

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 33
Roland Freudenstein / Henning Tewes

Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt: Testfall für die deutsch-polnische Interessengemeinschaft

Sankt Augustin, August 2001

Ansprechpartner: Freudenstein, Roland
Konrad-Adenauer-Stiftung
Aussenstelle Warschau
Telefon: 00 48/ 22/ 848 54 01
E-Mail: kas-w-wa@kas.pl

Dr. Tewes, Henning
Konrad-Adenauer-Stiftung
Aussenstelle Warschau
Telefon: 00 48/ 22 / 848 54 01
E-Mail: kas-w-wa@kas.pl

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Inhalt:

1. Einleitung: Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt	S. 1
2. Prognosen zur Zuwanderung	S. 11
a) ifo – Institut für Wirtschaftsforschung	S. 11
b) IZA – Institut für die Zukunft der Arbeit	S. 15
c) DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	S. 17
d) “Information Note” der Europäischen Kommission	S. 21
e) ISP – Institut für öffentliche Angelegenheiten, Warschau	S. 23
3. Pressestimmen	
a) Welt am Sonntag (22.04.2001)	S. 27
b) Frankfurter Allgemeine (24.04.2001)	S. 29
c) dpa (25.04.2001)	S. 31
d) Gazeta Wyborcza (17.05.2001)	S. 32

**Prognosen zur Netto-Zuwanderung nach Deutschland aus den 10 Beitrittskandidaten^a
nach deren EU-Beitritt und der Öffnung des Arbeitsmarktes**

Quelle:	Insgesamt	Jährliche Immigration in den ersten 10 Jahren
WamS (22.04.2001)	4-6 Mio.	zw. 400.000 und 100.000
ifo (Sinn 2000)	4-5 Mio.	zw. 380.000 und 160.000
IZA^b (Zimmermann/Bauer 1999)	1,35-2 Mio. ^b	ca. 160.000 ^b
DIW (Brücker 2000)	1,4-2,5 Mio.	von 220.000 auf 95.000 fallend
EU-Kommission^c (Fertig und Schmidt 2001)	0,97-1,25 Mio. ^b	zw. 48.000 und 63.000 ^b

^a Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien

^b Brutto-Zuwanderung

^c Obergrenzen für Zuwanderung aus Estland, Polen, Tschechien und Ungarn bis 2017

1. Einleitung: Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt

Die deutsch-polnischen Beziehungen sind zum Ende der Neunziger Jahre in eine neue, widersprüchliche Phase getreten. Auf der einen Seite geben große Projekte wie der polnische NATO-Beitritt und die umfassende Aussöhnung auf politischer Ebene den deutsch-polnischen Beziehungen Halt. Auf der anderen Seite belasten Verteilungskämpfe und temporäre Interessenunterschiede im Rahmen der EU-Osterweiterung das bilaterale Verhältnis. Die Schlussfolgerungen für die deutsch-polnische Interessengemeinschaft liegen dabei auf der Hand. Weniger als im ersten Jahrzehnt nach dem Umbruchsjahr 1989 sind die gemeinsamen Interessen offensichtlich. Da, wo sich Einzelinteressen widersprechen, müssen sie – gerade innerhalb der EU-Erweiterungsverhandlungen – in einem fairen, sachlichen und sicherlich manchmal mühseligen Prozess aneinander angeglichen werden. Nur dadurch können Deutschland und Polen die Substanz ihrer Partnerschaft erhalten.

Für die Menschen in Deutschland und Polen ist die Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt ein wichtiges Element und heiß diskutiertes Thema der EU-Osterweiterung. Für die Polen ist die Möglichkeit, in einem anderen Land zu arbeiten, einer der direktesten und erfahrbarsten Vorteile der Europäischen Union. Für die Deutschen hingegen überwiegen die Ängste vor der Konkurrenz durch polnische Arbeitnehmer, dass heißt vor fallenden Löhnen, vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, vor der Inanspruchnahme deutscher Sozialleistungen, manchmal auch vor sinkenden Sozialleistungen. Mit seiner geographischen Nähe, seinem Wohlstandsgefälle und seinen historisch und kulturell verankerten Ängsten bündelt das deutsch-polnische Verhältnis die Sorgen und Hoffnungen der EU-Erweiterung wie in einem Brennglas.

Die Gefahr unsachlicher Debatten

In Deutschland ist der Wettbewerb auf dem Markt der veröffentlichten Meinung eng. Dies erklärt sicher zum Teil, warum Horrormeldungen von einer angeblich zu befürchtenden „Einwanderungsflut“ und einer „Völkerwanderung“ immer wieder den Weg in Zeitungen finden, die öffentliche Meinung beeinflussen und die Politik unter Druck setzen. So warnte zum Beispiel ein Artikel in der „Welt am Sonntag“ (22.4.), auf der Grundlage fehlzitiert

Studien und unsolider eigener Berechnungen, vor einer „Völkerwanderung“ von 4-6 Millionen gewarnt wurde. Der Artikel findet sich in der vorliegenden Studie auf Seite 27.

Dieser Warnungen ungeachtet verlief in Polen eine emotionalisierte Debatte über die Vorschläge der EU-Kommission, nach denen polnische Arbeitnehmer unter Umständen bis zu 7 Jahren nicht in Deutschland würden arbeiten dürfen. Schnell wurde in der Presse vor einer „Mitgliedschaft zweiter Klasse“ gewarnt, hatte Kanzler Schröder doch im Dezember 2000 eine (relativ rigide) Übergangszeit von sieben Jahren gefordert. In Polen wurden die Vorschläge der Kommission daher als „deutsches Diktat“ aufgefasst, welches die Wünsche Deutschlands und Österreichs widerspiegeln, nicht aber die der 13 anderen Mitgliedsländer. Es wurde dabei nicht zur Kenntnis genommen, dass die Vorschläge der EU-Kommission sich von denen Schröders unterscheiden: Nach zwei Jahren sollen die Mitgliedsstaaten die Fristen das erste Mal kürzen können, nach fünf Jahren laufen diese aus und können nur unter besonderen Umständen durch einzelne Mitgliedsstaaten um weitere zwei Jahre (auf dann insgesamt sieben) verlängert werden.

Die polnische Wahrnehmung

Dabei ist der symbolische Gehalt der Freizügigkeit auf dem europäischen Arbeitsmarkt wahrscheinlich wichtiger als der reale. Vielen Polen geht es nicht darum, in den nächsten Jahren ihr Heimatland zu verlassen, um ihr Glück in einem anderen Land zu versuchen. Auch wenn Umfragen heute suggerieren, jeder vierte junge Pole könne sich vorstellen, in der EU zu arbeiten: Ähnliches wurde vor der Aufhebung der Visapflicht im Reiseverkehr zwischen Polen und Deutschland Anfang der Neunziger Jahre durch die Demoskopie fest gestellt. Nichts davon trat ein!

Dagegen schwingt bei der enttäuschten öffentlichen polnischen Reaktion über „die Europäische Union“ und „die Deutschen“ auch ein tief verwurzelter nationaler Stolz mit. Dieser schlägt sich in diesem Fall in der (grundsätzlich natürlich berechtigten) Erwartung nieder, dass Polen als gleichwertiges Mitglied behandelt werde. Dass die polnische Forderung nach Übergangszeiten von bis zu 18 Jahren beim freien Grunderwerb die Bürger anderer Mitgliedstaaten (eben auch Deutsche) *nicht* gleich behandelt, wird dabei in Polen oft als

nebensächlich abgetan. Denn es heißt zum einen, die realen Preisunterschiede zwischen Deutschland und Polen lüden Spekulanten geradezu ein, und zum zweiten, die polnischen Ängste vor dem Landverkauf sein historisch berechtigt und nicht über Nacht auszuräumen, während beides für die deutschen Ängste vor der Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt nicht gelten könne.

Diese Verhandlungsstrategie ist das Ergebnis eines tieferliegenden psychologischen Grundmusters, welches die polnische Sicht Deutschlands und der Europäischen Union bestimmt. Diese Sicht geht von einer grundsätzlichen Asymmetrie aus, in der ein kleiner, armer, historisch benachteiligter Partner (Polen) mit einem großen, reichen, von der Geschichte bevorzugten Partner (Deutschland, EU) zu tun habe. Diese Annahme wiederum bringt zwei Konsequenzen mit sich: (1) Da es unmöglich sei, dass bei Kontakt zwischen dem schwachen und dem starken Partner *beide* Partner gewannen, müsse man auf der Hut sein, um vom starken Partner nicht über den Tisch gezogen zu werden. (2) Es sei damit auch abwegig, dass der starke Partner berechtigte Ängste haben könne. Die polnische Interpretation der deutschen Forderung nach langen Übergangsregeln bei der Freizügigkeit lautet daher: bestenfalls hoffnungslos übertrieben, schlimmstenfalls dazu da, Polen bei seinen ureigenen Interessen (z.B. der Begrenzung des freien Grunderwerbs) unter Druck zu setzen.

Die polnische Annahme der „grundsätzlichen Asymmetrie“ zwischen Polen und Deutschland wird die EU-Erweiterungsverhandlungen bis auf weiteres begleiten und erschweren. Gerade weil sie historisch tief verwurzelt ist, wird man ihr nicht schnell und einfach beikommen. Daher ist es besonders wichtig, dass deutsche Politiker sie zur Kenntnis nehmen und ihren polnischen Partnern nicht kurzerhand „Irrationalität“ vorwerfen. Allerdings wird man von Polen mit Recht Verständnis für demokratische Legitimationszwänge auf beiden Seiten, also auch in der EU, erwarten dürfen.

Festzuhalten bleibt, dass jede Einschränkung der vier Freiheiten des Binnenmarktes schädlich ist, ganz gleich, ob sie den Güter-, Personen, Kapital-, oder Dienstleistungsverkehr betrifft und ganz gleich, ob sie von Deutschland oder Polen angemeldet wird. Ohne vorübergehende Einschränkungen wird die Osterweiterung aber vermutlich nicht auskommen.

Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt

Die Stimmung in Deutschland bezüglich der Freizügigkeit – aufgeheizt durch einschlägige Zeitungsartikel und durch Warnungen von Politikern – scheint festgelegt: Eine vermeintlich übereilte EU-Osterweiterung sei eine Gefahr, der deutsche Arbeitsmarkt müsse geschützt werden. Es grassiert die Angst. Dass diese in der überwiegenden Zahl wissenschaftlicher Studien keine Begründung findet, ist dabei in der öffentlichen Wahrnehmung gleichgültig. Und so schrieb Daniel Brössler in der Süddeutschen Zeitung denn auch zutreffend, die Übergangsfristen seien wohl nicht dazu da, die deutschen Arbeitnehmer vor der EU-Osterweiterung zu schützen, sondern die EU-Osterweiterung vor den deutschen Arbeitnehmern.

