

MIGRATION UND IHRE ROLLE IN DER INTEGRATION WESTEUROPAS

Die Wanderung von Arbeitskräften ist ein integraler Bestandteil des wirtschaftlichen Strukturwandels und begünstigt auf diese Weise das Wirtschaftswachstum. Ihre Entwicklung innerhalb der EU ist von der sich ändernden Rolle der einzelnen Länder im Wachstumsprozeß geprägt. Die gegenseitige Penetration der Arbeitsmärkte wird durch die Freizügigkeitsabkommen erleichtert; sie ist allerdings mit etwa 2% der Erwerbstätigen sehr gering. Im Gegensatz dazu ist die Verflechtung des Schweizer Arbeitsmarktes mit der EU trotz Mobilitätsbarrieren ausgeprägt. Auch die Arbeitsmärkte der nordischen Länder sind stärker miteinander verflochten als die meisten EU-Länder.

Migrationsbewegungen gehören zu den sensibelsten Bereichen der Politik, da sie nicht nur ökonomische, sondern auch kulturelle und sicherheitspolitische Aspekte aufweisen. Der ökonomische Aspekt war Auslöser für ausgeprägte Wanderungen von Arbeitskräften innerhalb Europas seit den sechziger Jahren, der soziopolitische Aspekt schlägt sich in unterschiedlichen institutionellen Regelungen der Wanderungen, d. h. in unterschiedlichen Migrationspolitiken nieder. Die EU verfolgt mit der Politik der Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb des Binnenmarktes eine ähnliche Politik wie die nordischen EFTA-Länder, die innerhalb des nordischen Arbeitsmarktes Freizügigkeit gewähren. Enger wurde die Integration von Migranten in den mitteleuropäischen EFTA-Ländern Schweiz und Österreich gesehen, obwohl sie zum Teil sogar eine größere Zuwanderung von Arbeitskräften aufwiesen.

Der Meinung der Ökonomen zufolge liefert eine wirtschaftliche Integration den höchstmöglichen Ertrag, wenn sie über die institutionelle Regelung einer Freihandelszone oder Zollunion hinausgeht: Ein gemeinsamer Markt, der neben Freihandel auch die Mobilität von Arbeit und Kapital erlaubt, stellt eine effizientere Allokation der Ressourcen im Produktionsprozeß sicher und generiert dadurch Wohlfahrtsgewinne, die auf die Allgemeinheit verteilt werden können¹⁾.

Die Autorin dankt Rudolf Winter-Ebmer und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Christine Braun.

¹⁾ Die Aufgabe der EU-Budgets ist u. a. die Organisation der Aufteilung des Wachstumsgewinns aus dem Integrationsprozeß, in dem es Gewinner und Verlierer gibt. Die Strukturfonds wurden eingerichtet, um regionale und berufliche Verluste zu kompensieren und neue Entwicklungschancen zu schaffen.

Welche Rolle die Wanderung von Arbeitskräften im Integrationsprozeß spielt, wird in der ökonomischen Literatur nicht eindeutig beurteilt. Generell gilt die Auffassung, daß grenzüberschreitende Wanderungen Wachstums- und Wohlfahrtsgewinne generieren (*Bhagwati*, 1983, 1984, *Brecher – Choudri*, 1981, *Kemp*, 1993). Viele Ökonomen machen aber auch auf Kosten der Wanderungen aufmerksam, etwa auf Überlastung der Infrastruktur und Wohlfahrtseinrichtungen durch Zuwanderer in Städten sowie auf Probleme der menschlichen Entleerung von Abwanderungsregionen oder auf Probleme der Einkommensverteilung. Zusätzlich wird darauf verwiesen, daß es trotz Freizügigkeit viele Mobilitätsbarrieren gibt (Anerkennung von Qualifikationsnachweisen, Wohnungsmarkt; *Hammond – Sempere*, 1995, *Harris*, 1995).

THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN ZUM ZUSAMMENHANG ZWISCHEN MIGRATION UND INTEGRATION

Im wesentlichen befassen sich drei Forschungszweige mit den Bestimmungsfaktoren für Wanderungen: Migrationstheorien, Außenhandelstheorien sowie Integrations-theorien. Die Migrationstheorie im engeren Sinn gliedert sich in verschiedene Forschungsebenen: die mikroökonomische, die geographisch-raumstrukturorientierte (spatial models) sowie die makroökonomische Ebene (Zeitreihenmodelle).

MIGRATIONSTHEORIEN

MIKROÖKONOMISCHE STUDIEN

Mikroökonomische Studien konzentrieren sich auf die Identifikation der Faktoren, die individuelle Migrationsentscheidungen auslösen (Wahrscheinlichkeits-, Verhaltens- oder entscheidungstheoretische Modelle) bzw. die Arbeitgeber dazu bewegen, ausländische Arbeitskräfte zu beschäftigen. Als wesentliche Auswanderungsanreize werden in diesen Modellen identifiziert: Einkommensunterschiede gegenüber dem potentiellen Einwanderungsland und die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz im Ausland zu erhalten sowie damit verbundene Arbeitsplatzsicherheit bzw. Aufenthaltserlaubnis; die Dauer des Aufenthalts hängt davon ab, in welchem Maße Erwartungen erfüllt werden.

Die Anreize für Arbeitgeber von Migranten liegen in der Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten. Ausländische Arbeitskräfte erhöhen das Arbeitskräfteangebot im Inland in einem bestimmten Qualifikationssegment (Mengenanpassung versus Lohnanpassung), und dies erleichtert das Überleben von Betrieben oder Sektoren, die unter Wettbewerbsdruck stehen, aber zuwenig Kapital für Rationalisierungsinvestitionen haben, oder deren Produktionsprozesse an Grenzen der Automatisierung

stoßen (z. B. Bekleidungsindustrie). Eine Alternative ist die Multinationalisierung der Produktion oder die Erhöhung der Kapitalintensität der Produktion im Inland mit dem Ziel der Anhebung der Arbeitsproduktivität (dies hat Implikationen für die Qualifikationsstruktur der Nachfrage nach Arbeitskräften im Inland). Die Verfügbarkeit ausländischer Arbeitskräfte erleichtert aber auch den Ausbau von Dienstleistungen, die bereits weitgehend rationalisiert sind oder einen Qualifikationsbedarf aufweisen, der zu den gängigen Löhnen im Inland nicht ausreichend verfügbar ist.

Es wird unterschieden zwischen der Neuzuwanderung von Arbeitskräften (Initiierung von Migration aus Regionen, mit denen es keinen traditionellen Wanderungsbezug gibt, d. h. Anwerbung) und der anhaltenden Zuwanderung von Migranten nach einer Phase der Erstzuwanderung (Kettenwanderung; *OECD*, 1978)²⁾.

Weitere Ansätze betreffen die Struktur der Zuwanderung nach Qualifikation und Herkunftsregion. *Borjas* (1987) weist auf die Bedeutung der Differenz zwischen Sozial- und Steuersystemen im Einwanderungsland und im Auswanderungsland für die Migrationsneigung hin: Die relative Position innerhalb der Einkommens- und Sozialhierarchie des eigenen Landes und die zu erwartende relative Positionierung im Aufnahmeland haben demnach Einfluß auf die Struktur der Zuwanderung (self selection).

RAUMSTRUKTURMODELLE

Gemäß den Raumstrukturmodellen ist das Ausmaß der Wanderungsströme zwischen Ländern das Resultat einer Kombination von Push-Faktoren in der Abwanderungsregion (Arbeitslosigkeit, Bevölkerungswachstum, Armut, wirtschaftliche Stagnation), Pull-Faktoren in der Zuwanderungsregion (Arbeitskräfteknappheit, rasches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum)³⁾, einem stimulierenden Faktor (hohe Lohnunterschiede zwischen Abwanderungs- und Zuwanderungsregion) und einem hemmenden Faktor (geographische Entfernung). Der Faktor der regionalen Distanz ist sowohl ein Proxy für Transportkosten als auch für soziale Distanz (Sprache, Kultur). Die Überlegungen hinter diesen Modellen fügen sich gut in die neoklassische Argumentation, derzufolge Migration einen Ausgleich der regionalen Lohnunterschiede (auch zwischen Ländern) herbeiführen soll⁴⁾.

²⁾ Um Neuzuwanderung zu initiieren, müssen subjektive und objektive Kanäle für die Zuwanderung zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsland etabliert werden. Das Ausmaß der Kettenwanderung hingegen hängt im wesentlichen von der Nachfrage nach Arbeitskräften im Einwanderungsland ab.

³⁾ Zu den Pull-Faktoren gehört auch eine hohe Ausländerkonzentration im Aufnahmeland, die den Zugang gleicher ethnischer oder kultureller Minderheiten zu Beschäftigung und Unterkunft erleichtert.

⁴⁾ *Pissarides – McMaster* (1990) zeigen allerdings anhand von Daten für Großbritannien, daß Wanderungen für die Verringerung regiona-

SEKTOR- UND ZEITREIHENMODELLE BZW. -ANALYSEN

Sektor- und Zeitreihenanalysen gehen der Frage nach, welche Faktoren für das Sektormuster der Ausländerbeschäftigung verantwortlich sind. Unterschiede zwischen der Produktionsentwicklung der Sektoren, zwischen der Relation aus Kapital und Arbeit, dem Grad des Protektionismus (Verhältnis zwischen geschützten und ungeschützten Sektoren) werden als Einflußfaktoren isoliert, ebenso institutionelle Rekrutierungsmechanismen. Zudem wird der zeitliche Verlauf der Ausländerbeschäftigung analysiert: Die Konjunkturabhängigkeit der Zuwanderung von Ausländern⁵⁾ ist im Rotationsmodell (d. h. Fremdarbeitersystem) ausgeprägter als in Einwanderungsländern mit langfristigen Strategien zur Arbeitsmigration und ihrer Rolle im Wachstumsprozeß.

Großes Augenmerk erlangt in diesem Forschungsbereich der Wohlfahrtseffekt der Migration in Auswanderungs- und Einwanderungsländern. Daher geht es vor allem um die Wirkungen von Arbeitsmigration auf Löhne und die Einkommensverteilung im Immigrationsland. Der Arbeitsmigration wird von der empirischen Forschung großteils ein leicht dämpfender Effekt auf die Löhne der Hilfs- und Anlernarbeiter zugeschrieben (*De New – Zimmermann, 1994, Borjas, 1994*); er ist in Ländern mit Fremdarbeiterbeschäftigung ausgeprägter als in traditionellen Einwanderungsländern. Das Schlüsselproblem in der Bewertung des Effekts von Arbeitsmigration auf Löhne, Wirtschaftswachstum und gesamtwirtschaftliche Produktivität ist, ob und in welchem Maße Arbeitsmigranten substitutiv oder komplementär zu Inländern sind. In Österreich ist der Effekt der Lohndämpfung sehr gering, das Arbeitslosigkeitsrisiko erhöht sich durch zunehmende Ausländerbeschäftigung vor allem für Saisonarbeiter (Bauwirtschaft und Tourismus) und längerfristig in Österreich ansässige Ausländer (*Winter-Ebmer – Zweimüller, 1999*).

