

Die Integration mittel- und osteuropäischer Zuwanderer in den deutschen Arbeitsmarkt

BARBARA DIETZ

Einleitung¹

Seit dem Fall des eisernen Vorhangs am Ende der achtziger Jahre konnte ein Anwachsen der mittel- und osteuropäischen Migrantenbevölkerung in den Staaten der EU-15 beobachtet werden.² Dies gilt besonders für Deutschland, wo am Ende des Jahres 2004 rund zwei Drittel aller Bürger Mittel- und Osteuropas lebten, die sich als Migranten im EU-Raum aufhielten. Die mittel- und osteuropäische Migrantenbevölkerung ist zwar in Deutschland – mit einem Anteil von 0.7% an der Gesamtpopulation und 8.7% an der ausländischen Bevölkerung – quantitativ noch nicht sehr bedeutend, dennoch stellt sie eine der am stärksten wachsenden Ausländergruppen seit dem Beginn der neunziger Jahre dar. Auch hat die EU-Osterweiterung den Blick auf diese Migrantengruppe geschärft, die als Anknüpfungspunkt für weitere Migrationen aus Mittel- und Osteuropa gilt, wenn die vollständige Freizügigkeit von Personen im erweiterten EU-Raum realisiert sein wird.

Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Aufsatz untersucht, wie sich die Integration der mittel- und osteuropäischen Zuwanderer in den deutschen Arbeitsmarkt entwickelt hat, wobei Arbeitsmigranten aus den traditionellen

-
- 1 Dieser Aufsatz basiert auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes „Europäische Integration von unten? Mittel- und osteuropäische Migranten in Deutschland und die Rolle transnationaler Netzwerke im EU-Erweiterungsprozess“, das dankenswerterweise vom Bayerischen Forschungsverbund Ost- und Südost-europa (forost) unterstützt wurde. Vgl. Dietz 2005b.
 - 2 In diesem Aufsatz werden die mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten des Jahres 2004 (Ungarn, Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik, Slowenien, Lettland, Estland und Litauen) sowie Bulgarien und Rumänien unter den Begriff mittel- und osteuropäische Länder zusammengefasst.

Anwerbeländern als Vergleichsgruppe dienen. Im zweiten Teil stellt der Aufsatz die Aufnahmebedingungen für mittel- und osteuropäischen Zuwanderer in Deutschland vor und zeigt im dritten Teil, wie sich die Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zwischen 1989 und 2005 entwickelt hat. Im vierten Teil werden die demographischen Charakteristika der mittel- und osteuropäischen Zuwanderer beleuchtet, im fünften Teil steht ihre Partizipation am Arbeitsmarkt in Deutschland im Mittelpunkt der Untersuchung. Der sechste Teil der Studie geht der Frage nach, wie sich die Arbeitsmarktintegration der mittel- und osteuropäischen Zuwanderer in Deutschland gestaltet. Abschließend werden die im Kontext der EU-Osterweiterung wesentlichen Aussagen zur Integration von mittel- und osteuropäischen Migranten in Deutschland zusammengefasst.

Die Aufnahmebedingungen in Deutschland

Seit dem Beginn der fünfziger Jahre ist Deutschland ein bevorzugtes Ziel für Arbeitsmigranten in Europa, die Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa nahm jedoch erst aufgrund der politischen Transformation in diesen Staaten am Ende der achtziger Jahre und der damit einhergehenden Lockerung der Ausreisebedingungen ihren Anfang (Wallace/Stola 2001). Als Folge davon ist über die letzten beiden Jahrzehnte hinweg eine Zunahme von Ausländern aus mittel- und osteuropäischen Staaten in Deutschland zu verzeichnen. Während sich im Jahre 1989 etwa 310.000 Personen mit einer mittel- oder osteuropäischen Staatsangehörigkeit in Deutschland aufhielten, war diese Gruppe im Jahre 2005 auf 540.000 Personen angewachsen. Werden Migranten aus Slowenien und den baltischen Staaten hinzugezählt, die im Jahre 1989 noch Staatsbürger Jugoslawiens bzw. der UdSSR waren, dann lebten im Jahre 2005 insgesamt 594.000 Personen aus mittel- und osteuropäischen Ländern in der Bundesrepublik.³ Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter, als Deutschland die Einwanderung von nicht-EU-Ausländern seit der Einführung des Zuwanderungsstopps im Jahre 1973 auf ein Minimum begrenzt hatte.⁴

Vor der Osterweiterung basierte die Immigration aus den mittel- und osteuropäischen Staaten auf verschiedenen gesetzlicher Bestimmungen, die teilweise für alle Zuwanderer aus nicht-EU-Staaten galten (Asylgesetzgebung, Familienzusammenführung, Green-Card-Regelung), teilweise spezifisch für mittel- und osteuropäische Migranten vorgesehen waren (bilaterale Verträge zur Arbeitsmigration). Anders als bei der Immigration aus den traditionellen

3 In diese Bestandszahl sind saisonale Arbeitskräfte nicht eingerechnet, die maximal drei Monate im Jahr in Deutschland arbeiten dürfen.

