growth. Cambridge (Harvard University Press).

Kiehl, M., H. Werner (1998): Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten in der EU. IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit) Werkstattbericht 7 vom 30.7.98 (Nürnberg).

Klodt, H. et al. (1996): Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft. Kieler Studien 283. Tübingen (Mohr).

Krugman, P.R. (1991): Geography and Trade. Leuven.

Lautenschütz, R. (1999): Sozialschutz beim freien Personenverkehr. Neue Zürcher Zeitung (NZZ, Internationale Ausgabe), Nr. 23 vom 29.1.1999, 25.

Lucas, R.E. (1990): Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?, American Economic Review (P&P) 80, 92-96.

MacCurdy, Th., Th. Nechyba, J. Bhattacharya (1996): An Economic Framework for Assessing the Fiscal Impacts of Immigration. Stanford University (mimeo).

Marsden, D. (1992): European Integration and the Integration of European Labour Markets. Labour 6, 3-35.

Martin, Ph. (1993): Trade and Migration: NAFTA and AGRICULTURE. Washington (Institute for International Economics).

Mussa, M. (1974): Tariffs and the Distribution of Income: The Importance of Factor Specificity, Substitutability, and Intensity in the Short and Long Run. Journal of Political Economy 82, 1191-1203.

Myrdal, G. (1956): An International Economy. New York.

Obstfeld, M./Peri, G. (1998): Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy. In: Begg, D. et al. (eds.): EMU: Prospects and Challenges for the Euro (Special issue of Economic Policy). Oxford (Blackwell).

OECD (1995): Labour Force Statistics. Paris (OECD).

OECD (1998): SOPEMI (Trends in International Migration). Paris, verschiedene Jahrgänge.

OECD (1998a): OECD in Figures (1998 edition).

OECD (1998b): OECD Wirtschaftsausblick 64 (Dezember 1998). Paris (OECD).

Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen (Mohr; Originalausgabe: The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge 1965).

Pischke, J.-S., J. Velling (1994): Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labour Markets, CEPR Discussion Paper 935, London (CEPR).

Salt, J. (1992): Migration Processes among the Highly Skilled in Europe. International Migration Review 26, 484-505.

Schmähl, W. (1995): Migration und soziale Sicherung - Über die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung: das Beispiel der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 40, 247-271.

Séché, J.-C. (1988): Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft (Einreise und Aufenthalt), Luxemburg (Eurostat).

Séché, J.-C. (1994): Berufsausübung im Gemeinsamen Markt (Ein Leitfaden), 2. Ausgabe, Luxemburg (Eurostat).

Simon, J., J. A. Heins (1985): The Effect of Immigrants on Natives' Incomes Through the Use of Capital. Journal of Development Economics 17, 75-93.

Sinn, H.-W. (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. Wirtschaftsdienst 75, 240-249.

Statistisches Bundesamt (1995): Statistisches Jahrbuch für die BRD. Wiesbaden.

Straubhaar, Th. (1988): On the Economics of International Labor Migration. Bern (Haupt).

Straubhaar, Th. (1991): Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel. Bundesamt für Konjunkturfragen (BFK): Strukturberichterstattung. Bern (BFK).

Straubhaar, Th. (1996): Schutzzoll auf Arbeit – das neue Gesicht des Protektionismus. List Forum 22, 209-211.

Straubhaar, Th. (1998): Wirtschaftliche Konvergenz: Was, wie, wozu? In: Fischer, B., Th. Straubhaar (Hrsg.): Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis, Baden-Baden (Nomos), 9-31.

Straubhaar, Th., R. Weber (1993): Die Wirkungen der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes: Eine empirische Untersuchung für die Schweiz. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 129, 505-526.

Straubhaar, Th., M. Wolburg (1998): Brain Drain and Brain Gain in Europe - An Evaluation of the East-European Migration to Germany. Working Papers 4.16. Center for German and European Studies (University of California, Berkeley).

Tietzel, M., M. Weber, (1993): Autokratische Mobilitätspolitik. ORDO 44, 291-305.

Wagner, G. (1996): Ausgewählte sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Zuwanderern. In: G. Kleinhenz (Hrsg.): Soziale Integration in Europa II (Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 222/II). Berlin (Duncker&Humblot), 57-103.

Wagner, H. (1995): The EMU-Debate in the Light of Modern Macroeconomics. In: Flemming, J. (Hrsg.): Moderne Makroökonomik: Eine kritische Bestandsaufnahme. Marburg (Metropolis), 455-481.

Weber, R., Th. Straubhaar (1996): Immigration and the Public Transfer System: Some Empirical Evidence for Switzerland. Weltwirtschaftliches Archiv 132, 330-355.

Weltbank (1999): Weltentwicklungsbericht 1998/99, Washington (Weltbank), verschiedene Jahresberichte.

Winkelmann, R., K.F. Zimmermann (1993): Ageing, Migration and Labour Mobility. In: P. Johnson, K.F. Zimmermann (eds.), Labour Markets in an Ageing Europe. Cambridge, 255-283.

Wolter, A., Th. Straubhaar (1997): Europeanisation of Production and the Migration of the Highly Skilled. HWWA-Diskussionspapier Nr. 41. Hamburg.

Zimmermann, K.F. (1993): Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 129, 283-301.

Tabelle A 3.1: Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten nach Nationalität, Geschlecht und Alter 1995 (in Tausend)

	EU-15	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	SE*	UK
Bevölkerung																
Inländer	347218,2	7208,4	9280,0	73529,4	5067,9	38506,3	4886,4	52954,0	10107,5	3440,8	56223,3	269,1	14452,0	9710,0	6027,1	55556,1
Ausländer																
insgesamt	15921,7	671,9	824,6	7040,2	138,8	242,4	38,8	3381,3	130,5	94,8	190,1	133,5	719,0	55,1	306,4	1954,3
darunter EU-																
Ausländer	5114,7	84,3	470,4	1863,1	39,2	99,9	8,7	1142,9	17,9	71,3	40,5	120,8	206,0	29,6	130,0	790,1
Frauen																
Inländer	178702,8	3757,0	4777,1	38224,8	2572,5	19728,8	2517,7	27481,2	5235,4	1727,7	28970,5	137,2	7308,6	5054,0	2993,5	28216,8
Ausländer																
insgesamt	7523,5	317,8	382,3	3177,8	65,2	122,3	18,9	1598,3	70,5	49,8	97,0	66,7	328,3	29,2	160,8	1038,6
darunter EU-																
Ausländer	2454,4	44,7	214,1	824,1	16,2	53,4	2,7	551,1	12,7	37,5	27,0	60,1	91,5	15,6	67,4	436,4
< 25																
Inländer	105658,9	2136,7	2858,3	19003,9	1510,3	12865,7	1516,1	17519,6	3035,3	1457,7	16812,3	75,8	4549,4	3211,5	955,7	18150,3
Ausländer																
insgesamt	5521,6	270,4	267,3	2794,0	67,6	61,5	15,6	1059,0	46,4	29,3	41,9	47,1	304,6	26,6	47,3	443,1
darunter EU-																
Ausländer	1196,9	18,6	99,0	567,7	10,1	16,5	1,9	209,4	2,9	20,4	5,6	42,3	54,7	13,7	16,4	117,7

*Bevölkerung erst ab Alter 15 erhoben

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.1)

Tabelle A 3.2: Bevölkerungsanteile der EU-Mitgliedstaaten nach Nationalität, Geschlecht und Alter 1995 (in %)