Was bei dieser Lage der öffentlichen Meinung besonders Sorgen macht, ist die vollkommen fehlgeleitete Definition deutscher Interessen.

Deutsche Interessen

Es kann nur wiederholt betont werden, dass die Osterweiterung der EU ein Unterfangen ist, von dem kein EU-Mitgliedsland so sehr profitieren wird wie Deutschland: in seiner geopolitischen Lage, bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und illegaler Einwanderung, bei der Erschließung neuer Absatzmärkte und nicht zuletzt auch beim Umweltschutz. Dieser Nutzen der Osterweiterung wird aber in weiten Teilen der Bevölkerung nicht wahrgenommen, denn hier herrscht neben der Angst um den Arbeitsplatz die Sorge, dass die EU-Osterweiterung erstens Deutschland finanziell überfordern würde – nach den Erfahrungen mit der deutschen Einheit, zweitens die organisierte Kriminalität sich verstärken, nicht verringern werde und dass sie drittens ein Elitenprojekt sei, das (ähnlich wie der Euro) „hinter dem Rücken und gegen die Interessen der Gesamtbevölkerung“ durchgesetzt werde.

Diese Negativwahrnehmungen sind schädlich: Denn die Menschen in Deutschland werden die Chancen der EU-Osterweiterung nur nutzen, wenn sie sich nicht von Angst, sondern von Optimismus leiten lassen. Es ist daher eine vordringliche Aufgabe der politischen Parteien, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Kirchen, den Deutschen sowohl die historische

und kulturelle Bedeutung der EU-Osterweiterung zu verdeutlichen, wie auch ihren praktischen Nutzen.

Ob es – ganz ungeachtet dessen – gerechtfertigt ist, die deutsche Forderung nach einer siebenjährigen Übergangszeit auf dem Arbeitsmarkt mit dem Argument zu verteidigen, dies sei „im deutschen Interesse“, bedarf dabei gesonderter Betrachtung.

1. Wie zu erwarten, hat sich die frühzeitige deutsche Festlegung in der Frage der Freizügigkeit als ein politisches Eigentor herausgestellt. Der Wunsch Spaniens nach einer Festlegung der Strukturfonds für den EU-Haushalt von 2007 bis 2013 zum Beispiel wurde ausdrücklich mit der deutschen Forderung nach der Wahrung deutscher Sonderwünsche gerechtfertigt. Dies rechtfertigt die sachfremde spanische Haltung zwar nicht, zeigt aber, dass die deutsche Verhandlungsstrategie hochgradig ungeschickt ist und als eine offene Einladung an andere Mitgliedsstaaten fungiert, ihrerseits Partikularinteressen frühzeitig zu verteidigen. Dass Spanien nun eingelenkt und zum jetzigen Zeitpunkt auf Garantien für seine Regionalhilfen nach 2006 verzichtet hat, löst das Grundproblem nicht: Forderungen der EU-Partner Deutschlands können jederzeit wieder kommen. Es wäre nicht erstaunlich, wenn die Rechnung für zu erwartende spanische, italienische oder griechische Sonderwünsche an Deutschland hängen bliebe und sich der deutsche Beitrag zum EU-Haushalt damit erhöhte.

2. Durch das rapide Altern der deutschen Bevölkerung ergeben sich sowohl bei den Sozialversicherungen wie auch auf dem Arbeitsmarkt Lücken, die durch Deutsche allein nicht gedeckt werden können. Das IAB in Nürnberg geht von einem jährlichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials von 200.000 aus. Dies würde über die erste Hälfte des Jahrhunderts zu einer Verringerung der erwerbstätigen Bevölkerung von heute 41 Millionen auf dann 26-27 Millionen führen. Die Veränderung der Altersstruktur würde damit bedingen, dass fast jeder Person im erwerbstätigen Alter eine Person im Rentenalter gegenüberstehen würde: Eine ungeahnte Herausforderung für das deutsche Rentensystem.

3. Zuwanderung kann – nach Ansicht aller Experten – die langfristige demographische Entwicklung Deutschlands zwar nicht kompensieren. Denn selbst bei einer angenommenen Nettozuwanderung von jährlich 300.000 würden im Jahr 2050 100 Personen im Erwerbsalter immer noch 80 Personen im Rentenalter gegenüberstehen, was einer Verdoppelung der

heutigen Zahl entspräche. Gleichzeitig aber kann gezielte, gesteuerte Zuwanderung helfen, die wirtschaftlich schädlichen Folgen der Überalterung abzufedern.

4. Das Altern unserer Gesellschaft belastet neben dem Rentensystem auch den deutschen Arbeitsmarkt. Die *greencard*-Initiative der Bundesregierung hat dabei die Aufmerksamkeit auf einige tiefe strukturelle Probleme gelenkt.

- Problem 1: Die nach wie vor hohe Zahl von fast 4 Millionen Arbeitslosen, sinkt, wenn überhaupt, nur aus demographischen Gründen. Gleichzeitig hat die Zahl der offenen Stellen mit 1,45 Millionen einen absoluten Rekordstand erreicht. Eine Reserve an hochqualifizierten Arbeitskräften existiert fast nicht. Um den Bedarf an diesen zu stillen, kann nur die Ausbildung junger Menschen sowie die Zuwanderung helfen.
- Problem 2: Sogar im „normalen“ Facharbeiterbereich, traditionell eine deutsche Stärke, fehlen laut deutschen Unternehmern Arbeitskräfte. So gibt zum Beispiel der Verband der Elektrotechnik (VDE) an, dass bis 2003 jährlich zwischen 6.500 und 7.000 Elektroingenieure zusätzlich benötigt würden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit berichtet, dass über 12 % der Vakanzen am deutschen Arbeitsmarkt in klassischen produktionsorientierten Bereichen wie Mechaniker und Elektriker bestehen. Gerade in diesen Branchen wird Zuwanderung aus Mitteleuropa die einzige Chance sein, kurzfristig Wachstum zu sichern.
- Problem 3: Auch wenn bei einer Arbeitslosenzahl von fast 4 Millionen für den Bereich geringqualifizierter Tätigkeiten *theoretisch* kein zusätzlicher Bedarf an Arbeitskräften durch Zuwanderung besteht, ist es dennoch üblich, dass Saisonarbeiten wie im Weinbau oder in der Landwirtschaft von zugereisten Arbeitnehmern wahrgenommen werden, nicht von deutschen Arbeitslosen.

Fazit: Die Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind hausgemacht. Zum einen verhindert die Enge der Regulierungen im Bereich geringbezahlter Tätigkeiten die Wirkungen von Marktkräften. Zum zweiten hat das deutsche Bildungssystem zu spät auf die Anforderungen hochqualifizierter Tätigkeiten reagiert.

Beide Dinge haben mit der Osterweiterung der Europäischen Union nichts zu tun. Es ist daher auch unhaltbar, die Zuwanderung osteuropäischer Arbeitnehmer nach Deutschland

hauptsächlich als Problem zu definieren. Im Gegenteil: In verschiedenen Bereichen kann diese Zuwanderung sogar dazu beitragen, wirtschaftliche Probleme in Deutschland zu lösen. Sie wird durch die Verjüngung der Gesellschaft zu mehr Innovation, Flexibilität und Dynamik führen. Damit liegt sie im essentiellen deutschen Interesse. Dass der deutsche Arbeitsmarkt dringend reformbedürftig ist und dass die fast 4 Millionen Arbeitslosen weiter qualifiziert werden müssen, um in das Arbeitsleben zurückzukehren, steht dabei außer Frage.

5. Es ist unbedingt notwendig, die deutsche Diskussion um die Zuwanderung mit der Diskussion um die EU-Osterweiterung zu verknüpfen. Denn es wäre unredlich, die Bevölkerung auf der einen Seite in dem Glauben zu lassen, eine Zuwanderung aus Ostmitteleuropa stelle eine wie auch immer geartete „Gefahr“ für Deutschland dar, gleichzeitig aber eine breit angelegte Debatte über die mittel- bis langfristigen Vorteile der Zuwanderung zu beginnen, die sich auf die EU-Osterweiterung nicht bezieht. Wenn ausgewiesene Experten beklagen, die Zuwanderer in Deutschland hätten oft Defizite in den Bereichen „Sprachkompetenz, Qualität der beruflichen Ausbildung, Arbeitsmentalität und Integrationskompetenz“ (Peter Müller), dann sind diese Defizite sicher viel weniger bei den Einwanderern aus den zukünftigen EU-Mitgliedsstaaten zu finden. Die logische Folgerung muss damit heißen, die Zuwanderung der Menschen aus diesen Ländern zu fördern.

6. Gleichzeitig ist die Integrationsfähigkeit und wirtschaftliche Tragbarkeit von Zuwanderung nicht nur eine Frage des „Zuwanderungsprofils“, sondern auch eine Frage der Integrationsangebote in Deutschland. Ein Sonderproblem liegt hierbei im Bereich der Hochqualifizierten: Denn wie die gerade 111 *greencards* beweisen, die in den ersten 6 Monaten der Initiative der Bundesregierung an polnische Staatsbürger vergeben wurden, ist Deutschland für hochqualifizierte Polen kein attraktives Gastland. Die gesamte Debatte um die Freizügigkeit in der Europäischen Union muss daher von der Sorge um deutsche Arbeitsplätze weggelenkt werden, um die Chancen der Zuwanderung zu unterstreichen:

- a) Warum brauchen wir Zuwanderung und wo liegen ihre Chancen?
- b) Wo liegt der Zusammenhang zwischen diesen Chancen und der EU-Osterweiterung?
- c) Welche Möglichkeiten existieren, Deutschland beim Wettbewerb um die besten Köpfe wettbewerbsfähig zu machen?

EU-Osterweiterung und Zuwanderung

Lange Übergangszeiten bei der Freizügigkeit sind nicht so eindeutig „im deutschen Interesse“ wie allzu oft leichtfertig behauptet wird. Unter demographischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zumindest stellt sich die Lage vollkommen anders dar. Was genau also „im deutschen Interesse“ liegt, muss noch erörtert werden. Diesem Ziel dient die vorliegende Publikation, in der wir die fünf wichtigsten Studien zur Zuwanderung nach Deutschland im Zuge der EU-Osterweiterung kurz und übersichtlich zusammenfassen.