4 Der Zuwanderungsstopp war eine unmittelbare Folge der Rezession aufgrund des Ölpreisschocks im Jahre 1973.

südeuropäischen Anwerbeländern, die vom Beginn der fünfziger Jahre an bis zum Anwerbestopp im Jahre 1973 vor allem auf ökonomischen Motiven beruhte, hatte die Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen Staaten neben einem wirtschaftlichen auch einen politischen Hintergrund (Bade 2000). Damit ist die politische Transformation in diesen Staaten am Ende der achtziger Jahre angesprochen, die eine Erleichterung der Ausreisebedingungen aus diesen Ländern zur Folge hatte und eine wesentliche Voraussetzung für Ost-West-Wanderungen war.

Die Aufnahmebedingungen vor der EU-Osterweiterung

Bis zum Beginn der neunziger Jahre waren Aussiedler- und Asylmigrationen von herausragender Bedeutung für das Ost-West-Wanderungsgeschehen, wogegen legale Arbeitsmigrationen nur einen vergleichsweise geringen Raum einnahmen.⁵ Im Rückblick gesehen ließ der politische Umbruch in den mittel- und osteuropäischen Staaten und die damit einhergehende ökonomische und politische Krisensituation am Ende der achtziger Jahre die Asylwanderungen aus diesen Ländern nach Deutschland deutlich ansteigen. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Asylrecht für die meisten Migranten aus mittel- und osteuropäischen Ländern zum damaligen Zeitpunkt die einzige Möglichkeit war, nach Deutschland einzureisen.

Allerdings führte das insgesamt starke Anwachsen von Asylbewerbern am Beginn der neunziger Jahre (von 121.000 Personen im Jahre 1989 auf 438.000 Personen im Jahre 1992) zu einer heftigen Debatte um die zu erwartenden Konsequenzen dieser Immigration. Kritiker der Asylgesetzgebung argumentierten in erster Linie mit den hohen sozialen und ökonomischen Lasten dieser Wanderungen. In der Folge wurde das deutsche Asylgesetz trotz gewichtiger humanitärer Gegenargumente grundlegend geändert (Knipping/Saumweber-Meyer 1995). Das neue Asylgesetz, das am 1. Juli 1993 in Kraft trat, erschwerte die Anerkennung auf politisches Asyl deutlich, und es schloss Personen aus sogenannten „sicheren Staaten“ vollkommen vom Asylverfahren aus.⁶ Da alle hier betrachteten mittel- und osteuropäischen Länder in die Kategorie „sichere Staaten“ fielen, gab es seit Mitte der neunziger Jahre so gut wie keine Asylwanderung aus diesen Gebieten nach Deutschland mehr.⁷

- 5 Die weitere Untersuchung schließt Aussiedler nicht ein, da diese in den meisten Fällen unmittelbar nach der Einreise die deutsche Staatsangehörigkeit erhielten.
- 6 Unter „sicheren Staaten“ werden Staaten verstanden, die aufgrund der legalen und politischen Situation keine Verfolgungen und inhumane Behandlungen zulassen.
- 7 Nicht nur die gesetzlichen Änderungen in Deutschland, auch die politische und rechtliche Transformation in den mittel- und osteuropäischen Staaten trug zu einer Terminierung der Ost-West-Asylwanderungen bei. Mit Blick auf die EU-Osterweiterung hatten die mittel- und osteuropäischen Staaten im Laufe der

Seit dem Jahre 1993 gewannen Ost-West-Wanderungen aufgrund rechtlicher Regelungen zur Arbeitsmigration (bilaterale Verträge, Green-Card) an Bedeutung. Bereits unmittelbar nach dem Fall des eisernen Vorhangs war absehbar, dass Deutschland für potentielle Arbeitsmigranten aus mittel- und osteuropäischen Ländern aufgrund der Wohlstandsunterschiede einen attraktiven Standort darstellten würde. Die Öffnung Osteuropas fiel jedoch zeitlich mit einer Phase steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland zusammen, und politisch wurde mehrheitlich eine strikte Begrenzung von Arbeitsmigrationen aus nicht-EU-Staaten befürwortet. Da (illegale) Arbeitswanderungen aufgrund von Netzwerkbeziehungen und der geographischen Nähe zu Mittel- und Osteuropa nicht auszuschließen waren, vereinbarte die deutsche Regierung mit einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten bilaterale Verträge zur Arbeitskräftemigration.⁸ Damit wurde die legale Arbeitsaufnahme von Mittel- und Osteuropäern in Deutschland auf der Basis bilateraler Abkommen reguliert und in den meisten Fällen auf eine kurzfristige Erwerbstätigkeit begrenzt (Pallaske 2002).