	EU-15	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	SE*	UK
Bevölkerung																
Inländer	95,6	91,5	91,8	91,3	97,3	99,4	99,2	94,0	98,7	97,3	99,7	66,8	95,3	99,4	95,2	96,6
Ausländer																
Insgesamt	4,4	8,5	8,2	8,7	2,7	0,6	0,8	6,0	1,3	2,7	0,3	33,2	4,7	0,6	4,8	3,4
darunter EU-Ausländer	32,1	12,6	57,0	26,5	28,2	41,2	22,4	33,8	13,7	75,2	21,3	90,5	28,7	53,7	42,4	40,4
Frauenanteil																
Insgesamt	51,3	51,7	51,1	51,4	50,7	51,2	51,5	51,6	51,8	50,3	51,5	50,6	50,3	52,1	49,8	50,9
an Inländern	51,5	52,1	51,5	52,0	50,8	51,2	51,5	51,9	51,8	50,2	51,5	51,0	50,6	52,0	49,7	50,8
an Ausländern																
insgesamt	47,3	47,3	46,4	45,1	47,0	50,4	48,8	47,3	54,0	52,5	51,0	49,9	45,7	52,9	52,5	53,1
an EU-Ausländern	48,0	53,0	45,5	44,2	41,2	53,5	30,7	48,2	71,3	52,5	66,6	49,7	44,4	52,8	51,9	55,2
Anteil < 25																
Insgesamt	30,6	30,5	30,9	27,1	30,3	33,4	31,1	33,0	30,1	42,1	29,9	30,5	32,0	33,2	15,8	32,3
an Inländern	30,4	29,6	30,8	25,8	29,8	33,4	31,0	33,1	30,0	42,4	29,9	28,2	31,5	33,1	15,9	32,7
an Ausländern																
insgesamt	34,7	40,2	32,4	39,7	48,7	25,4	40,1	31,3	35,5	30,9	22,1	35,3	42,4	48,3	15,5	22,7
an EU-Ausländern	23,4	22,0	21,0	30,5	25,7	16,5	21,8	18,3	16,1	28,7	13,9	35,0	26,5	46,4	12,6	14,9

*Bevölkerung erst ab Alter 15 erhoben

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.2)

130

Tabelle A 3.3: Ausländische Bevölkerung nach Aufnahme- und Herkunftsland (Nationalität) 1995 (in 1000)

Nationalität der Ausländer	EU-Staaten (Aufnahmeländer)															
	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	SE	UK	EU-15
AT		1,2	185,7	1,2	1,4	0,0	2,8	0,8	0,0	0,4	0,2	2,8	0,0	77,7	5,0	279,2
BE	0,3		20,5	0,5	5,9	0,0	43,9	0,4	0,4	0,8	11,4	32,9	1,2	0,6	6,6	125,4
DE	52,5	24,0		5,3	11,9	1,4	53,1	3,5	4,5	12,4	9,6	56,1	4,1	10,3	51,6	300,3
DK	0,0	0,6	17,8		2,1	0,0	2,9	0,1	0,8	0,0	1,9	1,6	0,0	18,4	13,3	59,5
ES	0,2	45,6	144,8	1,4		0,3	192,6	0,3	1,1	1,4	4,2	12,6	8,3	1,7	29,7	444,2
FI	0,9	0,3	0,0	1,9	0,9		0,4	0,6	0,0	0,6	0,0	2,1	0,1	0,0	13,1	20,9
FR	5,3	80,8	100,9	0,6	16,8	0,6		1,8	2,2	11,8	13,1	13,3	8,5	0,6	60,9	317,2
GR	0,9	17,4	403,1	0,9	0,5	0,3	4,7		0,3	1,3	0,8	3,0	0,0	4,1	17,2	454,5
IR	0,0	0,8	23,1	1,0	0,7	0,0	1,9	0,1		0,5	0,5	4,8	0,4	0,6	443,4	477,8
IT	9,4	191,6	627,1	0,8	9,5	0,6	189,0	3,0	2,1		19,5	26,1	4,0	2,7	80,4	1165,8
LX	2,7	4,3	6,8	0,0	0,0	0,0	3,1	0,4	0,0	0,0		0,2	0,0	0,0	1,7	19,2
NL	0,8	64,8	119,8	4,0	3,3	0,0	10,4	0,9	1,4	3,8	3,4		0,6	3,1	25,5	241,8
PO	0,0	14,0	92,2	0,7	18,6	0,0	577,9	0,0	0,0	0,0	51,9	7,3		0,6	29,6	792,8
SE	1,8	2,5	11,8	10,2	2,5	4,7	3,7	0,5	0,0	1,6	0,5	2,8	0,1		12,0	54,7
UK	9,6	22,6	109,6	10,7	26,0	0,6	56,6	5,5	58,5	6,0	4,0	40,3	2,4	9,6		362,0
SUMME EU-Ausländer	84,3	470,4	1863,1	39,2	99,9	8,7	1142,9	17,9	71,3	40,5	120,8	206,0	29,6	130,0	790,1	5114,7
Nicht-EU*	587,6	354,2	5177,1	99,6	142,5	30,1	2238,4	112,6	23,5	149,6	12,6	513,0	25,5	176,4	1164,2	10806,9
SUMME alle Ausländer	671,9	824,6	7040,2	138,8	242,4	38,8	3381,3	130,5	94,8	190,1	133,5	719,0	55,1	306,4	1954,3	15921,7

* alle Nationalitäten außer EU-15

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.4)

131

Tabelle A 3.4: Veränderung der Zahl der Ausländer zwischen 1987 und 1995 in 11 EU-Staaten (in 1000)

Nationalität der Ausländer	EU-Staaten (Aufnahmeländer)										
	BE	DE	DK	ES	FR	GR	IR	LX	NL	PO	UK
AT	-0,2	22,5	0,8	1,4	0,4	0,6	-0,1	-0,2	1,9	-0,1	-0,5
BE		-5,0	0,5	3,5	2,1	0,2	0,2	3,6	15,4	0,8	4,2
DE	5,7		-1,6	4,8	5,4	0,5	2,1	1,4	16,9	2,5	-0,4
DK	-0,2	5,0		1,6	1,9	0,0	0,5	1,3	-0,3	0,0	5,0
ES	-8,9	-31,2	1,2		-66,8	-0,3	0,7	1,6	-3,8	6,5	1,2
FI	0,3	0,0	1,9	0,9	0,4	0,6	0,0	0,0	2,1	0,1	13,1
FR	6,0	25,4	-1,3	6,8		0,3	1,0	2,0	7,8	4,5	26,7
GR	5,4	127,1	0,5	0,2	-1,5		0,3	0,5	1,1	-0,6	2,2
IR	-2,7	15,4	0,2	0,3	0,1	0,1		0,0	1,0	0,4	-117,3
IT	-75,6	30,4	-0,2	3,7	-70,3	1,4	-0,2	-1,0	-5,2	3,5	2,9
LX	-0,5	1,3	0,0	0,0	1,1	0,3	0,0		-0,9	-0,1	1,7
NL	26,4	23,8	2,2	1,9	-1,6	0,5	0,2	1,0		0,2	11,2
PO	5,2	-3,5	0,5	2,0	-143,8	-0,4	-0,1	19,6	1,4		10,5
SE	2,5	11,8	10,2	2,5	3,7	0,5	0,0	0,5	2,8	0,1	12,0
UK	10,6	40,1	2,8	15,5	23,4	1,5	7,1	1,8	-3,3	1,5	
Alle EU-Ausländer	241,2	859,6	18,8	50,8	13,8	7,4	13,8	52,7	68,3	19,7	50,2
Nicht-EU*	50,0	2148,6	42,6	84,8	-127,9	60,4	6,5	6,0	151,2	-13,8	-427,3
alle Ausländer	291,1	3008,2	61,4	135,7	-114,1	67,8	20,2	58,7	219,5	5,9	-377,2