Die Grundlage unseres Vergleichs sind die Prognosen für Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn, das heißt, *ohne Rumänien und Bulgarien*. Diese Unterscheidung folgt auf der allgemeinen Annahme, dass für 2004 oder 2005 ein gemeinsamer Beitritt der meisten Kandidaten mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien zu erwarten ist. Die Migration aus diesen beiden Staaten ist jedoch in die Berechnungen der meisten hier zusammengefassten Studien einbezogen worden. Dies führt zu einer deutlichen Erhöhung der prognostizierten Zuwanderungszahlen.

Die Studien unterscheiden sich:

- in der Datengrundlage: Werden Schlüsse von der Migration aus anderen Ländern nach Deutschland auf Osteuropa übertragen oder geht man von Daten aus Osteuropa selbst aus?
- In der analytischen Methode: (1) quantitative ökonomische Berechnungen (ifo-Institut, DWI, IZA) stützen sich auf wirtschaftliche Migrationsfaktoren, (2) quantitative demographische Berechnungen (EU-Kommission) stützen sich auf Bevölkerungsstatistiken, (3) qualitative Prognosen (Iglycka) beziehen die Erfahrungen der letzten Jahre mit ein.

Als wichtigste Ergebnisse dieses Vergleiches fallen vor allem drei Dinge auf:

1. Alle Studien mit Ausnahme des Münchner ifo-Instituts kommen zu sehr ähnlichen Zahlen, nämlich auf etwa 160.000 Zuwanderer jährlich aus den zehn kandidierenden Beitrittsstaaten in den ersten 10 Jahren. Die für die EU-Kommission angefertigte Studie geht von einer deutlich geringeren Zahl (etwa 60.000) als jährlichem Mittelwert aus. Die

höheren Schätzwerte des ifo-Instituts beruhen vor allem auf der Konzentration der Analyse auf die Einkommensunterschiede zwischen den Beitrittsstaaten und der EU als Hauptursache für die Zuwanderung, ohne andere Faktoren, die auf eine geringere Zuwanderung weisen, zu berücksichtigen. Diese Zahl liegt deutlich unter derjenigen Zahl von zwischen 200.000-300.000 Zuwanderern, die von Spezialisten für die Abfederung der Überalterung der deutschen Gesellschaft für nötig befunden wird. Die Studien von IZA und DIW weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Zuwanderung im Rahmen der EU-Osterweiterung keine negativen Folgen für den deutschen Arbeitsmarkt mit sich bringen werde. Die ifo-Studie erwartet zwar vorübergehend negative Effekte, stellt aber fest, die Zuwanderung als ganze werde zu einer Quelle von Produktivitätszuwächsen und Wohlfahrtssteigerungen.

2. Ökonometrische Berechnungen, die sich vor allem auf die Einkommensunterschiede zwischen Deutschland und den EU-Beitrittskandidaten, aus der wirtschaftlichen Entwicklung und der Situation auf den Arbeitsmärkten stützen, sind wissenschaftlich sicher fundiert, sparen aber insoweit einen wichtigen Faktor der Wirklichkeit aus, als sie kulturelle Hemmnisse bei der Migration nicht berücksichtigen. Migrationsspezialisten betonen aber, dass kulturelle Faktoren (wie Sprache) eher als Hindernisse denn als Anreize funktionieren. Die durchschnittliche Zahl von 160.000 jährlichen Zuwanderern dürfte daher noch nach unten korrigiert werden.
3. Die in der Presse kursierenden Zahlen in Millionenhöhe werden durch die Beschränkung der Prognosen auf die Kandidaten einer ersten Beitrittsrunde deutlich verringert. Rumänien und Bulgarien, die beide sicher nicht zur ersten Beitrittsrunde gehören, machen in den Prognosen des ifo-Instituts, des DWI und des IZA, bis zu 30 Prozent der Zuwanderung aus.

Die Diskussion um die EU-Osterweiterung darf nicht mehr abseits der breiteren Debatte über die Zuwanderung nach Deutschland geführt werden. Die 2.5 Millionen Zuwanderer, die das DIW dabei bis 2030 erwartet sind dabei nur ein Bruchteil des demographisch bedingten Bevölkerungsrückgangs.

Investitionen in die deutsch-polnische Zukunft

Deutschland muss in seinen Beziehungen zu Polen in Zukunftspotenziale investieren. Dazu gehört, die Osterweiterung der Europäischen Union nicht als Gefahr, sondern als Chance für Deutschland zu sehen, auch mit Blick auf die Zuwanderung. Dies soll nicht bedeuten, dass einzelne Regionen oder Branchen in Deutschland im Rahmen der EU-Osterweiterung nicht mit Problemen zu kämpfen haben werden. Diese Probleme stehen aber in keinem Verhältnis zum gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Nutzen dieses großen Projektes. Das ist die Botschaft, die in die deutsche Bevölkerung getragen werden muss.

Wenn Deutschland und Polen unterschiedliche Positionen, oder, in einzelnen Sektoren, unterschiedliche Interessen haben, ist es die Aufgabe der politischen Elite, durch einen Ausgleich zu einer beiderseitig tragbaren Lösung zu kommen. Dies gilt auch für „Verteilungskonflikte“ im Rahmen der EU-Osterweiterung. In der Frage der Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt bedeutet dieses Grundprinzip, dass eine Lösung erarbeitet werden muss, die so flexibel wie möglich ist. Pauschale Übergangsfristen dürfen höchstens für zwei Jahre gelten. Darüber hinaus müssen die schon bestehenden Kontingente und Quoten durch weitere Ausnahmeregelungen ergänzt werden. Nur dadurch können die wirtschaftlichen Interessen beider Seiten mit den vorhandenen Ängsten in der deutschen Bevölkerung in Einklang gebracht werden.

2. Prognosen zur Zuwanderung

a. Ifo – Institut für Wirtschaftsforschung:

„EU-Erweiterung und Arbeitskräfteimmigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte“, München 2001.

Zusammenfassung:

Die in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut erstellte Studie unter der Leitung von Hans-Werner Sinn prognostiziert einen hohen Migrationsdruck nach Deutschland in Höhe von insgesamt 4-5 Millionen Menschen in den nächsten 15 Jahren. Es sei eine jährliche Zuwanderung von 160.000 bis 380.000 Migranten zu erwarten. Zur Steuerung dieser Zuwanderung empfiehlt das ifo-Institut Übergangsperioden von 5 bis 7 Jahren.

Analytischer Ansatz:

Zur Errechnung des Migrationspotentials nach der EU-Erweiterung werden *ökonomisch fundierte Simulationsrechnungen* für den Fall eines sofortigen EU-Beitritts 2002 bei gleichzeitiger Aufhebung aller Arbeitsbeschränkungen angestellt. Sie beziehen sich auf die fünf bevölkerungsreichsten Beitrittsländer, d.h. Polen, Rumänien, Tschechien, Slowakei und Ungarn. Als Vergleichsgrundlage stützt sich die Studie auf Daten zu den Migrationsbewegungen aus der Türkei sowie nach der EU-Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal und simuliert Wanderungsszenarien für den Fall sofortiger, uneingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit. Alle Berechnungen werden auf der Basis von Einkommensdifferenzialen durchgeführt, die auf Kaufkraftparitäten beruhen.

Zugrunde gelegt werden verschiedene Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrittsstaaten, bei denen sich der Einkommensabstand zu Deutschland im Zeitablauf entweder sukzessive verringert („relatives Einkommenswachstum von 2%“) oder konstant bleibt („relatives Einkommenswachstum von 0%“). Die Projektionen wurden unter der Annahme gewonnen, dass für den Einkommensvergleich der Migranten die Kaufkraftparität relevant ist und nicht die Einkommensunterschiede in Abhängigkeit vom Wechselkurs. Dies ist allerdings nur unter der Voraussetzung möglich, dass neben den Arbeitsmigranten auch deren Familien auswandern. Vor allem für die angrenzende Tschechische Republik und Polen

wird erwartet, dass zusätzlich auch eine Pendlermigration in Höhe von 250.000 Personen stattfindet.

Ergebnisse:

Die geschätzte Nettozuwanderung beläuft sich nach den Schätzungen des ifo-Instituts in den ersten 15 Jahren nach dem EU-Beitritt auf rund **3,2 bis 4 Millionen** Personen aus den betrachteten Staaten. Bei Annahme eines relativen Wirtschaftswachstums von 2% des BIP in den mittel- und osteuropäischen Ländern prognostiziert das zuvor beschriebene Modell nach 15 Jahren eine Migrationsrate von 3,8% der dortigen Bevölkerung. Wenn der Einkommensabstand zwischen Deutschland und den Entsendeländern konstant bleibt, ist eine durchschnittliche Migrationsrate von 4,8% der Heimatbevölkerung zu erwarten. Wenn für die kleineren Staaten dieselben Zuwanderungsquoten gelten, ergäbe das eine Nettozuwanderung von etwa 4 bis 5 Millionen Personen insgesamt.

Für die voraussichtlichen Kandidaten der ersten Beitrittsrunde (Polen, Tschechien, Ungarn und die Slowakei – Estland und Slowenien sind als kleine Länder hierbei zu vernachlässigen) sei durch diese Rechnung eine Nettozuwanderung von 2,1 bis 2,7 Millionen Personen in den 15 Jahren nach dem EU-Beitritt zu erwarten (Polen 1,58 bis 1,97 Mio., Slowakei 147.000 bis 191.000, Tschechien 159.000 bis 220.000, Ungarn 236.000 bis 306.000). Diese deutliche Minderung ist durch den Wegfall des bevölkerungsreichen und relativ rückständigen Rumäniens, zu erklären, das nicht zur ersten Runde der Beitrittskandidaten gehören wird, für das aber eine Nettozuwanderung von 1,10 bis 1,37 Millionen errechnet wird.