Seit der Einführung der bilateralen Abkommen gelten für mittel- und osteuropäische Arbeitnehmer folgende Zuwanderungsoptionen im Bereich der Werkvertrags-, Saison-, Gast- und Grenzarbeit (Werner 1996; Hönekopp 1997; Bundesagentur für Arbeit 2004; Migrationsbericht 2004):

- Saisonarbeitnehmer aus mittel- und osteuropäischen Staaten können auf individueller Basis eine zeitlich begrenzte Tätigkeit in Deutschland annehmen. Die Tätigkeit darf nicht länger als höchstens drei Monate im Jahr ausgeübt werden, wobei die Beschäftigung auf die Land- und Forstwirtschaft sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe begrenzt ist.
- Werkvertragsarbeitnehmer sind Beschäftigte mittel- und osteuropäischer Firmen (Subunternehmer), die mit deutschen Firmen kooperieren. Entsandte Werkvertragsarbeitnehmer dürfen nicht länger als zwei Jahre in Deutschland arbeiten und müssen den in Deutschland geltenden Tarifen entsprechend entlohnt werden, während die Beiträge zur Sozialversicherung in den jeweiligen Heimatländern zu leisten sind.

neunziger Jahre demokratische und rechtsstaatliche Strukturen aufgebaut und waren von Sendeländern zu Aufnahmeländern von Asylbewerbern geworden.

- 8 Als das Problem der Arbeitsmigration aus mittel- und osteuropäischen Staaten in Deutschland diskutiert wurde, galt der 1973 beschlossene Anwerbestopp. Dieser lässt die Zuwanderung und Arbeitsaufnahme von Migranten aus nicht-EU-Staaten nur in Ausnahmefällen zu. Das 1990 eingeführte Anwerbestoppausnahmeverfahren bildete die gesetzliche Grundlage für die Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Osteuropa. Vgl. Harald Lederer: Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration, Bamberg: efms 2004.

- Gastarbeitnehmer kommen als Fachkräfte aus mittel- und osteuropäischen Staaten nach Deutschland um ihre beruflichen und sprachlichen Kenntnisse zu erweitern. Gastarbeitnehmer müssen als Voraussetzung für die Arbeitsaufnahme eine abgeschlossene Berufsausbildung und Grundkenntnisse der deutschen Sprache mitbringen. Für ihre Tätigkeit steht den Gastarbeitnehmern der gleiche Tariflohn zu wie einheimischen Beschäftigten, und sie sind entsprechend den deutschen Bestimmungen sozialversicherungspflichtig.
- Mit den unmittelbaren Nachbarstaaten Polen und der Tschechischen Republik hat Deutschland zudem Vereinbarungen zur Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern getroffen. Arbeitnehmer aus grenznahen Gebieten dieser Staaten können in Deutschland eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn sie täglich in ihr Herkunftsland zurückkehren oder höchstens zwei Tage pro Woche (zu gleichen Arbeitsbedingungen wie deutsche Erwerbstätige) arbeiten.⁹

Mit der Einführung bilateraler Abkommen zur Arbeitskräftemigration waren von deutscher Seite eine Reihe von politischen und ökonomischen Zielen verbunden. Zunächst sollte die wirtschaftliche Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Herkunftsländer über die (kurzfristige) Erwerbstätigkeit von heimischen Arbeitskräften in Deutschland stabilisiert werden. Weiterhin war angestrebt, den Migrationsdruck auf Deutschland zu verringern, langfristige bzw. dauerhafte Zuwanderung zu vermeiden und illegale Arbeitsmigration zu verhindern. Arbeitsmigranten aus mittel- und osteuropäischen Staaten sollten weiterhin dazu beitragen, Engpässe bei der Nachfrage nach saisonalen Arbeitskräften und nach bestimmten Berufsgruppen in Deutschland zu beseitigen. Dieses Argument macht deutlich, dass die gesteuerte saisonale Arbeitskräftemigration einen nachfragebestimmten Aspekt enthielt.

Die Aufnahmebedingungen seit der EU-Osterweiterung

Durch die Osterweiterung der Europäischen Union wurde die Immigration aus den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten auf eine neue Basis gestellt. Ab dem 1. Mai 2004 gilt innerhalb der erweiterten Union die Freizügigkeit von Personen, die aber im Falle der Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt werden kann. Hier gilt eine gestaffelte bis zu siebenjährige Übergangsfrist (2+3+2 Regelung), die es den bisherigen Mitgliedstaaten erlaubt, ihre nationalen Zuwanderungsregelungen vorerst beizubehalten, wobei die Notwendigkeit hierfür im Mai 2006 zu überprüfen war. Fünf Jahre nach Bei-

9 Zum heutigen Zeitpunkt ist die Bedeutung polnischer und tschechischer Grenzgänger gering. Im Jahr 2004 waren 4.047 Pendler aus der tschechischen Republik und 775 aus Polen in Deutschland beschäftigt.

tritt (Mai 2009) ist prinzipiell Freizügigkeit gegeben; nur im Falle einer schweren Störung des Arbeitsmarktes oder der Gefahr einer solchen Störung können die Mitgliedstaaten ihre nationalen Regelungen für maximal zwei weitere Jahre aufrechterhalten. Damit wird es für alle EU-Staaten, so auch für Deutschland, spätestens ab dem Jahre 2011 keine Beschränkung der Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten mehr geben.

Vorerst beschloss jedoch die Bundesregierung im Zuge der Übergangsregelungen – zunächst bis zum 30. April 2006, dann aber noch für weitere drei Jahre – dass Staatsangehörige aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern vor Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland grundsätzlich einer Arbeitsgenehmigung bedürfen. Ferner gelten die im Zuwanderungsgesetz (das am 1. Januar 2005 in Kraft trat) festgelegten rechtlichen Bestimmungen sowie die bilateralen Regelungen zur Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung.

