



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Hrubesch, P.: Die Liberalisierung des Arbeitsmarktes in einer erweiterten EG und deren Folgen für die Landwirtschaft. In: Von Alvensleben, R., Koester, U., Storck, H.: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 18, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1981), S. 525-544.

DIE LIBERALISIERUNG DES ARBEITSMARKTES IN EINER ERWEITER-
TEN EG UND DEREN FOLGEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT

von

Peter Hrubesch, Berlin

- 1 Einleitung
 - 2 Grundlagen der Freizügigkeit
 - 2.1 Art. 48 EWG-Vertrag und Verordnung (EWG) Nr. 1612/68
 - 2.2 Beitrittsakte Griechenland
 - 2.3 Bilaterales Recht zwischen EG-Staaten und Beitrittsländern
 - 2.4 Freizügigkeit und Beitrittsverhandlungen mit Spanien
Portugal
 - 3 Auslösefaktoren der Arbeitskräftewanderungen
 - 3.1 Umfang der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den Bei-
trittsländern in der EG im Jahr 1978
 - 3.2 Wohlstandsgefälle
 - 3.3 Der Bedarf an Arbeitskräften in den höherentwickelten
Staaten
 - 3.4 Zur Arbeitsmarktsituation in den Beitrittsländern
 - 3.5 Allgemeine Perspektiven aus dem Beitritt
 - 4 Folgen für die Landwirtschaft
 - 4.1 Beschäftigungswirkungen
 - 4.2 Produktions- und Einkommenswirkungen
-

1 Einleitung

Seit rund zwei Jahrzehnten gibt es in Westeuropa erhebliche grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften. Sie sind dem Wohlstandsgefälle entgegengerichtet und verlaufen vom Süden nach dem Norden. Die derzeitige Europäische Gemeinschaft zählte folglich zu den wichtigsten Aufnahmegebieten. Die drei künftigen Mitgliedsländer entsenden seit vielen Jahren Hunderttausende von Arbeitskräften in die EG - in der Regel auf der Basis bilateraler Verträge mit den Beschäftigungsländern. Die Möglichkeit für Arbeitnehmer, innerhalb der Europäischen Gemeinschaft unbeschränkt Zugang zu den nationalen Arbeitsmärkten zu haben, wird vielfach als soziale Errungenschaft gesehen. "Die Freizügigkeit ist ein Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien; die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft soll für den Arbeitnehmer eines der Mittel sein, die ihm die Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantieren und damit auch seinen sozialen Aufstieg erleichtern, wobei gleichzeitig der Bedarf der Wirtschaft der Mitgliedstaaten befriedigt wird; allen Arbeitnehmern der Gemeinschaft muß das Recht zuerkannt werden, eine von ihnen gewählte Tätigkeit innerhalb der Gemeinschaft auszuüben." (Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968; Amtsblatt der EG Nr. L 257 vom 19.10.1968).

Wird die Übernahme der Freizügigkeitsregelung der EG durch die neuen Mitgliedsländer zusätzliche Wanderungsströme auslösen, die Konsequenzen für die Landwirtschaft in den Herkunftsländern bzw. in den Beschäftigungsländern nach sich ziehen?

Um sich einer Antwort auf diese Frage zu nähern, werden zunächst die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der Freizügigkeit dargestellt, daran schließt sich im Abschnitt 2 eine Diskussion der wichtigsten Auslösefaktoren der Wanderung an. Anschließend werden eventuelle Folgen der Freizügigkeit für die Landwirtschaft thesenartig abgeleitet.

2 Grundlagen der Freizügigkeit

Eines der Motive Griechenlands, Spaniens und Portugals, die Mitgliedschaft in der EG zu beantragen, war die rechtliche Absicherung der Arbeitskräftewanderung in der Gemeinschaft durch die Freizügigkeitsregelung: Der Beitritt impliziert grundsätzlich die Übernahme der geltenden

Rechte und Pflichten durch das neue Mitgliedsland, folglich auch die Möglichkeit zur freien Wanderung von Arbeitskräften innerhalb der Gemeinschaft.

2.1 Art. 48 EWG-Vertrag und Verordnung (EWG) Nr. 1612/68

Im EWG-Vertrag sind die Grundlagen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in den Artikeln 48 bis 51 festgelegt. Insbesondere Art. 48 ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Freizügigkeit wird dort definiert als die Abschaffung jeder auf Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Freizügigkeit gibt - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkung - den Arbeitnehmern das Recht,

- a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben,
- b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen,
- c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben,
- d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt.

Erreicht wurde die Freizügigkeit 1968. Umfassend geregelt wird das Recht der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der von ihm abhängigen Familienangehörigen in der "Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft" sowie in der "Richtlinie des Rates Nr. 68/360/EWG vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft" (beide Amtsblatt der EG Nr. L 257 vom 19.10.1968).

Danach sollen Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten die Arbeit unter gleichen Beschäftigungs-, Arbeits- und Lohnbedingungen wie inländische Arbeitnehmer ausüben. Die Gleichbehandlung erstreckt sich praktisch auf alle sozialen, steuerlichen und betriebsverfassungsrechtlichen Belange. In der Vermittlung von Arbeit dürfen Staatsangehörige von Mitgliedstaaten nicht schlechter gestellt werden als Inländer.

Die Beitrittsländer verknüpfen mit der Freizügigkeit die Hoffnung, die EG werde damit künftig noch mehr als jetzt zur Milderung der Arbeitsmarktprobleme beitragen. Darüber hinaus stellen die Geldüberweisungen der Wanderarbeiter an ihre daheim gebliebenen Familienangehörigen eine kräftige Entlastung der Zahlungsbilanz der Empfängerländer dar.