*alle Nationalitäten außer EU-15

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.5)

Tabelle A 3.5: Arbeitskräfte* in den EU-Mitgliedstaaten nach Nationalität, Geschlecht und Alter 1995 (in Tausend)

	EU-15	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	SE	UK
Arbeits- Kräfte																
Inländer	158371,9	3472,0	3855,0	35441,4	2741,9	15438,3	2410,2	23463,3	4129,7	1391,2	22505,7	101,8	7021,4	4707,4	4312,5	27380,2
Ausländer insgesamt	7770,8	367,8	328,3	3519,3	54,4	122,4	18,1	1570,0	71,5	42,7	100,9	65,0	282,1	20,9	185,8	1021,6
darunter EU- Ausländer	2884,4	42,9	225,7	1106,1	23,7	44,2	5,5	631,5	9,3	33,8	21,5	60,4	123,0	10,6	91,6	454,7
Frauen																
Inländer	67387,9	1523,0	1627,6	15514,4	1251,2	5899,1	1154,9	10830,4	1558,9	522,1	8398,9	35,3	2925,0	2118,9	2056,1	11972,2
Ausländer insgesamt	2855,7	147,1	102,4	1209,3	19,9	45,9	9,3	553,0	31,3	17,3	38,0	24,8	94,4	7,3	90,3	465,6
darunter EU- Ausländer	1145,1	19,6	71,7	393,6	6,9	18,7	1,7	255,6	6,0	13,8	13,4	23,2	43,2	3,4	47,5	226,8
< 25																
Inländer	21676,3	540,1	405,9	3954,5	503,5	2665,4	284,5	2504,7	493,3	269,1	3161,0	10,6	1203,1	688,9	489,0	4502,6
Ausländer insgesamt	1112,0	70,0	34,1	626,2	8,5	16,3	3,4	140,5	14,0	5,1	6,8	9,4	48,9	5,6	17,0	106,2
darunter EU- Ausländer	308,0	3,4	19,4	149,6	1,8	5,2	0,3	44,4	0,8	4,2	0,8	8,7	14,2	3,9	7,6	43,5

*Arbeitskräfte = Erwerbstätige und Arbeitslose ab 15 Jahren

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.9)

Tabelle A 3.6: Arbeitskräfte* nach Nationalität, Geschlecht und Alter 1995 (in %)

	EU-15	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	SE	UK
Arbeitskräfte																
Inländer	95,3	90,4	92,2	91,0	98,1	99,2	99,3	93,7	98,3	97,0	99,6	61,0	96,1	99,6	95,9	96,4
Ausländer insgesamt	4,7	9,6	7,8	9,0	1,9	0,8	0,7	6,3	1,7	3,0	0,4	39,0	3,9	0,4	4,1	3,6
darunter EU-Ausländer	37,1	11,7	68,7	31,4	43,6	36,1	30,3	40,2	13,0	79,2	21,3	92,9	43,6	50,7	49,3	44,5
Frauenanteil																
Insgesamt	42,3	43,5	41,4	42,9	45,5	38,2	47,9	45,5	37,9	37,6	37,3	36,0	41,3	45,0	47,7	43,8
an Inländern	42,6	43,9	42,2	43,8	45,6	38,2	47,9	46,2	37,7	37,5	37,3	34,7	41,7	45,0	47,7	43,7
an Ausländern insgesamt	36,7	40,0	31,2	34,4	36,6	37,5	51,7	35,2	43,7	40,6	37,6	38,1	33,5	34,8	48,6	45,6
an EU-Ausländern	39,7	45,6	31,8	35,6	29,2	42,3	31,9	40,5	64,9	40,7	62,4	38,4	35,2	31,6	51,9	49,9
Anteil < 25																
Insgesamt	13,7	15,9	10,5	11,8	18,3	17,2	11,9	10,6	12,1	19,1	14,0	12,0	17,1	14,7	11,2	16,2
an Inländern	13,7	15,6	10,5	11,2	18,4	17,3	11,8	10,7	11,9	19,3	14,0	10,4	17,1	14,6	11,3	16,4
an Ausländern insgesamt	14,3	19,0	10,4	17,8	15,7	13,3	18,9	8,9	19,6	12,0	6,7	14,5	17,3	26,6	9,2	10,4
an EU-Ausländern	10,7	7,9	8,6	13,5	7,7	11,9	6,3	7,0	8,6	12,3	3,6	14,4	11,6	37,1	8,3	9,6

*Arbeitskräfte = Erwerbstätige und Arbeitslose ab 15 Jahren

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.10)

Tabelle A 3.7: Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte nach Aufnahme- und Herkunftsland (Nationalität) 1995 (in 1000)

Nationalität der Arbeitskräfte	EU-Staaten (Aufnahmeländer)															
	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	SE	UK	EU-15
AT		0,3	126,3	0,7	0,7	-	1,5	0,3	-	0,1	0,1	2,7	-	53,7	3,9	190,3
BE	-		9,9	-	1,1	-	23,1	0,3	0,2	0,5	4,7	18,7	0,3	0,6	2,7	62,1
DE	24,9	10,6		3,5	4,9	0,3	25,9	1,5	2,3	6,2	4,1	32,0	2,0	8,4	28,3	154,9
DK	-	0,4	11,1		0,9	-	2,4	-	0,5	-	1,0	0,7	-	12,6	9,4	39,0
ES	0,2	23,3	81,7	1,0		0,3	83,2	0,3	0,6	0,5	2,1	8,5	2,5	1,7	19,7	225,6
FI	0,2	-	-	1,2	0,6		-	0,3	-	0,2	-	1,2	-	-	6,5	10,2
FR	3,6	37,2	65,4	-	5,9	0,6		0,9	1,3	6,4	6,5	7,8	2,8	0,6	38,0	177,0
GR	0,9	9,2	232,8	0,4	-	0,3	2,5		0,1	1,0	0,5	1,6	-	2,0	8,0	259,3
IR	-	0,6	13,7	0,7	0,7	-	1,3	0,1		0,4	0,2	2,2	0,3	0,6	244,7	265,5
IT	5,7	90,5	365,4	0,4	5,7	0,6	76,6	1,9	1,2		8,3	15,9	2,0	2,4	48,7	625,3
LX	1,4	2,4	1,8	-	-	-	0,7	0,2	-	-		-	-	-	-	6,5
NL	0,8	32,6	66,7	3,1	0,8	-	8,6	0,6	0,6	3,1	1,5		0,3	1,8	15,9	136,4
PO	-	6,8	56,6	0,5	11,9	-	372,8	-	-	-	29,2	4,4		0,6	20,4	503,2
SE	1,8	0,9	7,0	4,9	1,1	2,7	2,4	0,2	-	0,7	0,2	1,4	-		8,4	31,7
UK	3,7	10,8	67,7	7,2	9,8	0,6	30,6	2,9	27,0	2,3	1,8	25,9	0,4	6,5		197,2
SUMME EU-Ausländer	42,9	225,7	1106,1	23,7	44,2	5,5	631,5	9,3	33,8	21,5	60,4	123,0	10,6	91,6	454,7	2884,5
Nicht-EU*	324,8	102,6	2413,2	30,7	78,2	12,6	938,5	62,3	8,9	79,4	4,6	159,1	10,3	94,2	567,0	4886,4
SUMME alle Ausländer	367,8	328,3	3519,3	54,4	122,4	18,1	1570,0	71,5	42,7	100,9	65,0	282,1	20,9	185,8	1021,6	7770,8