Im Zuge der Osterweiterung wurde die Dienstleistungsfreiheit (das heißt das Recht, als Selbständiger oder als Gesellschaft, ohne Einschränkungen über die Grenze hinweg in anderen EU-Staaten Dienstleistungen zu erbringen) umfassend auf die neuen Mitgliedstaaten erstreckt.¹⁰ Allerdings haben sich Deutschland und Österreich vorbehalten, die Dienstleistungsfreiheit in bestimmten Bereichen (für Deutschland: Bausektor, Innendekoration, Gebäudereinigung) einzuschränken, solange die nationalen Bestimmungen für einen beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt aufrechterhalten werden.¹¹ Die Staatsangehörigen der mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten haben zudem das Recht, in jedem anderen EU-Staat als Selbständige eine Firma zu gründen. Wollen sich Handwerker aus den neuen EU-Staaten Mittel- und Osteuropas in Gewerben niederlassen, die in Deutschland eine Meisterprüfung voraussetzen, so gelten die entsprechenden Regelungen der Handwerksordnung in Verbindung mit den EU-Richtlinien. Danach darf jeder Gewerbetreibende aus einem EU-Mitgliedstaat sein Handwerk in Deutschland ausüben, wenn sein Betrieb im Heimatland bereits sechs Jahre bestanden hat. Er muss keine Meisterprüfung oder eine ähnliche Qualifikation nachweisen.

Vor dem Hintergrund der EU Bestimmungen können Staatsbürger aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten – über die bisher geltenden Regelungen hinaus – unter folgenden Bedingungen in Deutschland eine Beschäftigung ausüben.

10 Dienstleistungen im Sinne der EU-Dienstleistungsfreiheit sind grenzüberschreitende, gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche oder freiberufliche Leistungen, die nicht den Vorschriften über die Personenfreizügigkeit oder über den freien Waren- und Kapitalverkehr unterliegen.

11 Ein-Mann-Unternehmen können auch im Bau-, Reinigungs- und Innendekorationsgewerbe ohne Einschränkung auf dem deutschen Markt tätig werden.

- Das Recht auf Niederlassungsfreiheit erlaubt es den Bürgern der Beitrittsstaaten, in Deutschland eine Firma zu gründen und selbständig tätig zu werden.
- Selbständige aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten können in Deutschland Dienste in nichtbeschränkten Bereichen anbieten.
- Die Beschäftigung von mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmern erfolgt über die Entsendung von Arbeitnehmern, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Deutschland geschickt werden. Unternehmen aus den Beitrittsstaaten, die nicht in von der Übergangsregelung betroffenen Sektoren tätig sind, können in Deutschland grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen, ohne dass die in Deutschland für sie tätigen Arbeitnehmer dafür eine Arbeitsgenehmigung benötigen. Allerdings müssen diese Mitarbeiter zur Stammebelegschaft gehören und vor der vorübergehenden Entsendung ins Ausland schon mindestens ein Jahr bei dem Unternehmen beschäftigt gewesen sein.

Diese neuen Formen der Arbeitsmigration im Rahmen der EU-Osterweiterung gerieten in Deutschland zunächst stark in die Kritik. Dies betrifft sowohl die Möglichkeit für Firmen aus den neuen EU-Beitrittsstaaten, Arbeitnehmer im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit zu entsenden als auch das Recht von Mittel- und Osteuropäern in Deutschland als Selbständige – beispielsweise im Handwerk – tätig zu werden. Es wurde befürchtet, dass heimischen Betrieben und heimischen Arbeitnehmern aufgrund der Ausnutzung von Lohnkostenvorteilen in bestimmten Branchen und Regionen eine verstärkte Konkurrenz durch mittel- und osteuropäische Dienstleister erwächst, da Dienstleistungen entsprechend des Herkunftslandprinzips (d.h. zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen der Herkunftsländer) angeboten werden können.

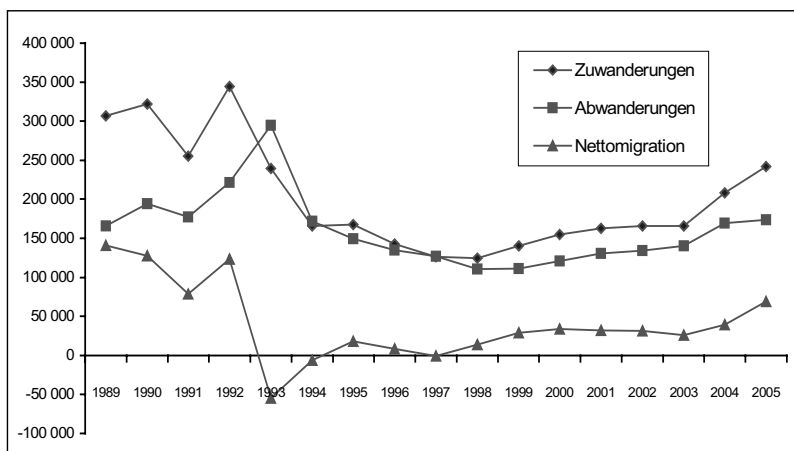
Die Immigration von Mittel- und Osteuropa nach Deutschland: 1989-2005