2.2 Beitrittsakte Griechenland

Die Aufnahme zusätzlicher Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern würde für die derzeitigen EG-Länder eine Belastung ihres ohnehin durch hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Arbeitsmarktes bedeuten. Daß die EG derzeit nicht bereit ist, derartige Risiken einzugehen, zeigt die zeitliche Staffelung, mit der die Freizügigkeit zwischen Griechenland und der bisherigen Gemeinschaft eingeführt wird. Die volle Freizügigkeit wird erst sieben Jahre nach dem offiziellen Beitritt Griechenlands, d.h. ab 1. Januar 1988 erreicht. Bis dahin sind bestehende bilaterale Abkommen weiterhin gültig. Für Familienangehörige von bereits in der EG Beschäftigten gelten ebenfalls Übergangsregelungen. So dürfen Ehegatten und Kinder unter 21 Jahren erst ab 1. Januar 1986, also 5 Jahre nach Beitritt, eine lohnabhängige Tätigkeit aufnehmen. Halten sich diese Familienangehörigen jedoch mindestens drei Jahre in demselben Land wie der Arbeitnehmer auf, so verkürzt sich die Wartezeit, nach der sie selbst einer Beschäftigung nachgehen dürfen, auf vier Jahre (bzw. nach dem 1. Januar 1984 auf 18 Monate). Eine für Griechenland günstigere Vereinbarung darf - sofern sie vor dem Beitritt getroffen wurde - in der Übergangsfrist beibehalten werden.

Angesichts der relativ guten Beschäftigungslage in Griechenland wäre unter Freizügigkeitsbedingungen insgesamt wohl mit einer nur geringen zusätzlichen Wanderung zu rechnen. Aus der gegebenen regionalen Verflechtung der Beschäftigungsströme darf aber geschlossen werden, daß die Belastung auf einzelnen nationalen Teilarbeitsmärkten erheblich sein kann. So war im Falle Griechenlands insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, wo die meisten Griechen beschäftigt sind, an einer langen Übergangsphase gelegen. Diese Position wurde auch durchgesetzt.

2.3 Bilaterales Recht zwischen EG-Staaten und Beitritts- ländern

Für Griechenland gelten also - trotz des Beitritts am 1. Januar 1981 - die bilateralen Abkommen unter Berücksichtigung der Übergangsregelung fort. Auch Spanien und Portugal haben zweiseitige Abkommen über Arbeitskräftewanderung abgeschlossen.

Typisch für diese Abkommen ist, daß sie in der Regel

- a) aus einer Zeit expansiven Wirtschaftswachstums der Aufnahmeländer stammen,
- b) die Rechtsposition des Arbeitnehmers aus dem Partnerland gegenüber einem Arbeitnehmer eines Nichtvertragslandes stärken, ohne den Schutz zu gewähren, den Arbeitnehmer aus einem EG-Mitgliedsland durch die Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen genießen,
- c) den Herkunftsländern keine Gewähr dafür bieten, daß die Abwanderung eine gewisse Kontinuität behält (siehe Anwerbestopp der Bundesregierung, November 1973).

2.4 Freizügigkeit und Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal

Die Verhandlungen über den Beitritt Spaniens und Portugals werden nach dem Willen der EG getrennt mit beiden Ländern geführt. Die Motivation der Gemeinschaft zur Aufnahme der neuen Länder ist primär politischer Natur. Dagegen werden, besonders von den Mittelmeeranrainern, erhebliche wirtschaftliche Bedenken geltend gemacht. Die stärksten Vorbehalte kommen zur Zeit aus Frankreich. Sie werden aller Voraussicht nach zu einer längeren Verhandlungsdauer bis zum Vertragsabschluß führen als im Falle Griechenlands.

Für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte hat dies natürlich Konsequenzen. Selbst wenn unterstellt wird, daß ähnliche Übergangsfristen wie im Falle des Beitritts Griechenlands vereinbart werden, dürfte die Freizügigkeit kaum vor Beginn des kommenden Jahrzehnts in den beiden künftigen Mitgliedstaaten zu verwirklichen sein. Hinzu kommt, daß der Auswanderungsdruck in beiden Ländern stärker ist als im Falle Griechenlands und daß bis heute EG-Länder mit ohnehin überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit die wichtigsten Zielländer sein werden. Von daher ist es nicht abwegig anzunehmen, daß, wenn schon aus Gründen der formalen Gleichbehandlung

gleiche Übergangsfristen wie mit Griechenland ausgehandelt werden, die effektive Einführung der Freizügigkeit im Wege der Verhandlungsverzögerung so lange hinausgezögert werden wird, bis aus demographischen Gründen mit einer fühlbaren Entlastung des EG-Arbeitsmarktes zu rechnen ist. Dies wird gegen Mitte der 90er Jahre der Fall sein.

3 Auslösefaktoren der Arbeitskräftewanderung

3.1 Umfang der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den Beitrittsländern in der EG im Jahre 1978

Damit die Bedeutung der künftigen Wanderungsströme abgeschätzt werden kann, ist es sinnvoll, kurz die derzeitige Lage sowohl in den Aufnahme- als auch in den Beitrittsländern zu skizzieren.