Emigrationsländer dürften den Forschungsergebnissen zufolge von der Auswanderung ihrer Arbeitskräfte weniger profitieren als erwartet (Verringerung der Arbeitslosigkeit, Geldüberweisungen, Höherqualifizierung des Humankapitals im Fall der Rückwanderung usw.; *Papademetriou – Martin, 1991*).

ler Unterschiede zwischen Löhnen und Arbeitslosigkeit keine große Rolle spielen, und zwar nicht einmal innerhalb eines Landes. Arbeitsmärkte sind segmentiert und reguliert, sodaß Migration nur ein Faktor unter vielen sein kann zum Ausgleich von Löhnen und Arbeitslosigkeit. *Blanchard – Katz (1992)* hingegen weisen den Binnenwanderungen innerhalb der USA eine wichtige Ausgleichsfunktion für regionale Ungleichgewichte zu. Innerhalb der EU gibt es unterschiedliche Muster, die in einigen Regionen (Skandinavien) dem in den USA ähneln, in anderen eher dem britischen Segmentationsmuster (*Decressin – Fatas, 1995*).

⁵⁾ Sowohl in der Familienzusammenführung als auch im Rahmen der betrieblichen Einstellungspolitik (employer nomination schemes).

AUSSENHANDELSTHEORIEN

Die Muster der Arbeitskräftewanderung ähneln der Entwicklung der Handelsströme: Mit steigendem Entwicklungsgrad ist nicht nur eine Differenzierung der gehandelten Waren, sondern auch der Qualifikationsstruktur der Wanderung von Arbeitskräften zu beobachten.

Internationale Handelsmuster reflektieren die ungleiche internationale Verteilung natürlicher Ressourcen und anderer Produktionsfaktoren wie Kapital und Arbeit unterschiedlicher Qualifikationen (Heckscher-Ohlin-Theorem des internationalen Handels), d. h. Angebotsfaktoren⁶⁾. *Mundell (1957)* erweitert Ohlins Analysen um den Einfluß von Handelsbarrieren auf Gütermärkte und die Konsequenzen für die Faktormobilität. Er argumentiert, daß Handelsbarrieren Faktormobilität stimulieren und Restriktionen der Faktormobilität einen positiven Einfluß auf den Warenhandel ausüben. Aus diesen Überlegungen resultiert die Erwartung, daß der zunehmende Integrationsprozeß innerhalb der EU den Warenhandel zwischen den EU-Ländern wachsen und die Wanderung von Arbeitskräften (etwa aus Italien in den Norden) abnehmen läßt. Die Entwicklung der Handelsströme und der Wanderungsdynamik innerhalb der EU bestätigt diese theoretischen Annahmen. Demnach wäre Außenhandel ein Substitut für Wanderungen. Allerdings gilt diese Schlußfolgerung nur, wenn die unterschiedliche Ressourcenausstattung der Länder der Grund für internationalen Handel ist. Über den Austausch ergäbe sich eine Arbeitsteilung entsprechend den komparativen Produktionskostenvorteilen. Dem Prinzip des komparativen Kostenvorteils wird allerdings für die Struktur des Außenhandels seit den achtziger Jahren relativ wenig Erklärungswert zugeschrieben (*Lundberg, 1992*): Die größten Handelsströme fallen nicht zwischen Ländern mit unterschiedlicher Ressourcenausstattung an, sondern zwischen Ländern mit ähnlichem wirtschaftlichem Entwicklungsniveau, und hier insbesondere innerhalb desselben Industriezweigs.

Die „neuen“ Außenhandelstheorien erklären daher Handelsströme mit Faktoren wie unvollkommenem Wettbewerb, Skalenerträgen in der Produktion, (horizontaler und vertikaler) Produktdifferenzierung, d. h. Unterschieden der Nachfrage nach Gütern in Kombination mit

⁶⁾ Die klassische Außenhandelstheorie ging von der Immobilität der Arbeitskräfte zwischen Staaten aus. Die Mobilität der Arbeitskräfte im 18. und frühen 19. Jahrhundert war eine Folge der Kolonialisierung und unterlag staatlicher Kontrolle. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde in der ökonomischen Theorie ein Zusammenhang zwischen der Mobilität von Kapital und Arbeit und dem Warenhandel hergestellt.

Skalenerträgen auf der Angebotsseite. Die moderne Außenhandels­theorie berücksichtigt allerdings erst ansatzweise, welche Querverbindungen zwischen Handels- und Investitionsströmen einerseits und Kapital- und Arbeitskräfteströmen andererseits bestehen.

Für Charakter und Bedeutung der Arbeitsmigration im internationalen Wirtschaftsprozess ist jedoch über die Internationalisierung des Handels hinaus die Rolle der Internationalisierung der Produktion über Auslandsinvestitionen maßgebend. Warenhandel und Arbeitsmigration können nämlich komplementär sein, d. h. eine bestimmte Qualifikation des Faktors Arbeit wird dorthin wandern, wo sie in der Produktion von Exportgütern eingesetzt wird (z. B. Informatiker, Softwarespezialisten, Ingenieure wandern in die Zentren der Produktion von Computern und Softwarepaketen).

INTEGRATIONSTHEORIE

Der Integrationstheorie zufolge (Robson, 1987, Straubhaar, 1988) erfolgt auf einem Binnenmarkt mit Freizügigkeit der Arbeitskräfte eine Reallokation des Faktors Arbeit. Arbeitskräfte wandern in die Region, in der sie am effizientesten eingesetzt werden. Arbeitskräftewanderungen halten der Theorie zufolge solange an, bis ein Ausgleich der Grenzproduktivität der Arbeit und damit der Löhne im Integrationsraum erreicht ist. Voraussetzung dafür ist, daß es keine Barrieren für die Binnenwanderung gibt, daß Qualifikationen gegenseitig anerkannt werden und daß kulturelle und sprachliche Unterschiede nicht mit ausschlaggebend für Wanderungsentscheidungen sind.

Der Bedeutung der soziokulturellen Zugehörigkeit für Wanderungsentscheidungen wird in dieser Theorie wenig Augenmerk geschenkt, obwohl – wie das unterschiedliche Wandermuster der Staatsangehörigen verschiedener EU-Länder zeigt – traditionelle Wanderungsbeziehungen (historische Dimension) sehr wichtig für das Ausmaß und die Richtung der Wanderungsströme sind. *Molle – van Mourik* (1988) belegen einen engen negativen Zusammenhang zwischen internationalen Wanderungen und der Größe des Kulturunterschiedes. Für die Messung des Kulturunterschiedes wurde ein Kulturindex gewählt, der von *Hofstede* (1984) entwickelt wurde und der vier Kulturdimensionen unterscheidet:

1. Grad des Individualismus (Beziehungen zwischen Individuum und der Gesellschaft),
2. Machtverteilung (Grad der Konzentration der soziopolitischen Macht auf Personen oder Institutionen),
3. Unsicherheitsvermeidung (Art der Absicherung gegenüber unvorhersehbaren Ereignissen),
4. Rolle der Geschlechter in der Gesellschaft (politische und institutionelle Organisation der Dualität der Geschlechter in der Gesellschaft).

Innerhalb der EU war im Gefolge des wirtschaftlichen Aufholprozesses von unterentwickelten Regionen, d. h. der Konvergenz der Einkommensniveaus, eine Verringerung der Wanderungsströme von EU-Angehörigen zu beobachten. Kapital- und Warenmobilität waren demnach entgegen den Annahmen der Integrationstheorie wichtigere Ausgleichsmechanismen für Lohn- und Produktivitätsunterschiede als die Arbeitsmigration. Vor der Schaffung des gemeinsamen Marktes kamen 44% der ausländischen Arbeitskräfte aus dem Gebiet der späteren EG 6. Im Jahre 1980 stammten in der EG 9 rund 47% aller ausländischen Arbeitskräfte aus der EG. Dieser Anteil verringerte sich im Laufe der späten achtziger Jahre und frühen neunziger Jahre. 1995 kamen nur noch 42% der rund 6,5 Mill. ausländischen Arbeitskräfte in der EU 15 aus dem EU-Raum.

Der Grad der gegenseitigen Penetration der Arbeitsmärkte der EU (Anteil der EU-Staatsbürger an der Gesamtbeschäftigung) ist sehr gering und beträgt gegenwärtig etwa 2% (Deutschland 1,8%, Frankreich 2,4%, Großbritannien 1,6%, Österreich 0,9%). Der Anteil aller ausländischen Arbeitskräfte an der Gesamtbeschäftigung in der EU lag 1996 bei 5%. Diese Wanderungsentwicklung entspricht der Intention der EU – die Schaffung des Binnenmarktes sollte nicht mit einem massiven Anstieg der Arbeitswanderungen innerhalb der EU verbunden sein. Der Ausgleich der Einkommens- und Lohnunterschiede zwischen den Regionen sollte vielmehr primär über internationale Kapital- und Warenströme erfolgen und nur in zweiter Linie über die Arbeitsmigration.

EMPIRISCHER BEFUND DER ARBEITSMIGRATION INNERHALB EUROPAS

Die EU-Länder verfolgen unterschiedliche Typen von Wanderungspolitiken, die einen Vergleich der Bedeutung von institutionellen Regelungen auf Arbeitskräftewanderungen zulassen. Das Spektrum der Migrationsmodelle reicht von der Freizügigkeit innerhalb des nordischen Arbeitsmarktes über die Freizügigkeit innerhalb der EU (die aufgrund sehr unterschiedlicher Arbeitsmarktmechanismen enger definiert war als in Skandinavien) zu den EFTA-Ländern wie der Schweiz und Österreich, die eine gezielte Zuwanderungspolitik betrieben. Nun stellt sich die Frage, ob institutionelle Erleichterungen der Wanderung von Arbeitskräften, wie sie innerhalb der EU gegeben sind, eine stärkere Vernetzung der Arbeitsmärkte über die Staatsgrenzen zur Folge haben als zwischen Ländern, die nur über eine Freihandelszone verknüpft sind.

