

EU-Osterweiterung und Zuwanderung nach Sachsen¹

Herbert Hofmann, Carsten Pohl und Martin Werding

Am 1. Mai 2004 werden acht mittel- und osteuropäische Länder² (MOEL) sowie Malta und Zypern in die Europäische Union aufgenommen. Allerdings werden zu diesem Zeitpunkt nicht alle bestehenden Barrieren zwischen neuen und alten EU-Mitgliedsländern aufgehoben. Hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist den EU-Staaten die Möglichkeit eingeräumt worden, den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten für Staatsangehörige aus den Beitrittsländern für bis zu sieben Jahre einzuschränken. Deutschland wird von dieser Regelung zunächst auch Gebrauch machen. Spätestens im Jahre 2011 werden die Grenzen allerdings geöffnet, sodass sich insbesondere für Sachsen als an Polen und Tschechien angrenzendes Bundesland die Frage stellt, mit welchen Zuwanderungsströmen gerechnet werden muss und welche Auswirkungen dies auf den Arbeitsmarkt haben wird.

Vor diesem Hintergrund werden im ersten Teil dieses Beitrags die derzeit bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen der Zuwanderung von Arbeitskräften nach Deutschland skizziert und ein Überblick über den Bestand und die regionale Verteilung der in Sachsen lebenden Menschen aus Mittel- und Osteuropa gegeben. Im zweiten Teil wird unter Verwendung eines ökonometrischen Modells erstmalig explizit das Migrations- und Pendlerpotenzial aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern geschätzt, das sich für Sachsen bei sofortiger Freizügigkeit ergäbe. Vor dem Hintergrund dieser Berechnungen werden anschließend die sich aus den Zuwanderungen ergebenden Auswirkungen auf den sächsischen Arbeitsmarkt aufgezeigt.

Rechtliche Rahmenbedingungen der Zuwanderung

Für den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden im EU-Beitrittsvertrag Übergangsregelungen vereinbart. Danach können die derzeitigen Mitgliedstaaten die Arbeitnehmerfreizügigkeit von Staatsangehörigen aus den Beitrittsländern für eine maximal siebenjährige Übergangsfrist einschränken.³ Wird die Freizügigkeit nicht unmittelbar zum 1. Mai 2004 hergestellt, muss vor Ablauf der ersten Phase, d. h. zwei Jahre nach erfolgtem Beitritt, die weitere Inanspruchnahme der Übergangsregelung seitens des jeweiligen Mitgliedsstaates erneut geäußert werden. Dabei ist eine förmliche Mitteilung an die EU-Kommission ausreichend, um die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für drei weitere Jahre aufrecht zu erhalten. Nach dieser zweiten Phase soll

prinzipiell der Gemeinschaftliche Besitzstand angewendet, d. h. die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der erweiterten Europäischen Union hergestellt werden. Befürchtet ein Mitgliedsland durch die Öffnung der Grenzen für Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern eine schwere Störung des heimischen Arbeitsmarktes, können die nationalen Regelungen letztendlich weitere zwei Jahre aufrechterhalten werden.⁴ Folglich wird spätestens im Jahr 2011 die volle Freizügigkeit zwischen allen EU-Mitgliedsländern hergestellt sein. In der Europäischen Union bedeutet Arbeitnehmerfreizügigkeit, dass ein Arbeitnehmer aus einem Mitgliedsland das Recht hat, in jedes andere EU-Mitgliedsland frei einzureisen, um dort eine Arbeit aufzunehmen oder zu suchen. Als Arbeitnehmer gelten Personen, die einer Erwerbstätigkeit von mindestens 12 Stunden pro Woche nachgehen.⁵ Ehegatten, Kinder unter 21 Jahren sowie Verwandte in auf- und

¹ Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und leicht veränderte Fassung des Kapitels 6 aus der ifo dresden studie Nr. 35 mit dem Titel „Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Sachsen“.

² Dies sind Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Bulgarien und Rumänien werden voraussichtlich im Jahr 2007 aufgenommen.

³ Für Staatsangehörige Maltas und Zyperns finden diese Übergangsregelungen keine Anwendung, d. h. hier wird die Arbeitnehmerfreizügigkeit mit dem Beitritt hergestellt.

⁴ In diesem Fall ist wieder eine förmliche Mitteilung an die Europäische Kommission ausreichend, d. h. das Mitgliedsland muss sich nicht für die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit rechtfertigen.

⁵ Vgl. Urteil vom 3. Juni 1986, Rs 139/85 [KEMPF], Slg. 1986, S. 7141.

absteigender Linie haben ebenfalls die Möglichkeit, von dem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen und mit dem Arbeitnehmer in das entsprechende EU-Mitgliedsland zu wechseln.

Obwohl zunächst mehrere der gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten die Öffnung der Grenzen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern angekündigt hatten, planen nach derzeitigem Stand lediglich Irland und Großbritannien, ihre Arbeitsmärkte Staatsangehörigen aus den Beitrittsländern zum 1. Mai 2004 zugänglich zu machen.⁶ Deutschland wird mindestens für die ersten zwei Jahre von der Übergangsregelung Gebrauch machen, sodass für die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten weiterhin die bestehenden nationalen Regelungen Gültigkeit haben.

In Deutschland besteht seit dem Jahr 1973 grundsätzlich ein Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer.⁷ Dieser wurde aufgrund des Mangels an Arbeitskräften in bestimmten Bereichen (z. B. in der Landwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe) ab Ende der achtziger Jahre gelockert. Durch bilaterale Regierungsvereinbarungen wurde die Mög-

lichkeit geschaffen, Arbeitnehmer aus mittel- und osteuropäischen Staaten für einen befristeten Zeitraum in Deutschland zu beschäftigen.⁸ Von hoher quantitativer Bedeutung sind die Saisonarbeitnehmer, denen eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für bis zu drei Monate erteilt werden kann (vgl. Tab. 1). Für Werkvertragsarbeitnehmer (die maximale Beschäftigungsdauer beträgt drei Jahre) wurden im Jahr 2002 insgesamt 45.411 Arbeitserlaubnisse ausgestellt, sodass das Kontingent von 56.620 möglichen Verträgen nicht voll ausgeschöpft wurde.⁹ Ausländischen Arbeitnehmern kann darüber hinaus eine arbeitsmarktabhängige Arbeitserlaubnis erteilt werden, wenn sie täglich in ihren Heimatstaat zurückkehren oder eine auf längstens zwei Tage in der Woche begrenzte Beschäftigung innerhalb einer festgelegten Grenzzone ausüben wollen (sog. Grenzgänger). Von vergleichsweise geringer Bedeutung sind die Gastarbeitnehmer, welche zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung bis zu einer Gesamtbeschäftigungsdauer von 18 Monaten vermittelt werden können.