Knapp 6 Millionen ausländische Arbeitskräfte waren um das Jahr 1978 in der Gemeinschaft beschäftigt. Reichlich ein Viertel stammte aus Mitgliedsländern selbst. Aus den künftigen Mitgliedsländern kam zu dieser Zeit rund eine Million Arbeitskräfte in die EG. Sie hatten einen Anteil von etwa 23 % an allen Arbeitnehmern aus Drittländern. Von Land zu Land weicht diese Quote zum Teil erheblich ab. In Luxemburg nehmen die Beitrittsländer mit 85 v.H. das größte Kontingent an Gastarbeitern ein, in Dänemark dagegen sind es nur 4 v.H.. Wichtigste Zielländer in der Gemeinschaft sind für die Beitrittsländer die Bundesrepublik und Frankreich. Nahezu vier Fünftel der in der EG beschäftigten Spanier, Portugiesen und Griechen hatten 1978 hier Arbeit gefunden (vgl. Tabelle 1 im Anhang).

In den Arbeitsbeziehungen zwischen Heimat- und Beschäftigungsländern spielt Tradition und geographische Nähe eine offensichtliche Rolle. Während Portugiesen (zu 80 v.H.) und Spanier (zu 50 v.H.) überwiegend in Frankreich einer Beschäftigung nachgehen, ziehen die Griechen die Bundesrepublik vor: hier arbeiten vier Fünftel der in der EG beschäftigten Griechen.

Die große Zahl der in der EG arbeitenden Bürger aus Beitrittsländern macht deutlich, weshalb gerade Frankreich und die Bundesrepublik der Frage der Freizügigkeit so großes Gewicht in den Beitrittsverhandlungen beimessen.

Das Querschnittsbild aus dem Jahre 1978 müßte eigentlich ergänzt werden um eine Darstellung der Stromgrößen. Allein dieses Vorhaben stößt aufgrund unzulänglicher Statistiken sowohl in den Herkunftsländern als auch in manchen EG-Ländern auf enge Grenzen. Vor allem die Statistiken über die Rückwanderungen sind recht unvollständig.

Allerdings läßt sich aus verschiedenen Indikatoren schließen,

a) daß sich der Zuzug in bezug auf die personelle Zusammensetzung verändert. Trotz Anwerbestopps hat die ausländische Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik 1979 mit 4,14 Mill. den Höchststand des Jahres 1974 überschritten (BRASCHE 2, S. 313). Dies geht unter anderem auf die verstärkte Familienzusammenführung zurück.

Zuzüge und Salden der Wanderungen von Ausländern (in 1000) in der Bundesrepublik Deutschland

Staatsangehörigkeit	Zuzüge			Salden ¹⁾		
	1977	1978	1979	1977	1978	1979
Türkei	115	131	172	1	43	106
Jugoslawien	42	39	41	-16	-12	-3
Italien	80	83	89	5	9	15
Griechenland	15	15	15	-33	-21	-14
Spanien	6	5	5	-19	-12	-7
zusammen	258	273	322	-62	6	96
andere	165	183	224	33	44	84
insgesamt	423	456	546	-29	50	180

1) Zuzüge minus Fortzüge.
Quelle: Brasche, U.: Integrationspolitik vor neuer Herausforderung. In Wochenbericht des DIW Nr. 30/1980. S. 314.

Im Falle des Zuzugs von Portugiesen nach Frankreich tritt diese Entwicklung noch deutlicher zutage.

Immigration von Portugiesen in Frankreich 1961 bis 1978

Zeitraum	Insgesamt	Dauer- beschäftigte	Familien- angehörige	Familien- angehörige in vH
1961 - 1965	169 068	135 494	33 574	19,9
1966 - 1970	428 230	280 011	148 219	34,6
1971 - 1975	304 618	146 160	158 458	52,0
1976 - 1978	38 590	6 801	31 789	82,4

Quellen: Le Monde 7-8 octobre 1979: Les Portugais en France.-
Berechnungen des DIW.

b) daß die Arbeitsaufnahme im Ausland für die Mehrheit der Zuwanderer keineswegs eine Entscheidung für kurze Dauer ist. Sowohl die Zuwanderung von Familienangehörigen als auch die Informationen über die Verweildauern zeigen an, daß die frühere Wanderungsentscheidung häufig irreversibel ist. Aus dem einstigen "Gastarbeiter" ist die "Familie mit ausländischer Staatsbürgerschaft" (BRASCHE 2, S. 313) geworden.

Im Jahre 1979 waren 81 v.H. der in der Bundesrepublik wohnenden Griechen sechs Jahre und länger hier. Bei Spaniern beträgt diese Quote 85 v.H.. Mehr als die Hälfte der Spanier sind länger als 10 Jahre in der Bundesrepublik. In Frankreich ist die durchschnittliche Verweildauer der Spanier noch höher: 1977 lebten 71 v.H. länger als 10 Jahre in Frankreich (CASAS 3, S. 319).

Welche Faktoren lösen die Wanderung von Arbeitskräften aus?

3.2 Wohlstandsgefälle

Zu den wichtigsten auslösenden Faktoren der Wanderung zählt das Wohlstandsgefälle zwischen den Volkswirtschaften. Vergleicht man - als einen der möglichen Wohlstandsindikatoren - das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in den Ländern der Gemeinschaft mit dem der Beitrittsländer, so werden die Niveauunterschiede deutlich: das Nord-Süd-Gefälle innerhalb Europas ist beträchtlich. Das durchschnittliche Einkommen pro Kopf der Erwerbstätigen ist in den Beitrittsländern um mehr als die Hälfte niedri-

ger als im Durchschnitt der Gemeinschaft. Einzelne Länder weisen ein Durchschnittseinkommen auf, das rund viermal so hoch ist wie das Portugals, des ärmsten der künftigen Mitgliedsländer. Ganz besonders ausgeprägt ist der Einkommensrückstand in der Landwirtschaft. In regionaler Betrachtung träte dieses Gefälle noch wesentlich deutlicher zutage. Dem so gemessenen Produktivitätsgefälle entspricht ein Gefälle des Arbeitnehmerereinkommens. Der tatsächliche Auswanderungsanreiz ist aber vielfach noch weit stärker, als es in diesen Durchschnittszahlen zum Ausdruck kommt. Denn viele Arbeitslose in den Beitrittsländern treffen ihre Entscheidung aus einem Vergleich ihres geringen Arbeitslosengeldes mit dem Verdienst, den sie von einer Arbeitsaufnahme im Ausland erhoffen.