Über die *zeitliche Streckung* dieser Zuwanderung lassen sich nach Ansicht der Studie weniger genaue Angaben machen, doch ist in den ersten Jahren mindestens mit jeweils etwa 200.000 bis 250.000 (ohne Rumänien 120.000 bis 150.000) Zuwandernden aus den betrachteten fünf Ländern, bzw. mindestens 250.000 bis 300.000 aus allen zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern zu rechnen. Die Projektionen implizieren, dass in den ersten fünf Jahren nach EU-Beitritt und Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit weitgehend unabhängig von der Einkommensentwicklung pro Jahr mit 200.000 bis 250.000 Zuwanderern aus den fünf Staaten zu rechnen ist. Danach sinkt die Zuwanderung langsam. Wenn sich die Zuwanderung jedoch auf die ersten Jahre nach dem Beitritt konzentriert, so rechnet das ifo-Institut in dieser Zeit mit deutlich höheren Jahreszahlen.

Unklarheiten:

In verschiedenen Unwägbarkeiten sieht das ifo-Institut Gründe für eine mögliche höhere Zuwanderung. So sei man nicht imstande zu sagen, ob die Gruppe der Saisonarbeiter, die 1992-1996 jährlich etwa 200.000 Personen ausmache, in diesen Rechnungen schon integriert sei oder ob sie einen eigenen Faktor darstelle. Die durch den Vergleich mit Südeuropa gewonnene Datengrundlage sei darüber hinaus nicht vollständig auf die ostmitteleuropäischen Staaten übertragbar. Aufgestauter Migrationsdruck durch die restriktive Migrationspolitik der Neunziger Jahre, geographische Nähe sowie das größere Wohlstandsgefälle zu Deutschland seien Unwägbarkeiten, die darauf hindeuten, dass die Prognosen nur als Untergrenze einer zukünftigen Zuwanderung zu verstehen sei.

Im Unterschied zu anderen Prognosen unterscheidet die ifo-Studie nicht zwischen den Staaten einer ersten Beitrittsrunde und denjenigen Staaten, die zwar auch kandidieren, jedoch nur geringe Chance auf eine baldige Mitgliedschaft besitzen (Rumänien, Bulgarien).

In einem abschließenden Vergleich präsentieren die Autoren der ifo-Studie ihre Ergebnisse als durchschnittlich. Während das DIW von deutlich weniger Zuwanderern ausgehe, stelle die 1999 veröffentlichte Studie des IZA mit bis zu 6 Millionen Zuwanderern das andere Extrem dar. Aufgrund einer missverständlichen Darstellung sowie fehlerhafter Zitate geht ohne Kenntnis der IZA-Studie allerdings nicht genau hervor, was die genauen Ergebnisse der IZA-Studie sind und was das ifo-Institut aus ihnen errechnet hat.¹

¹ So steht in der ifo-Studie S.23: „In einem Gutachten für das britische Department for Education and Employment haben Bauer/Zimmermann (1999) ebenfalls Abschätzungen der osteuropäischen Migrationspotentiale vorgenommen. Unter der Annahme freier Mobilität prognostizieren sie, dass „langfristig“ 6,1% der polnischen, 27,7% der rumänischen, 1% der slowakischen, 0,3% der tschechischen und 2,2% der ungarischen Bevölkerung nach Westeuropa auswandern werden. Das entspricht – mit der jeweiligen Bevölkerung gewichtet – einem Durchschnitt von über 10% der Bevölkerung dieser Länder. Aufgrund der Erfahrungen in den vergangenen Jahren ist damit zu rechnen, dass zwei Drittel dieser Migranten nach Deutschland auswandern werden (vgl. Ochel 2000; DIW et al. 2000: 126). Die von Bauer/ Zimmermann (1999) prognostizierten Werte implizieren damit, dass langfristig zwischen 6 und 7% der Bevölkerung dieser Länder nach Deutschland auswandern werden. Das entspricht einem Bestand an Migranten zwischen 5 und 6 Millionen Personen.“

Folgerungen:

Die Zuwanderungsprognose ist nur ein einleitendes Kapitel der Studie. Ausgehend von den prognostizierten Zahlen wird versucht, mögliche Folgen eines EU-Beitritts bei gleichzeitiger Arbeitnehmerfreizügigkeit für den deutschen Arbeitsmarkt und das deutsche Sozialsystem abzuschätzen. Vor allem die weniger qualifizierten Arbeitnehmern aus den Beitrittsländern würden das größte Migrationspotenzial bilden, was vor allem in Arbeitsmarktbereichen für weniger qualifizierte Arbeitnehmer in Deutschland für erhöhten Lohndruck sorgen werde. Neben der Belastung für das deutsche Sozialsystem sieht das ifo-Institut nur *vorübergehende negative Effekte für Deutschland*. Langfristig werde durch das ostmitteleuropäische Arbeitskräftepotential der deutsche Arbeitsmarkt und das deutsche Sozialsystem gestärkt und abgesichert. Die Zuwanderung von Osteuropäern nach Westeuropa stelle eine wesentliche Quelle für Wohlfahrtssteigerungen und Produktivitätszuwächse in Europa dar. Zur Abmilderung der kurz- und mittelfristig prognostizierten Probleme nach der EU-Erweiterung empfiehlt das ifo-Institut dagegen eine *Übergangsperiode von fünf bis sieben Jahren*.

b. IZA - Institut zur Zukunft der Arbeit:

Bauer, Thomas/ Zimmermann, Klaus F.: „Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe.” *A Study for the Department for Education and Employment, Köln 1999.*²

Nach Veröffentlichung der Ifo-Studie kam es zu heftigen Reaktion von seiten des IZA, welches gegen die Wiedergabe der IZA-Studie durch die *Welt am Sonntag* und das Ifo-Institut protestierte.³ Die Autoren der IZA-Studie, darunter auch IZA- Direktor Klaus Zimmermann, betonten, dass sie in ihren Prognosen zu völlig anderen Ergebnissen gekommen sein. Die vom Ifo-Institut präsentierte Zahl von fünf bis sechs Millionen Auswanderern stamme nicht aus der IZA-Studie, sondern sei das Ergebnis einer durch das Ifo vorgenommenen Hochrechnung.

Zusammenfassung:

Im Gegensatz zu den von der *Welt am Sonntag* und dem ifo-Institut angegebenen Zahlen kommt die Studie des IZA auf insgesamt bis zu 2 Millionen Zuwanderern nach Deutschland, durchschnittlich etwa 160.000 jährlich. Zur Steuerung der Zuwanderung hält das IZA daher eine anfängliche Quotenregelung für ausreichend.

Analytischer Ansatz:

In der 1999 für das Britische *Departement for Education and Employment* vorgenommenen Studie werden verschiedene Datensätze eingearbeitet:

- Daten zur Ost-West-Migration nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1990,
- Umfragen in den potentiellen Beitrittsstaaten,
- qualitative Einschätzungen zur demographischen und wirtschaftlichen Situation in den Beitrittsstaaten, welche Aufschlüsse über den Migrationsdruck geben sollen,
- ökonometrische Berechnungen und Simulationen, ausgehend von früheren EU-Beitritten.

² Vgl. http://www.iza.org/publications/IZA_3.pdf

³ Siehe Presseerklärung des IZA vom 23.04.2001 sowie *Handelsblatt* vom 24.04.2001.

Die in der ifo-Studie und der *Welt am Sonntag* zitierten Quoten von 6,11% der Polen und 27,73% der Rumänen, die langfristig zu zwei Dritteln nach Deutschland auswandern werden, stammen aus dem Teilbereich der ökonometrischen Berechnungen. Diese gehen von den Quoten der EU-Beitritte Spaniens, Portugals und Griechenlands und den Einkommensunterschieden zwischen Deutschland und den Beitrittsländern aus. Da aber auch andere, qualitative Faktoren in der Studie berücksichtigt werden, kommt das IZA in ihrer Prognose insgesamt auf deutlich niedrigere Zahlen.

Ergebnisse:

Im Unterschied zum ifo-Institut, das die Nettozuwanderung berechnet, ermittelt das IZA die Zahlen der **Bruttozuwanderung** (Gesamtzahl aller Einreisen), d.h. ohne die zu erwartende Rückwanderung in die Heimatländer in die Rechnung einzubeziehen. Diese Personen – Arbeitssuchende und Familienangehörige – werden für die gesamte EU auf 2-3% der Bevölkerung der Herkunftsländer beziffert. Da die Bevölkerung der potentiellen Beitrittsländer etwa 100 Millionen Menschen umfasst, belaufe sich die Brutto-Zuwanderung demnach auf ca. 2-3 Millionen Menschen innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren.

Etwa zwei Drittel dieser Migranten – also ca. **1,3-2,0 Millionen** Menschen – würden voraussichtlich **nach Deutschland** einreisen, da schon bestehende Netzwerke von Landsleuten (in Deutschland v.a. von Polen) Einfluss auf die Wahl des Ziellandes haben. Jährlich müssten die 15 alten EU-Mitglieder etwa 200.000 Personen erwarten, d.h. 0,05% der EU-Bevölkerung. Auf Deutschland entfielen jährlich etwa 160.000 Migranten. Da im letzten Jahrzehnt die jährliche Migration nach Deutschland etwa 1% der Bevölkerung, also etwa 800.000 Personen, betrug, erscheine die zu erwartende Migration aus Ostmitteleuropa als gering. Darüber hinaus erwartet die IZA eine deutlich spürbare Rückwandererquote, gerade auch von Fachkräften, welche die prognostizierten Zahlen noch reduzieren würden.

Folgerungen:

Die Effekte der Einwanderung auf den Arbeitsmarkt werden in der IZA-Studie als **problemlos** bezeichnet. Ausgehend von anderen Studien wird ein Einkommensverlust von höchstens 0,81% und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit von höchstens 0,54% für das erste Jahr nach der EU-Erweiterung um alle zehn Beitrittskandidaten prognostiziert. Während der Zustrom von

einfachen Arbeitskräften nur wenig Probleme mit sich bringe, werde ein Zustrom von Fachkräften dagegen ein *deutliches Wirtschaftswachstum* in der EU auslösen. Die genaue Zusammensetzung der Migranten und deren Beschäftigung könne aber nicht berechnet werden. Zur Steuerung der Zuwanderung im Sinne der EU zieht das IZA eine zeitweilige, selektive Immigrationsregelung in Erwägung, welche Fachkräfte bevorzugt und Belastungen für den EU-Arbeitsmarkt steuerbar machen würde.

c. DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Brücker, Herbert/ Trübswetter, Parvati/ Weise, Christian: „EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten“, DIW-Wochenbericht 21/2000, Berlin 2000.