Für die seit dem Ende der achtziger Jahre erfolgte Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland können eine Reihe von Gründen verantwortlich gemacht werden. Von Bedeutung waren in erster Linie die erheblichen Lohndifferenzen zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und der Bundesrepublik, wobei die wachsende Arbeitslosigkeit in Mittel- und Osteuropa den Wanderungsdruck verstärkte. Die Nachfrage nach (temporären) Arbeitskräften in einigen Sektoren und Regionen Deutschlands war eine weitere Determinante, die Ost-West-Migrationen über bilaterale Abkommen zur Rekrutierung von Arbeitsmigranten beeinflusste. Daneben entwickelten sich im Zeitverlauf Migrationsnetzwerke, die Risiken und Kosten von Wanderun-

gen senkten und damit die Migrationsdynamik verstärkten. Dem wachsenden Migrationspotential standen jedoch die restriktive Zuwanderungspolitik Deutschlands sowie die EU-Übergangsregelungen nach der Osterweiterung entgegen.

Zwischen 1989 und 2005 wanderten insgesamt 3.43 Millionen mittel- und osteuropäische Staatsbürger (Aussiedler werden hier nicht berücksichtigt) nach Deutschland, von denen im selben Zeitraum 2.72 Millionen das Land wieder verließen (Abb. 1). Damit war die Zuwanderung nahezu fünfmal so hoch wie der Wanderungssaldo (708.550 Personen), was typisch für kurzfristige, aber auch für Pendelmigrationen ist.

Abbildung 1: Zuwanderung, Abwanderung und Nettomigration aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nach Deutschland, 1989-2005



Quelle: Statistisches Bundesamt

Vor dem Hintergrund ökonomischer Erklärungszusammenhänge ist es zunächst erstaunlich, dass die Ost-West-Nettomigration nach Deutschland im Jahr 1993 drastisch zurückging, obschon anhaltend hohe Einkommensdifferenzen zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und Deutschland über die neunziger Jahre hinweg bestanden. Während der positive Wanderungssaldo aus den mittel- und osteuropäischen Staaten im Jahre 1992 ca. 123.000 Personen auswies, verließen im Jahre 1993 um 55.000 Personen mehr die Bundesrepublik als zugewandert waren. Diese Entwicklung lässt sich hauptsächlich durch migrationspolitische Restriktionen in Deutschland erklären, in erster Linie durch die Änderung der Asylgesetzgebung im Jahre 1993, die eine weitere Asylzuwanderung aus Mittel- und Osteuropa aus-

schloss. Zudem erfolgte im Jahre 1993 erstmals eine merkliche Einschränkung der Arbeiterlaubnisse für Werkvertragsarbeitnehmer. Dies ist darauf zurückzuführen, dass 1992 die vereinbarten Kontingente insbesondere von Arbeitnehmern aus Polen und der vormaligen Tschechoslowakei stark überzogen wurden. Daraufhin erfolgte ein Zulassungsstop für diese Länder, der aus dem gleichen Grund Ende 1993 auf Rumänien ausgedehnt wurde.

Mit großer Aufmerksamkeit wurde in Deutschland verfolgt, wie sich der Wanderungssaldo aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten nach der Osterweiterung entwickeln würde. Ab diesem Zeitpunkt (1. Mai 2004) war die Personenfreizügigkeit innerhalb der erweiterten EU gegeben, die Immigration von abhängigen Arbeitnehmern blieb jedoch – wie bereits dargestellt – begrenzt. Zwischen 2003 und 2004 stieg die Nettomigration aus den neuen EU-Staaten nach Deutschland um ca. 50% von 25.850 auf 39.190 Personen, wobei sich dieser Wanderungssaldo wie in der Vergangenheit aus hohen Zu- und Abwanderungen ergab. Der steigende Migrationstrend hielt auch im Jahr 2005 an, als 68.750 Zuwanderer aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten im Saldo nach Deutschland kamen. Die meisten Migranten der Jahre 2004 und 2005 stammten aus Polen, deren Nettozuwanderung 28.685 Personen im Jahre 2004 und 53.666 Personen im Jahre 2005 einschloss.