3.3. Der Bedarf an Arbeitskräften in den höherentwickelten Staaten

Die Wanderungsströme verliefen in der Vergangenheit keineswegs kontinuierlich. Vielmehr zeigt sich, daß der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften starken Schwankungen in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung in den Aufnahmeländern unterliegt. Diese Nachfrage kann soweit zurückgehen, daß - wie im Falle der Bundesrepublik Ende 1973 - die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften völlig eingestellt wird.

Aufgrund längerfristiger Beobachtungen von Wanderungsbewegungen läßt sich feststellen, daß die Nachfrage nach Arbeitskräften die Wanderung stärker beeinflußt als das Angebot in den Herkunftsländern. In den beiden Rezessionsphasen 1967 und 1974 gingen jeweils die Zuwanderungen ausländischer Arbeitskräfte drastisch zurück. Allerdings betraf die Einschränkung Bürger der Gemeinschaft und Bürger aus Drittländern unterschiedlich. Während z.B. die Zahl der italienischen Zuwanderer relativ stärker abnahm als die von nicht zur Gemeinschaft gehörenden Staatsangehörigen, war es in der Rezession 1974 gerade umgekehrt. Dies ist sehr wahrscheinlich auf die Auswirkungen des Anwerbestopps zurückzuführen, der aufgrund der internen Freizügigkeit nur gegenüber Drittländern wirksam werden konnte.

Daraus läßt sich schließen, daß Freizügigkeit zwar keine Garantie für einen Arbeitsplatz in einem anderen EG-Land bedeutet, wohl aber eine relative Begünstigung gegenüber Drittländern.

Zuzüge ausländischer Arbeitskräfte in die EG-Länder während rezessiver Konjunkturphasen

Jahr	Zuzüge aus Nicht-EG-Ländern		Zuzüge aus Italien	
	Personen	vH	Personen	vH
1966	382 000	100	18 900	100
1967	190 000	50	7 500	42
1973	477 000	100	108 000	100
1974	133 000	30	53 000	49

Quelle: Kommission der EG: Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens. Bulletin der EG, Beilage 9/78.

Der Bedarf an Arbeitskräften in den Aufnahmeländern konzentriert sich heute auf Facharbeiter. Gegenwärtig sind etwa 20 000 - 30 000 Facharbeiterstellen in der Bundesrepublik nicht besetzt. Die Nachfrage nach höheren Qualifikationen stößt allerdings in den Beitrittsländern auf Angebotsgrenzen und würde im Falle der Befriedigung auch zu erheblichen Problemen in den Beitrittsländern führen, weil gerade hier der Eigenbedarf hoch ist.

3.4 Zur Arbeitsmarktsituation in den Beitrittsländern

Spanien

Während der eineinhalb Jahrzehnte von 1960 bis 1974 zeigte der spanische Arbeitsmarkt typische Erscheinungsformen raschen industriellen Aufstiegs in einem Entwicklungsland. Wegen der hohen Sockelarbeitslosigkeit und der politischen Situation blieb die Auswanderungsquote gleichwohl hoch. Dabei war die Mobilität der noch immer sehr zahlreichen landwirtschaftlichen Arbeitskräfte weniger stark als in Anbetracht der raschen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hätte erwartet werden können. Es wanderten also vornehmlich Industriearbeiter aus.

Seit Mitte der siebziger Jahre hat sich in Spanien das Wirtschaftswachstum deutlich abgeschwächt. Die Arbeitslosigkeit in den außerlandwirtschaftlichen Bereichen stieg erheblich an. Die Arbeitslosenquote betrug 1979 reichlich 9 v.H. Damit verstärkte sich wieder der latente Auswande-

Struktur der Beschäftigung in den drei Beitrittsländern und Arbeitslosenquoten

- 1974 bis 1979 -

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>SPANIEN</u>						
Beschäftigte insgesamt (1000)	12 924	12 692	12 543	12 435	12 090	11 786
davon:						
Landwirtschaft, Jagd, Forst und Fischerei (vH)	23,2	22,1	21,6	20,7	20,2	19,9
Produzierendes Gewerbe (vH)	37,1	38,3	37,2	37,6	37,3	37,2
Dienstleistungen (vH)	39,7	39,7	41,2	41,7	42,5	43,4
Arbeitslosenquote ¹⁾	3,1	4,5	5,1	6,1	8,0	9,3
<u>PORTUGAL</u>						
Beschäftigte insgesamt (1000)	3 767	3 734	3 789	3 784	3 772	3 906
davon:						
Landwirtschaft, Jagd, Forst und Fischerei (vH)	34,8	33,9	33,9	32,9	31,3	30,2
Produzierendes Gewerbe (vH)	34,4	33,9	33,6	33,2	34,9	34,9
Dienstleistungen (vH)	30,7	32,2	32,5	34,0	33,9	34,8
Arbeitslosenquote ¹⁾	2,1	5,5	6,3	7,4	8,0	8,1
<u>GRIECHENLAND</u>						
Beschäftigte insgesamt (1000)	3 170	3 190	3 230	3 167	.	3 300
davon:						
Landwirtschaft, Jagd, Forst und Fischerei (vH)	36,2	35,4	34,4	28,4	.	27,3
Produzierendes Gewerbe (vH)	27,8	28,2	28,9	30,3	.	30,7
Dienstleistungen (vH)	36,0	36,4	36,7	41,3	.	42,0
Arbeitslosenquote ¹⁾	0,9	1,1	0,9	1,0	0,9	1,0
1) Arbeitslose in vH der zivilen Erwerbspersonen. Quellen: OECD Economic Surveys, verschiedene Jahrgänge; OECD Labour Force Statistics. 1967-1978, Paris 1980.						

rungsdruck.