Zusammenfassung:

Anhand einer erweiterten ökonometrischen Analyse kommt die Studie des DIW zu dem Ergebnis, dass eine Nettozuwanderung nach Deutschland in Höhe von 2,0 Millionen Menschen bis 2030 zu erwarten sei. Anfangs werde die Zahl der Zuwanderer bis zu 220.000 Personen jährlich betragen um bis zum Ende des Jahrzehnts auf 95.000 Personen jährlich zu fallen. Das DIW erwartet daher keine negativen Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt und hält eine Übergangsperiode für unzweckmäßig. Quotenregelungen dagegen könnten die Zuwanderung in stärkerem Maße steuerbar und kontrollierbar machen.

Analytischer Ansatz:

Auch der im Sommer 2000 vom DIW veröffentlichte Bericht über die Folgen der EU-Osterweiterung beruht auf ökonometrischen Modellen. Grundlage der Prognose ist eine *ökonometrische Analyse* der Zuwanderung nach Deutschland aus achtzehn Herkunftsländern von 1967 bis 1998. Aus diesem Datensatz wurde ein Fehlerkorrekturmodell erstellt, welches das langfristige Migrationspotenzial ermitteln soll. Die wichtigsten Variablen der Rechnung sind die Unterschiede im Einkommen und in der Beschäftigung zwischen Ziel- und Herkunftsländern sowie die Geschwindigkeit der Anpassung des Migrationsbestandes an sein langfristiges Gleichgewicht. Das Schätzmodell beruht – im Unterschied zur ifo-Studie –

darüber hinaus auf der Annahme, dass die individuelle Neigung zur Migration ungleich über die Bevölkerung verteilt ist. Daraus ergibt sich ein spezifischer Anteil an der Bevölkerung, der zu wandern bereit ist. Wenn dieser Anteil erreicht ist, fällt die Nettomigration auf null.

Bei der Analyse früherer Wanderungsbewegungen zeigte sich nach Ansicht des DIW, dass auch bei hohen Einkommensunterschieden sich der Bestand an ausländischen Arbeitskräften und Einwohnern in den Zielländern nur langsam an ein langfristige Niveau anpasst. Beschränkte Absorptionsmöglichkeiten in den Zielländern und erhebliche Fixkosten, die mit der Emigration verbunden sind, werden als Gründe für diese Verzögerung genannt. Daher wurde in der Studie versucht, die Bildung von Erwartungen über die künftigen Einkommen und Beschäftigungschancen in den Ziel- und Herkunftsländern in dem Berechnungsmodell zu berücksichtigen. Den Schätzergebnissen ist zu entnehmen, dass das Niveau und die Veränderung der Einkommensunterschiede sowie der Beschäftigungsquote den stärksten Einfluss auf die Zuwanderung nach Deutschland haben.

Für die Studie wurden mehrere Szenarien entwickelt. Das *Basisszenario* stützt sich auf die folgende Annahmen:

- das BIP pro Kopf in Deutschland und der EU wächst real mit einer durchschnittlichen Rate von 2% p.a.,
- das BIP pro Kopf in den Beitrittsländer wächst dagegen um 4% p.a. und die Einkommensunterschiede zu Deutschland und der EU würden sich daher in rund 35 Jahren halbieren,
- die Beschäftigungsquoten bleiben in Deutschland und den Beitrittsländer konstant.

Ergebnisse:

Im Vergleich zur Prognose des ifo-Instituts, das eine ähnliche ökonometrische Analyse durchführte, fällt die erwartete Anzahl von Migranten aus Ostmitteleuropa in der DIW-Studie deutlich geringer aus. Im Fall der Einführung der Freizügigkeit für alle zehn Beitrittskandidaten im Jahre 2002 nehme die Zahl der jährlichen Zuwanderer im ersten Jahr um knapp 220.000 Personen zu, um am Ende des Jahrzehnts auf 95.000 zu fallen. Insgesamt wachse die ausländische Bevölkerung aus den zehn Beitrittsstaaten von heute 554.000 Personen auf 1,9 Millionen zum Ende des Jahrzehnts und bis 2030 auf 2,5 Millionen Personen an. Dies ergäbe eine *Nettozunahme um knapp 2 Millionen* Personen bis 2030.

Durchschnittlich lebten damit im Jahr 2030 2,5% der Heimatbevölkerung der zehn ostmitteleuropäischen Beitrittsstaaten in Deutschland.

Die Prognosen für die Beitrittsstaaten *ohne Rumänien und Bulgarien* ergaben eine geschätzte Zuwanderung von 130.000 Personen im Jahre 2002, welche auf 65.000 im Jahre 2010 zurückginge und im Jahre 2030 beendet sei. Insgesamt wird für das Jahr 2030 die Zahl der in Deutschland lebenden Polen auf 905.000 Personen, der Tschechen auf 120.000 und der Ungarn auf 189.000 Personen, die Zahl der Rumänen und Bulgaren auf 714.000, bzw. 235.000 Personen beziffert.

Zwei weitere Szenarien, zur Abschätzung der möglichen Abweichungen bei *unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen*, ergaben quantitative Unterschiede von etwa 20%. Das untere Szenario, das von einem relativen Wirtschaftswachstum der Beitrittsländer von 3% p.a. im Vergleich zum Wirtschaftswachstum der EU, einer Arbeitslosenquote von 10% in Deutschland und 5% in den Herkunftsländern ausgeht, errechnet einen Bevölkerungsanteil in Deutschland von insgesamt 1,9 Millionen. Das obere Szenario, das von einer Konvergenzrate von 1% p.a., einer Arbeitslosenquote in Deutschland von 5% und in den Herkunftsländern von 15% ausgeht, ermittelt dagegen die Zahl von knapp 3,0 Millionen Personen. Insgesamt ergibt sich unter Berücksichtigung der bereits heute in Deutschland lebenden ostmitteleuropäischen Bevölkerung eine Nettozuwanderung bis 2030 von 1,4 bis 2,5 Millionen Personen. Bei allen errechneten Zahlen handelt es sich natürlich um Mittelwerte, die tatsächlichen Migrationszahlen würden nach Ansicht des DIW erheblich mit dem Konjunkturzyklus schwanken.

Folgerungen:

Von der Einwanderung von Arbeitskräften erwartet das DIW einen *Nutzen für die deutsche Wirtschaft und das Sozialsystem*, u.a. weil anfangs überdurchschnittlich viele Immigranten (35-40%) sozialversicherungspflichtig beschäftigt würden. Erst später werde sich diese Quote auf den Durchschnitt der Bundesrepublik (33%) einpendeln. Dieser prognostizierte Nutzen für die Volkswirtschaft wird sich nach Ansicht des DIW nicht gleichmäßig verteilen: Kapitaleigner und qualifizierte Erwerbspersonen würden von der Zuwanderung profitieren, Arbeitnehmer mit einem niedrigen Ausbildungsniveau würden dagegen mit den Einwanderern konkurrieren. Das DIW schätzt diese negativen Effekte allerdings als gering

ein, da durch die prognostizierte Größenordnung der Zuwanderung die Beschäftigungsrisiken der weniger qualifizierten Arbeitnehmer sich nur marginal erhöhen werden.

Auf diesem Hintergrund sieht das DIW ein Hinausschieben der Freizügigkeit für unnötig, da das Wanderungspotential für den hier betrachteten Gesamtzeitraum von 10 Jahren nur um wenige tausend Personen reduziert würde. *Quotenregelungen* könnten nach Ansicht des DIW dazu beitragen die Einwanderung zu verstetigen und die Integration der Einwanderer in die Arbeitsmärkte erleichtern. Damit könnte einem sprunghaften Anstieg der Migration nach Einführung der Freizügigkeit vorgebeugt werden – der zwar nicht in der Projektion erwartet wird, aber die Möglichkeit eines Irrtums der Prognosen berücksichtige. Würde dagegen die Freizügigkeit den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas über einen längeren Zeitraum vorenthalten, könne das zu einer Zwei-Klassen-Gesellschaft in der EU führen, die dem zentralen Grundsatz der Integration in der EU zuwiderlaufe.

d. Europäische Kommission („Information Note“, 06.03.2001)

Fertig, Michael/ Schmidt, Christoph M.: „Aggregate-Level Migration Studies As a Tool for Forecasting Future Migration Streams“

Zusammenfassung:

Durch eine Analyse der in Deutschland und in Polen, Estland, Tschechien und Ungarn vorherrschenden demographischen Entwicklungen wird eine Prognose für die zukünftige Migration aus diesen Ländern nach Deutschland entworfen. Als Obergrenze errechnen die Autoren eine jährliche Zuwanderung von 57.000 Personen und insgesamt von 1,2 Millionen Menschen bis 2017.

Analytischer Ansatz:

Einen *demographischen Ansatz* wählt die im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Studie zur Prognose zukünftiger Migrationsströme. Die Autoren, Michael Fertig und Christoph M. Schmidt von der Universität Heidelberg, bezweifeln, dass *ad hoc* Festlegungen von ökonomischen Variablen und individuellen Migrationsverhalten einer Gesellschaft sichere Berechnungsgrundlage für exakte Prognosen bilden. Fertig und Schmidt stehen der in anderen Studien konstatierten Dominanz der ökonomischen Faktoren bei der Entscheidung zur Migration skeptisch gegenüber. Es gebe zu wenige Daten um präzise Schlüsse aus den Wechselbeziehungen zwischen demographischen und wirtschaftlichen Faktoren in Hinblick auf Migrationsströme zu ziehen. Gerade für die Einwanderung aus den Beitrittsstaaten Ostmitteleuropas existierten keine Erfahrungen aus der Nachkriegszeit, die als Vergleichsgrundlage hinzugezogen werden könnten.

Aus diesen Gründen basiert die vorgenommene Prognose über die Zuwanderungsströme auf demographischen Entwicklungen, die im Gegensatz zu wirtschaftlichen Faktoren relativ präzise prognostizierbar sind. Die bestehenden Datensätze zur Migration nach Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg werden in Zusammenhang mit den *demographischen Faktoren der Herkunfts- und Zielländer* gesetzt. Aus diesen Berechnungen wird eine Netto-Immigrationsrate ermittelt, zum Einen für die gesamte Bevölkerung, zum Anderen für die so genannte „core age group“, d.h. der demographischen Gruppe der bis 40-Jährigen, die für eine Migration in Frage kommt.