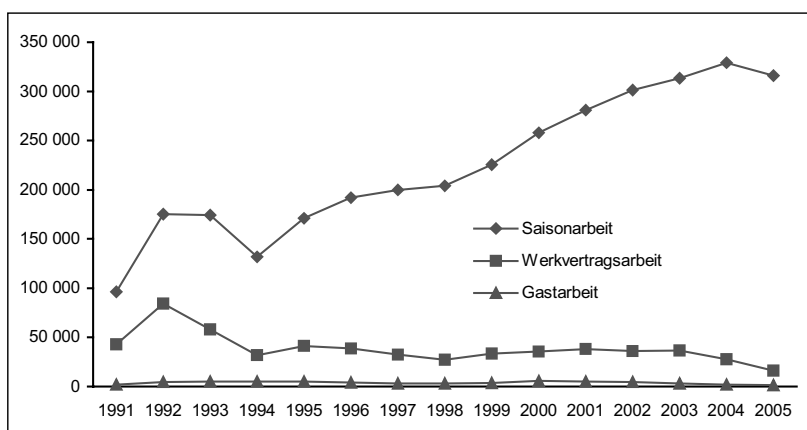
Festzustellen ist dennoch, dass der Wanderungssaldo aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten in den Jahren 2004 und 2005 deutlich unter den vor der Osterweiterung prognostizierten Wanderungen blieb. So waren beispielsweise Boeri und Brücker ursprünglich davon ausgegangen, dass die Immigration aus den neuen Beitrittsstaaten nach Deutschland im Jahre 2004 bei Freizügigkeit ca. 155.000 Personen umfassen und im Jahr 2005 auf 169.000 Zuwanderer ansteigen würde (Boeri/Brücker 2005). Dass die tatsächliche Immigration nur etwa ein Drittel des geschätzten Wanderungsumfanges ausmachte, muss den Beschränkungen zugeschrieben werden, die für Deutschland im Bereich der Arbeitskräftemigration noch gelten.

Seit Beginn der neunziger Jahre prägen temporäre Migrationen, die häufig auf bilateralen Abkommen basieren, die Zuwanderung von mittel- und osteuropäischen Arbeitsmigranten nach Deutschland.¹² Ein Überblick über die Statistik der Saisonarbeitnehmer und der jahresdurchschnittlich hier tätigen Werkvertrags- und Gstarbeitnehmer macht die Struktur dieser Zuwanderung deutlich. Eine Gegenüberstellung der drei Gruppen zeigt, dass seit Beginn der neuen Arbeitsmigrationen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten die Beschäftigung von Saisonarbeitern – bezogen auf die nachgefragte Personen-

12 Allerdings sind diese Arbeitskräftewanderungen nur partiell in den offiziellen Wanderungsstatistiken enthalten, was besonders im Falle saisonaler Arbeitsmigranten ein Problem darstellt.

zahl – die größte Rolle spielte (vgl. Abb. 2).¹³ Festzuhalten ist, dass im Jahre 2004 das bislang größte Kontingent von Saisonarbeitskräften – insgesamt 329.000 Personen – in Deutschland tätig war, wovon 286.000 aus Polen kamen. Im Rückblick des letzten Jahrzehnts ist die Zahl der jährlich beschäftigten Saisonarbeiter um beinahe das Dreifache angestiegen, was mit der anhaltenden heimischen Knappheit an geringbezahlten, saisonalen Arbeitskräften erklärt werden kann, die sich trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht verringert hat (Becker 2002; Dietz 2004).

Abbildung 2: Saison-, Werkvertrag- und Gastarbeitnehmer aus Osteuropa in Deutschland (1991-2005)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Dagegen war die Zuwanderung von Werkvertrags- und Gastarbeitnehmern seit 1994 nahezu konstant geblieben. Der Grund dieser Entwicklung ist in erster Linie in der Kontingentierung von Werkvertragsarbeitnehmern zu sehen, die in Abhängigkeit von der deutschen Arbeitsmarktlage festgelegt wird.¹⁴ Auch die Zahl der Gastarbeitnehmer ist kontingentiert, obschon das Kontingent von 7.050 Arbeitsplätzen für Gastarbeiter aus den mittel- und osteuropäischen Staaten bislang in keinem Jahr voll ausgeschöpft wurde.

13 Im Vergleich zu anderen Arbeitsmigranten (Werkvertrags- und Gastarbeitnehmer) muss allerdings berücksichtigt werden, dass Saisonarbeitnehmer höchstens 3 Monate in Deutschland arbeiten können.

14 Jeweils zum Oktober eines jeden Jahres werden die Beschäftigungskontingente auf der Basis der Arbeitslosenquote angepasst, wobei sich diese um je 5% erhöhen (verringern) kann, wenn die Arbeitslosenquote um je 1% sinkt (steigt).

Demographische Charakteristika der mittel- und osteuropäischen Zuwanderer in Deutschland

In Deutschland werden Zuwanderer nach der Staatsangehörigkeit erfasst und in der Bevölkerungsstatistik als Ausländer registriert.¹⁵ Am Ende des Jahres 2005 lebten nach den Angaben des statistischen Bundesamtes 6,7 Millionen Ausländer in Deutschland, damit betrug der Ausländeranteil etwa 8,9%. Die größte Ausländergruppe waren Türken mit 1,7 Millionen Personen, gefolgt von Migranten aus Italien, Polen und Griechenland. Damit sind polnische Staatsbürger im Jahre 2005 an die dritte Stelle unter den Ausländern in Deutschland gerückt, während sie im Jahr 1989 erst an siebter Stelle lagen. Der Anteil der mittel- und osteuropäischen Bevölkerung an der ausländischen Bevölkerung in Deutschland stieg von 4,4% im Jahre 1989 auf 8,7% im Jahr 2005 auf das nahezu Doppelte an.¹⁶