RECHTLICHER RAHMEN FÜR DIE ARBEITSMIGRATION INNERHALB DER EU

Ab 1958 wurde graduell die Freizügigkeit der Arbeitskräfte zwischen den 6 Gründungsmitgliedern der Euro-

päischen Gemeinschaft (Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Niederlande, Luxemburg) eingeführt. Ab 1968 (mit der Vollendung der Zollunion) konnten Staatsangehörige der Europäischen Gemeinschaft in jedem Mitgliedstaat prinzipiell ohne Arbeitsbewilligung eine Arbeit aufnehmen⁷⁾. Für bestimmte Bereiche galten bis 1970 Übergangsregelungen, insbesondere im Banken- und Versicherungswesen, im Transportsektor und bestimmten freien Berufen. In diesen Sektoren blieben zum Teil bis 1992 (Vollendung des Binnenmarktes) deutliche Mobilitätsbarrieren erhalten, einerseits infolge der unvollständigen Integration der Kapitalmärkte, andererseits aufgrund von Sonderverträgen im Bereich des Transportwesens sowie unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen für die Ausübung freier Berufe in den einzelnen Ländern. Im Bereich der Güterproduktion und der Landwirtschaft sowie im Handel wurde innerhalb der EU der freie Markt für Arbeit und Dienstleistungen schon in den siebziger Jahren erzielt. Im Weißbuch⁸⁾ beschriftet die Kommission einen neuen Weg zur Überwindung der materiellen Hemmnisse (gegenseitige Anerkennung von Diplomen) für die Freizügigkeit in freien Berufen. Da die Harmonisierung der Systeme und Institutionen sehr schleppend vorankam, beschränkt man sich seit den achtziger Jahren im wesentlichen auf die gegenseitige Anerkennung der nationalen Regeln und Normen, die für die Ausübung einer bestimmten Beschäftigung gelten. Die Sozialversicherungssysteme werden koordiniert, um auch hier Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu beseitigen. Für den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Niederlassung von Staatsangehörigen aus Drittländern gelten keine national übergreifenden Vereinbarungen, sondern unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Staaten. Die Aufenthaltsberechtigung in einem EU-Land berechtigt Angehörige aus einem Drittstaat nicht zur Niederlassung in einem anderen EU-Land.

AUSMASS UND STRUKTUR DER ARBEITSMIGRATION

Vor der Schaffung der Europäischen Gemeinschaft war das Ausmaß der internationalen Arbeitsmigration innerhalb Europas vergleichsweise gering. Frankreich war in den frühen fünfziger Jahren der bedeutendste Arbeitgeber für ausländische Arbeitskräfte, insbesondere aus dem nordafrikanischen Raum (*Biffi*, 1985). Gegen Ende der fünfziger Jahre warb zusätzlich Deutschland Auslän-

der aktiv an, vor allem aus Italien. 1962⁹⁾ waren 1,092.700 Fremdarbeiter in Frankreich beschäftigt (5,6% des gesamten Arbeitskräfteangebotes in Frankreich), etwa ein Viertel von ihnen (260.000) aus Nordafrika. Da unter den EU-Ländern nur Italien einen deutlichen Überschuss an Arbeitskräften aufwies und gleichzeitig der Lohnunterschied signifikant war, wanderten vor allem Italiener zur Arbeitsaufnahme in die nördlichen EG-Länder. In Frankreich arbeiteten 1962 297.800 Italiener, 26.600 Deutsche und 37.400 Belgier. Staatsangehörige späterer EG-Länder wie Spanien (222.300) und Portugal (29.600) stellten damals schon eine substantielle Zahl der ausländischen Arbeitskräfte.

Zur selben Zeit waren in Deutschland 655.500 ausländische Arbeitskräfte¹⁰⁾ beschäftigt (3% der Gesamtbeschäftigung), davon 41% Italiener (266.000). Insgesamt kamen 52% aller ausländischen Arbeitskräfte aus der EG (77% davon aus Italien). Gleichzeitig arbeitete in Deutschland eine relativ hohe Zahl von Angehörigen späterer EG-Länder, insbesondere Spanier (87.300) und Griechen (69.100), aber relativ wenige Portugiesen (1.400). Die Zahl der in der BRD beschäftigten Jugoslawen und Türken war 1962 noch relativ gering (23.600 bzw. 15.300).

Im Laufe der sechziger und frühen siebziger Jahre stieg die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in den EG-Ländern deutlich. Der Anteil der Ausländer an allen Beschäftigten erhöhte sich bis 1973 in Deutschland auf 11%, in Frankreich (1975) auf 7,3%, in Belgien auf 7% (von 5% im Jahre 1960), in Luxemburg auf 35% (1960 16%) und den Niederlanden auf 3% (1960 1%). Da das Ausmaß der Zuwanderung von Arbeitskräften aus der EG, insbesondere Italien, nicht ausreichte, um die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Phase des Wiederaufbaus Europas zu befriedigen, wurden verstärkt Arbeitsmigranten aus Nicht-EG-Ländern rekrutiert. In der EG war eine Differenzierung der Wanderungsströme von EG-Staatsangehörigen zu beobachten. Die Zahl der beschäftigten Italiener, Belgier und Deutschen verringerte sich z. B. bis 1975 in Frankreich auf 242.000 (ihr Anteil an allen Ausländern ging von 33% 1962 auf 15,3% zurück), während die Gesamtzahl ausländischer Arbeitskräfte um rund 500.000 zunahm. Im Gegensatz dazu erhöhte sich die Zahl der EG-Arbeitsmigranten in der BRD um rund 90.000. Von den 2,1 Mill. ausländischen Arbeitskräften in der BRD kamen 1975 432.000 (21%) aus der EG, davon 297.000 oder 68% aus Italien. Der Anteil der EG-Bürger an allen ausländischen Arbeitskräften verringerte sich von 41% 1962 auf 14% 1975.

⁷⁾ Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft bezieht sich auf alle Berufe und Wirtschaftszweige mit Ausnahme der öffentlichen Verwaltung (Ausübung öffentlicher Gewalt: interne und externe Sicherheit). Trotzdem wurden im öffentlichen Sektor bis heute kaum Staatsangehörige anderer EU-Länder beschäftigt.

⁸⁾ Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat („Vollendung des Binnenmarktes“), Juni 1985.

⁹⁾ Volkszählungsdaten, Insee, Paris. Detaillierte Erhebungen der Ausländerbeschäftigung zwischen Volkszählungszeitpunkten fehlen, so daß das zyklische Verhalten der Ausländerbeschäftigung schwer nachvollziehen ist.

¹⁰⁾ Juni-Erhebung des statistischen Bundesamtes Wiesbaden.

Die Migrationsbewegungen weisen innerhalb der EU ein deutliches Konjunkturmuster auf und spiegeln auch die Erweiterung der Gemeinschaft wider. Die Gewährung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte löste jedoch jeweils keine massive Zuwanderung aus, weder im Fall der Erweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark 1973 noch in den späteren Erweiterungsphasen¹¹⁾. So fanden Griechen (volle Freizügigkeit ab 1987) in Deutschland, dem wichtigsten nordeuropäischen Aufnahmeland, bis 1973 (Jahr des Aufnahmestopps für ausländische Arbeitskräfte aus Nicht-EG-Ländern) zunehmend Arbeit (1973 250.000). Bis 1987 schrumpfte die Zahl der beschäftigten Griechen in der BRD auf 113.000 und nahm danach wieder zu; sie erreichte 1993 mit 142.000 ihren Höchstwert, der aber weit unter dem Niveau der frühen siebziger Jahre blieb, und ist seither wieder rückläufig. In anderen EG-Ländern waren nur wenige Griechen beschäftigt, in Frankreich oder Belgien in den siebziger und achtziger Jahren etwa zwischen 3.000 und 4.000. Der Beitritt Griechenlands zur EG hatte in diesen Ländern keinen Anstieg der Zuwanderung aus Griechenland zur Folge.

In den frühen sechziger Jahren arbeiteten sehr viele Spanier in Frankreich, aber kaum in der BRD. Bis 1973 nahm die Beschäftigung von Spaniern in Deutschland im Gefolge des raschen Wirtschaftswachstums zu und erreichte 1973 mit 190.000 einen Höchststand. Dann verringerte sie sich kontinuierlich bis 1996 auf 54.300 (Folge des Anwerbestopps). Der Push-Pull-Mix der Migrationsanreize dürfte in früherer Zeit vom wirtschaftlichen Aufholprozeß Spaniens und der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland geprägt gewesen sein. In Frankreich nahm die Beschäftigung der Spanier, im Gegensatz zur BRD, in den sechziger Jahren nicht zu, sondern schrumpfte von 222.300 im Jahre 1962 bis in die frühen neunziger Jahre. 1992 stabilisierte sie sich auf einem Niveau von 81.600. Seither steigt die Zahl der beschäftigten Spanier in Frankreich wieder, 1997 erreichte sie 90.700¹²⁾.

Die wichtigsten Aufnahmeländer der Arbeitsmigranten aus Portugal sind in der EU bis heute Frankreich und Deutschland. Die Zuwanderung aus Portugal betraf vor allem Frankreich. Die BRD nahm wesentlich weniger Portugiesen auf, und in den anderen EG-Ländern war die Zuwanderung von Portugiesen stets insignifikant. Die

Wanderungsbewegung setzte später ein als die der Spanier (1962 Frankreich 29.600, BRD 1.400), gewann aber in den siebziger Jahren an Dynamik (Frankreich 1979 431.000). In der BRD hatte die Aufnahmesperre 1973 eine hemmende Wirkung, sodaß der Höchstwert 1973 mit 85.000 erreicht wurde. Bis 1987 schrumpfte die Beschäftigung der Portugiesen (Frankreich 393.000, BRD 39.000). Seither folgt sie in beiden Ländern dem Konjunkturverlauf mit steigender Tendenz in Deutschland und rückläufiger Tendenz in Frankreich. 1996 waren in Deutschland 59.000 Portugiesen beschäftigt, in Frankreich 359.000.

In Großbritannien arbeiteten Mitte der siebziger Jahre 791.000 Ausländer, davon 44% aus dem EG-Raum, der Großteil aus Irland. Das Pendant zur in Frankreich, Deutschland und Belgien üblichen Zuwanderung aus südeuropäischen Ländern ist in Großbritannien die historisch gewachsene Zuwanderung aus Irland. In Großbritannien erhöhte sich die Zahl der ausländischen Beschäftigten zwischen Mitte der siebziger Jahre und 1989 deutlich auf 914.000, der Großteil des Zustroms kam aus EG-Ländern (vor allem aus Irland, aber auch aus Deutschland, Frankreich, Portugal und Spanien). Seither entwickelt sich die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Großbritannien sehr unregelmäßig. Erst die gute Beschäftigungslage in jüngster Zeit erlaubte wieder eine Steigerung der Ausländerbeschäftigung. 1997 waren 949.000 Ausländer in Großbritannien beschäftigt, davon 416.000 oder 44% aus der EU. 52% aller beschäftigten EU-Bürger waren Iren¹³⁾. Italiener waren mit 42.000 Beschäftigten die zweitstärkste Gruppe aus der EU vor Franzosen und Deutschen (beide etwa 33.000), Spaniern (24.000) und Portugiesen (14.000). Die Ausländer aus dem Nicht-EU-Raum kommen im wesentlichen aus den Regionen des Commonwealth.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNG

In der Periode der sechziger und frühen siebziger Jahre war die Ausländerbeschäftigung eine wesentliche und dynamische Komponente im Wirtschaftsprozess der EG. In dieser Zeitspanne stieg die Zahl der beschäftigten Ausländer in der EG 6 von rund 1,8 Mill. auf fast 4,4 Mill.¹⁴⁾. Die Zahl der EG-Bürger, die in einem anderen EG-Land arbeiteten, erhöhte sich dabei besonders deutlich: Waren 1960 29% aller ausländischen Arbeitskräfte in der EG 6 aus dem EG-Raum gekommen, so

¹¹⁾ Der Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark löste 1973 keine Zuwanderungswelle in die EG aus, auch infolge der Rezession, die 1973 einsetzte und einen deutlichen generellen Abbau von Ausländerbeschäftigung zur Folge hatte.