Diese Wirkungszusammenhänge bilden die Grundlage für die Prognose der Migration aus den Staaten der ersten Beitrittsrunde (Polen, Estland, Tschechien, Ungarn) nach Deutschland. Bei einem Vergleich der demographischen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland und den vier Beitrittskandidaten wird deutlich, dass die Bevölkerung der Beitrittsstaaten deutlich jünger als die Deutschlands ist. Polen (30% der Bevölkerung sind unter 20 Jahre alt) liegt dabei deutlich an der Spitze, gefolgt von Estland, der Tschechischen Republik und Ungarn. Allerdings beträgt der Abstand zu Deutschland (20% d. Bev.) im Extremfall nicht mehr als 10% des Bevölkerungsanteils. Die allgemeine demographische Entwicklung für die vier Beitrittskandidaten – ähnlich dem allgemeinen Trend in der westlichen Welt – weist auf eine wachsende *Alterung der Gesellschaft* hin. Nach Ansicht der Autoren wird diese Entwicklung zu einer deutlichen Verringerung der Migrationsbereitschaft führen.

Basierend auf diesen Überlegungen wurden *drei Migrationsprognosen* errechnet:

1. in Abhängigkeit von der Gesamtbevölkerung der Heimatländer, bei einer Emigrationsquote von 3%,
2. in Abhängigkeit vom Anteil der „core age group“ (< 40 Jahre), die zu 4% emigrieren würde,
3. in Abhängigkeit von der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung der vier Beitrittskandidaten.

Ergebnisse:

Die aufgrund der oben genannten Prinzipien durchgeführten drei Prognosen für die Jahre 1998-2017 ergeben deutliche geringere Zahlen als die ökonometrisch orientierten Schätzungen. Wiesen die vier Beitrittsländer die errechnete (und relativ hohe) durchschnittliche Netto-Immigrationsrate der Nachkriegszeit auf, wäre der Migrationsfluss nach Deutschland zu vernachlässigen: Er würde sich auf jährlich bei 14.000 bis 18.000 bewegen und bis 2017 insgesamt 293.000 bis 360.000 Personen betragen.

In einem zweiten Szenario, in dem die Obergrenze der Zuwanderung – u.a. bei hohem Migrationsdruck – errechnet werden soll, ergaben die Prognosen die Zahl von insgesamt 970.000 bis 1.250.000 Personen, jährlich zwischen 48.000 und 63.000.

Die in der dritten Prognose abhängig von der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung von Estland, Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn gewonnenen Zahlen bewegen

sich im Rahmen der so ermittelten Zahlen: Analog zur durchschnittlichen Netto-Immigrationsrate der Nachkriegszeit würden jährlich 15.000 Personen nach Deutschland emigrieren, insgesamt 302.000 bis 2017. Als **Obergrenze** wurde die Zahl von 57.000 Personen jährlich und **1.147.000 Personen insgesamt** ermittelt.

Vergleicht man nun diese Obergrenze mit den Prognosen der anderen Studien für diese vier Beitrittskandidaten, so wird deutlich, dass mit Ausnahme der ifo-Studie (1,95-2,5 Mio. insgesamt) sich Fertig und Schmidt mit ihren errechneten Obergrenzen im Rahmen der vom IZA (etwa 0,8-1,2 Mio.) oder dem DIW (1,253 Mio.) errechneten Prognosen bewegen.

e. ISP – Institut für öffentliche Angelegenheiten, Warschau

Iglicka, Krystyna: „Hauptaspekte der internationalen Migration von Polen anhand von polnischen und ausländischen Studien“, Warschau 2001.

Zusammenfassung:

Krystyna Iglicka vom Warschauer Institut für öffentliche Angelegenheiten (ISP) analysiert die Migrationen des letzten Jahrzehnts von und nach Polen und kommt zu dem Ergebnis, dass keine massive Emigration aus Polen im Zuge des EU-Beitritts zu erwarten sei. Die Entwicklungen des letzten Jahrzehnt deuteten vielmehr darauf hin, dass Polen selbst zu einem Einwanderungsland werde.

Analytischer Ansatz:

Im Zentrum der Studie liegt die Entwicklung der Migration von und nach Polen der letzten 50 Jahre, insbesondere seit 1990. Daraus versucht die Autorin Tendenzen für polnische Migrationsströme nach dem EU-Beitritt zu ermitteln. Ihre Datengrundlage ist weit gefächert, in ihrer Analyse stützt sie sich sowohl auf offizielle Migrationsstatistiken als auch auf Schätzung zur illegalen Arbeitsmigration ins Ausland.

Emigration in den Neunziger Jahren:

Seit 1960 liegt die Zahl der jährlichen Emigranten aus Polen zwischen 20.000 und 30.000 Personen, während bis 1990 nicht mehr als 5.000 Menschen jährlich nach Polen kamen. Dies änderte sich im letzten Jahrzehnt: Während die Zahl der Emigranten von 26.000 im Jahre 1995 auf 21.000 1999 leicht zurückging, ist ein deutlicher Anstieg der Immigration zu verzeichnen. Nach demographischen Prognosen wird Polen ab 2006 zu einem *Netto-Immigrationsland*. Dieser Trend ist auch in den anderen ostmitteleuropäischen Staaten zu verzeichnen. Im Vergleich zu den achtziger Jahre dominiert unter den Emigranten nicht mehr die Altersgruppe der 35-44jährigen, sondern die Gruppe der Jüngeren, 20-35jährigen. Der Anteil der Emigranten mit höherer Schulbildung nahm gegenüber der dominierenden Gruppe der geringer Qualifizierten weiter ab, während gleichzeitig weiterhin der Großteil der Emigranten nicht vom Lande sondern aus der Stadt kam.

Die Systemtransformation ab 1990 änderte auch die *Form der Arbeitsmigration* in den Westen. Die meisten Migranten bevorzugten nun kurzzeitige Aufenthalte (3 -12 Monate) im Ausland, während man vorher oft länger als ein Jahr im Ausland blieb. Dieser Wandel ist nach Ansicht der Autorin auf eine neue Bedeutung der Arbeitsmigration zurückzuführen: Vor 1989 emigrierten viele Polen, um im Ausland Geld für Investitionen zuhause zu verdienen (z.B. Kanalisation, Kauf eines Autos, einer Wohnung u. Ä.). Heute dagegen arbeiten viele Polen im Ausland, um den Rest der Familie in Polen zu ernähren. Von dem verdienten Geld werden nun Steuern, Gebühren und Kleidung bezahlt. Die meisten dieser Migranten kommen aus überdurchschnittlich großen (4-5 Mitglieder) ländlichen Familien. Nach Schätzungen aus dem Jahre 1997 beträgt ihre Anzahl etwa 133.000, wovon 38%, d.h. etwa 49.000 legal und illegal in Deutschland arbeiten.

Nach Ansicht Iglückas ist die sinkende Zahl von Emigranten auf die sich erweiternden *Entfaltungsmöglichkeiten in Polen* nach 1990 und die sinkende Kaufkraft westeuropäischer Währungen in Polen zurückzuführen. Nach wie vor gingen zwei Drittel aller Emigranten (1999: 15.346) in die Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig wurde aber auch Polen von Westeuropäern und Nordamerikanern als attraktiver Arbeitsplatz entdeckt: 1999 erhielten insgesamt 12.000 Personen aus dem Westen eine Arbeitserlaubnis in Polen. Nicht in den Statistiken verzeichnet sind dagegen die so genannten Rückwanderer, Emigranten aus Polen, die nach 1990 in ihr Heimatland zurückkehrten.

Dieser Trend ist auch bei der nicht offiziell registrierten Emigration auszumachen. Als Indikator dieser Entwicklung sieht die Autorin die Zahl der gemischten Ehen, insbesondere die Eheschließung von Polen (v.a. von Polinnen) mit westeuropäischen Staatsbürgern. So sank die Zahl der Eheschließungen mit Deutschen, anderen Westeuropäern und Amerikanern, während gleichzeitig ein Anstieg der Eheschließungen mit Bürgern aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion zu registrieren ist.

Prognosen:

Ausgehend von den Trends der neunziger Jahre entwirft die Autorin eine qualitative Prognose der polnischen Migration nach dem EU-Beitritt. Sie geht dabei nicht von einem bedeutenden Einfluss gering qualifizierter Arbeitskräfte aus Osteuropa auf den westeuropäischen Arbeitsmarkt aus. Die ausländischen Arbeitskräfte, die bereit seien „sozial negativ besetzte“ Tätigkeiten zu verrichten, trügen nicht zu einer Verringerung des Minimallohns bei. Vielmehr sei zu erwarten, dass es nach dem EU-Beitritt und einer Annäherung des Lebensniveaus in Polen an das der westlichen Länder zu einer verstärkten **Rückwanderung** von Emigranten kommen werde. Da viele von diesen heute illegal im Ausland arbeiteten, sei es allerdings nicht möglich, genauere Zahlen zu nennen.

Auch bei polnischen Fachkräften scheint der Migrationsdruck nur bedingt zu wirken. Als Beleg für diese These verweist die Autorin auf die geringe Resonanz der deutschen „green card“ für polnische Informatiker. Andere Indizien wie das sinkende Interesse an der Zugehörigkeit zur deutschen Minderheit oder die demographische Entwicklung Polens hin zu einer alternden Gesellschaft in den nächsten 15-20 Jahren wiesen auf einen **sinkenden Migrationsdruck** in Polen hin.

Ausgehend von den vorgestellten aktuellen Entwicklungen sieht Iglicka keinen Grund, von einer großen Migrationswelle nach dem EU-Beitritt Polens auszugehen. Es werde zu **keinem Exodus in den Westen** kommen und dadurch auch zu keiner Gefährdung des dortigen Arbeitsmarktes. Insgesamt würden in Polen die Kosten einer Emigration (Verlust der gesellschaftlichen Bindungen, Gefahr des sozialen Abstiegs im Ausland) höher bewertet als zu erwartenden materiellen und qualitativen Gewinne.

3. Pressestimmen:

a) *Welt am Sonntag*, 22.04.2001,

„Europa droht eine Völkerwanderung.. Wirtschaftsinstitute legen Studien über Auswirkungen des EU-Beitritts osteuropäischer Länder vor – Experte warnt vor übertriebenen Ängsten

Von Jochen Kummer

Berlin – Vier bis sechs Millionen Arbeit suchende Zuwanderer werden durch die Ost-Erweiterung der EU nach Deutschland kommen. Diesen Zustrom haben die beiden deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute ifo (München) und IZA (Bonn) in Studien errechnet, die WELT am SONNTAG vorliegen. Zur Zeit leben 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland . Das brisante Problem „Migration in Europa“ wird in der kommenden Woche in Berlin Thema einer Tagung der Arbeitsgemeinschaft der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute (ARGE) sein. WELT am SONNTAG veröffentlicht vorab die neuesten Erkenntnisse der deutschen Spezialisten.