Gleichzeitig wuchs auch in denjenigen Ländern, die den Großteil der spanischen Wanderarbeitnehmer aufnehmen, nämlich Frankreich und die Bundesrepublik, die Arbeitslosigkeit; die Neuauswanderung nahm in dieser Periode ab, zugleich stieg die Zahl der Rückwanderer aus den Ländern der Gemeinschaft, so daß, nach den Schätzungen der EG-Kommission im Jahre 1978 mit rund 366 000 spanischen Arbeitskräften rund 20 000 weniger in der Gemeinschaft tätig waren als im Jahre 1976.

Portugal

Eine Analyse der Entwicklung am portugiesischen Arbeitsmarkt wird erschwert durch Unsicherheiten bei der Arbeitsmarktstatistik. Einige Besonderheiten können dennoch aufgezeigt werden. Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft ist mit 28 v.H. (1978) immer noch außerordentlich hoch, obwohl er sich seit 1975 deutlich verringert hat. Die versteckte Arbeitslosigkeit dürfte besonders in der Landwirtschaft Portugals noch sehr ausgeprägt sein. Durch die Entkolonialisierung 1974/75 sah sich Portugal vor große arbeitsmarktpolitische Probleme gestellt. Die Qualifikations- und Berufsstruktur der 0,7 Millionen Rückwanderer aus Angola/Mosambik war außerordentlich verschieden von der im Mutterland; zwei Drittel der ankommenden Flüchtlinge waren in Dienstleistungsberufen tätig gewesen, ein Fünftel im Gewerbe und nur 4 v.H. in der Landwirtschaft. Die ohnehin vorhandene hohe Arbeitslosigkeit behinderte die Integration der Immigranten erheblich.

Wie in Spanien und vielen anderen Mittelmeerländern hat auch in Portugal die Emigration von Arbeitskräften stark abgenommen. Der Rückgang der Emigration konzentrierte sich auf Europa, während die Auswanderung nach Nord- und Südamerika weniger stark abnahm.

Bereichszugehörigkeit Portugiesischer Emigranten vor der Emigration
1960 bis 1975

Zeitraum	Insgesamt Anzahl	Primärer Bereich ¹⁾		Sekundärer Bereich ²⁾		Tertiärer Bereich ³⁾	
		Anzahl	vH	Anzahl	vH	Anzahl	vH
1960-1964	106 648	58 739	55,1	35 772	29,8	12 137	15,1
1965-1969	184 529	91 991	49,9	70 136	38,0	22 402	12,1
1970-1974	134 804	44 366	32,9	68 362	50,7	22 076	16,4
1975	7 115	1 800	25,3	4 190	58,9	1 125	15,8

1) Landwirtschaft und Fischerei, Bergbau. - 2) Produzierendes Gewerbe, Bauwesen. - 3) Handel, Transport, öffentliche Dienstleistungen.

Quellen: Tavares, C.G.: L'Emigration Portugaise. OECD, Paris 1979.
Vervielfältigtes Manuskript. - Eigene Berechnungen.

Auswanderung von Portugiesen in europäische und außereuropäische
Länder 1973 - 1978

Jahr	Europa	andere Länder	Europa in vH von insgesamt
1973	97 928	22 091	81,5
1974	44 451	25 822	63,2
1975	25 614	19 304	56,9
1976	18 499	14 708	55,7
1977	14 130	14 628	49,1
1978	8 152	22 101	26,9

Quelle: Tavares, C.G., L'émigration Portugaise. OECD, vervielfältigtes Manuskript, Paris 1979.

Die Rolle der Landwirtschaft als einer Quelle für die Emigration in Portugal ist bedeutsam und erheblich wichtiger als in Spanien. Im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 1974 stammt nahezu die Hälfte aller Auswanderer aus dem "Primären Bereich", d.h. vorwiegend aus Landwirtschaft und Fischerei. Im Zeitablauf hat allerdings der Anteil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte an den Auswanderern abgenommen. Dies kann mehrere Ursachen haben. Einmal ist bekannt, daß Emigrationswillige aus ländlichen Gebieten häufig den Sprung ins Ausland nicht unmittelbar von ihrem Heimatort wagen, sondern erst in die Nähe größerer Städte ziehen und dort

kurzfristig eine Übergangsbeschäftigung suchen. Dieses Verhalten kann in dem Maße zum Tragen kommen, wie sich heimische Industrie bzw. Dienstleistungsbereiche günstig entwickeln und/oder wie der Arbeitsmarkt in diesen Bereichen durch Auswanderung entlastet wird. Zum anderen könnte sich darin die höhere Anforderung an die Qualifikation der Gastarbeiter seitens der Aufnahmeländer widerspiegeln.

Griechenland

Wesentlich anders als in den beiden anderen Beitrittsländern stellt sich der Arbeitsmarkt in Griechenland dar. Trotz einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums ist die Beschäftigungslage sehr günstig. Zwar stieg die offizielle Arbeitslosenziffer seit 1976 stetig an; die Arbeitslosenquote beträgt gegenwärtig jedoch nur knapp 1 v.H., was einer Zahl von Arbeitslosen von lediglich rund 32 000 entspricht.