¹²⁾ Neben Deutschland und Frankreich war in der EU nur in Belgien und den Niederlanden eine vergleichsweise große Zahl spanischer Arbeitskräfte beschäftigt. Die Entwicklung verlief ähnlich wie in Deutschland. 1996 waren in den Niederlanden 8.000 Spanier beschäftigt (ein Wert, der seit 1984 unverändert war). In Belgien waren es stets etwas mehr, die letzte verfügbare Zahl stammt aus 1989 (rund 15.000).

¹³⁾ Der wirtschaftliche Aufholprozeß Irlands hatte u. a. eine Rückwanderung von Iren aus der EU zur Folge, insbesondere aus Großbritannien. Hatten 1985 noch 269.000 Iren in Großbritannien gearbeitet (Gesamtbeschäftigung in Irland 1985: 1,069.000), so schrumpfte ihre Zahl bis 1997 auf 216.000 (-53.000, -20%). In dieser Zeitspanne erhöhte sich die Gesamtbeschäftigung in Irland um 304.000 oder 28% auf 1,373.000.

¹⁴⁾ Die Daten hierzu stammen aus verschiedenen Quellen: Länderstatistiken, Eurostat und OECD (Sopemi).

waren von den 4,4 Mill. Ausländern im Jahre 1975 fast die Hälfte Bürger aus einem anderen EG-Land. Einige südeuropäische Herkunftsländer verloren an Bedeutung – so sank etwa die Zahl der beschäftigten Italiener in Nordeuropa, sodaß ihr Anteil sich von rund 50% in den frühen sechziger Jahren auf 16% 1973 verringerte. Im Jahre 1996 arbeiteten in der EG 6 rund 390.000 Italiener, etwa 8% aller ausländischen Arbeitskräfte in dieser Region. Das Wirtschaftswachstum in Italien, die Verringerung der Lohnunterschiede sowie das Erreichen gewisser Grenzen der Abwanderung eines Überschusses an Arbeitskräften, der aus der Umstrukturierung der Wirtschaft (Abgang aus der Landwirtschaft und dem Gewerbe) resultierte, waren ausschlaggebend für diese Entwicklung.

Die Nicht-EG-Arbeitsmigranten kamen in der EG vor allem aus dem mediterranen Raum: Griechen, Spanier und Portugiesen – also spätere EG-Länder – sowie Jugoslawen, Türken, Algerier und Marokkaner. Ein Großteil dieser Immigration war eine Folge gezielter Anwerbung durch die Aufnahmeländer. Anwerbung ist vor allem dann wichtig (Initialzündung für Zuwanderung), wenn zwischen dem Emigrations- und dem Immigrationsland keine traditionelle Wanderungsbeziehung besteht¹⁵). Im Gefolge der wirtschaftlichen Umstrukturierung Europas wurden in den westeuropäischen Ländern in hohem Maße unqualifizierte Arbeitskräfte zunächst aus den eigenen peripheren Gebieten in die Kernregionen rascher Industrialisierung transferiert, später aus weiter entfernten Regionen.

Die zunehmende Globalisierung der Produktion in den siebziger und achtziger Jahren sowie die wachsende Tertiärisierung hatten Implikationen für die Zuwanderung. Die Gesamtzahl der Arbeitsmigranten erhöhte sich zwischen 1975 und 1995 in den 6 Gründungsländern der EG um rund 400.000. Die Zahl der Arbeitsmigranten aus EG-Ländern schrumpfte in dieser Zeitspanne in der EG 6 von 2,1 Mill. auf 2,0 Mill., d. h. der Anteil der Arbeitnehmer aus der EG 6 an allen Ausländern verringerte sich von 48% auf 42%. Das ist auf die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften nach Italien in den achtziger Jahren zurückzuführen, die meist aus Nordafrika, Asien oder Albanien kamen. In den nordeuropäischen Ländern der EU 6 verringerte sich vor allem die Zahl der beschäftigten Italiener, was die geringe Dynamik der EG-Migration in der EG 6 erklärt. Derzeit sind in der EU 15 etwa 6,5 Mill. Ausländer beschäftigt. 42% oder 2,7 Mill. vor ihnen sind EU-Bürger, fast zur Hälfte aus südeuropäischen Ländern (Portugiesen etwa 470.000, Italiener etwa 440.000, Spanier etwa 200.000, Griechen etwa 145.000).

¹⁵) Die Initiierung neuer Migrationsströme und die anhaltende Zuwanderungsdynamik aus traditionellen Migrationsländern sind zwei getrennte Problembereiche mit unterschiedlichen Auslösefaktoren und Organisationskanälen.

Übersicht 1: Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in der EU

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995
	In 1.000						
EG 6	1.800,0	3.200,0	4.400,0	3.600,0	3.300,0	3.800,0	4.800,0
Aus der EG	530,0	780,0	2.100,0	1.700,0	1.800,0	1.400,0	2.000,0
EG 9		3.900,0	5.200,0	4.500,0	4.100,0	4.600,0	5.800,0
Aus der EG		1.200,0	2.500,0	2.100,0	1.900,0	1.800,0	2.500,0
EG 12						4.700,0	5.900,0
Aus der EG						1.900,0	2.600,0
EU 15							6.500,0
Aus der EU							2.700,0

Q: Eurostat, Sopemi (OECD), nationale amtliche Statistiken. – EG 6... Benelux-Länder, Frankreich, Deutschland, Italien (ab 1957), EG 9... EG 6, Großbritannien, Irland, Dänemark (ab 1973), EG 12... EG 9, Griechenland, Spanien, Portugal (ab 1986), EU 15... EU 12, Österreich, Schweden, Finnland (ab 1995).

Die Dezentralisierung der Sachgüterproduktion und die technische Transformation der Arbeit trugen dazu bei, daß sich vor allem in den achtziger Jahren ein neuer Kern der Wirtschafts- und Beschäftigungsbasis in Westeuropa bildete – High-tech-Branchen sowie hochspezialisierte Dienstleistungen (Konzernzentralen mit Planungsabteilungen zur Organisation und Kontrolle eines geographisch differenzierten, dezentralisierten Produktionssystems, Finanz- und technische Beratungsspezialisten usw.). Mit dieser wirtschaftlichen Restrukturierung ging eine gewisse Polarisierung der Nachfrage nach Arbeitskräften einher. Neben dem steigenden Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften (Technikern und produktionsorientierten Dienstleistungen) entstanden Niedriglohntätigkeiten in Wachstumsbranchen wie High-tech-Bereichen¹⁶) sowie Dienstleistungen, die von der zunehmenden Zahl von Arbeitskräften mit hohem Einkommen nachgefragt werden (Betreuung, Reinigung, Botendienste, Gärtner, Sicherheitsdienste usw.). Im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses der südlichen EG-Länder schrumpfte das Angebot an mobilen billigen Arbeitskräften (These der Kapitalmobilität als Substitut für Arbeitsmobilität), und andere Herkunftsregionen gewannen an Bedeutung, neuerdings auch Ost-Mitteuropa sowie dynamische junge Industrieländer in Asien. Als einziges EU-Land ermöglichte bisher Deutschland eine nennenswerte befristete Zuwanderung aus den Transformationsländern in Ost-Mitteuropa: Im Jahr 1997 waren 226.000 Saisonarbeiter und 42.100 Werkvertragsnehmer aus Ost-Mitteuropa in Deutschland beschäftigt (überwiegend Polen). In Österreich sind zwar gemessen an der Erwerbsbevölkerung ähnlich viele Osteuropäer beschäftigt (38.300 im Jahre 1997), allerdings mit einem anderen Zuwandererstatus, d. h. mit potentiellm Daueraufenthalt in Österreich.

Die zunehmende Beschäftigung von Ausländern in Niedriglohnbereichen (Hilfs- und Anlernarbeiten sowie traditionelle gewerbliche Konsumgüterproduktion) ist einer-

¹⁶) In High-tech-Sektoren wie etwa der Mikroelektronik ist eine Polarisierung des nachgefragten Qualifikationsspektrums zu beobachten.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in den großen EU-Ländern