Danach übt Deutschland auf die armen Länder in der östlichen Nachbarschaft die weitaus größte Sogwirkung unter den wohlhabenden westeuropäischen Staaten aus. Zwei Drittel der Zuwanderer wollen nach Deutschland. Der Sog ist erklärlich: Deutschland liegt im Herzen Europas. Und das Pro-Kopf-Einkommen in den osteuropäischen Ländern beträgt nur etwa ein Zehntel (zu laufenden Wechselkursen) und rund ein Drittel (zu Kaufkraftparitäten) des durchschnittlichen Einkommens in Deutschland und der anderen gegenwärtigen EU-Mitglieder, hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin ermittelt.

Die Menschen in den zehn möglichen EU-Beitrittsländern blicken deshalb ungeduldig auf den Magneten Deutschland: in Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Tschechien, Slowakei, Slowenien sowie dem Baltikum mit Lettland, Litauen und Estland. Professor Gebhard Flaig vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung kommt zu dem Ergebnis: Mindestens eine Million Migranten aus Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn werden drei Jahre nach EU-Beitritt in Deutschland leben, nach zehn Jahren 2,7 bis drei Millionen, nach 15 Jahren bis zu vier Millionen. Zusätzlich dürften in den ersten Jahren noch einmal rund eine viertel Million Grenzpendler hinzukommen: 200.000 aus Polen und 50.000 aus Tschechien, die täglich oder wöchentlich zur Arbeit nach Dresden, in den Bayrischen Wald oder in die Mark Brandenburg fahren.

Für manche osteuropäischen Länder wird der Exodus das Ausmaß einer Völkerwanderung annehmen, ergab eine Studie des Bonner Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA). IZA-Direktor Professor Klaus F. Zimmermann, der gleichzeitig Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin ist, und Diplom-Volkswirt Thomas Bauer erstellten die Studie für das britische Department for Education and Employment. Unter der Annahme freier Mobilität prognostizierten sie: 27,7 Prozent der rumänischen Bevölkerung – mehr als ein Viertel – werden „langfristig“ nach Westeuropa auswandern. Es sei auf Grund der Erfahrungen in den vergangenen Jahren damit zu rechnen, dass zwei Drittel dieser Migranten nach Deutschland kommen. Ebenso würden 6,1 Prozent der polnischen Bevölkerung auswandern. Insgesamt sind in Rumänien, Polen, Tschechien, Ungarn und der Slowakei zwischen fünf und sechs Millionen auf dem Sprung zur Auswanderung nach Deutschland.

DWI-Zuwanderungsexperte Herbert Brücker warnte gegenüber WELT am SONNTAG allerdings vor übertriebenen Ängsten: „Die Ängste sind vor allem in Ostdeutschland und unter Niedrigqualifizierten verbreitet. Das Risiko, durch Zuwanderer seinen Arbeitsplatz zu verlieren, steigt nur in den ersten fünf Jahren um etwa zwanzig Prozent – langfristig aber nicht.“ Brücker, der auch der EU-Kommission zuarbeitet, vertritt den Standpunkt, dass nur 2,5 Millionen Zuwanderer aus den osteuropäischen Ländern nach Deutschland kommen werden.

Wissenschaftler und Industrie sind sich einig: Deutschland befindet sich in einem Dilemma. Einerseits hat der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ausgerechnet, dass Deutschland jährlich auf eine Zuwanderung von 350.000 bis 450.000 Menschen angewiesen ist, um das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern/ Pensionären aufrechtzuerhalten und so die Sozialsystem zu finanzieren. Andererseits hat der BDI berechnet: Optimal unter dem Gesichtspunkt der Integration wären lediglich 50.000 bis maximal 100.000 Zuwanderern jährlich. Wären die Ausländer stärker integriert, könnten sie etwa 40 bis 80 Milliarden Mark pro Jahr mehr zum deutschen Bruttoinlandprodukt (BIP) beitragen. Das seien die volkswirtschaftlichen Kosten der Nichtintegration. In fiskalischer Hinsicht bedeute dieses entgangene Steuern und Beiträge in Höhe von jährlich 20 bis 40 Milliarden Mark.

Das Münchner ifo-Institut befürchtet: Ein „überhöhtes und verzerrtes Wanderungsvolumen“ führe auf Dauer zu einer Erosion des westeuropäischen Sozialstaates. Es rechnet vor: Unter dem Strich erhalte ein durchschnittlicher Zuwanderer, der weniger als zehn Jahre bleibt, jährlich 4.600 Mark mehr an staatlichen Leistungen – durch Sozialtransfers, durch Schulen oder Straßen – als er an Steuern zahle. Die Münchner Ökonomen schlagen deshalb Arbeitsminister Walter Riester (SPD) vor, den Wohlfahrtsstaat Deutschland durch Streichung

von Sozialleistungen teilweise zu modernisieren. Die ersten Beitritte der Osteuropäer sollen im Jahr 2004 erfolgen. Wenn es so weit ist, wird die Bundesregierung versuchen, den deutschen Arbeitsmarkt bis zu sieben Jahre lang abzuschotten. DIW-Präsident Professor Zimmermann hat sich am Wochenende gegen ein Arbeitsverbot für die neuen Zuwanderer ausgesprochen.

b) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.04.2001,
„Ein Beitritt zweiter Klasse“
von Peter Hort

Seit mehr als zehn Jahren ist dieses Bild, häufig zur bitteren Karikatur geronnen, in Ost und West geläufig: Im feinen Brüsseler Klub der Europäischen Union tafeln die Mitglieder nach Herzenslust, während sich draußen die armen Verwandten aus dem Osten die Nasen an den Fenstern platt drücken und auf Einlass warten. Vor wenigen Tagen hat der feine Klub vorgeschlagen, die Wartezeit für jene draußen vor der Tür um ein paar weitere Jahre zu verlängern – als ob es sich um ungebetene, ja lästige Bittsteller handelte. Der Vorschlag der Brüsseler Kommission, die Arbeitsmärkte der EU den Beitrittsanwärtern aus den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten erst nach einer Übergangszeit von bis zu sieben Jahren zu öffnen, ist ein Affront gegenüber Polen, Ungarn und den übrigen Kandidaten. Er ist ökonomisch wie auch politisch nicht gerechtfertigt, und er spricht allen Versprechen auf einen raschen EU-Beitritt hohn.

Gewiss, auch in früheren Erweiterungsrounden hat es Übergangszeiten gegeben. Als Spanien und Portugal 1986 der Gemeinschaft beitraten, war ihnen der Zugang zum gemeinsamen Arbeitsmarkt ebenfalls noch sieben Jahre lang versperrt. Aber die Süd-Erweiterung machte auf exemplarische Weise deutlich, dass die Furcht vor der Freizügigkeit und vor der Überschwemmung der Arbeitsmärkte mit billigen Einwanderern unbegründet war. Im Gegenteil, nach dem Beitritt setzte eine Rückwanderung von Spaniern und Portugiesen in ihre Heimat ein, wo viele sich fortan bessere Chancen ausrechneten als in ihren bisherigen Gastländern. Schon damals zeigte sich, dass das Lohngefälle allein Wanderungsströme nicht auszulösen vermag. Persönliche Lebenspläne und familiäre Bindungen spielen ebenfalls eine große Rolle und machen alle Voraussagen fast unmöglich.

Niemand weiß, wie viele Polen, Ungarn und Slowaken sich auf den Weg nach Westen machten, wenn sie vom Zeitpunkt des EU-Beitritts ihrer Länder an die volle Freizügigkeit hätten. Wirtschaftsforscher schätzen die Zahl der Ausreisewilligen aus allen zehn mittel- und

osteuropäischen Ländern, mit denen gegenwärtig über die EU-Mitgliedschaft verhandelt wird, auf 1,2 bis 1,8 Millionen. Doch was sagen solche groben Schätzungen? Rückwanderungen, befristete Arbeitsverhältnisse und die Vielzahl persönlicher Motive, die jemanden zum Gehen oder Bleiben veranlassen, können kaum in Zahlen gefasst werden. Nimmt man mit den meisten Forschungsinstituten an, dass bei voller Freizügigkeit vom Zeitpunkt des Beitritts an nach fünf Jahren allein in Deutschland, dem mit Abstand wichtigsten Zielland, bis zu 100 000 Osteuropäer zusätzlich tätig wären, so entspräche dies noch nicht einmal einem halben Prozent der deutschen Erwerbsbevölkerung. Und davor fürchten sich die Politiker und die Gewerkschaften?

Die Ängstlichen sollten erkennen, dass polnische, tschechische und ungarische Arbeitnehmer im Westen längst zum Arbeitsalltag gehören. Momentan gibt es in den EU-Ländern etwa 300 000 legal Beschäftigte aus allen zehn mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern; der größte Teil von ihnen arbeitet in Deutschland. Sie alle bereichern unsere Arbeitsmärkte, sie belasten sie nicht. Alle Fachleute sind sich einig, dass die EU-Arbeitsmärkte schon aus Gründen der zunehmenden Überalterung den Zustrom von Arbeitswilligen von draußen dringend brauchen. Allein in Deutschland wird der Bedarf auf mehrere hunderttausend jährlich geschätzt, wobei nicht nur indische Computerfachleute gefragt sind. Selbst in den Grenzregionen sollte man erkennen, dass von der Freizügigkeit auf Dauer beide Seiten profitieren.

Auch politisch gesehen, ist der Brüsseler Vorschlag das falsche Zeichen. Seit mehr als zehn Jahren absolvieren die ehemaligen Satelliten der Sowjetunion ein beispielloses Reformprogramm, häufig gegen manche inneren Widerstände. Einige von ihnen sind so gut vorangekommen, dass sie in zwei bis drei Jahren den Sprung ins kalte Wasser des Wettbewerbs und der vollen Marktintegration wagen könnten. Das vorläufige Nein zu einem wesentlichen Teil dieser Integration wirkt in Budapest, Warschau und Prag wie ein Stoß vor den Kopf und wird dem Lager der EU-Skeptiker dort weiteren Zulauf bescheren.