Unter den Ausländern in Deutschland überwiegt die männliche Bevölkerung (im Jahre 2005 kamen auf 1.000 Männer 934 Frauen), während bei der gesamten Bevölkerung Deutschlands der Frauenanteil den der Männer übersteigt (51,2% der Bevölkerung waren im Jahre 2005 weiblich). Der hohe ausländische Männeranteil ist eine Folge der Arbeitsmigration in den sechziger und siebziger Jahren, als in erster Linie Männer für geringqualifizierte Tätigkeiten in der Industrie rekrutiert wurden. Ganz anders stellt sich die Geschlechtsstruktur bei der mittel- und osteuropäischen Bevölkerung in Deutschland dar. In dieser Zuwanderergruppe ist der Frauenanteil mit 54,3% höher als in der gesamten Bevölkerung Deutschlands, was eine Feminisierung der Migration aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, mit Ausnahme von Ungarn belegt.

Unter den Herkunftstaaten der mittel- und osteuropäischen Bevölkerung in Deutschland ist Polen mit Abstand das bedeutendste Sendeland, gefolgt von Rumänien, Ungarn, Bulgarien, der Tschechischen Republik und der Slowakei. Allerdings entwickelte sich die Zahl der in Deutschland lebenden Mittel- und Osteuropäer über die neunziger Jahre hinweg in unterschiedlicher Dynamik. Während das Jahr 1992 für alle mittel- und osteuropäischen Ausländer in Deutschland einen ersten Höchststand markierte, ging die Zahl der aus Rumänien und Bulgarien stammenden Ausländer in Deutschland bis zum Jahre 1999 stark zurück. Im Gegensatz dazu verringerte sich die polnische Bevölkerung zwischen 1992 und 1993, wuchs dann aber wieder an. Der Hintergrund für die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung war die Änderung des Asylrechtes in Deutschland, die zu einer (teilweise erzwungenen) Rück-

15 Zu den Problemen der Bevölkerungsstatistik vgl. Dietz 2006: 6-8.

16 Anzumerken ist, dass saisonale Arbeitsmigranten nicht in die Bestandszahlen der ausländischen Bevölkerung eingehen.

wanderung von mittel- und osteuropäischen Ausländern, in erster Linie von Rumänen und Bulgaren, führte.

Tabelle 1: Ausländer in Deutschland nach ausgewählten Staatsbürgerschaften und Geschlecht (2005)

Staatsangehörigkeit	insgesamt	in % aller Ausländer	Frauen je 1.000 Männer
Türkei	1.764.041	26,3	889
Italien	54.810	8.0	695
Polen	297.004	4.8	1.139
Rumänien	73.043	1.1	1.418
Ungarn	49.472	0.7	750
Bulgarien	39.153	0.6	1.305
Tschechische Republik	31.983	0.4	1.924
Slowakei	21.685	0.3	1.401
Slowenien	21.195	0.3	1.002
Litauen	17.357	0.3	2.373
Lettland	9.477	0.1	1.826
Estland	3.907	0.1	2.394
Ausländer insgesamt	6.717.115	100.0	934
davon MOE-Ausländer	593.868	8.7	1.185

Quelle: Statistisches Bundesamt

Am Ende des Jahres 2003 hielt sich ein Drittel (33.7%) aller Ausländer bereits zwanzig Jahre und mehr in Deutschland auf, 19% waren sogar mehr als 30 Jahre hier ansässig. Insbesondere Migranten aus den vormaligen Anwerbestaaten zeichnen sich durch eine lange Aufenthaltsdauer in Deutschland aus. So leben etwa 67% aller Spanier, 57% aller Italiener, 52% aller Griechen und 45% aller Türken länger als 20 Jahre in der Bundesrepublik. Im Gegensatz dazu ist die Gruppe der mittel- und osteuropäischen Staatsbürger, mit der Ausnahme von Slowenen, sehr viel kürzer in Deutschland ansässig: Nur 17% der Ungarn, 9% der Polen und 3% der Rumänen lebten mehr als 20 Jahre in Deutschland.

Die vergleichsweise kurze Aufenthaltsdauer der mittel- und osteuropäischen Migranten schlägt sich auch darin nieder, dass nur 5% aller polnischen Staatsangehörigen im Gegensatz zu 20% aller Ausländer und 35% aller Türken in Deutschland geboren wurden. Die unterschiedlich langen Aufenthaltszeiten spiegeln den Migrationshintergrund der Einwanderer wieder: Migranten aus den sogenannten Rekrutierungsstaaten, zu denen auch Slowenen zählen, kamen bereits in den sechziger und siebziger Jahren als Arbeitsmigranten

nach Deutschland und ließen sich hier nieder. Dagegen hatten die mittel- und osteuropäischen Migranten zum größten Teil erst seit Mitte der achtziger Jahre die Möglichkeit nach Deutschland zu kommen. Der vergleichsweise hohe Anteil von Ungarn (7.5%), die bereits seit 30 Jahren und mehr in Deutschland leben, lässt sich durch die politisch motivierte Fluchtbewegung in Folge des ungarischen Aufstandes von 1956 erklären.