In 1.000

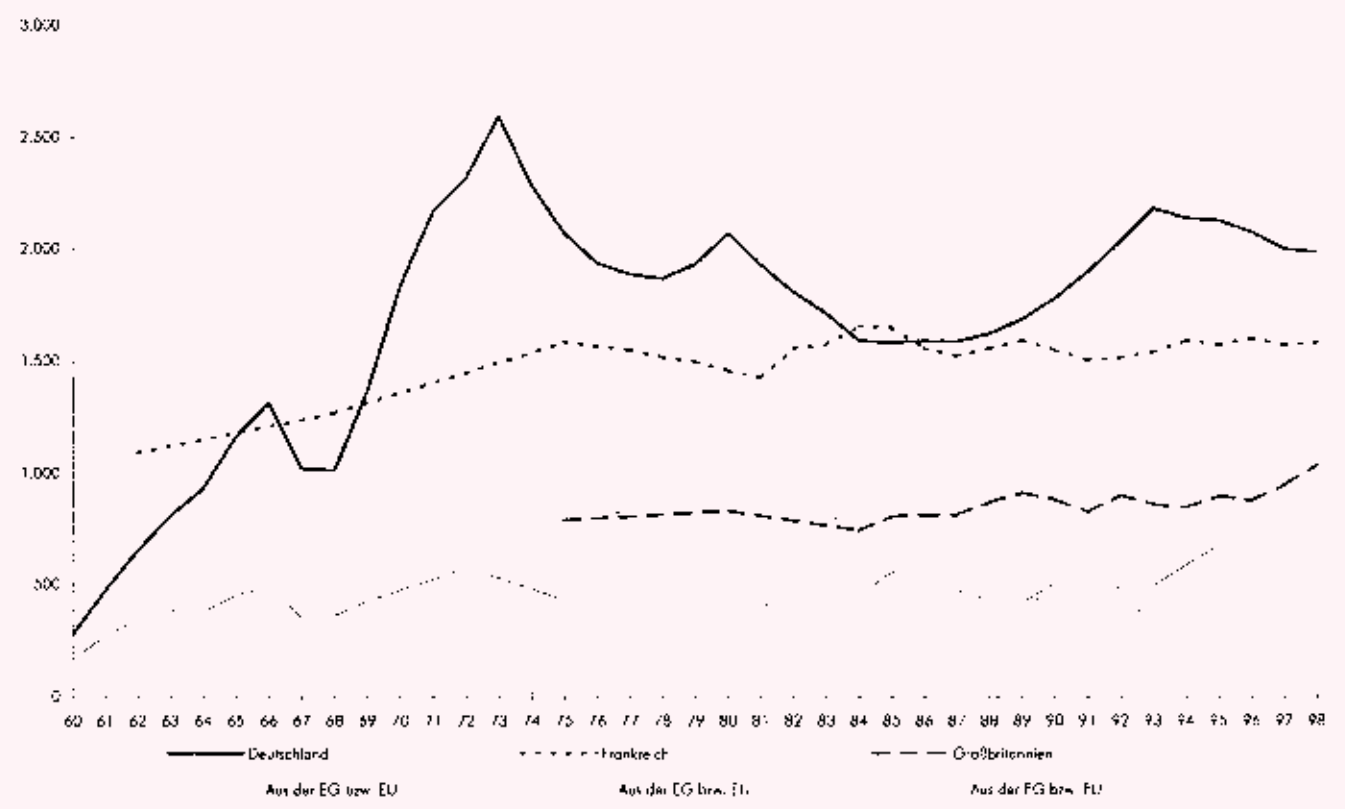
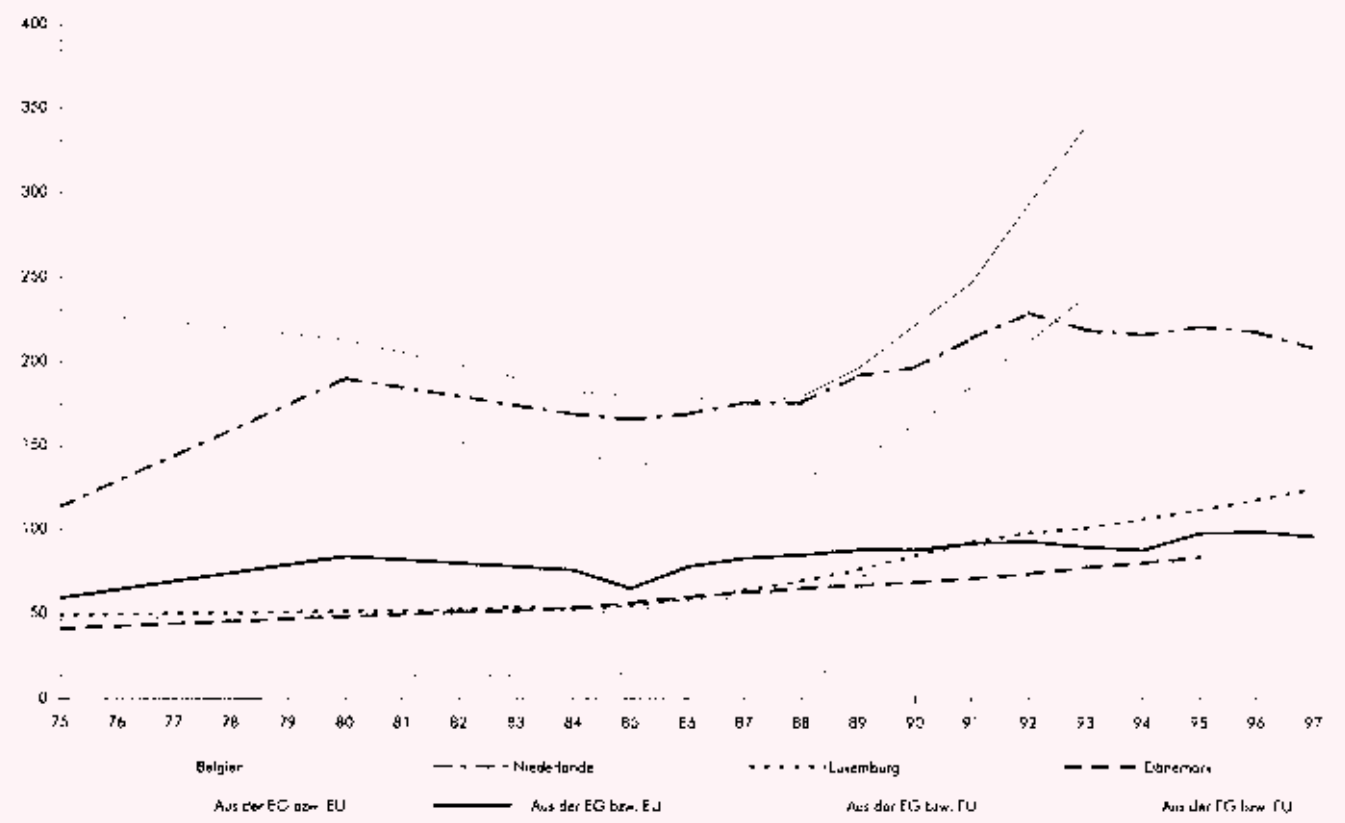


Abbildung 2: Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in den kleinen EU-Ländern

In 1.000



Übersicht 2: Anteil der Ausländer an der Gesamtbeschäftigung

	1962	1973	1975	1980	1985	1990	1993	1995
	Anteile in %							
Belgien	.	7,0	6,3	5,8	5,1	5,4	.	7,0
Dänemark	.	.	1,7	1,5	1,4	2,4	2,6	2,8
Deutschland	3,0	11,0	10,1	9,5	7,0	7,2	7,4	8,8
Frankreich	5,8	.	7,3	6,4	7,1	6,4	6,2	6,3
Niederlande	.	3,0	2,4	3,8	3,3	3,1	3,3	3,4
Luxemburg	.	35,0	31,3	.	34,3	44,8	59,3	55,0
Italien	.	.	0,1	.	0,3	1,8	1,5	2,5
Großbritannien	.	.	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4	3,5
Schweiz	21,8	26,1	24,5	21,9	.	.	25,7	25,0
Schweden	.	.	.	4,7	5,0	5,5	5,6	7,0
Österreich	0,8	8,7	7,2	6,3	5,1	7,4	9,1	9,8

Q: Eurostat, Sopemi (OECD), nationale amtliche Statistiken.

seits auf die Verknappung des Angebotes von Inländern zu den jeweiligen Arbeits- und Lohnbedingungen zurückzuführen – eine Folge der allgemeinen Verlängerung der Ausbildungszeit und der steigenden Bedeutung der Arbeitsbedingungen für die Wahl eines Arbeitsplatzes –, andererseits auf einen anhaltenden Bedarf schrumpfender Industriezweige an billiger Arbeit im verschärften internationalen Wettbewerb (Textilien, Bekleidung usw.).

Der tendenzielle Rückgang der Beschäftigung von EU-Bürgern in anderen EU-Ländern in den achtziger Jahren ist auf die Abnahme der Arbeitsmigration aus Mittelmeerländern zurückzuführen. Die Zahl der Iren und Briten in der EU nahm im Gegensatz dazu zu. Der Anstieg der Beschäftigung von Franzosen in Deutschland ist vor allem eine Folge zunehmender Grenzgängerbeschäftigung (regionale Integration im engeren Sinn). Für die Einschätzung der Triebkräfte für Arbeitsmigration ist zu berücksichtigen, daß sich der Rückgang bzw. die Stagnation der Beschäftigung von EU-Bürgern in einem EU-Land auf Unqualifizierte oder Anlernkräfte beschränkt. Die Zahl der beschäftigten Akademiker ist in den Industriezentren Nordeuropas sogar gestiegen. So erhöhte sich etwa die Zahl der EG-Migranten mit Hochschul- bzw. Universitätsabschluß in Deutschland von 1977 bis 1992 um rund 30%, die der Unqualifizierten sank um etwa 40% (Werner, 1995, S. 18, Stalker, 1994, S. 36). Dies ist eine Folge der Spezialisierung der Unternehmen im Rahmen der Globalisierung der Produktion und der Märkte. Die Berufs- und Qualifikationsstruktur der Arbeitsmigranten eines Landes gibt Aufschluß über die Position dieses Landes in der internationalen Arbeitsteilung. Zunehmend werden europaweite Rekrutierungsstrategien verfolgt, vor allem im Bereich des Managements, im Finanz- und Versicherungswesen sowie in technischen Berufen (Ingenieure).

ARBEITSKRÄFTEWANDERUNGEN IN AUSGEWÄHLTEN EFTA-LÄNDERN

Neben der Integration Europas über die EG bzw. EU vollzog sich ein paralleler Prozeß der wirtschaftlichen In-

tegration über die Schaffung einer Freihandelszone. Die EFTA wurde 1960 auf Initiative von Großbritannien gegründet. Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft erfolgte u. a. über eine Integration von EFTA-Ländern in die EU. Per 1. Jänner 1995 verblieben nur die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island in der EFTA. Um den Unterschied zwischen dem Migrationsverhalten in EG- und EFTA-Ländern zu verdeutlichen, wird hier von der jüngsten Beitrittswelle abgesehen und die Schweiz zusammen mit Norwegen, Schweden und Finnland zum Vergleich herangezogen. Die Schweiz hat ein Arbeitsmigrationssystem entwickelt (Rotationssystem), dessen Grundausrichtung sich von jener in Skandinavien unterscheidet. Die Effekte der unterschiedlichen Migrationspolitik auf Zuwanderung und Integration können daher aus dem Vergleich der Schweiz mit dem Norden veranschaulicht werden.

DAS SCHWEIZER MIGRATIONSMODELL

Nach dem Zweiten Weltkrieg vollzog sich in der Schweiz ein rascherer Wirtschaftsaufschwung als in Österreich. Das inländische Arbeitskräfteangebot wuchs langsamer als die Nachfrage nach Arbeitskräften, sodaß schon in den fünfziger Jahren massiv ausländische Arbeitskräfte beschäftigt wurden, um die Wachstumschancen besser wahrnehmen zu können. Im Jahre 1960 waren 445.300 oder 16,5% aller Arbeitskräfte Ausländer. In Österreich betrug die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte hingegen erst etwa 16.000 (0,7% der Beschäftigten). Die Zahl der Ausländer erhöhte sich in der Schweiz bis 1973 kontinuierlich auf 835.400 oder 26,1% aller Erwerbstätigen. In der Rezession 1974/75 verloren ausländische Arbeitskräfte überproportional ihren Arbeitsplatz, sodaß ihr Anteil an der Beschäftigung auf 22,5% 1976 zurückging. Danach stieg die Ausländerbeschäftigung wieder, allerdings wesentlich schwächer als vor 1974 – in hohem Maße eine Folge des schwächeren Wirtschaftswachstums und der Zunahme der Erwerbsbeteiligung inländischer Frauen. Erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre setzte wieder eine merkliche Steigerung der Ausländerbeschäftigung ein, die bis 1991 anhielt. Im Jahresdurchschnitt 1991 wurde mit 989.500 ausländischen Arbeitskräften (einschließlich der Niedergelassenen) der Höchststand des Jahres 1973 sogar übertroffen. Der Anteil der Ausländer an allen Erwerbstätigen lag mit 24,9% etwas unter dem Höchstwert aus 1973. Seit 1991 sinkt die Zahl der beschäftigten Ausländer in der Schweiz und erreichte mit 863.100 im Jahre 1998 (22% aller Erwerbstätigen) etwa den Wert von 1988. 41% der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte waren 1998 Grenzgänger – ein Hinweis auf die enge Vernetzung des Schweizer Arbeitsmarktes mit den Nachbarländern (durchwegs EU-Länder).