- keine Arbeitskräfte dieser Nationalität erfaßt

* alle Nationalitäten außer EU-15

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.13)

Tabelle A 3.8: Größte Ausländergruppen nach Nationalität und ihre Anteile an allen Ausländern 1995 (in %)

EU-Land	Alter	Nationalität		
AT	25<	Früheres Jugoslawien (44%)	Türkei (35%)	Rumänien (4%)
	25+	Früheres Jugoslawien (42%)	Türkei (19%)	Deutschland (11%)
BE	25<	Marokko (34%)	Türkei (16%)	Italien (13%)
	25+	Italien (28%)	Marokko (14%)	Frankreich (10%)
DE	25<	Türkei (45%)	früheres Jugoslawien (15%)	Italien (8%)
	25+	Türkei (28%)	früheres Jugoslawien (16%)	Italien (10%)
DK	25<	Türkei (24%)	Brasilien (8%)	Afrika (7%)
	25+	Groß-Britannien (11%)	Afrika (12%)	Schweden (9%)
ES	25<	Marokko (21%)	Portugal (8%)	Argentinien (7%)
	25+	Marokko (15%)	Vereinigtes Königreich (13%)	Portugal (8%)
FI	25<	Frühere UdSSR (47%)	Vietnam (8%)	Schweden (7%)
	25+	Frühere UdSSR (48%)	Schweden (16%)	Afrika (4%)
FR	25<	Marokko (28%)	Portugal (13%)	Algerien (12%)
	25+	Portugal (19%)	Algerien (17%)	Marokko (12%)
GR	25<	Albanien (36%)	frühere UdSSR (20%)	Polen (7%)
	25+	Albanien (25%)	frühere UdSSR (13%)	Polen (7%)
IR	25<	Vereinigtes Königreich (55%)	USA (10%)	Deutschland (5%)
	25+	Vereinigtes Königreich (65%)	USA (8%)	Deutschland (5%)
IT	25<	Afrika (ohne Nordafrika) (17%)	Marokko (17%)	früheres Jugoslawien (10%)
	25+	Marokko (14%)	Afrika (ohne Nordafrika) (10%)	Albanien (8%)
LX	25<	Portugal (49%)	Italien (12%)	Frankreich (9%)
	25+	Portugal (34%)	Italien (16%)	Frankreich (11%)
NL	25<	Türkei (30%)	Marokko (25%)	Deutschland (6%)
	25+	Türkei (20%)	Marokko (13%)	Deutschland (10%)
PO	25<	Brasilien (26%)	Frankreich (25%)	Spanien (8%)
	25+	Brasilien (27%)	Spanien (22%)	Deutschland (11%)
SE	25<	Nicht-EU (65%)	Österreich (20%)	Dänemark (5%)
	25+	Nicht-EU (56%)	Österreich (27%)	Dänemark (6%)
UK	25<	Afrika (17%)	USA (9%)	Irland (8%)
	25+	Irland (27%)	Afrika (10%)	Indien (7%)

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.3)

136

Tabelle A 3.9: Entwicklung der ausländischen Bevölkerung 1983-95 (in Tausend)

	EU	BE	DE	DK	ES	FR	GR	IR	IT*	LX	NL	PO	UK
Ausländer													
83	12027,2	878,8	4531,8	89,4	-	3866,8	82,2	81,5	-	93,1	551,8	-	1851,9
84	11829,0	838,8	4416,5	93,9	-	4037,2	76,9	85,8	-	94,2	-	-	2185,6
85	12181,4	718,6	4282,3	82,5	-	4060,8	77,0	79,4	-	98,3	504,2	-	2278,3
86	11701,7	833,3	4421,3	79,8	-	3737,3	68,2	76,9	-	98,2	-	56,8	2329,9
87	12601,2	800,7	4628,8	78,5	112,6	3754,6	64,3	76,9	-	95,3	530,9	49,7	2409,1
88	12208,5	815,5	4320,0	84,8	114,7	3756,1	73,1	81,8	-	96,6	552,1	65,1	2248,7
89	12304,5	801,8	4685,0	98,9	116,4	3884,3	65,0	78,1	-	98,3	577,6	63,7	1835,3
90	12444,3	843,7	5051,7	102,4	111,0	3689,9	67,8	79,5	-	105,8	593,5	64,2	1734,7
91	13022,4	819,2	5584,9	126,9	143,6	3593,7	80,6	86,5	-	106,6	649,7	66,0	1764,8
92	14319,6	910,3	6127,1	106,3	164,7	3539,0	104,0	94,1	414,3	116,7	691,3	58,1	1993,5
93	14885,9	869,5	6702,4	113,3	173,7	3521,6	115,6	86,7	431,0	124,2	705,5	62,8	1979,7
94	14979,7	844,5	6914,5	132,6	221,9	3454,6	125,1	89,5	273,8	136,6	740,3	55,9	1990,3
95	15921,7	824,6	7040,2	138,8	242,4	3381,3	130,5	94,8	190,1	133,5	719,0	55,1	1954,3
darunter EU													
83	3037,4	494,7	1123,4	23,4	-	453,8	11,8	64,0	-	56,1	134,5	0,0	675,6
84	2877,4	472,4	1133,0	20,6	-	453,2	11,6	65,6	-	53,3	0,0	0,0	667,7
85	3049,9	419,5	1178,0	21,6	-	415,3	14,2	64,3	-	55,2	118,4	0,0	763,3
86	4362,9	511,5	1405,8	19,8	-	1451,6	15,5	60,1	-	90,9	0,0	15,9	791,8
87	4544,2	495,1	1437,0	21,0	54,9	1385,9	11,9	59,8	-	88,3	168,0	10,2	812,0
88	4392,3	473,6	1325,0	21,3	58,8	1397,1	13,9	65,1	-	88,0	173,8	11,7	763,9
89	4419,9	445,6	1375,3	22,3	56,8	1360,2	10,9	61,6	-	90,8	182,1	11,3	803,1
90	4432,4	497,1	1416,5	19,4	60,4	1346,8	13,7	61,4	-	97,7	174,3	13,2	731,9
91	4476,1	481,9	1480,2	23,2	73,0	1307,8	12,9	66,9	-	98,1	169,9	22,1	740,2
92	4846,1	551,6	1612,2	22,2	72,3	1301,3	15,9	70,9	115,0	106,6	172,9	24,3	780,9
93	4785,1	508,7	1690,1	21,4	73,6	1260,1	16,3	64,8	89,6	109,8	206,1	28,1	716,6
94	4776,5	485,6	1762,2	21,5	79,3	1191,1	16,4	68,4	36,6	120,7	200,0	26,4	768,4
95	5114,7	470,4	1863,1	39,2	99,9	1142,9	17,9	71,3	40,5	120,8	206,0	29,6	790,1

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.6)

Tabelle A 3.10: Entwicklung der Anteile der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung 1983-95 (in %)