Im Jahr 2000 trat die Verordnung über die Arbeitsgenehmigung hoch qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte der Informationstechnologie („Greencard“-

Tab. 1

Ausländische Arbeitskräfte mit zeitlich befristetem Aufenthalt in Deutschland und Sachsen

Ausnahmetatbestand in der ASAV	2000		2001		2002	
	Deutschland	Sachsen	Deutschland	Sachsen	Deutschland	Sachsen
Gastarbeitnehmer	5.891	k.A.	5.338	7	4.864	1
Grenzgänger	9.375	938	9.957	777	8.964	688
Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen	263.805	3.873	286.940	3.955	307.182	4.912
Werkvertragsarbeitnehmer	43.575	428	46.799	449	45.411	337

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003) und Regionaldirektion Sachsen der Bundesagentur für Arbeit (2004).

⁶ Vgl. o. V. (2004).

⁷ Vgl. WERNER (2001) für einen Überblick zu einzelnen Zuwanderungswellen nach Deutschland.

⁸ Vgl. § 2–10 der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) für eine vollständige Liste der Ausnahmetatbestände.

⁹ Aufgrund einer bestehenden Arbeitsmarktschutzklausel dürfen Werkverträge grundsätzlich nicht zugelassen werden, wenn sie in einem Bezirk durchgeführt werden sollen, in dem die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate mindestens um 30 % über der gesamtdeutschen Arbeitslosenquote gelegen hat.

Regelung) in Kraft. Danach können bis zu 20.000 ausländische Fachkräfte aus dem Bereich der Informationstechnologie (IT) in Deutschland beschäftigt werden. Bis zum November 2003 wurden in Sachsen insgesamt 510 Zusicherungen für ausländische IT-Fachkräfte gewährt.

Somit ist auch während der Übergangsfrist ein begrenzter Zutritt in den deutschen bzw. sächsischen Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus den acht MOEL möglich.

Migranten in Sachsen heute

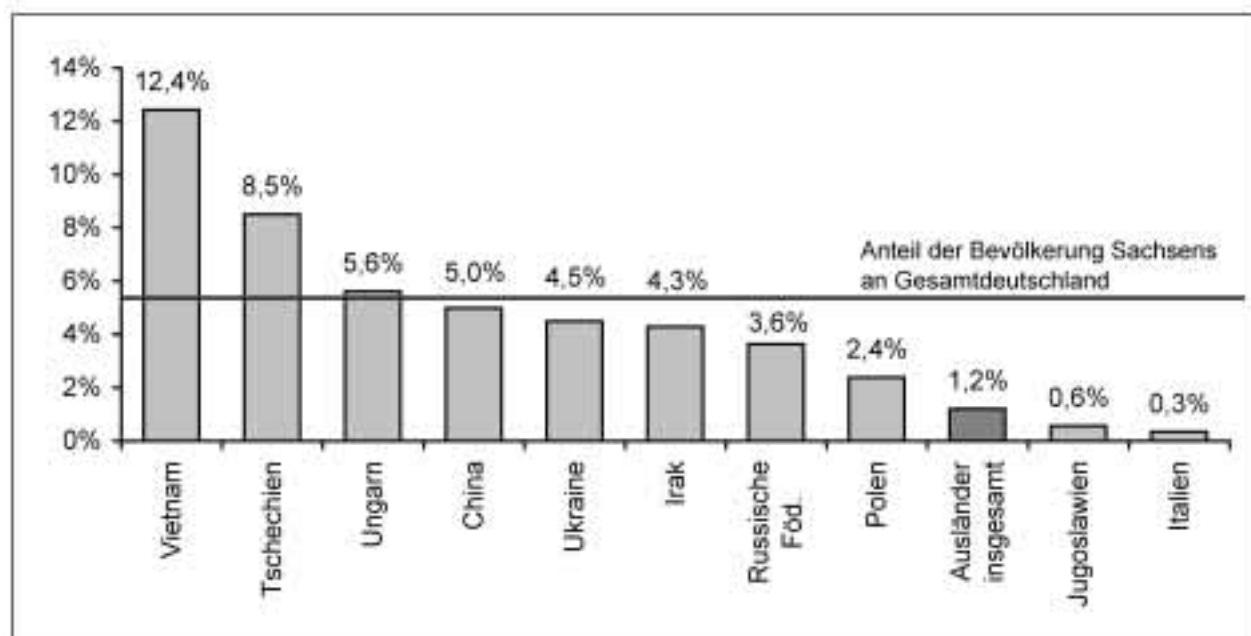
Der Ausländeranteil in Sachsen ist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt relativ gering. Im Jahr 2002 lebten lediglich 1,2 % aller in Deutschland gemeldeten Ausländer im Freistaat, während der Anteil der sächsischen Bevölkerung in Deutschland bei 5,3 % lag (vgl. Abb. 1). Von den 466.000 in Deutschland gemeldeten Menschen aus den acht Beitrittsländern sind ca. 3 % in Sachsen ansässig. Einige Nationalitäten sind jedoch bereits heute überdurchschnittlich im Freistaat vertreten. Von den in Deutschland lebenden Tschechen bzw. Ungarn haben 8,5 % bzw. 5,6 % ihren Wohnsitz in Sachsen.

Insgesamt leben derzeit rund 14.000 Menschen aus den acht MOEL im Freistaat (vgl. Tab. 2). Die Polen stellen dabei die größte Gruppe mit 7.451 Bürgern dar. Ungarn (3.087) und Tschechen (2.390) folgen mit deutlichem Abstand dahinter. Hinsichtlich der regionalen Verteilung konzentrieren sich die Ausländer aus den acht MOEL in erster Linie auf zwei Gebiete: Rund zwei Drittel sind in den Regionen Westsachsen und Oberes Elbtal/Osterzgebirge ansässig. Dies ist in erster Linie auf die Attraktivität der Großstädte Leipzig und Dresden zurückzuführen. Dass sich die geographische Nähe positiv auf die Ansiedlung auswirkt, wird bei genauerer Betrachtung der Region Oberlausitz-Niederschlesien deutlich, welche unmittelbar an die polnische Woiwodschaft Dolnośląskie angrenzt. Rund ein Viertel der in Sachsen lebenden Polen wohnen in diesem Gebiet.