Gerhard Schröder, Wolfgang Schäuble und alle anderen sollten sich warm anziehen, wenn sie demnächst wieder einmal die Versöhnung des alten Kontinents beschwören. Ihre Zuhörer im Osten werden sich bitter abwenden, da ihnen das vorläufige Nein zur Freizügigkeit nur einen Beitritt zweiter Klasse übrig lässt.

Aber auch unter den fünfzehn EU-Regierungen dürfte der Vorschlag der Kommission schlimme Folgen haben. EU-Kommissar Günter Verheugen ist mit der Formel „Fünf plus Zwei“ (Fünf Jahre Regel-Übergangsfrist mit Verlängerungsmöglichkeit um zwei Jahre) vorauseilend den Wünschen Schröders entgegengekommen. Schon haben die Partner in

Madrid und Lissabon mit den üblichen Spielchen begonnen und vorsorglich Pakete geschnürt: sie wollen der deutschen Forderung, die von Österreich geteilt wird, nur dann zustimmen, wenn der deutsche „Zahlmeister“ ihre Struktur- und Kohäsionsmittel ungeschoren lässt. Und der französische Präsident Jacques Chirac hat wissen lassen, dass er für die Wahrung der französischen Agrarmilliarden aus Brüssel kämpfen werde. Dabei weiß jeder, dass die Gemeinschaftsmittel neu verteilt werden müssen, wenn die Ost-Erweiterung gelingen soll.

Damit bremsen die Westeuropäer den Prozess des Zusammenwachsens zwischen Ost und West noch mehr als bisher. Der Zeitplan, wonach die Verhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Anwärtern Ende nächsten Jahres abgeschlossen werden sollen, wird sich kaum einhalten lassen. Polen, Ungarn und Tschechen können noch so sehr auf ihre Erfolge im Transformationsprozess hinweisen, das Warten auf den Beitritt scheint immer länger zu werden. Bis sich die Brüsseler Türen für die ersten aus dem Osten öffnen werden, werden seit dem Niedergang des Eisernen Vorhangs rund fünfzehn Jahre vergangen sein; bis sie die volle Freizügigkeit erhalten, wird die Wartefrist auf mehr als zwanzig Jahre steigen. Das ist unzumutbar.

c) *dpa-Bericht* vom 25.04.2001

„Verheugen kritisiert Ifo-Instituts-Angaben zu Zuwanderung“

München/Berlin (dpa) – EU-Osterweiterungskommissar Günter Verheugen (SPD) hat die Studie des Münchner Ifo-Instituts zur Zuwanderung nach Deutschland als nicht zutreffend kritisiert. „Diese Modellrechnungen stützen sich auf nicht gesicherte Erkenntnisse, sondern auf Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung und über Wanderungsbereitschaft“, sagte Verheugen dem „Münchner Merkur“ (Donnerstag) und schloss sich damit der Kritik des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) an. Dieses hatte dem Ifo-Institut wissenschaftlich fragwürdige Methoden vorgeworfen und Nähe zur CSU vorgeworfen. Ifo-Institut-Chef Hans-Werner Sinn wies die Vorwürfe als „absurd und ehrenrührig“ zurück.

Auslöser der Kritik ist ein Zeitungsbericht, wonach Deutschland durch die Osterweiterung der Europäischen Union eine Völkerwanderung durch die Osterweiterung der Europäischen Union eine Völkerwanderung drohe. Der Bericht berief sich dabei auf Gutachten des Ifo-Instituts und des Bonner Instituts der Arbeit (IZA). Nach Angaben von DIW-Chef Klaus Zimmermann hat das IZA in einem bereits 1999 vorgelegten Gutachten das Zuwanderungspotential aus Osteuropa auf „zwei bis drei Millionen Menschen“ prognostiziert, „bezogen auf einen Zeitraum von 15 Jahren“. Die Zeitung hatte die IZA-Prognose dagegen

mit fünf bis sechs Millionen Arbeitssuchenden beziffert. Das Ifo-Institut rechnet mit bis zu fünf Millionen Zuwanderern aus den EU-Beitrittsländern.

Instituts-Chef Sinn betonte, sein Institut sei ein unabhängiges Forschungsinstitut, „das keine Nähe zu irgendwelchen politischen Parteien aufweist und in seinen Forschungen allein der Wahrheit verpflichtet ist“. Verheugen sagte, die Institute bezögen Rumänien und Bulgarien ein, deren Beitritt nicht unmittelbar bevorstehe. Er sei besorgt, dass die Angst der Bürger vor der EU-Osterweiterung im deutschen Wahlkampf instrumentalisiert zu werden drohe.

Die Bedenken der Bundesregierung und Bayern, die fünfjährigen Übergangsfristen für Arbeitnehmer-Freizügigkeit seien zu kurz, wies Verheugen zurück. Es sei höchst unwahrscheinlich, dass „das Übergangssystem länger als fünf Jahre dauern muss.“ Nach Verheugens Worten stehen der EU für die Erweiterung bis zum Jahr 2006 rund 155 Milliarden Mark zur Verfügung. Nach Einschätzung der stellvertretenden EU-Kommissionspräsidentin Loyola de Palacio wird die Erweiterung teurer als erwartet. Bei einem Treffen mit Bayerns Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (CSU) deutete sie an, dass Umschichtungen nötig seien.

dpa ml

d) *Gazeta Wyborcza* 17.05.2001, „Sie werden nicht ausreisen. Interview mit Prof. Marek Okólski, Demograph der Universität Warschau“

G.W.: In der letzten Umfrage des CBOS äußerten 13% der Befragten ein großes Interesse, nach dem Beitritt Polens in den Ländern der Europäischen Union zu arbeiten. Heißt das, dass auf uns eine große Emigrationswelle wartet?

M.O.: Das hat nichts zu bedeuten. Vor 1990, als die EU Visa für Polen abschaffte, hat man ähnliche Umfrage unter Abiturenten durchgeführt. Mehr als die Hälfte von ihnen wollte gleich nach dem Abitur aus Polen emigrieren.

G.W.: Die Ergebnisse der Umfrage werden jedoch von Prognosen deutscher Institute bestätigt, welche voraussagen, dass nach der EU-Erweiterung sogar 4 Millionen in die gegenwärtigen 15 Mitgliedsstaaten strömen werden!

M.O.: Die einzelnen deutschen Schätzung unterscheiden sich sehr voneinander. Außerdem stützen sie sich auf die falsche Annahme, dass die Unterschiede im Einkommen und im

Arbeitsplatzangebot über die Migration entscheiden. Es wird genau umgekehrt sein – darüber, wie viele in den Ländern der EU arbeiten werden, entscheidet die Nachfrage in diesen Ländern.

G.W.: Höhere Löhne werden die Polen nicht ins Ausland locken?

M.O.: Die Löhne ermutigen sicherlich zur Emigration. Damit es aber zur Ausreise kommt, muss es allerdings die Möglichkeit geben, eine Arbeit zu finden. Keiner reist aus, wenn er nicht die Möglichkeiten besitzt, sich dort über Wasser zu halten, während er in Polen gleichzeitig die Chance hat mit Hilfe der Familie zu überleben.

G.W.: Nach der deutschen Diagnose wird die in Polen steigende Arbeitslosigkeit Einfluss auf die Migration nehmen.

M.O.: Dieses Argument basiert auf den Thesen der neoklassischen ökonomischen Theorie. Die Wanderung von Menschen ist jedoch nicht abhängig von wirtschaftlichen Faktoren, sondern auch von soziologisch-psychologischen. Als zu Beginn der Neunziger Jahre mit Deutschland beiderseitige Beschäftigungsabkommen geschlossen wurden, bestand ihre Aufgabe u.a. darin, Regionen unseres Landes zu helfen, die am stärksten unter der Arbeitslosigkeit zu leiden haben. Es zeigte sich, dass nicht der geringste Zusammenhang zwischen der Herkunft der Menschen, die nach Deutschland kamen, und der dortigen Arbeitslosigkeit bestand. Fast alle deutschen Arbeitgeber beschäftigten diejenigen Polen, die sie schon kannten, die sie z.B. schon illegal beschäftigt hatten.

Fast niemand weist darauf hin, dass es in Polen immer weniger Arbeitskräfte gibt. (...) Es wird auch weniger junge Arbeitnehmer geben. Schon seit zwei Jahren sinkt die Zahl der Personen unter 45 Jahren, d.h. gerade derjenigen, die als mobil eingestuft werden.

G.W.: Führen nicht die Umstrukturierung der Landwirtschaft und die Rückständigkeit der Industrie dazu, dass die Menschen gezwungen werden ihren Heimatort zu verlassen und woanders Arbeit zu suchen?

M.O.: Die bisherigen Erfahrungen deuten eher in die andere Richtung. Der wirtschaftliche Transformationsprozess sollte theoretisch eine größere Migration der Menschen hervorrufen. Bislang ist sie heute bedeutend geringer als in den Achtziger Jahren. Der Saldo der Wanderung vom Dorf in die Stadt fiel fast auf Null. In einigen Regionen zogen sogar mehr Personen von der Stadt aufs Land. (...)

G.W.: Wie viele Personen fahren heute zur Arbeit ins Ausland?

M.O.: Jährlich 500.000 bis 700.000 Personen, von denen etwa ein Drittel, vielleicht sogar die Hälfte illegal beschäftigt sind. Durchschnittlich bleiben sie nur zwei Monate im Ausland. Frühestens seit Mitte der Neunziger Jahre ist ihre Zahl leicht gefallen.(...)

G.W.: Wir sollten vielleicht die Befürchtungen der Gesellschaft in der EU berücksichtigen und einen vollen Zugang zum Arbeitsmarkt nicht vom ersten Tag der Mitgliedschaft an fordern.

M.O.: Eine Übergangsperiode wird nichts ändern, wenn es um die Zahl der Arbeitskräfte geht. Schon jetzt fährt jeder in die Europäische Union, wenn er dort arbeiten will. Die Frage ist nur: Wem liegt daran, dass sie Schwarzarbeiter bleiben? Schwarzarbeiter zahlen doch keine Steuern und unterstützen das Rentensystem nicht.

Es geht um Politik. Die öffentliche Meinung hat genug von Immigranten und die Regierungen wollen zeigen, dass sie etwas in dieser Sache unternehmen. Zweitens ist das ein „statistisches Problem“. Der illegale Immigrant erhöht nicht die Zahl der Arbeitslosen, wenn er entlassen wird. Er muss ausreisen, da er keine Unterstützung erhält und sich nicht ernähren kann. (...)

übersetzt von Martin Mühleck