In jüngerer Zeit nimmt in der Schweiz bei anhaltend hoher Ausländerbeschäftigung die Arbeitslosigkeit zu und

erreicht erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg Werte, die nicht als Vollbeschäftigung zu bezeichnen sind. Die Arbeitslosenquote war 1997 fast gleich hoch wie in Österreich (Schweiz 4,1%, Österreich 4,4%). Dieses Niveau bedeutet für die Schweiz einen wesentlich stärkeren Bruch mit der Vergangenheit als für Österreich, wo die Arbeitslosigkeit schon 1981 die Vollbeschäftigungsarbeitslosenquote überstieg.

Das Aufenthaltsrecht für Ausländer ist in der Schweiz bis heute von Gesetzen geprägt, die in den dreißiger Jahren erlassen wurden, um die Schweiz vor Überfremdung zu schützen. Nur Niedergelassene sind den Inländern sozial und wirtschaftlich gleichgestellt¹⁷⁾. Inländer und niedergelassene Ausländer werden anders als in der EU auf dem Arbeitsmarkt bevorzugt. Ausländer mit einer befristeten Aufenthaltsbewilligung benötigen eine Beschäftigungsbewilligung, und ihre Bewegungsfreiheit ist eingeschränkt (Bewilligung zum Wechsel des Wohnsitzkantons). Der Bundesrat setzt periodisch Höchstzahlen für Jahresaufenthalter (Beschäftigungsbewilligung für höchstens ein Jahr), Saisoniers (Beschäftigungsbewilligung für höchstens neun Monate) und Kurzaufenthalter fest. Neben diesen drei Kategorien werden für einige Personengruppen Höchstzahlen durch bilaterale Abkommen bestimmt, so etwa Stagiaires, Grenzgänger und Personen mit dreimonatiger Aufenthaltsbewilligung.

1970 hatten nur 21% aller ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz eine Niederlassungsgenehmigung. Die 1970 begonnene Stabilisierungspolitik verringerte allerdings die Fluktuation des Ausländerbestands deutlich, sodaß 1979 schon mehr als die Hälfte der Ausländer (356.700) über eine Niederlassungsgenehmigung verfügten.

Diese Tendenz hält bis heute an, 1998 waren 60% (519.600) aller ausländischen Arbeitskräfte Niedergelassene. Der Anteil der kontrollpflichtigen Ausländer an allen Erwerbstätigen (343.500) lag 1998 bei 8,9% – diese Quote war ähnlich der in Österreich (9,5%)¹⁸⁾.

Die Nationalitätenstruktur der Ausländer unterscheidet sich in der Schweiz signifikant sowohl von der anderer EFTA-Länder als auch von der EU: Der Großteil der Ausländer in der Schweiz stammt aus EU-Ländern. In den frühen sechziger Jahren waren etwa 70% aller Ausländer Italiener, 11% Deutsche und 9% Spanier. Seither verringerte sich der Anteil der Italiener zunächst zugun-

¹⁷⁾ Geregelt im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, März 1931), Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, 1986).

¹⁸⁾ Ein internationaler Vergleich des Ausländeranteils an der Erwerbstätigkeit oder Bevölkerung muß berücksichtigen, daß eine Einbürgerung in der Schweiz ungleich schwieriger und kostspieliger ist als in anderen Ländern Europas. Da Niedergelassene den Inländern auf dem Arbeitsmarkt gleichgestellt sind, sollte man für internationale Vergleiche nur die Zahl der kontrollpflichtigen Ausländer heranziehen. Erwerbstätige Asylwerber sind zudem in der Schweiz nicht in der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte enthalten.

Übersicht 3: Ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz

Stand im August

	Insgesamt	Grenzgänger	Jahresaufenthalter	Saisonarbeiter	Niedergelassene
1975	753.668	99.373	239.755	86.008	328.532
1980	706.309	100.404	125.439	109.873	370.593
1981	738.120	108.988	127.542	119.821	381.769
1982	749.378	111.509	128.015	116.012	393.842
1983	730.327	105.479	122.185	100.056	402.607
1984	738.900	106.049	117.263	100.753	414.835
1985	756.033	111.631	117.146	102.809	424.447
1986	787.647	119.755	125.819	109.840	432.233
1987	822.746	130.128	136.236	114.641	441.741
1988	864.474	144.761	149.083	120.567	450.063
1989	904.095	163.362	160.962	120.100	459.671
1990	954.940	180.606	168.507	121.704	484.123
1991	989.457	182.641	165.203	115.924	525.689
1992	976.509	169.942	168.979	93.118	544.470
1993	950.400	159.700	171.900	71.800	547.000
1994	946.700	153.700	179.600	61.100	552.300
1995	939.000	152.300	186.700	53.700	546.300
1996	911.000	150.300	182.200	45.300	533.200
1997	873.500	143.400	176.900	31.300	522.200
1998	863.100	142.400	172.200	28.800	519.600

Q: „Die Volkswirtschaft“, Bern; Bundesamt für Ausländerfragen, Bern.

sten der Spanier und Franzosen, seit den achtziger Jahren vor allem zugunsten von Jugoslawen, Portugiesen und Türken. 1998 kamen von den 863.100 ausländischen Erwerbstätigen, die Ende August statistisch erfaßt waren, 223.100 oder 25,8% aus Italien, 142.000 oder 16,5% aus dem früheren Jugoslawien, 103.800 oder 12% aus Frankreich, 90.000 oder 10,4% aus Deutschland, 93.400 oder 10,8% aus Portugal, 57.000 oder 6,6% aus Spanien, 33.000 oder 3,8% aus der Türkei und 26.400 oder 3,1% aus Österreich. Gegenwärtig kommen somit 75% aller ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz (rund 677.000) aus der EU. In Österreich betrug dieser Anteil 1998 nur 8,3%.

Die Verflechtung des Schweizer Arbeitsmarktes mit der EU ist somit trotz Mobilitätsbarrieren für ausländische Arbeitskräfte ausgeprägter als in irgendeinem EU-Land. Ausländer sind in der Schweiz nicht auf die drei traditionellen Ausländerbranchen Bauwirtschaft (einschließlich Eisen- und Glasproduktion, 11,8% aller Ausländer)¹⁹⁾, Metallindustrie und Maschinenbau (16,7) sowie den Tourismus (11,8%) konzentriert, sondern auch in hohem Maße im Segment hochqualifizierter Arbeitskräfte in unternehmensorientierten Dienstleistungen beschäftigt, insbesondere im Banken- und Versicherungswesen (8,5%), im Handel (12,8% aller Ausländer) sowie im Bereich der Körperpflege und Gesundheitsdienste (7,9%). Eine solche Bandbreite der Ausländerbeschäftigung nach Sektoren und Qualifikationsgrad ist erst nach einer langen Periode der Zuwanderung und Niederlassung von Ausländern zu beobachten. Damit besteht kein großer Unterschied zur Entwicklung in der EU oder Österreich. EU-Bürger üben sowohl in der Schweiz als auch innerhalb der EU zunehmend qualifizierte Tätigkeiten aus.

¹⁹⁾ Werte für 1997 (Dezember-Erhebung).

MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN SKANDINAVIEN

In einer Analyse der Arbeitsmigration in den EFTA-Ländern ist zu berücksichtigen, daß die Freizügigkeit der Staatsbürger innerhalb des skandinavischen Arbeitsmarktes bereits 1954 eingeführt wurde. Auf dem Arbeitsmarkt der nordischen Länder finden daher schon seit langem je nach Wirtschaftswachstum Arbeitskräfte aus Nachbarländern Beschäftigung. In den sechziger und siebziger Jahren ging von der raschen Industrialisierung Schwedens eine Sogwirkung auf Arbeitskräfte aus den angrenzenden Ländern, insbesondere aus Finnland aus. Mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung und der Angleichung der Einkommen zwischen den Ländern stabilisierte sich die Wanderungsbilanz. Da Staatsbürger aus anderen skandinavischen Ländern auf dem Arbeitsmarkt mit Inländern gleichgestellt sind, besteht kein Anreiz für Skandinavier, ihre Staatsbürgerschaft bei Arbeitsaufnahme in einem anderen nordischen Land aufzugeben.

In Dänemark, einem Land, das sowohl in den nordischen Arbeitsmarkt als auch in die EU eingebettet ist, arbeiteten 1995 83.800 ausländische Arbeitskräfte (3% aller Erwerbstätigen). 12.000 oder 14% der Ausländer kamen vom nordischen Arbeitsmarkt²⁰⁾, 26.500 oder 32% aus der EU. Demnach stammen 49.000 oder 58% aller Ausländer in Dänemark aus Ländern, mit denen keine Freizügigkeit der Arbeitswanderung vereinbart ist. Relativ hoch ist die Zahl der Türken (13.500) und Pakistanis (2.400) – eine Folge der Aufnahme einer großen Zahl von Asylwerbern insbesondere in den achtziger Jahren.

In Schweden, dem Land mit der größten Anziehungskraft für ausländische Arbeitskräfte in Skandinavien, waren 1996 218.000 Ausländer beschäftigt (5,5% aller Arbeitskräfte). 89.000 oder 41% kamen vom nordischen Arbeitsmarkt (allein 57.000 oder 64% davon aus Finnland). Diese Zahlen unterzeichnen allerdings den Zustrom von Ausländern nach Schweden, da Einbürgerungen vergleichsweise rasch gewährt werden. Migranten aus nordischen Ländern können nach zwei Jahren Aufenthalt in Schweden die schwedische Staatsbürgerschaft erlangen; Staatsbürger aus anderen Herkunftsregionen müssen üblicherweise zumindest fünf Jahre in Schweden gelebt haben. In den sechziger und siebziger Jahren, als die Zuwanderung nach Schweden besonders ausgeprägt war, waren die meisten, die im Ausland geboren waren, ausländische Staatsbürger. Gegen Ende der siebziger Jahre hingegen gewann die Zahl der Einbürgerungen an Bedeutung, insbesondere von Griechen, Finnen und Südamerikanern (vor allem Chilenen). In den achtziger Jahren kamen die Immigranten vor allem aus dem Iran und Vietnam.

²⁰⁾ Island hat einen Sonderstatus; 1996 arbeiteten 2.300 Isländer in Dänemark, mehr als in irgendeinem anderen Land Europas.