Das Migrationspotenzial in den acht MOEL für Sachsen

Zur Beantwortung der Frage, welches Ausmaß zukünftige Wanderungen aus den acht MOEL annehmen werden, wurde unter Verwendung eines ökonomischen Modells das Migrationspotenzial in diesen Beitrittsländern bestimmt. Bei der Berechnung wur-

Abb. 1 Anteil der in Sachsen lebenden Ausländer an den Ausländern in Deutschland (2002)



Tab. 2

Regionale Verteilung der Ausländer in Sachsen (2002)

Land	West-sachsen	Oberes Elbtal/Ost-erzgebirge	Oberlausitz-Nieder-schlesien	Chemnitz-Erzgebirge	Südwest-sachsen	Insgesamt
Baltische Staaten	221	135	38	54	21	469
Polen	3.275	1.557	1.878	546	195	7.451
Slowakei	144	218	68	82	81	593
Slowenien	30	14	2	4	2	52
Tschechien	232	1.159	378	407	214	2.390
Ungarn	730	1.128	389	659	181	3.087
MOEL insgesamt	4.632	4.211	2.753	1.752	694	14.042
Sonstige Ausländer	26.552	21.075	6.442	13.845	7.834	75.834
Ausländer insgesamt	31.184	25.286	9.195	15.597	8.528	89.790

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003).

den die Erfahrungen aus früheren Wanderungen aus südeuropäischen Ländern (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und Türkei) nach Deutschland berücksichtigt. In den Jahren 1950–1970 wurden aus diesen Ländern verstärkt Arbeitnehmer für das nördliche Europa rekrutiert. Im Unterschied zur bevorstehenden EU-Osterweiterung konnten damals allerdings bereits im Vorfeld der Erweiterung Arbeitskräfte (und später auch Familienangehörige) in die reicheren EU-Mitgliedsstaaten auswandern.¹⁰ Neben diesen Erkenntnissen wurden bei der Schätzung des Migrationspotenzials auch Erklärungsansätze aus der Migrationstheorie einbezogen (vgl. Box 1 für die formale Darstellung des Modells). Arbeitsmigranten wandern bevorzugt in Länder, in denen sie ein hohes Einkommen erzielen und aussichtsreiche Chancen auf Beschäftigung bestehen. In regionaler Hinsicht konzentrieren sie sich eher auf Ballungsgebiete und dabei wiederum stärker auf die Kernstädte als auf das Umland.

Für die Schätzung der zukünftigen Nettowanderungsströme nach Deutschland bzw. Sachsen wurde unterstellt, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit unmittelbar zum 1. Mai 2004 vollständig hergestellt wird.¹¹ Ausgehend von den Schätzungen der Zuwanderungen nach Gesamtdeutschland wurden Simulationsrechnungen für Sachsen durchgeführt.¹² Dabei wurde zwischen zwei Varianten unterschieden. In Variante A wird unterstellt, dass sich die Beitrittsländer aufgrund der Integration in die Europäische Union in einem Konvergenzprozess befinden und daher ein höheres Wirtschaftswachstum als Deutschland verzeichnen können.¹³ Konkret wurde eine Verringerung des jährlichen Einkommensabstandes um 2 % angenommen. Die tatsächliche Entwicklung zeigt allerdings ein gemischtes Bild. In Polen lag die durchschnittliche reale Wachstumsrate in den Jahren 1995–2002 bei 3,3 %, in Tschechien bei 2,1 % und in Deutschland bei 1,3 %. Die unterstellte Verringerung der Einkommensdifferenz sollte als Obergrenze aufgefasst

¹⁰ Vgl. EIC (2000). Die Nettomigration aus dem Süden (Italien, Griechenland, Portugal, Spanien, Türkei und Jugoslawien) in den Norden der EU (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweiz, Belgien und Niederlande) wird auf rund fünf Mill. Personen in den Jahren 1950–1970 geschätzt.

¹¹ Zwar wird Deutschland zunächst von der Übergangsregelung Gebrauch machen, jedoch ist ungewiss, wie lange der Arbeitsmarkt für die neuen Mitgliedstaaten verschlossen bleibt. SINN ET AL. (2001), STRAUBHAAR (2001) sowie ALVAREZ-PLATA, BRÜCKER und SILVERSTOVIS (2003) haben das Migrationspotenzial in den MOEL geschätzt. Die Ergebnisse schwanken zwischen zwei und vier Mill. Zuwanderern nach Deutschland in der langen Frist.

¹² Die hier vorgestellte Projektion der Zuwanderung nach Sachsen im Gefolge der EU-Osterweiterung knüpft an die Migrationsschätzung SINN ET AL. (2001) an.

¹³ Diese Art der Konvergenz wird in der Literatur als absolute bzw. β -Konvergenz bezeichnet. Die ärmeren Länder schließen zu den reicheren Ländern beim Pro-Kopf-Einkommen auf.

Box 1

Das ökonometrische Migrationsmodell

Der Umfang der Zuwanderungen wird im Migrationsmodell von verschiedenen Einflussfaktoren bestimmt. Als wichtige Größe wurde die Einkommensdifferenz (zu Kaufkraftparitäten) zwischen den Beitrittsländern und Deutschland berücksichtigt. Daneben machen die potenziellen Migranten ihre Wanderungsentscheidung auch von den Beschäftigungschancen abhängig. Die Beschäftigungschancen wurden im Modell durch die sog. Output-Lücke berücksichtigt. Diese gibt an, inwieweit das reale Bruttoinlandsprodukt vom potenziell möglichen Output abweicht. Die Output-Lücke kann daher als Indikator für die Konjunktur und somit auch für die Arbeitsnachfrage aufgefasst werden. Daneben müssen bei der Bestimmung des Migrationspotenzials die zahlreichen Regulierungen beachtet werden, die erst bei Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wegfallen. Diese Aspekte werden in Form von Dummy-Variablen modelliert. Da der Bestand an Migranten in der Vergangenheit auch die zukünftige Entwicklung beeinflusst, wird der Bestand an Migranten in der Vorperiode in die Schätzgleichung aufgenommen. Formal stellt sich das Migrationsmodell wie folgt dar:

$$(1) B_t^* = \alpha_0 + \alpha_1 YV_t + \alpha_2 G_t + \alpha_3 EU_t + \alpha_4 FR_t + \alpha_5 B_{t-1}$$

- B_t^* Anteil der in Deutschland lebenden Migranten an der Bevölkerung des Herkunftslandes (in %)
- B_t Langfristiger Gleichgewichtswert des Bestandes an Migranten
- YV_t Verhältnis Einkommen Deutschland zu Entsendeland (BIP pro Kopf in KKP)
- G_t Output-Lücke in Deutschland (in %)
- EU_t Dummy-Variable für EU-Mitgliedschaft (Falls EU-Mitglied = 1, sonst = 0)
- FR_t Dummy-Variable für Arbeitnehmerfreizügigkeit (Falls ja = 1, sonst = 0)
- α_i Schätzkoeffizienten ($i = 0...5$)

Die Unterscheidung zwischen der EU-Mitgliedschaft und der Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit hat sich bei den Schätzungen als relevant erwiesen. Bei den beiden Süderweiterungsrunden – um Griechenland (1981) sowie Portugal und Spanien (1986) – wurde ebenfalls eine Übergangsfrist für die Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbart.