	EU	BE	DE	DK	ES	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	UK
Ausländer													
83	5,7	9,2	7,5	1,8	-	7,5	0,9	2,4	-	26,1	3,9	-	3,4
84	6,0	8,6	7,4	1,9	-	7,7	0,8	2,5	-	26,3	-	-	4,0
85	5,8	7,3	7,2	1,6	-	7,7	0,8	2,3	-	27,7	3,6	-	4,1
86	4,8	8,5	7,4	1,6	-	7,0	0,7	2,2	-	27,5	-	0,6	4,2
87	4,8	8,2	7,7	1,5	0,3	7,0	0,7	2,2	-	26,2	3,7	0,5	4,3
88	4,7	8,3	7,2	1,7	0,3	7,0	0,8	2,4	-	26,5	3,8	0,6	4,1
89	4,7	8,1	7,7	1,9	0,3	7,2	0,7	2,3	-	26,8	4,0	0,6	3,3
90	4,7	8,5	8,1	2,0	0,3	6,8	0,7	2,3	-	28,0	4,1	0,6	3,1
91	4,6	8,3	7,1	2,5	0,4	6,5	0,8	2,5	-	27,8	4,4	0,6	3,1
92	4,2	9,1	7,7	2,1	0,4	6,4	1,0	2,7	0,7	30,6	4,7	0,6	3,5
93	4,4	8,7	8,4	2,2	0,4	6,3	1,1	2,5	0,8	31,8	4,7	0,6	3,5
94	4,4	8,4	8,6	2,6	0,6	6,2	1,2	2,5	0,5	34,4	4,9	0,6	3,5
95	4,4	8,2	8,7	2,7	0,6	6,0	1,3	2,7	0,3	33,2	4,7	0,6	3,4
darunter EU													
83	25,3	56,3	24,8	26,2	-	11,7	14,4	78,5	-	60,3	24,4	-	36,5
84	24,3	56,3	25,7	21,9	-	11,2	15,0	76,4	-	56,6	-	-	30,6
85	25,0	58,4	27,5	26,2	-	10,2	18,4	81,0	-	56,2	23,5	-	33,5
86	37,3	61,4	31,8	24,9	-	38,8	22,7	78,1	-	92,6	-	28,0	34,0
87	36,1	61,8	31,0	26,8	48,8	36,9	18,5	77,7	-	92,7	31,7	20,6	33,7
88	36,0	58,1	30,7	25,1	51,3	37,2	19,0	79,6	-	91,1	31,5	18,0	34,0
89	35,9	55,6	29,4	22,5	48,8	35,0	16,7	78,8	-	92,4	31,5	17,8	43,8
90	35,6	58,9	28,0	19,0	54,4	36,5	20,1	77,2	-	92,3	29,4	20,6	42,2
91	34,4	58,8	26,5	18,3	50,8	36,4	16,0	77,3	-	92,0	26,1	33,4	41,9
92	33,8	60,6	26,3	20,9	43,9	36,8	15,3	75,4	27,8	91,3	25,0	41,7	39,2
93	32,1	58,5	25,2	18,9	42,4	35,8	14,1	74,8	20,8	88,4	29,2	44,8	36,2
94	31,9	57,5	25,5	16,2	35,7	34,5	13,1	76,4	13,4	88,3	27,0	47,2	38,6
95	32,1	57,0	26,5	28,2	41,2	33,8	13,7	75,2	21,3	90,5	28,7	53,7	40,4

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.7)

138

Tabelle A 3.11: Entwicklung der ausländischen Arbeitskräfte 1983-95 (in Tausend)

	EU	BE	DE	DK	ES	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	UK
Arbeitskräfte													
Ausländer													
83	5544,5	315,5	2281,4	46,1	-	1557,8	28,4	33,2	-	45,2	218,2	-	1019,8
84	5604,4	297,1	2324,3	49,9	-	1658,6	26,3	33,5	-	45,3	-	-	1169,8
85	5769,4	269,5	2233,0	46,7	-	1648,6	28,1	34,4	-	47,6	213,1	-	1248,8
86	5534,5	316,8	2239,3	45,0	-	1557,6	22,9	33,5	-	47,9	-	20,8	1250,8
87	5849,4	288,6	2335,5	45,3	44,7	1526,3	24,0	33,1	-	49,5	223,4	16,8	1262,4
88	5716,4	291,9	2174,0	43,7	42,1	1559,5	27,1	35,4	-	49,4	235,6	29,0	1229,2
89	5761,6	279,0	2363,3	53,8	41,9	1596,9	23,1	32,6	-	49,8	252,0	31,2	1039,1
90	5843,2	291,7	2528,6	57,0	36,9	1550,5	26,3	34,5	-	53,3	251,7	28,6	984,4
91	6100,1	296,5	2786,4	65,6	58,1	1504,3	35,0	40,0	-	54,4	269,8	30,7	959,7
92	6822,8	325,8	3124,5	56,7	80,1	1515,0	50,8	40,1	201,8	61,3	268,5	20,6	1077,6
93	7180,6	339,8	3431,9	54,7	82,1	1543,8	59,8	40,6	224,3	65,1	278,5	25,2	1034,7
94	7278,7	335,2	3543,0	48,2	98,3	1590,5	65,8	41,4	145,6	71,2	289,0	23,2	1027,3
95	7770,8	328,3	3519,3	54,4	122,4	1570,0	71,5	42,7	100,9	65,0	282,1	20,9	1021,6
darunter EU													
83	1580,9	191,0	642,0	15,9	-	205,6	4,9	27,4	-	26,0	62,1	-	406,7
84	1522,4	192,5	660,0	11,4	-	209,4	4,8	27,2	-	24,8	-	-	392,6
85	1636,9	178,8	683,3	14,2	-	196,7	5,9	28,5	-	25,5	59,9	-	444,3
86	2310,2	223,4	810,0	13,5	-	723,2	5,8	27,2	-	44,8	-	4,8	457,8
87	2407,1	210,8	840,5	14,5	21,5	693,8	4,6	27,1	-	46,5	85,0	3,3	459,6
88	2349,0	204,0	766,0	14,7	22,9	699,4	5,9	29,2	-	45,7	97,6	4,5	459,2
89	2429,4	187,8	815,8	16,0	20,1	707,3	3,9	26,8	-	46,5	105,4	4,4	495,4
90	2426,2	203,4	835,9	14,3	19,1	710,5	6,3	28,1	-	49,8	96,6	4,3	457,9
91	2432,7	209,8	851,1	16,3	29,6	687,5	5,1	32,2	-	50,5	96,3	9,3	445,0
92	2640,5	232,1	955,0	16,2	32,7	672,3	7,9	31,3	56,7	57,1	101,8	9,2	468,1
93	2613,4	238,8	988,0	15,6	32,9	658,4	7,3	32,1	47,9	58,3	116,4	10,4	407,1
94	2667,7	230,6	1028,9	15,8	32,0	664,3	7,3	32,9	18,2	63,8	110,2	10,6	453,3
95	2884,4	225,7	1106,1	23,7	44,2	631,5	9,3	33,8	21,5	60,4	123,0	10,6	454,7

Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.11)

Tabelle A 3.12: Entwicklung der Anteile der ausländischen Arbeitskräfte (an allen Arbeitskräften) 1983-95 (in %)