Übersicht 4: Struktur der Ausländerbeschäftigung in Skandinavien

	Dänemark 1995	Finnland 1993	Norwegen 1996	Schweden 1996
Gesamtbeschäftigung	2.763.000	2.030.000	2.110.000	3.963.000
Beschäftigte Ausländer insgesamt	83.800	52.800	54.800	218.000
Aus der EU	26.500	5.700	30.000	
Aus Dänemark		500	9.100	13.000
Aus Finnland	1.000		2.000	57.000
Aus Norwegen	6.000	500		19.000
Aus Schweden	5.000	6.500	8.700	
Aus Deutschland	5.900	1.600	2.400	
Aus Großbritannien	7.200	1.500	5.300	
Aus der Türkei	13.500		1.000	7.000
Aus dem früheren Jugoslawien	6.300	2.300		23.000
Aus dem Baltikum		5.100		
Aus Rußland		4.900		
Aus Afrika		4.700		
Aus Asien		7.600		
Aus Nordamerika		2.800		

Q: Sopemi (OECD).

Schweden versteht sich, im Gegensatz zur Schweiz, als Einwanderungsland. Es will über den leichten Zugang zur Staatsbürgerschaft die Integration der Zuwanderer fördern. Der Anteil der Ausländer an der Beschäftigung ist daher trotz ähnlich hoher Zuwanderung wie in der Schweiz deutlich geringer²¹⁾. Der Anteil der nicht in Schweden Geborenen an der Gesamtbevölkerung betrug 1996 – als Indikator für das reale Ausmaß der Zuwanderung – 11% (30% davon aus einem nordischen Land). Er war damit etwas höher als in Österreich (1991 6,6%) und den USA (1990 7,9%), allerdings deutlich geringer als in den Einwanderungsländern Kanada (1991 16%) und Australien (1991 22,3%).

Finnland ist ein traditionelles Auswanderungsland, verzeichnet allerdings seit 1990 eine Nettoeinwanderung, da ethnische Finnen aus Rußland und Estland nach Finnland strömen (Ingrianer). Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung und Erwerbstätigkeit ist mit 1% einer der geringsten im OECD-Raum.

In Norwegen stieg die Zahl der Ausländer seit den siebziger Jahren langsam, sodaß sich der Anteil der nicht in Norwegen Geborenen an der Bevölkerung von 2% im Jahr 1970 auf 4% 1990 und 5,8% 1997 (Jahresende) erhöhte. Der Anteil ausländischer Staatsbürger an der Gesamtbevölkerung lag mit 3,6% etwas darunter. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte betrug 1996 54.800 (2,6% aller unselbständigen Beschäftigten). 19.800 oder 36,1% aller Ausländer kamen vom benachbarten nordischen Arbeitsmarkt. Die enge wirtschaftliche Verflechtung Norwegens mit Großbritannien spiegelt sich in einem vergleichsweise hohen Anteil der Briten an der Ausländerbeschäftigung (10%).

²¹⁾ Die Einbürgerungspraxis der Schweiz ist im Vergleich zu EU-Ländern äußerst restriktiv; ein hoher Anteil der Ausländer wurde schon in der Schweiz geboren.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Entwicklung der Arbeitsmigration in den EFTA-Ländern verdeutlicht, daß das Ausmaß der wirtschaftlichen Vernetzung mit der jeweiligen Region das Muster der Ausländerbeschäftigung nach Qualifikation und nach Herkunft prägt. Diese Einbindung verdeutlicht jeweils die Rolle der Länder in der internationalen Arbeitsteilung. Das Ausmaß der Arbeitsmigration ist weitgehend unabhängig von Freizügigkeitsabkommen, der Integrationsgrad der „Ausländer“ in die Gesellschaft über den Arbeitsmarkt hinaus hängt allerdings stark von institutionellen Regelungen ab.

IMPLIKATIONEN FÜR DIE MIGRATIONSPOLITIK

Die Regelung des Zuzugs und die Art der Integration von Migranten in die Arbeitswelt und die Gesellschaft unterliegen einem evolutionären Prozeß. Die Migrationspolitik spiegelt den Wandel der gesellschaftlichen Rolle der Migration in einem Land wider. Sie ist Element eines Migrationssystems, das auf innere Veränderungen ebenso reagiert wie auf den Wandel der äußeren Rahmenbedingungen.

Die EU-Länder vertreten unterschiedliche Grundstrukturen der Migrationssysteme. Eine gewisse Angleichung der Systeme und Politiken ist zwar seit den achtziger Jahren zu beobachten, die Grundstruktur wird aber jeweils aufrechterhalten. Der Wandel der Politik ist mit der Soziologie des Systems ebenso verknüpft wie mit der allgemeinen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik.

DEFINITION VON MIGRATIONSSYSTEMEN

Jedes Migrationssystem setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen, die sich international unterscheiden können, die sich aber auch innerhalb eines Landes infolge einer der Migration inhärenten Dynamik verändern können. Der Migration liegt eine Interaktion zwischen Staaten zugrunde, dem Aufnahmeland und dem Abgabeland. Die Interaktion zwischen den Ländern und innerhalb jedes Landes vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen – zwischen Regierungen, nationalen und regionalen Körperschaften, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern usw., aber auch zwischen Betrieben und Arbeitskräften. Wesentlich ist die Rolle der Regierung in der jeweiligen Gesellschaft – ihre Beziehung zum Volk, ihre Reagibilität auf Reaktionen der Bevölkerung, die kulturellen, politischen und sozialen Filter. In welchem Maße Politik im eigenen Land bestimmt wird oder von internationalen Kräften dominiert wird (transnationale Unternehmensstrategien ebenso wie internationale Finanz- und Kapitalmärkte sowie politische Kontrakte im engeren Sinn), hat einen Einfluß auf das jeweilige Migrationssystem und seine Wirkungsweise. Die Entscheidungsfreiheit der ein-

zelnen Länder im Bereich der Migrationspolitik wird allerdings innerhalb der EU immer mehr eingeschränkt.

Im wesentlichen sind in der EU zwei Arten von Migrationssystemen zu unterscheiden:

- Systeme der langfristigen Niederlassung, zum Teil in der Folge von Kolonialherrschaft (Großbritannien, Frankreich, Niederlande), verbunden mit Arbeitsmigration,
- Arbeitsmigration – ursprünglich als kurzfristige Niederlassung von Ausländern zur Arbeitsaufnahme für die Abdeckung von Saison- und Konjunkturspitzen. Daraus entstand ein strukturierter bzw. segmentierter Arbeitsmarkt, wobei gewisse Bereiche überwiegend mit ausländischen Arbeitskräften besetzt werden (Deutschland, Österreich).

Diese grobe Klassifizierung trifft allerdings nur bedingt zu, da sich Systeme in einem evolutionären Prozeß verändern, und zwar in zweierlei Hinsicht:

- Jedes System verändert sich laufend, indem interne Inkonsistenzen aufgedeckt und eliminiert werden oder externe Faktoren eine Anpassung erzwingen.
- Die Systeme gehen ineinander über, sie gleichen sich international an. Immigrationsländer nahmen im Laufe der Zeit verstärkt Arbeitsmigration in ihr System auf (und zwar alle Aspekte von Programmen der Saison- und Landarbeit bis zu verstärkter Rekrutierung höchstqualifizierter Arbeitskräfte als Folge der internationalen Vernetzung von Kapital-, Geld- und Gütermärkten und dem Lernen und Einsatz von internationaler „best practice technology“). Hingegen wurden Länder, die ursprünglich das Ziel der kurzfristigen Arbeitsmigration (Rotationsprinzip) verfolgten, infolge der längerfristigen Beschäftigung von Ausländern und der Familienzusammenführung de facto zu Immigrationsländern.

In der Folge ist eine gewisse internationale Anpassung der Systeme festzustellen, Wesensunterschiede bleiben jedoch erhalten. So sind Migrationssysteme, die die Integration von Ausländern (bevölkerungs- und sozialpolitisches Ziel) verfolgen, an langfristigen Plänen (Visionen) orientiert. Sie reagieren nicht rasch auf Konjunkturveränderungen und Arbeitsmarktbedingungen. Im Gegensatz dazu ist das Instrumentarium der Ausländerbeschäftigung am Arbeitsmarktbedarf orientiert und erlaubt eine rasche Anpassung an die jeweilige Konjunkturlage. Die Selektion der Ausländer erfolgt in erster Linie über den Arbeitsmarkt – über die Familienzusammenführung werden allerdings die Selektionskriterien verwaschen. Einwanderungsländer in Übersee (wie USA, Kanada, Australien) fördern die Zuwanderung von qualifizierten bis höchstqualifizierten Arbeitskräften – dies ist in Europa in viel geringerem Maße der Fall. Entsprechend ähnelt die Qualifikationspalette der Zuwanderung der Primärarbeiter in der EU der der nachziehenden Familie.

Die Art der Integration der Migranten in die Gesellschaft hängt von der Migrationspolitik ab. Zuwanderung kann in ethnischen Enklaven münden, die auf dem Arbeitsmarkt Nischen abdecken; sie kann aber auch (als Resultat gezielter Anwerbspolitik) den Wettbewerb in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten erhöhen. Das relative Überangebot an Arbeitskräften muß daher nicht mit einer Zunahme der Arbeitslosigkeit einhergehen. Es kann über eine unterdurchschnittliche Lohnanhebung in den betreffenden Bereichen aufgefangen werden. Zum anderen können Migranten über Nischen selbst die Nachfrage nach ihrer Leistung schaffen.

Die Segmentierung des Arbeitsmarktes hat positive und negative Seiten.

Mit Hilfe von Arbeitsmigration versuchen Branchen, die im Wettbewerb mit Niedriglohnländern stehen, die Produktionskosten niedrig zu halten und damit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Der Schrumpfungsprozeß dieser Branchen und damit der Anstieg der strukturbedingten Arbeitslosigkeit, die auch Inländer trifft, wird so hinausgeschoben. Damit bildet Zuwanderung einen „Puffer“, der die mittel- bis langfristig notwendige Strukturanpassung verzögert und einen Spielraum für sozial verträgliche Umstrukturierungsmaßnahmen schafft. Das war der von Österreich lange Zeit favorisierte Weg der Strukturpolitik, der in krassem Gegensatz zu dem skandinavischen Weg stand. In Skandinavien wurde über eine solidarische Lohnpolitik (bei restriktiver Zuwanderungspolitik) eine „Produktivitätsspeitsche“ eingeführt, die eine Sozialisierung der Anpassungskosten der von Arbeitslosigkeit Betroffenen (aktive Arbeitsmarktpolitik) notwendig machte (Biffi, 1994, Kapitel 7).

PERSPEKTIVEN DER MIGRATIONSPOLITIK

Die EU strebt eine kohärente Migrationspolitik ihrer Mitgliedsländer an; in diesem Zusammenhang steht eine Reihe von Regelungen der grenzüberschreitenden Wanderung. Das Schengen-Abkommen (vom Juni 1990) ist nur ein – wenn auch wichtiger – Aspekt. Die Anpassung der Asylregelungen und in jüngster Zeit die Koordination im Bereich der Verfolgung der Schwarzarbeit sind weitere Aspekte. Kontrollmaßnahmen und -methoden werden harmonisiert.