Der tatsächliche Bestand an Migranten (B_t) kann zunächst vom Gleichgewichtswert abweichen und erst im Zeitverlauf diesen Wert erreichen. Dieser Anpassungsprozess wird durch folgendes partielles Modell abgebildet:

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

Aus Gleichung (2) folgt, dass die Lücke zwischen tatsächlichem Bestand und Gleichgewichtswert (B_t^*) langfristig geschlossen wird.

Der langfristige Bestand an Migranten hängt wie bereits erwähnt unter anderem von der Einkommensdifferenz zwischen Deutschland und dem Entsendeland ab. Da die Migrationsentscheidung in der Regel an längerfristige Erwartungen geknüpft ist, wird die Erwartung über das Einkommensverhältnis gemäß der Hypothese der adaptiven Erwartungen modelliert. Mit anderen Worten ist der erwartete Wert ein gewogenes Mittel des heutigen und aller vergangenen tatsächlichen Werte.

$$(3) YV_t^e = (1 - \gamma)(YV_t + \gamma YV_{t-1} + \gamma^2 YV_{t-2} + \dots)$$

Um die Schätzgleichung zu erhalten, wird Gleichung (1) in (2) eingesetzt und nach dem tatsächlichen Bestand (B_t) aufgelöst. Anschließend wird Gleichung (3) nach YV_t aufgelöst und in die Schätzgleichung eingesetzt. Es ergibt sich eine neue Regressionsgleichung, die zusätzlich die um eine Periode verzögerten Regressoren G_t , EU_t , FR_t und B_{t-1} als erklärende Variablen enthält. Um die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Stärke des Einkommenseffektes abzubilden, wird ein zusätzlicher Regressor mit in die Schätzgleichung aufgenommen ($EU_t \cdot YV_t$).

Das Modell wurde anschließend für in Deutschland lebende Zuwanderer aus den Herkunftsländern Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und die Türkei mit Daten von 1974 bis 1997 geschätzt (in Klammern sind die t-Werte angegeben):

$$(4) B_t = 0,089 + 0,051YV_t + 0,059(EU_t \cdot YV_t) + 0,019G_t - 0,007G_{t-1} - 0,023EU_t - 0,061EU_{t-1} + 0,126FR_t - 0,046FR_{t-1} + 1,432B_{t-1} - 0,458B_{t-2}$$

(2,8)
(3,5)
(1,6)
(3,5)
(1,2)
(0,3)

(1,4)
(3,0)
(1,1)
(15,9)
(5,3)

Das Bestimmtheitsmaß beträgt 0,997, d. h. das Modell erklärt 99,7 % der beobachteten Variation in den Migrantenbeständen.

Aus den Vorzeichen der Koeffizienten geht hervor, welche Zusammenhänge zwischen den einzelnen Faktoren und dem Bestand an Migranten existieren. Zum einen wird deutlich, dass eine Erhöhung von YV_t , bei der das Einkommen in Deutschland relativ zum Einkommen im jeweiligen Entsendeland steigt, zu einer Erhöhung im Bestand von Immigranten führt (das Vorzeichen des Koeffizienten ist positiv). Ebenso führt eine Verbesserung der konjunkturellen Lage (G_t) zu einem erhöhten Migrantenbestand. Die Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit (FR_t) ist für alle relevanten Werte von YV_t eindeutig positiv.

Mit Hilfe des Modells lassen sich nun Prognosen für den Bestand an Migranten aus den Beitrittsländern durchführen. Bei der Projektion werden für die erklärenden Variablen Bevölkerung der Herkunftsländer und Einkommensdifferential die Bevölkerungsprognosen und BIP-Pro-Kopf-Statistiken in Kaufkraftparitäten verwendet. Darüber hinaus wurden in den Berechnungen die aktuellen Bestände der in Sachsen und in Deutschland lebenden Ausländer differenziert nach Nationalitäten berücksichtigt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 1 und 2 dargestellt.

werden. Alternativ wurde ein zweites Szenario konstruiert, in dem das Pro-Kopf-Einkommensgefälle zwischen Deutschland und den Beitrittsländern konstant gehalten wird, d. h. ein Aufholprozess nicht stattfindet.