	EU	BE	DE	DK	ES	FR	GR	IR	IT	LX	NL	PO	UK
Arbeitskräfte													
Ausländer													
83	5,9	8,2	8,2	1,7	-	6,7	0,7	2,5	-	30,2	3,9	-	3,9
84	6,2	7,6	8,3	1,8	-	7,0	0,7	2,6	-	30,2	-	-	4,4
85	6,0	6,8	7,9	1,7	-	6,9	0,7	2,6	-	31,3	3,7	-	4,6
86	5,0	8,0	7,9	1,6	-	6,5	0,6	2,6	-	31,3	-	0,4	4,6
87	5,0	7,4	8,2	1,6	0,3	6,4	0,6	2,5	-	31,3	3,4	0,4	4,6
88	4,8	7,5	7,5	1,5	0,3	6,5	0,7	2,7	-	31,9	3,6	0,6	4,4
89	4,8	7,1	8,1	1,9	0,3	6,6	0,6	2,5	-	32,0	3,8	0,6	3,7
90	4,8	7,5	8,3	2,0	0,2	6,4	0,7	2,6	-	33,4	3,7	0,6	3,4
91	4,7	7,4	7,1	2,3	0,4	6,2	0,9	3,0	-	33,1	3,9	0,6	3,4
92	4,4	8,1	8,0	2,0	0,5	6,2	1,3	3,0	0,9	36,5	3,8	0,4	3,8
93	4,6	8,3	8,8	1,9	0,5	6,2	1,5	3,0	1,0	38,6	3,9	0,5	3,6
94	4,7	8,1	9,0	1,7	0,6	6,4	1,6	2,9	0,6	41,8	4,0	0,5	3,6
95	4,7	7,8	9,0	1,9	0,8	6,3	1,7	3,0	0,4	39,0	3,9	0,4	3,6
darunter EU													
83	28,5	60,5	28,1	34,5	-	13,2	17,3	82,6	-	57,7	28,5	-	39,9
84	27,2	64,8	28,4	22,8	-	12,6	18,3	81,0	-	54,7	-	-	33,6
85	28,4	66,3	30,6	30,5	-	11,9	21,1	82,9	-	53,5	28,1	-	35,6
86	41,7	70,5	36,2	29,9	-	46,4	25,3	81,2	-	93,4	-	22,9	36,6
87	41,2	73,0	36,0	31,9	48,1	45,5	19,3	81,9	-	93,9	38,1	19,4	36,4
88	41,1	69,9	35,2	33,5	54,3	44,8	21,6	82,5	-	92,6	41,4	15,6	37,4
89	42,2	67,3	34,5	29,7	48,0	44,3	16,8	82,2	-	93,4	41,8	14,2	47,7
90	41,5	69,7	33,1	25,1	51,7	45,8	23,8	81,2	-	93,4	38,4	15,1	46,5
91	39,9	70,8	30,5	24,9	50,9	45,7	14,6	80,6	-	92,8	35,7	30,2	46,4
92	38,7	71,2	30,6	28,6	40,9	44,4	15,5	78,2	28,1	93,0	37,9	44,7	43,4
93	36,4	70,3	28,8	28,6	40,1	42,6	12,2	78,9	21,4	89,7	41,8	41,3	39,3
94	36,7	68,8	29,0	32,8	32,5	41,8	11,1	79,4	12,5	89,6	38,1	45,9	44,1
95	37,1	68,7	31,4	43,6	36,1	40,2	13,0	79,2	21,3	92,9	43,6	50,7	44,5

Personen aus ES und PO werden ab 1986, Personen aus AT, FI, SE ab 1995 als Ausländer aus EU-Staaten gezählt
 Quelle: Kiehl und Werner (1998, Tabelle 2.12)

140

Tabelle A 3.13: Asylbewerber in der EU und in der Schweiz 1985-1997 (in Tausend)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgien	5,4	7,6	6,0	4,5	8,2	13,0	15,4	17,6	26,5	14,7	11,7	12,4	11,6
Dänemark	8,7	9,3	2,7	4,7	4,6	5,3	4,6	13,9	14,3	6,7	5,1	5,9	5,1
Deutschland	73,8	99,7	57,4	103,1	121,3	193,1	256,1	438,2	322,6	127,2	127,9	116,4	104,4
Finnland	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	2,7	2,1	3,6	2,0	0,8	0,8	0,7	1,0
Frankreich	28,9	26,3	27,6	34,3	61,4	54,8	47,4	28,9	27,6	26,0	20,4	17,4	21,4
Griechenland	1,4	4,3	6,3	9,3	6,5	4,1	2,7	2,0	0,8	1,3	1,4	1,6	4,2
Grossbritannien	6,2	5,7	5,9	5,7	16,8	38,2	73,4	32,3	28,0	42,2	55,0	37,0	41,5
Irland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	...	0,1	0,4	0,4	1,2	3,9
Italien*	5,4	6,5	11,0	1,4	2,3	4,7	31,7	2,6	1,3	1,8	1,7	0,7	1,4
Luxemburg*	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Niederlande	5,6	5,9	13,5	7,5	13,9	21,2	21,6	20,3	35,4	52,6	29,3	22,9	34,4
Österreich	6,7	8,6	11,4	15,8	21,9	22,8	27,3	16,2	4,7	5,1	5,9	7,0	6,7
Portugal	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2	0,6	2,1	0,8	0,5	0,3	0,4
Schweden	14,5	14,6	18,1	19,6	30,0	29,4	27,4	84,0	37,6	18,6	9,0	5,8	9,7
Spanien*	2,3	2,3	3,7	4,5	4,1	8,6	8,1	11,7	12,6	12,0	5,7	4,7	3,7
EU-15 insgesamt	159,1	191,0	163,9	210,8	291,4	398,2	518,2	672,0	515,8	310,4	275,0	234,3	249,8
Schweiz	9,7	8,5	10,9	16,7	24,4	35,8	41,6	18,0	24,7	16,1	17,0	18,0	23,9

* Für Italien, Luxemburg und Spanien nur Januar bis September 1997

Quelle: OECD (1998:223) und Eurostat (1997:10-11).

Tabelle 4.A1: Wanderung von Griechenland nach Deutschland 1988-1996

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Griechenland-Deutschland	33000	29500	26500	28300	23600	18300	18900	20300	18800
Deutschland-Griechenland	12800	14600	14300	15400	16200	17500	19200	19300	20100
Saldo	20200	14900	12200	12900	7400	800	-300	1000	-1300
Bevölkerung Griechenland	10,0	10,0	10,1	10,1	10,3	10,3	10,4	10,5	10,5
Migrationsneigung	0,00202	0,00149	0,00121	0,00127	0,00072	0,00008	-0,00003	0,00010	-0,00012

	Σ 88-96	\emptyset		Σ 88-91	\emptyset		Σ 92-96	\emptyset
Griechenland-Deutschland	217200	24133		117300	29325		99900	19980
Deutschland-Griechenland	149400	16600		57100	14275		92300	18460
Saldo	67800	7533		60200	15050		7600	1520
Migrationsneigung		0,000736			0,001470			0,000148

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1987	1995	1997	CH-Wert
Griechenland	50,1	58,3	61,4	49,7
Deutschland	100	100	100	100
Differenz	49,9	41,7	38,6	50,3

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz			
Deutschland - Griechenland			0,001475
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)			0,00012727
Hump-Effekt	1988-91:	0,00025426	1992-96: 0,00003075
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt			0,00006348