Die Absorptionsfähigkeit der griechischen Wirtschaft war damit - zumindest nach den offiziellen statistischen Informationen - beträchtlich. So hat in Griechenland nicht nur ein Wandel von einer Netto-Emigration zur Netto-Immigration stattgefunden. Gleichzeitig wurden zahlreiche Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft freigesetzt: zwischen 1970 und 1978 haben rund 450 000 Erwerbstätige die Landwirtschaft verlassen, in der gegenwärtig noch rund 800 000 Personen erwerbstätig sind. Aufgrund des hohen Anteils von Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen im landwirtschaftlichen wie im nichtlandwirtschaftlichen Sektor und aufgrund der vielfältigen außerlandwirtschaftlichen Gelegenheitsjobs und der häufig anzutreffenden Unterbeschäftigung vor allem in der Landwirtschaft sind allerdings die Unsicherheiten der griechischen Beschäftigungsstatistiken relativ groß. Insgesamt dürfte der latente Auswanderungsdruck hier geringer sein als in Spanien oder Portugal.

3.5 Allgemeine Perspektiven aus dem Beitritt

Für dieses Jahrzehnt ist zu erwarten, daß aufgrund der demographischen Entwicklung die erwerbstätige Bevölkerung in den Beitrittsländern stark zunimmt. Dies trifft vor allem auf Portugal und Spanien zu (UNITED NATIONS 16, S. 284). Hier wird mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von rd. 1,1 v.H. in der ersten Hälfte, von rd. 0,8 v.H. in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts gerechnet. In Griechenland wird sich das

Erwerbstätigenpotential nur halb so rasch erhöhen (0,6 bzw. 0,3 v.H.).

Ob sich der zunehmende Überschuß vor allem an jugendlichen Arbeitskräften durch Emigration teilweise absorbieren läßt, hängt in hohem Maße von den wirtschaftlichen Bedingungen der Aufnahmeländer ab. Auch hier treten weiterhin zahlreiche Jugendliche der eigenen Bevölkerung wie die zweite Generation der Fremdarbeitskräfte ins erwerbsfähige Alter ein.

Selbst wenn, wie prognostiziert, die demographischen Voraussetzungen in den neunziger Jahren eine Entlastung auf den Arbeitsmärkten der Industriestaaten Mitteleuropas bringen werden, ist zweifelhaft, ob deren Absorptionsfähigkeit jenes Ausmaß erreichen wird, das die Beitrittsländer, insbesondere Portugal und Spanien, für eine wirksame Entlastung ihres Arbeitsmarktes benötigen würden (UNITED NATIONS 17, S. 286).

4 Folgen für die Landwirtschaft

4.1 Beschäftigungswirkungen

Wegen der Nachfragedeterminiertheit der Wanderungen und der derzeitigen Situation an den Arbeitsmärkten der EG (hohe Arbeitslosigkeit Ungelernter bei Facharbeitermangel) ist nicht damit zu rechnen, daß unter Freizügigkeitsbedingungen ein nennenswerter unmittelbarer Effekt auf die Arbeitsmarktsituation in der Landwirtschaft der Beitrittsländer gegeben wäre. Dies gilt zumindest im Hinblick auf die Beschäftigungschancen, die Landarbeiter und mithelfende Familienangehörige aus Beitrittsländern in den außerlandwirtschaftlichen Bereichen der Gemeinschaft haben, denn aus deren Perspektive sind sie - zunächst - ungelernt. Es wäre aber der Frage nachzugehen, ob der Überschuß an landwirtschaftlichen Arbeitskräften in den Beitrittsländern, vor allem in Portugal und Spanien, dadurch abgebaut werden würde, daß diese Arbeitskräfte gewissermaßen ohne Berufswechsel in die Landwirtschaft von EG-Mitgliedstaaten integriert werden. Eine solche Entwicklung wäre denkbar, wenn

- a) ein zusätzlicher Bedarf an Lohnarbeitskräften in der Landwirtschaft der jetzigen EG (9) entstände,
- b) gegenwärtig in größerem Umfang Arbeitskräfte aus solchen Ländern in der Landwirtschaft eingesetzt werden, die auch künftig nicht die Freizügigkeit genießen werden,
- c) die einheimischen Landarbeiter die Landwirtschaft verlassen und sie

nicht durch Kapital, sondern durch Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern ersetzt werden,

- d) der Bedarf an Saisonarbeitskräften ansteigt und der Mehrbedarf durch Beitrittsländer gedeckt werden kann.

Die statistischen Informationen, die zur Beantwortung dieser Fragen führen könnten, sind spärlich. Am besten noch ist die Arbeitskräftestatistik der Bundesrepublik Deutschland.

Soweit aufgrund der vorliegenden Informationen Aussagen für die EG möglich sind, scheint eine gewisse zusätzliche Beschäftigung von Landarbeitern aus den Beitrittsländern zwar durchaus im Bereich des Möglichen zu liegen. Allein von der Größenordnung her dürfte die direkte Wanderung von Arbeitskräften in die Landwirtschaft der EG-Länder kaum eine spürbare Lösung des Auswanderungsdrucks bringen.