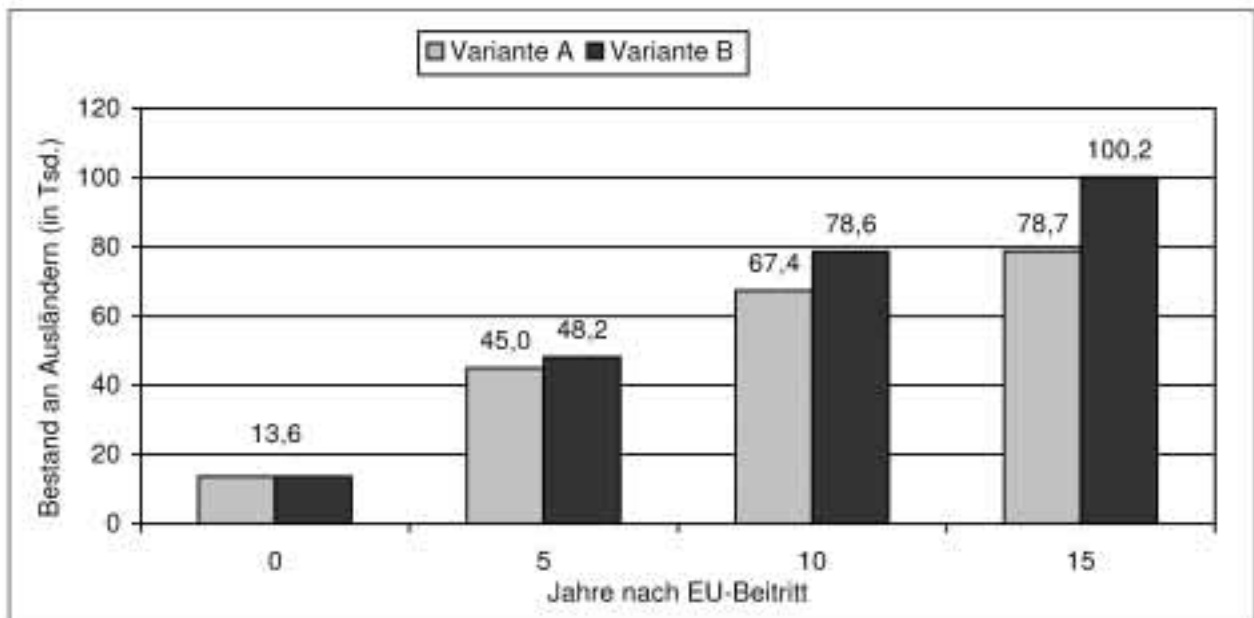
Unmittelbar nach Öffnung der Grenzen würden – bei sofortiger Freizügigkeit – aufgrund des relativ hohen Einkommensdifferentials die meisten Zuwanderungen stattfinden. Nach Variante A erhöht sich der Bestand an Ausländern aus den acht MOEL in Sachsen von 13.600 im Jahr 2001 auf 45.000 fünf Jahre nach dem Beitritt (vgl. Abb. 2). Nach fünfzehn Jahren werden rund 79.000 Personen aus den acht MOEL in Sachsen leben. In Variante B, in der sich der Einkommensabstand annahmegemäß nicht verringert, muss mit mehr Zuwanderungen von Ost nach West gerechnet werden. In diesem Fall wird der Bestand in Sachsen nach fünf Jahren auf rund 48.000 Personen ansteigen. Fünfzehn Jahre nach Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wird sich die Anzahl der in Sachsen

lebenden Menschen aus den acht MOEL auf 100.000 erhöhen.

Neben den gesamten Wanderungen ist für beide Varianten eine regionale Verteilung auf Sachsen berechnet worden. Aufgrund der günstigeren Einkommens- und Beschäftigungschancen, aber auch aufgrund der Netzwerkeffekte, sind Gebiete, die wirtschaftlich besser aufgestellt sind und in denen bereits heute relativ viele Personen aus den MOEL leben, für zukünftige Immigranten attraktiv.¹⁴ Erfolgte bereits in der Vergangenheit eine Wanderung von Menschen aus einem Beitrittsland nach Sachsen, so liegt die Vermutung nahe, dass zwischen den Emigranten und den in der Heimat verbliebenen Verwandten und/oder Freunden nach wie vor Kontakte bestehen. Dadurch kann ein Informationsaustausch stattfinden, der es potenziellen Emigranten erleichtert, Chancen und Risiken einer Migration besser abzuwägen. Dabei ist eine Zielregion für potenzielle Emigranten umso attraktiver, je größer die Anzahl der bereits niedergelassenen Menschen

Abb. 2

Simulationsergebnisse für die Zuwanderung aus den acht MOEL nach Sachsen



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

¹⁴ Überblicke über das Phänomen der Netzwerkmigration geben BAUER, EPSTEIN und GANG (2002), CHISWICK und MILLER (1996), DELÉCHAT (2001) oder DIETZ (1999).

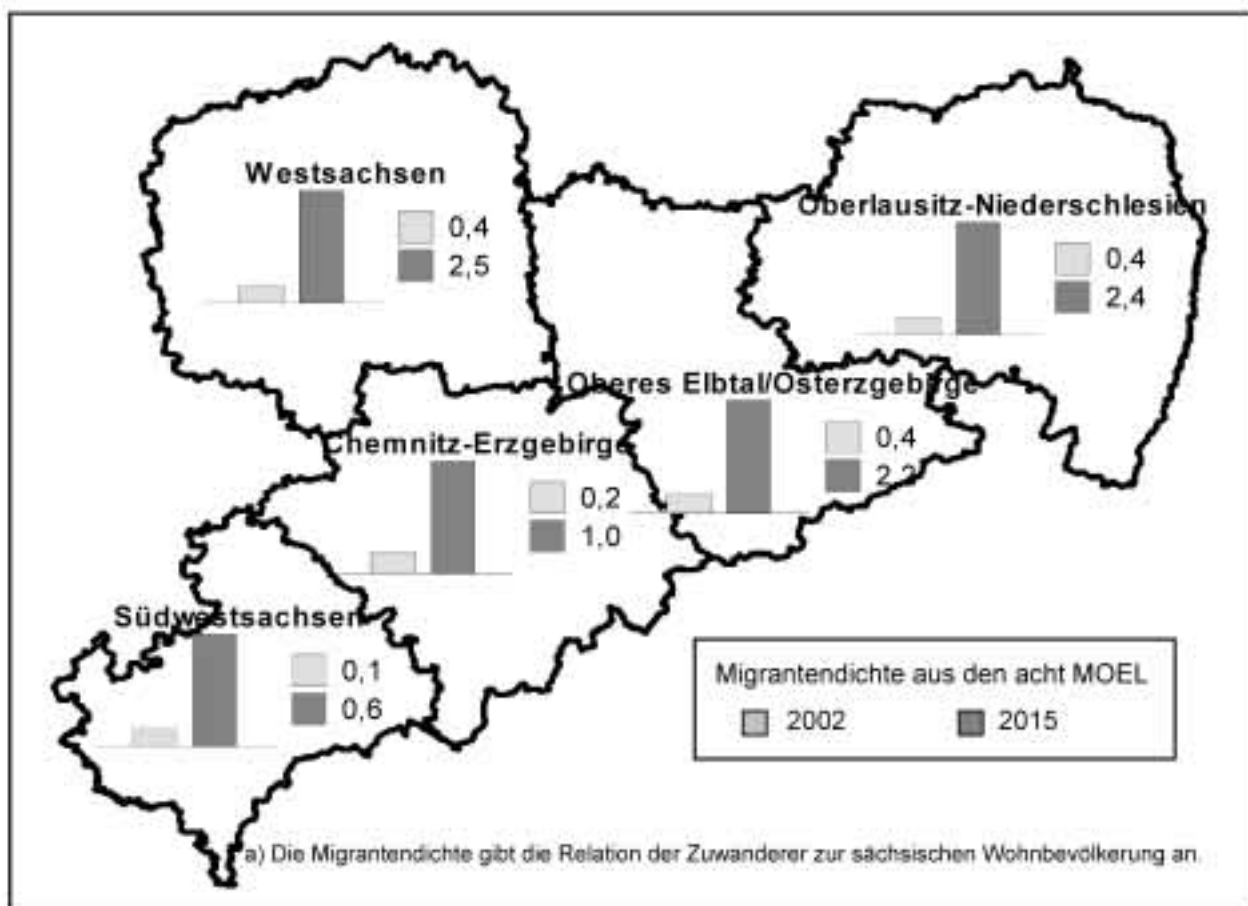
aus ihrem Heimatland ist. Der Netzwerkeffekt impliziert daher eine Pfadabhängigkeit der Migration, d. h. zukünftige Emigranten werden bei ihrer Wanderungsentscheidung auch berücksichtigen, in welchen Ländern bereits Landsleute ansässig geworden sind. Infolgedessen werden in Sachsen im Jahr 2015 rund zwei Drittel der Migranten aus den acht MOEL in den beiden Raumordnungsregionen Westsachsen und Oberes Elbtal/Osterzgebirge leben. In Abbildung 3 ist die Relation der Zuwanderer zur sächsischen Wohnbevölkerung (Migrantendichte) für Variante A angegeben.