Im Laufe der achtziger Jahre nahmen Schwarzarbeit, Handel mit ausländischen Arbeitskräften, Unterlaufen von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sowohl in Europa als auch in Übersee zu. In der Folge wurde einerseits diese Entwicklung auf ihre Hintergründe und Strukturelemente untersucht, andererseits wurden gesetzliche Maßnahmen getroffen, die eine

gezielte Bekämpfung der illegalen Tätigkeiten ermöglichen²²).

Generell werden die Kontrolle der Betriebe ausgebaut (Inspektorate für die Einhaltung der Sozialgesetze) und Sanktionen verschärft, in der Erkenntnis, daß Strafen nur dann abschreckende Wirkung haben, wenn sie höher sind als die Ersparnis aus der Nichtzahlung von Sozialversicherungsabgaben und Steuern und die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung hoch ist.

Man hofft, mit der Bestrafung illegaler Beschäftigung die illegale Zuwanderung zu verhindern (einzuschränken), da Arbeitsaufnahme üblicherweise der Hauptgrund für die Zuwanderung von Ausländern ist.

Die Frage der Effizienz der Kontrollen bleibt offen. Die Entwicklung eines differenzierten Kontrollinstrumentariums ist mit hohen Kosten verbunden – sowohl direkten Kosten als auch Beeinträchtigung der Bürgerrechte (Eindringen in betriebliche und private Sphäre) –, andererseits sind die Erträge (benefits) kaum meßbar. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint eine dauernde Hinterfragung und Kontrolle der Politiken angebracht.

POLITISCHER KONSENS

In der EU herrscht die Meinung vor, daß

- Laissez-faire-Politik im Bereich der Wanderungen im gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Umfeld nicht empfehlenswert ist,
- Kontrollmaßnahmen das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik fördern,
- ökonomische, soziale und politische Forschungsschwerpunkte im Bereich der Migrationsanalyse (impact analysis) zu setzen sind.

THEORETISCHE SICHTWEISE

Die Theorie geht davon aus, daß die Liberalisierung von Güter- und Kapitalströmen Arbeitskräfteströme vermindert oder ersetzt, d. h. als Substitut für Migration fungiert (Heckscher – Ohlin – Samuelson). Empirische Untersuchungen dieser These liegen kaum vor, nicht nur weil die statistischen Grundlagen schwach sind, sondern weil es keinen etablierten analytischen Rahmen gibt, um zu testen, ob Handelsliberalisierung und Migration Substitute oder Komplemente sind (Faini – Venturini, 1993).

Befragungen von Experten im Bereich der Entwicklungsforschung weisen eher darauf hin, daß eine Differenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung Transformations-

²²) Einführung von employer sanctions nach europäischem Muster 1986 in den USA, 1991 in Japan; Frankreich: Reform des Arbeitsrechts 1991, um die verschiedenen Formen der Illegalität im Bereich der Arbeit bekämpfen zu können, Schaffung innerministerieller Koordinationsstrukturen und lokaler administrativer Strukturen, Aufbau einer Partnerschaft.

prozesse auf dem Arbeitsmarkt auslöst, die zumindest kurzfristig im Fall der asiatischen „newly industrialised countries“ (über eine Zeitspanne von 10 bis 15 Jahren) die Wanderungsdynamik verstärken. Entwicklungshilfe ist keine Alternative für Migrationsbewegungen sondern komplementär. Sie trägt dazu bei, daß sich der Charakter der Wanderungen ändert, nicht aber die Tatsache der Migration an sich. Eine Liberalisierung der Handelsbeziehungen und Wanderungsströme ist häufig komplementär und nicht substitutiv.

Die Muster der Handelsströme entsprechen denen der Wanderungsströme. Mit steigendem wirtschaftlichen Entwicklungsgrad wird die Struktur der gehandelten Güter differenzierter und geht in Richtung höherer Qualität – parallel vollzieht sich eine Differenzierung der Wanderungsströme in Richtung höherer Skillintensität. Die Wirtschaft reagiert offenbar auf die Öffnung gegenüber dem internationalen Wettbewerb mit einer Steigerung der Produktivität und einer Differenzierung der Strukturen, die das Wachstum der Wirtschaft und damit der Beschäftigung beschleunigen und die Lohndifferenziale gegenüber dem Ausland verringern. Gleichzeitig verbessert die Internationalisierung des Handels die Information über Arbeitschancen im Ausland, und die verstärkte

Spezialisierung und Qualifizierung schafft die Voraussetzung dafür, daß Chancen im Ausland genutzt werden können. Der Wandel der Migrationsstrukturen resultiert demnach aus dem Strukturwandel der Wirtschaft und der Spezialisierung im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung.

LITERATURHINWEISE

- Bhagwati, J. N., *Essays in International Economic Theory*, Vol. 2: *International Factor Mobility*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1983.
- Bhagwati, J. N., „Incentives and Disincentives: International Migration“, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1984, (120), S. 678-701.
- Biffi, G., *Structural Aspects of the Development of Foreign Labour in Selected Northern European Countries*, Study of WIFO for the OECD, Paris, 1985.
- Biffi, G., *Theorie und Empirie des Arbeitsmarktes am Beispiel Österreich*, Springer Verlag, Wien-New York, 1994.
- Biffi, G., „Die Zuwanderung von Ausländern nach Österreich. Kosten-Nutzen-Überlegungen und Fragen der Sozialtransfers“, *WIFO-Monatsberichte*, 1997, 70(9), S. 557-565.
- Blanchard, O.-J., Katz, L., „Regional Evolutions“, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1992, 0(1), S. 1-61.
- Borjas, G. J., „Self-selection and the Earnings of Immigrants“, *American Economic Review*, 1987, 77(4), S. 531-553.

Migrations and their Role in the Integration of Western Europe – Summary

This paper presents a review of the theoretical viewpoint of the role of migration in socio-economic processes in the light of actual migratory processes within the different regions in Europe and the role of migration policy in structuring and accommodating migration.

Labour migration within the EU is marked by the changing role of the individual member countries in the development of economic growth. The catching-up process of Southern European countries was accompanied by the convergence of income levels and the drying up of labour surplus, which led to a decline of outmigration from Southern Europe to Northern Europe. While during 1975 4.4 million foreigners had worked in the 6 founding member countries of the EC, of whom 48 percent from other member countries of the EC 6, the number of foreign workers in the EU 6 had increased somewhat to 4.8 million by 1995, whereby the share of workers from another EU 6 member country had declined to 42 percent. The limited dynamics of total migration within the EU masks the fact of substantial restructuring of migration flows by skills. Workers with low and medium skills from EU countries tended to return to their countries of origin, while, in the wake of the development of a new division of labour and specialisation, highly skilled workers moved to the regions, which became financial, business and technological centres in the North.

Today some 6.5 million foreigners are employed in the EU 15. The share of foreign workers in the EU 15 amounts to 5 percent. 2.7 million or 42 percent of all foreign workers are from another EU country. The penetration of individual EU labour markets by employees from another EU country is thus in spite of free labour movement within the EU rather small and averages 2 percent.

In contrast the mutual integration of EU labour markets with Switzerland is very pronounced, and can only be compared with Luxembourg, in spite of legal constraints to migration. Currently about 863,000 foreigners are employed in Switzerland, i.e., some 22 percent of the total work force. 75 percent are EU citizens. Also the Nordic labour markets, which have introduced free labour movement as early as 1954, have a greater mutual integration than EU labour markets. In Sweden, the country which has attracted the largest number of foreign workers, currently some 218,000 or 5.5 percent of the work force are foreigners; 41 percent are from another Nordic country. The generous integration policy, which is in stark contrast to the restrictive naturalisation policy of Switzerland, masks the fact that Sweden has experienced immigration to the same extent as Switzerland. The share of foreign born in total population is, therefore, a better indicator of the extent of immigration than the share of foreign citizens.

- Borjas, G. J., „The Economics of Immigration“, *Journal of Economic Literature*, 1994, 32(Dezember).
- Brecher, R. A., Choudhri, E. U., „Gains from International Factor Movements within Lumpsum Compensation: Taxation by Location versus Nationality“, *Canadian Journal of Economics*, 1981, 23, S. 44-59.
- Decressin, J., Fatas, A., „Regional Labor Market Dynamics in Europe“, *European Economic Review*, 1995, 39(9), S. 1627-1655.
- De New, J. P., Zimmermann, K. F., „Native Wage Impacts of Foreign Labor: A Random Effects Panel Effects Panel Analysis“, *Journal of Population Economics*, 1994, 7(2).
- Faini, R., Venturini, A., „Trade, Aid and Migrations: Some Basic Policy Issues“, *European Economic Review*, 1993, 37(2-3), S. 435-442.
- Hammond, P. J., Sempere, J., „Limits to the Potential Gains from Market Integration and other Supply-side Policies“, *Economic Journal*, 1995, 105, S. 1180-1204.
- Harris, N., *The New Untouchables: Immigration and the New World Worker*, I.B. Tauris, London, 1995.
- Hofstede, G., *Culture's Consequences. International Differences in Work Related Values*, Sage, London, 1984.
- Kemp, M., „The Welfare Gains from International Migration“, *KEIO Economic Studies*, 1993, 30, S. 1-5.
- Lundberg, L., „The Structure of Swedish International Trade and Specialization: 'Old' and 'New' Explanations“, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1992, 128(2).
- Molle, W., van Mourik, A., „International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration: The Case of Western Europe“, *Journal of Common Market Studies*, 1988, XXVI(3).
- Mundell, R. A., „International Trade and Factor Mobility“, *American Economic Review*, 1957, 47.
- OECD, *The Migratory Chain*, Paris, 1978.
- Ohlin, B., *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1933.
- Papademetriou, D. G., Martin, Ph. L. (Hrsg.), „The Unsettled Relationship. Labour Migration and Economic Development“, *Contributions in Labour Studies*, 1991, (33).
- Pissarides, Ch. A., McMaster, I., „Regional Migration, Wages and Unemployment: Empirical Evidence and Implications for Policy“, *Oxford Economic Papers*, 1990, 42.
- Robson, P., *The Economics of International Integration*, Unwyn Hyman Ltd, London, 1987.
- Stalker, P., *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*, ILO, Genf, 1994.
- Straubhaar, Th., „Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience“, *Journal of Common Market Studies*, 1988, (September), S. 46.
- Werner, H., „Economic Integration and Migration: The European Case“, *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Labour Market Topics*, 1995, (12).
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., „Immigration and the Earnings of Young Native Workers“, *Oxford Economic Papers*, 1996, 48(3), S. 473-491.
- Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., „Do Immigrants Displace Native Workers? The Austrian Experience“, *Journal of Population Economics*, 1999, erscheint demnächst.