Spürbarer könnte dagegen die mittelbare Wirkung der Freizügigkeit für die landwirtschaftliche Beschäftigung in den Beitrittsländern sein. Sie ergibt sich daraus, daß sich aufgrund der besseren Auswanderungschancen und der höheren Auslandsmobilität von Arbeitskräften aus Industrie und Dienstleistungsgewerbe die Beschäftigungschancen für Landarbeiter in den nicht-landwirtschaftlichen Bereichen des eigenen Landes erhöhen. In dem Maße, wie es zu einer solchen internen Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes bei gleichzeitiger Abwanderung vom Lande kommt, könnte die jetzt herrschende versteckte Arbeitslosigkeit abgebaut werden.

4.2 Produktions- und Einkommenswirkung

Soweit diese versteckte Arbeitslosigkeit in Form einer Überbesetzung der Produktion mit Arbeitskräften auftritt, kommt es kurzfristig zu einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität ohne Beeinträchtigung des Produktionsumfangs. Entsprechend erhöht sich das Pro-Kopf-Einkommen der in der Landwirtschaft verbleibenden Beschäftigten und ihrer Familien. Letzteres gilt auch, ohne daß es zu Produktivitätssteigerungen kommt, wenn die versteckte Arbeitslosigkeit in der Weise auftritt, daß faktisch Arbeitslose sich mangels Beschäftigungschancen bzw. mangels Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung gar nicht erst als arbeitslos registrieren lassen, gleichwohl aber natürlich das Familieneinkommen belasten.

Soweit die Verbesserung des Pro-Kopf-Einkommens, die zusätzlich u.U. durch Überweisungen der Abgewanderten gespeist wird, nun Ersparnisse und damit Investitionen ermöglicht, werden die landwirtschaftlichen Betriebe sich allmählich mechanisieren, so daß mittel- bis längerfristig auch der Produktionsumfang durch die Abwanderung positiv tangiert wird. Eine produktspezifische Reagibilität ist insofern nicht auszuschließen, als die einzelnen Erzeugnisse (Getreide im Vergleich zu Obst und Südfrüchten) unterschiedlich mechanisierbar sind. Da die Landwirtschaft bisher nicht in der Lage war, die steigende Nachfrage nach Nahrungsgütern aus eigener Erzeugung zu befriedigen, wird die gestiegene Produktion auch abgesetzt werden können, mit der Folge weiterer Gewinnaufbesserungen. Soweit der Markt nicht aufnahmefähig ist, aber eine Gemeinschaftsintervention besteht, ist die Wirkung die gleiche oder sogar höher, da die Intervention mit einer künstlichen Überhöhung des Preisniveaus verknüpft ist. Doch dies ist keine Wirkung der Freizügigkeit, sondern des Beitritts zur Gemeinschaft schlechthin.

Soweit sich das Produktionsniveau und die Eigenerzeugung in den Beitrittsländern erhöht, werden die landwirtschaftlichen Exportchancen der übrigen EG-Länder oder der Drittländer verringert. Soweit die Beitrittsländer sogar exportfähiger werden, verringern sich auch die Absatzchancen der Erzeuger in den EG-Ländern selbst. Dies ist für sie nur dann kaum einkommensschädlich, wenn die vorhandenen Marktordnungen den Absatz der Mehrproduktion ohne nennenswerte Preisabschläge an Interventionsstellen oder den Export in Drittländern ermöglichen. Freilich würde dies zu einer zusätzlichen Belastung des EG-Haushalts führen, womit sich der Druck in Richtung auf eine Reform der gesamten gemeinschaftlichen Agrarpolitik mit all ihren hier nicht abschätzbaren nationalen Rückwirkungen erhöhen würde.

Tritt Abwanderung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in verstärktem Maße durch Freizügigkeit in der Gemeinschaft auf, so könnte dadurch die bereits jetzt in Spanien und Portugal zu beobachtende regionale Entvölkerung akzentuiert werden. Die negativen Erscheinungen "passiver Sanierung" sind hinlänglich bekannt: Der Brache im engeren Sinne folgt die infrastrukturelle Brache in ganzen Landstrichen. Dies wäre aber in Ländern, die ihre natürlichen Ressourcen für die Entwicklung auf absehbare Zeit dringend benötigen, nicht zu vertreten. Inwieweit dieser Tendenz durch Einsatz der EG-Regional-, Sozial- und Agrarstrukturfonds entgegengewirkt

werden könnte, hängt weitgehend davon ab, welchen finanziellen Spielraum die künftige Marktordnungspolitik für diese Aktivitäten beläßt.

In Wirklichkeit werden die hier skizzierten Wirkungen auf absehbare Zeit aber nur im Ansatz auftreten. Wäre der zu erwartende Effekt schon bei voller Einführung der Freizügigkeit auf einen Schlag gering, so wird die Wirkung infolge der Verhandlungsverzögerungen, der langen Übergangsfriesten und der geschilderten verzögerten Anpassung in den Beitrittsländern selbst pro rata temporis nur marginal sein.

Diese Aussage wird unter status quo Überlegungen gemacht, d.h. es ist weitgehend unberücksichtigt geblieben, daß die Gemeinschaft der 12 gesamtwirtschaftlichen Veränderungen unterworfen sein wird, die sich heute erst sehr unklar abzeichnen. Die künftige Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft dürfte mit Sicherheit weitaus stärker auf Produktion, Produktivität und die soziale Lage in der Landwirtschaft einwirken als es eine verstärkte Emigration vermag. Es wäre m.E. sogar gefährlich, wollte man in den Beitrittsländern die Freizügigkeit in der Gemeinschaft als Ersatz für eine zielstrebige Arbeitsmarktpolitik, die primär "Schaffung von Arbeitsplätzen im eigenen Land" lauten sollte, ansehen.