Das berechnete Migrationspotenzial ist mit Schätzrisiken verbunden, sodass bei der Interpretation der

Zahlen einige Einschränkungen gemacht werden müssen. Die Annahme der sofortigen Arbeitnehmerfreizügigkeit trägt dazu bei, dass die Zuwanderung kurzfristig überschätzt sein dürfte. Für eine generelle Unterschätzung spricht hingegen die Tatsache, dass im Vorfeld der Süderweiterung die Zuwanderung nicht so restriktiv reglementiert war wie bei der bevorstehenden EU-Osterweiterung. Entscheidend für die zukünftigen Wanderungsströme wird in jedem Fall die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen und den Beitrittsländern sein. Verringert sich während der Übergangsphase die Einkommensdifferenz, wirkt sich dies abmildernd auf die Zuwanderungen nach Sachsen aus.

Abb. 3

Migrantendichte^{a)} aus den acht MOEL in den sächsischen Regionen



Das Pendlerpotenzial in Polen und Tschechien nach Sachsen

Neben der Zuwanderung von Arbeitskräften und deren Familienangehörigen ist der Freistaat aufgrund seiner geographischen Nähe zu Polen und Tschechien auch für Pendler aus dem grenznahen Raum von Interesse. Bei Pendlern handelt es sich um Personen, die zwecks einer Erwerbstätigkeit nach Sachsen kommen, ihren Wohnsitz jedoch in ihrem Heimatland haben (Wochenpendler, Tagespendler). Ähnlich wie für das Migrationspotenzial wurde auch für die Pendelbewegungen eine Schätzung vorgenommen.¹⁵ Dabei werden im Modell die Bevölkerungszahlen in der Herkunfts- und Zielregion, das relative Einkommensniveau, das Verhältnis der Arbeitslosenquoten und die räumliche Distanz der Zentren der berücksichtigten Regionen als entscheidende Determinanten des Pendlerpotenzials verwendet.¹⁶ Auf polnischer Seite wurden die beiden zu Sachsen angrenzenden Woiwodschaften Lubuskie und Dolnośląskie berücksichtigt. Die entsprechenden Kreise auf tschechischer Seite sind Karlovarský, Plenský, Ustecký und Liberecký. Für Sachsen wurden wiederum die fünf Raumordnungsregionen betrachtet.

Das geschätzte Pendlerpotenzial beläuft sich bei sofortigem Übergang zur Arbeitnehmerfreizügigkeit für Sachsen auf rund 36.400 Personen. Das größte Pendlerpotenzial entfällt aufgrund der unmittelbaren Grenznähe zu Polen und Tschechien auf die Region Oberlausitz-Niederschlesien. Anschließend folgen das Obere Elbtal/Ostertagebirge sowie die Region Chemnitz-Erzgebirge. Für Westsachsen errechnet sich im Vergleich zur Zuwanderung nur ein geringes Potenzial, was in erster Linie auf die größere Entfernung zur polnischen bzw. tschechischen Grenze zurückzuführen ist. Für Südwestsachsen werden die geringsten Pendelbewegungen berechnet. Dies ist zum einen auf die große Entfernung zur polnischen Grenze zurückzuführen. Zum anderen grenzt

die tschechische Region auch an Bayern an, sodass sich Pendler aus Tschechien eher für dieses Bundesland als Zielregion entscheiden. Findet in den beiden Beitrittsländern ein Aufholprozess statt, wird die Anzahl der Pendler bis zum Jahre 2015 auf etwa 32.900 zurückgehen.¹⁷ Wie bei der Berechnung des Migrationspotenzials sind auch die Simulationsergebnisse für das Pendlerpotenzial mit Schätzrisiken verbunden. Das Pendelmodell basiert auf den tatsächlichen innerdeutschen Pendlerströmen nach der Wiedervereinigung, sodass die genannten Zahlen für Polen und Tschechien aufgrund von sprachlichen und kulturellen Barrieren eher als Obergrenze aufgefasst werden müssen.

Auswirkungen der Zuwanderung auf Sachsen

Die Auswirkungen der Zuwanderung aus den acht Beitrittsländern müssen im Zusammenhang mit der ansonsten erwarteten Bevölkerungsentwicklung in Sachsen gesehen werden. Auf Grundlage der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen können Rückschlüsse über die Entwicklung des Arbeitsangebotes gezogen werden.¹⁸ Danach wird sich im Freistaat die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, d. h. die Personen im Alter von 15–64 Jahren, von rund 3 Mill. Personen im Jahr 2000 auf 2,5 Mill. im Jahr 2015 verringern.¹⁹ Die stärksten Rückgänge werden dabei in den wirtschaftlich schwächeren Regionen Sachsens auftreten (vgl. Abb. 4). Dabei wird die erwerbsfähige Bevölkerung nicht nur schrumpfen, sondern auch der Altersdurchschnitt ansteigen. Im Jahr 2000 lag das Durchschnittsalter bei 40,5 Jahren, während es fünfzehn Jahre später bei knapp 43 Jahren liegen wird. Verantwortlich für diese Entwicklungen ist nicht nur der allgemeine demographische Wandel, sondern auch ein erhöhtes Geburtendefizit in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung sowie nennenswerte Wanderungsverluste im Rahmen der deutschen Binnenwanderung.

¹⁵ Dabei wurde auf das von ALECKE und UNTIEDT (2001) entwickelte Modell zurückgegriffen.