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

142

Tabelle 4.A2: Wanderung von Portugal nach Deutschland 1988-1996

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Portugal-Deutschland	3600	5300	7000	10700	10100	12900	26500	30500
Deutschland-Portugal	1900	2800	2900	4100	4900	6300	14300	20500
Saldo	1700	2500	4100	6600	5200	6600	12200	10000
Bevölkerung Portugal	10,0	10,0	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
Migrationsneigung	0,00017	0,00025	0,00041	0,00067	0,00053	0,00067	0,00123	0,00101

	Σ 88-96	\emptyset		Σ 88-91	\emptyset		Σ 92-96	\emptyset
Portugal-Deutschland	138600	15400		26600	6650		112000	22400
Deutschland-Portugal	83100	9233		11700	2925		71400	14280
Saldo	55500	6167		14900	3725		40600	8120
Migrationsneigung		0,0006222			0,0003758			0,0008192

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1987	1995	1997	CH-Wert
Portugal	47,2	63,1	65,0	52,6
Deutschland	100	100	100	100
Differenz	52,9	36,9	35,0	47,4

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz			
Deutschland - Portugal			0,001177
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)			0,00010156
Hump-Effekt	1988-91:	0,00006135	1992-96: 0,00019168
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt			0,00005367

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

143

Tabelle 4.A3: Wanderung von Spanien nach Deutschland 1988-1996

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Spanien-Deutschland	3900	4400	4400	5100	5400	5800	6000	7200	7800
Deutschland-Spanien	6000	6400	6100	6200	6500	7200	7600	7200	8200
Saldo	-2100	-2000	-1700	-1100	-1100	-1400	-1600	0	-400
Bevölkerung Spanien	38,7	38,8	38,9	39,0	39,0	39,1	39,2	39,2	39,3
Migrationsneigung	-0,00005	-0,00005	-0,00004	-0,00003	-0,00003	-0,00004	-0,00004	0,00000	-0,00001

	Σ 88-96	$\bar{\varnothing}$
Spanien-Deutschland	50000	5556
Deutschland-Spanien	61400	6822
Saldo	-11400	-1267
Migrationsneigung		-0,000032
Bruttomigrationsneigung		0,000142

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1987	1995	1997	CH-Wert
Spanien	61,9	72,3	73,8	59,7
Deutschland	100	100	100	100
Differenz	38,1	27,7	26,2	40,3

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz	
Deutschland - Spanien	0,000374
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)	0,00003223
nur Brutto-Migration (d.h. ohne Rückwanderung!!)	
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	-0,00000280

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

144

Tabelle 4.A4: Wanderung von Grossbritannien nach Belgien 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Σ 91-96	$\bar{\varnothing}$
Grossbritannien-Belgien	3200	3100	2900	2800	2800	2800	17600	2933
Belgien-Grossbritannien	2400	2300	2400	2000	2700	2600	14400	2400
Saldo	800	800	500	800	100	200	3200	533
Bevölkerung Grossbritannien	57,9	58,1	58,3	58,5	58,6	58,8		58
Migrationsneigung	0,000014	0,000014	0,000009	0,000014	0,000002	0,000003		0,000009

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1990	1995	1997	Irland 95	CH-GB-Wert	CH-Irland-Wert
Grossbritannien	95,9	88,9	91,7	72,4	78,0	63,6
Belgien	100	100	100	100	100	100
Differenz	4,1	11,1	8,3	27,6	22,0	36,4

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz	
Belgien-Grossbritannien	0,000082
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)	0,00005740
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	0,00000636

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz	
Belgien-Irland	0,000033
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)	0,00002304
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	0,00000636

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

Tabelle 4.A5: Wanderung von Finnland nach Dänemark 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Σ 90-95	Ø
Finnland-Dänemark	200	200	200	200	200	200	1200	200
Dänemark-Finnland	100	100	100	100	100	100	600	100
Saldo	100	100	100	100	100	100	600	100
Bevölkerung Finnland	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1		5,059
Migrationsneigung	0,000020	0,000020	0,000020	0,000020	0,000020	0,000020		0,000020

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1991	1995	1997	CH-Wert
Finnland	94,4	83,7	83,5	72,1
Dänemark	100	100	100	100,0
Differenz	5,6	16,3	16,5	27,9

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz	
Finnland-Dänemark	0,000121
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)	0,00016202
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	0,00002648

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

146

Tabelle 4.A6: Wanderung von Schweden nach Dänemark 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Σ 90-95	Ø
Schweden-Dänemark	500	700	600	600	700	800	3900	650
Dänemark-Schweden	300	300	400	300	400	400	2100	350
Saldo	200	400	200	300	300	400	1800	300
Bevölkerung Schweden	8,6	8,6	8,7	8,7	8,8	8,8		8,712
Migrationsneigung	0,000023	0,000046	0,000023	0,000034	0,000034	0,000045		0,000034

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1991	1995	1997	CH-Wert
Schweden	102,5	87,3	83,7	72,3
Dänemark	100	100	100	100,0
Differenz	-2,5	12,7	16,3	27,7

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz	
Schweden-Dänemark	0,000272
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)	0,00036405
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	0,00004613

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

147

Tabelle 4.A7: Wanderung von Italien nach Deutschland 1988-1996

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italien-Deutschland	41800	40200	36900	35400	30100	31700	38700	48000	45800
Deutschland-Italien	37200	38500	34100	36400	32700	31000	32100	33500	36800
Saldo	4600	1700	2800	-1000	-2600	700	6600	14500	9000
Bevölkerung Italien	56,7	56,7	56,7	56,8	56,8	57,0	57,1	57,3	57,5
Migrationsneigung	0,00008	0,00003	0,00005	-0,00002	-0,00005	0,00001	0,00012	0,00025	0,00016

	Σ 88-96	$\bar{\varnothing}$
Italien-Deutschland	348600	38733
Deutschland-Italien	312300	34700
Saldo	36300	4033
Migrationsneigung		0,000071

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1987	1995	1997	CH-Wert
Italien	82,2	99,0	94,2	76,2
Deutschland	100	100	100	100
Differenz	17,8	1,0	5,8	23,8

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz	
Deutschland-Italien	0,000398
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)	0,00003429
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	0,00000611

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

148

Tabelle 4.A8: Wanderung von Deutschland nach den Niederlanden 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Σ 90-96	$\bar{\varnothing}$
Deutschland-Niederlande	5600	6800	7100	7400	6100	4700	5700	43400	6200
Niederlande-Deutschland	2300	2700	2900	3000	3200	2900	3500	20500	2929
Saldo	3300	4100	4200	4400	2900	1800	2200	22900	3271
Bevölkerung Deutschland	79,8	80,3	81,0	81,3	81,539	81,8	82,0		81,101
Migrationsneigung	0,000041	0,000051	0,000052	0,000054	0,000036	0,000022	0,000027		0,000040

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1990	1995	1997
Deutschland	115,0	100,6	99,8
Niederlande	100	100	100
Differenz	-15,0	-0,6	0,2

Eine Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz kann nicht berechnet werden, da die Pro-Kopf-Einkommen in den Niederlanden niedriger waren als in Deutschland, womit eine Einkommenselastizität der Migrationsströme in diesem Fall ihre praktische Relevanz im voraus verliert!

Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	0,00001824
---	------------

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

Tabelle 4.A9: Wanderung von den Niederlanden nach Belgien 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Σ 91-96	$\bar{\phantom{x}}$
Niederlande-Belgien	6200	6600	6700	4300	6500	7800	38100	6350
Belgien-Niederlande	3400	3400	3500	3900	3900	4100	22200	3700
Saldo	2800	3200	3200	400	2600	3700	15900	2650
Bevölkerung Niederlande	15,1	15,2	15,3	15,4	15,5	15,5		15,342
Migrationsneigung	0,000185	0,000210	0,000209	0,000026	0,000168	0,000239		0,000173

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1991	1993	1995	1997		CH-Wert
Niederlande	95,7	90,9	92,1	95,4		81,1
Belgien	100	100	100	100		100
Differenz	4,3	9,1	7,9	4,6		18,9

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz	
Niederlande-Belgien	0,001893
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)	0,00131765
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	0,00012027

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

Tabelle 4.A10: Wanderung von Frankreich nach Belgien 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Σ 91-96	$\bar{\phantom{x}}$
Frankreich-Belgien	5800	5900	6000	6200	6200	6600	36700	6117
Belgien-Frankreich	4400	3300	3400	4000	4200	4300	23600	3933
Saldo	1400	2600	2600	2200	2000	2300	13100	2183
Bevölkerung Frankreich	57,2	57,5	57,8	58,1	58,4	58,7		57,962
Migrationsneigung	0,000024	0,000045	0,000045	0,000038	0,000034	0,000039		0,000038

Pro-Kopf-Einkommen in KKE	1991	1995	1997		CH-Wert
Frankreich	106,4	97,1	97,7		83,0
Belgien	100	100	100		100
Differenz	-6,4	2,9	2,3		17,0

Migrations-Elastizität pro Prozentpunkt Einkommensdifferenz = Migrationsneigung/KKE-Differenz	
Frankreich-Belgien	0,000377
Nachfrage-Effekt (Größe Zielmarkt)	0,00026220
Migrationsneigung bezogen auf Zielmarkt	0,00002622

Quelle: eigene Berechnungen, Methode: siehe Text

In der Reihe Strukturberichterstattung des BFK/BWA sind erschienen:
Dans la série des rapports structurels de l'OFQC/OFDE sont parus:

Preis:
Prix:

• Straubhaar Th., Ausländerpolitik im Strukturwandel	22.-
• Doppmann R./ Graf S./ Jans A., Schweizer Firmen im europäischen Abseits?	14.-
• Senti R./ Baltensperger J., Binnenmarkt Schweiz	18.-
• Bierter W./ Gusewski M., Wirtschaftsverflechtung und EG-Binnenmarkt	14.-
• Butare Th./ Bürgenmeier B./ Grin F., Niveau des prix en Suisse	22.-
• BfK., Der schweizerische Binnenmarkt	15.-
• OFQC., Le marché intérieur suisse	15.-
• UFPC., Rapporto sul mercato interno svizzero	15.-
• Egger M./ Stoll H., Strukturelle Effekte von Umweltregelungen	16.-
• Burkard P., Umweltverhalten von Multis	15.-
• Conus J./ Rossi A., Le business écologique	17.-
• Schwank O. u.a. Struktureffekte durch Abfallbewirtschaftung?	21.-
• Brugger E./ Steib S., Umweltpolitik aus unternehmerischer Sicht	11.-
• Stritt M.-A./ Jeanrenaud C., Environnement et coûts de production	17.-
• von Stockar Th. u.a. Instrumente für einen ökologischen Strukturwandel	16.-
• Arvanitis S. u.a. Innovationsverhalten der Schweizer Wirtschaft 1990	23.-
• Hotz B./ Küchler C., Technologieportfolio und Wettbewerbsfähigkeit	23.-
• Kruck R., Eine Kapitalbestandesrechnung für die Schweiz	15.-
• Ecoplan, Auswirkungen der demographischen Alterung auf Branchen	20.-
• Prognos, Auswirkungen des Alterns auf den Arbeitsmarkt in der Schweiz	15.-
• Schäfer H., Bedroht die Alterung die öffentlichen Finanzen?	17.-
• Erb D., Ersetzt der Markt die Nächstenliebe?	11.-
• Carlevaro F. u.a. La consommation des menages en suisse	30.-
• Müller U., Gesamtwirtschaftliche Einflüsse der Alterung	17.-
• Arvanitis S. u.a. Innovationsaktivitäten in der Schweizer Industrie 1993	30.-
• Etter R., Innovationstätigkeit im Bau- und Dienstleistungssektor 1993	15.-
• EWR-Nein-Studien, Band 1, Strassengüterverkehr, Luftverkehr	29.-
• EWR-Nein-Studien, Band 2, Handelshemmnisse, Produkthaftpflicht etc.	29.-
• EWR-Nein-Studien, Band 3, Öffentliches Beschaffungswesen, Arbeitsmarkt	31.-
• Arvanitis S. u.a. Innovationstätigkeit in der Schweizer Industrie 1996	30.-
• Arvanitis S. u.a. Innovationstätigkeit Bau/ Dienstleistungen 1996	14.-
• Massaro D., Stand des schweizerischen Kleinhandels	20.-
• Muggli Ch. u.a. Effizienz von Energie- und Umweltmassnahmen	13.-
• Vaterlaus S. u.a. Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz	16.-
• Ledergerber U. u.a. Regelungsdichte nach Branchen	20.-
• Schoenenberger A. u.a. Coûts et effets de la réglementation	15.-
• Müller A. Administrative Belastungen von Schweizer KMU	28.-
• Arvanitis S. u.a. Technologieförderung des Bundes	26.-

(Preise inkl. 2% Mehrwertsteuer, les prix avec 2% de TVA inclus)

Bestellungen an das Staatssekretariat für Wirtschaft, Bundesgasse 8, 3003 Bern. Tel. 031/322.42.27
 Commandes au Secrétariat d'état à l'économie, Bundesgasse 8, 3003 Berne, Tél.: 031/322.42.27

**In der Reihe "Beiträge zur Wirtschaftspolitik" sind bislang erschienen:
Publications dans la série: "Contributions à la politique économique":**

1(d)	Bericht des Bundesrates: Inventar und Evaluation der wirtschaftsrechtlichen Verfahren in der Bundesgesetzgebung	25.-
1(f)	Rapport du Conseil fédéral: Inventaire et évaluation des procédures de droit fédéral de l'économie	25.-
1A(d)	Anhangband: Angaben zu den einzelnen Verfahren	25.-
1A(f)	Annexe: Indications par procédure	25.-
2	Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.): Materialienband zum Integrationsbericht 1999,	25.-
3	Thomas Straubhaar : Integration und Arbeitsmarkt - Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union	20.-
4	Laboratoire d'économie appliquée (LEA), Université de Genève: Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe	16.-
5	ECOPLAN, Büro für Wirtschafts- und Umweltstudien Bern: EU-Integration der Schweiz - Wirtschaftliche Auswirkungen	25.-
6	Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich (KOF) : Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz	17.-
7	BAK Konjunkturforschung Basel : Alternative EU-Integrations-szenarien der Schweiz - Auswirkungen gemäss BAK-Makromodell	17.-

(Preise inkl. 2% Mehrwertsteuer)
(Prix: 2% TVA inclus)

Bestellungen sind zu richten an das:
Staatssekretariat für Wirtschaft, Wirtschaftspolitik, Bundesgasse 8, 3003 Bern, Tel. 031/ 322 42 27

Les commandes peuvent être adressées au:
Secrétariat d'Etat à l'économie, Politique économique, Bundesgasse 8, 3003 Berne, tél. 031 / 322 42 27