Literatur

1. ALLAYA, M., Die Arbeiterwanderung aus den Mittelmeerländern nach Europa, in: R. Regul (Hrsg.) Die Europäischen Gemeinschaften und die Mittelmeerländer. Baden-Baden, 1977.
2. BRASCHE, U., Integrationspolitik vor neuer Herausforderung. Wochenbericht des DIW Nr. 30/1980.
3. CASAS ALVAREZ, F.J., Libre circulation des travailleurs et politique d'émigration, in: L'Espagne et les Communautés européennes. Editions de l'Université de Bruxelles, 1979.
4. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Erweiterung der Gemeinschaft. Wirtschaftliche und sektorale Aspekte. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. Beilage 3/78.
5. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Aspects économiques et sectoriels. Annexes statistiques relatives aux problèmes économiques généraux liés à l'élargissement. COM (78) 200 final. Annexes. Brüssel 1978.
6. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Emploi de travailleurs étrangers - 1978. V/527/79-RF. Décembre 1979.

7. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Stellungnahme zum Beitrittsantrag Spaniens. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 9/78.
8. LE MONDE, Les Portugais en France. Beiträge verschiedener Autoren zu den Problemen der portugiesischen Einwanderung in Frankreich. Le Monde vom 7./8. Oktober 1979.
9. OECD, Economic Surveys: Greece, verschiedene Jahrgänge.
10. OECD, Economic Surveys: Portugal, verschiedene Jahrgänge.
11. OECD, Economic Surveys: Spain, verschiedene Jahrgänge.
12. OECD, Labour Force statistics. 1965 bis 1978. Paris 1980.
13. OECD, Migration, growth and development. Report. Paris 1978.
14. SCHULTZ, S., D. SCHUMACHER und H. WILKENS, Wirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland mit den Entwicklungsländern. Gutachten des DIW, vervielfältigtes Manuskript, Berlin 1980.
15. TAVARES, C.G., L'émigration Portugaise, vervielfältigtes Manuskript. OECD, Paris 1979.
16. UNITED NATIONS, Prospects of Population, Methodology and Assumptions. Population Studies Nr. 67 New York 1979.
17. UNITED NATIONS, Labour Supply and Migration in Europe: Demographic dimensions 1950-1975 and prospects. New York 1979.
18. WATHELET, P., Liberté de circulation et migrations internationales des travailleurs dans la perspective de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne, in: L'Espagne et les Communautés européennes. Editions de l'Université de Bruxelles, 1979.

Tabelle 1

 Ausländerbeschäftigung in der Europäischen Gemeinschaft
 1978

Beschäftigungs- länder Heimatländer	Belgien Ende 1978	Dänemark 1.1.79	BR Deutsch- land 30.6.78	Frankreich	Irland 1978	Italien	Luxemburg 1.10.78	Niederlande 15.12.78	Vereinigtes Königreich	EG insgesamt
Spanien	29 250	695	92 586	184 500	39	2 286	2 200	17 588	37 000	366 144
Griechenland	9 650	379	146 792	4 000	9	983	.	1 993	10 000	173 806
Portugal	5 600	166	58 771	385 000	12	1 493	13 100	5 400	10 000	479 542
Beitrittsländer zusammen	44 500	1 240	298 149	573 500	60	4 762	15 300	24 981	57 000	1 019 492
Türkei	19 000	7 232	514 694	36 300	11	384	.	45 141	3 000	625 762
Jugoslawien	2 800	4 645	369 506	43 100	5	4 354	600	8 118	4 000	437 128
Algerien	3 000	190	1 463	361 000	0	.	.	.	600	366 253
Marokko	31 200	1 051	15 323	181 400	0	.	.	31 049	2 000	262 023
Tunesien	4 200	93	10 000	73 700	0	.	.	1 150	200	89 343
Andere Drittländer	36 000	15 025	245 734	131 800	2 159	25 623	-2 200	22 992	966 205	1 447 738
Drittländer zusammen	140 700	29 476	1 453 869	1 400 800	2 235	35 123	18 100	133 431	1 033 005	4 347 738
EG-Mitgliedsländer	169 300	14 401	415 425	242 000	1 000	23 915	31 700	56 000	632 000	1 586 000
insgesamt	310 000	43 877	1 869 294	1 642 800	3 235	59 038	49 800	189 000	1 665 005	5 933 738

Anmerkungen: Belgien: ohne Grenzpendler.- Dänemark: ohne Grenzpendler und Arbeitnehmer aus den skandinavischen Ländern.- Bundesrepublik Deutschland: einschließlich Grenzpendler. Die Zahl der tunesischen Arbeitnehmer ist eine Kommissionsschätzung.- Frankreich: einschließlich Grenzpendler und Saisonarbeiter (mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Saisonarbeiter). Die Zahlen geben die Situation von Oktober 1976 wieder. Jüngere Daten nicht verfügbar.- Irland: Die Zahl der Beschäftigten aus Ländern der Gemeinschaft ist eine Schätzung der Kommission.- Italien: ohne Grenzpendler. Jahresdurchschnitt 1975; jüngere Daten nicht verfügbar.- Luxemburg: einschließlich Grenzpendler.- Niederlande: einschließlich belgische und deutsche Grenzpendler, Ende 1978, Schätzungen der Kommission.- Vereinigtes Königreich: Die Zahl der Beschäftigten aus Ländern der Gemeinschaft beruht auf Schätzungen des Department of Employment. Im übrigen Schätzungen der Kommission. Von den 966 205 Beschäftigten aus Drittländern stammen rund zwei Drittel aus Commonwealth-Ländern.

Quelle: Commission des Communautés Européennes; Direction Générale de l'Emploi et des Affaires Sociales. "Emploi de travailleurs étranger - 1978" V/527/79-FR (projet), Décembre 1979.