¹⁶ Der relative Einkommensabstand wurde zu laufenden Wechselkursen berechnet, da Pendler ihr Einkommen im Ausland erzielen, den Großteil ihres Einkommens jedoch am Wohnort ausgeben.

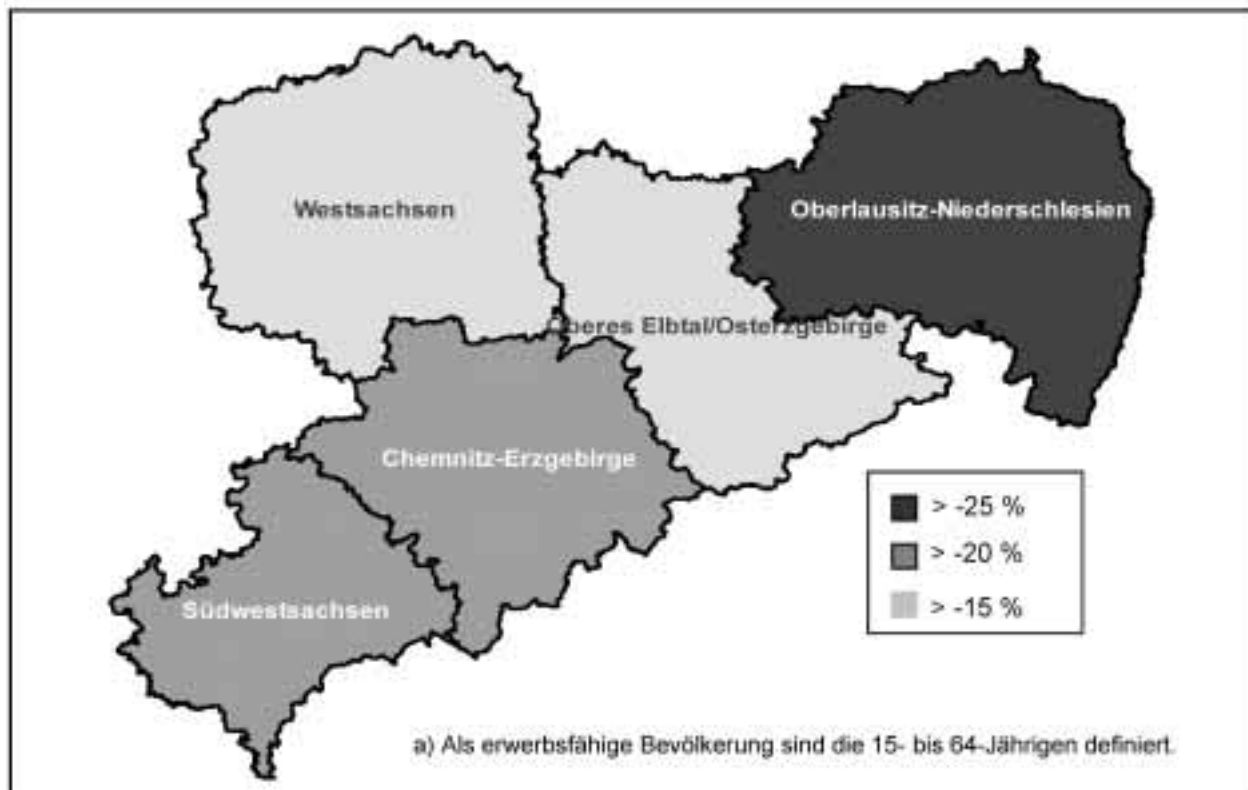
¹⁷ Wie bei der Berechnung des Migrationspotenzials wird ebenfalls eine Verringerung der Einkommensdifferenz zwischen Sachsen und den beiden Beitrittsländern unterstellt, die sich auf jährlich 2 % beläuft.

¹⁸ Vgl. STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2003).

¹⁹ Bei den Berechnungen des Statistischen Landesamtes sind Wanderungsströme mit dem Ausland enthalten, sodass ein Teil der hier prognostizierten Zuwanderung in den Vorausberechnungen der amtlichen Statistik bereits enthalten ist.

Abb. 4

Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung^{a)} von 2000 bis 2015



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003), Darstellung und Berechnungen des ifo Instituts.

Die Zuwanderung von Migranten aus den acht Beitrittsländern führt zu einer Erhöhung des Arbeitsangebotes in Sachsen. Allerdings wird selbst bei einer Bestandserhöhung der Ausländer aus den acht MOEL von gegenwärtig 14.000 auf rund 100.000 der erwartete Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung nur zum Teil kompensiert werden können. Die Wanderungsverluste gegenüber den alten Bundesländern und das erhöhte Geburtendefizit überwiegen die Wanderungsgewinne mit dem Ausland.

Sowohl vergangene Zuwanderungsdaten als auch die Erkenntnisse aus der Migrationstheorie lassen den Schluss zu, dass es sich bei zukünftigen Migranten in erster Linie um junge Personen handelt. Bereits in den Jahren 1990–2002 waren knapp über 50 %

der aus dem Ausland zugezogenen Ausländer nach Sachsen jünger als 30 Jahre. Darüber hinaus wird damit gerechnet, dass Zuwanderer aus den Beitrittsländern deutlich höher qualifiziert sind als frühere Zuwanderungswellen.²⁰ Sachsen sollte daher diese Gelegenheit nutzen, qualifizierte Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zu gewinnen, da diese trotz der hohen Arbeitslosenquote von gegenwärtig 20,4 % teilweise bereits heute gesucht werden. Aus einer im vergangenen Jahr durchgeführten Umfrage bei sächsischen Unternehmen geht hervor, dass überwiegend qualifiziertes Personal nachgefragt wird, welches über einen höheren Berufs- bzw. Bildungsabschluss verfügt (vgl. Abb. 5). Ungelernte Arbeitskräfte werden von den Unternehmen hingegen wenig gesucht.

²⁰ Vgl. SINN ET AL. (2002).

Abb. 5

Qualifikationsanforderungen für offene Stellen im IHK-Bereich in Sachsen 2003



Quelle: Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern im Freistaat Sachsen und der Arbeitsgemeinschaft der Sächsischen Handwerkskammern (2003).

Diese Entwicklungen werden sich nach einer IAB/PROGNOS-Projektion zu den Tätigkeitsniveaus von Erwerbstätigen in Deutschland weiter fortsetzen. Unternehmen werden in erster Linie Personal einstellen, das hoch qualifizierte Tätigkeiten und Führungsaufgaben wahrnehmen kann.²¹ Nach den Berechnungen von IAB/PROGNOS werden im Jahr 2010 rund 40 % der Erwerbstätigen hoch qualifizierte Tätigkeiten bzw. Fachtätigkeiten mit Führungsaufgaben ausüben, während der Anteil 1995 erst bei rund 35 % lag.²² Bereits heute ist in Sachsen und den übrigen neuen Bundesländern in bestimmten Bereichen ein Fachkräftemangel zu erkennen.²³ Für die Niedrigqualifizierten wird sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt

hingegen weiter verschlechtern. In der IAB/PROGNOS-Projektion wird ein Rückgang an Erwerbstätigen, die einfache Tätigkeiten und Hilfstätigkeiten ausüben, von 36 auf 31 % vorausgesagt. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Lohnkosten für Niedrigqualifizierte zu hoch sind, mit dem Ergebnis, dass arbeitsintensive und humankapitalarme Produktion in das benachbarte Ausland verlagert wird, wie dies bereits in der Vergangenheit geschah.²⁴

Fazit

Die bevorstehende EU-Osterweiterung stößt in der (ost-)deutschen Bevölkerung auf ein geteiltes Echo.²⁵ Grundsätzlich wird die Erweiterung begrüßt, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt wird aber mit einer weiteren Verschärfung der angespannten Lage gerechnet. Diese Befürchtungen sind nur zum Teil begründet. Die Nachfrage der sächsischen Unternehmen nach Hochqualifizierten wird weiter zunehmen, aber nur zu einem Teil durch das vorhandene sächsische Angebot gedeckt werden können. Durch eine frühzeitige und zielgerichtete Öffnung des sächsischen Arbeitsmarktes für Nachwuchs- und Fachkräfte aus den Beitrittsländern kann der sich abzeichnende bzw. bereits existierende Mangel an Fachkräften abgeschwächt werden. Daneben sollte die Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit genutzt werden, um notwendige Reformen auf dem Arbeitsmarkt weiter fortzuführen.²⁶

Literatur

- ALECKE, B. und G. UNTIEDT (2001): Pendlerspotential in den Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Methoden, Ergebnisse und Prognosen, PREPARITY – Transnationales Projekt zur Vorbereitung der EU-Erweiterung, Teilprojekt D-7, <http://www.preparity.wsr.ac.at>.
- ALVAREZ-PLATA, P., H. BRÜCKER und B. SILVERSTOVIS (2003): Potential Migration From Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update, Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Final Report, Berlin.

²¹ Vgl. REINBERG und HUMMEL (2002).

²² WEIBHUHN (2004) hat in einer kürzlich erschienenen Studie die gesamtwirtschaftlichen Anteile von Arbeitskräften mit Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss für Sachsen projiziert. Danach wird sich deren Anteil von 15,2 % im Jahr 2001 in Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum auf bis zu 18,3 % im Jahr 2020 erhöhen.

²³ Vgl. beispielsweise JUNG (2004). Der sich abzeichnende Ärztemangel in Ostdeutschland wird bereits heute zum Teil mit der Zuwanderung von Ärzten aus den MOEL kompensiert.

²⁴ Vgl. GERSTENBERGER ET AL. (2004).

²⁵ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003a, 2003b).

²⁶ Vgl. hierzu den Vorschlag des ifo Instituts zur „Aktivierenden Sozialhilfe“ (SINN ET AL. (2002)).

- BAUER, T., G. EPSTEIN UND I.N. GANG (2002): Herd Effects or Migration Networks? The Location Choice of Mexican Immigrants in the U.S., IZA Discussion Paper, Nr. 551, Bonn.
- BAUER, T. UND K. ZIMMERMANN (1999): Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe: Part 2, Department for Education and Employment, Research Report 139, Bonn/London.
- BUNDESREGIERUNG (Hrsg.) (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), BT-Drs. 15/420 vom 7. Februar.
- CHISWICK, B.R. UND P.W. MILLER (1996): Ethnic Networks and Language Proficiency Among Immigrants, *Journal of Population Economics* 9, 19 – 35.
- DELBRÜCK, C. UND B. RAFFELHÜSCHEN (1993): Die Theorie der Migration, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 212, 341–356.
- DELÉCHAT, C. (2001): International Migration Dynamics: The Role of Experience and Social Networks, *Review of Labour Economics and Industrial Relations* 15, 457–486.
- DIETZ, B. (1999): Ethnic German Immigration From Eastern Europe and the Former Soviet Union to Germany: the Effects of Migration Networks, IZA Discussion Paper, Nr. 68, Bonn.
- EIC – EUROPEAN INTEGRATION CONSORTIUM (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER) (2000): *Managing Migration in the European Welfare State*, Berlin/Mailand.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2003a): Eurobarometer 60.1. National Report Germany, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2003b): Eurobarometer 59.1. National Report Germany, Brüssel.
- FLAIG, G. (2001): „Die Abschätzung der Migrationspotentiale der osteuropäischen EU-Beitrittsländer“, *Beihefte der Konjunkturpolitik* 52, 55–76.
- GERSTENBERGER, W. et al. (2004): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Sachsen, ifo dresden studien, Nr. 35, Dresden.
- JUNG, W. (2004): Ärzte aus Europa heilen Personalmangel, www.stern.de vom 16.02.2004.
- O.V. (2004): Einschränkung über Nacht, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, vom 19.02.2004, Frankfurt am Main.
- REINBERG, A. UND M. HUMMEL (2002), „Zur langfristigen Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräfteangebots- und -bedarfs in Deutschland“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 4, 580-600, Nürnberg.
- SANDIG, H. (2003): Zehnter Jahresbericht des Sächsischen Ausländerbeauftragten. Dresden.
- SINN, H.W. ET AL. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, München.
- SINN, H.W. ET AL. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst 9, München.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2003): Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Kamenz.
- STRAUBHAAR, T. (2001): Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es?, *HWWA Diskussions-Papier* 137, Hamburg.
- WEIßHÜHN, G. (2004): Die Zukunft des Humankapitals in Sachsen, Bedarf an Arbeitskräften mit Hoch- und Fachhochschulabschluss bis zum Jahr 2020 im Freistaat Sachsen, *Dresdner Studien zur Bildungs- und Hochschulplanung* 3, Dresden.
- WERNER, H. (2001): From Guests to Permanent Stayers? – From the German „Guestworker“ Programmes of the Sixties to the Current „Green Card“ Initiative for IT Specialists, *IAB Labour Market Research Topics*, 43, Nürnberg.