Die Partizipation der mittel- und osteuropäischen Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland

Migranten aus mittel- und osteuropäischen Staaten sind in Deutschland vor allem durch ihre Beschäftigung als saisonale und temporäre Arbeitskräfte zu einer festen Größe geworden. Aufgrund der Präsenz dieser Arbeitsmigranten in den Medien und der politischen Diskussion wird nicht selten vernachlässigt, dass sich in Deutschland mit steigender Tendenz auch Zuwanderer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten aufhalten, die hier längerfristig und leben und einer Beschäftigung nachgehen.¹⁷

Ein Blick auf die Beschäftigtenstatistik macht deutlich, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer aus mittel- und osteuropäischen Staaten zwischen 2001 und 2004 um 17% zunahm, während die Zahl der beschäftigten Ausländer im gleichen Zeitraum um 10% sank.¹⁸ Dies spiegelt die zunehmende Partizipation von Migranten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten am ersten Arbeitsmarkt wieder.

Der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Migranten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten an den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern stieg von 2.4% im Jahre 1989 auf 7.2% im Jahre 2004 an, was die wachsende Bedeutung dieser Gruppe unter den ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland belegt. Eine Aufgliederung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nach Herkunftsländern zeigt, dass mit deutlichem Abstand die meisten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Polen kamen, gefolgt von Zuwanderern aus Rumänien und der tschechischen Republik. Dabei entwickelten sich die Beschäftigtenzahlen für die verschiedenen mittel- und osteuropäischen Herkunftsländer seit dem Ende der achtziger Jahre nahezu gleichläufig.

17 Da detaillierte Daten zu mittel- und osteuropäischen Arbeitskräften nur auf Basis der Beschäftigtenstatistik verfügbar sind, wird unter Beschäftigung die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verstanden.

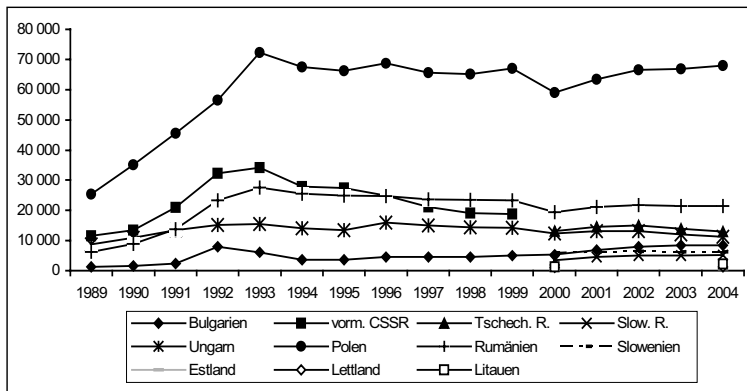
18 Zu berücksichtigen ist, dass Werkvertragsarbeitnehmer und ein Großteil der saisonalen Arbeitsmigranten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten in Deutschland nicht sozialversicherungspflichtig sind.

Tabelle 2: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer aus mittel- und osteuropäischen (MOE) Staaten, Ausländer und Deutsche (1989-2004, am 30. Juni des jeweiligen Jahres)

Jahr	Ausländer aus MOE-Staaten	Ausländer	Deutsche
1989	40.443	1.689.299	19.929.984
1990	69.970	1.782.253	20.585.825
1991	96.242	1.898.540	21.274.899
1992	135.164	2.036.154	21.494.105
1993	155.614	2.183.575	20.938.881
1994	138.681	2.140.532	20.614.752
1995	135.456	2.128.722	20.468.627
1996	139.045	2.119.558	25.619.438
1997	129.870	2.044.246	25.235.331
1998	126.696	2.030.266	25.177.538
1999	128.345	1.924.822	25.557.762
2000	121.404	1.963.620	25.862.004
2001	116.868	2.008.062	25.809.052
2002	135.975	1.959.953	25.611.194
2003	134.367	1.873.939	25.080.747
2004	137.789	1.805.390	24.718.592

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus den mittel- und osteuropäischen (MOE) Staaten nach Herkunftsländern (1989-2004)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit macht es möglich, die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nach Herkunftsländern differenziert im Hinblick auf ihre berufliche Stellung, ihre sektorale Gliederung sowie ihr Qualifikations- und Ausbildungsniveau zu untersuchen.¹⁹

Im Hinblick auf die berufliche Stellung ist festzustellen, dass sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, ebenso wie Ausländer insgesamt, zu einem sehr viel höheren Anteil in Arbeiterberufen beschäftigt waren als Deutsche. Während der Arbeiteranteil bei den deutschen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nur bei 39.6% lag, betrug der Arbeiteranteil bei Ausländern 69.2% und bei Ausländern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten 62.5%. Auffallend sind zudem die vergleichsweise großen Unterschiede in der beruflichen Stellung der Beschäftigten der mittel- und osteuropäischen Staaten je nach Herkunftsland. Im Gegensatz etwa zu den polnischen Beschäftigten, die mit 66.4% den höchsten Arbeiteranteil aufwiesen, hatten die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Bulgarien nur einen Arbeiteranteil von 48.9%. Dies ist in erster Linie durch unterschiedliche mitgebrachte Ausbildungs- und Qualifikationsstrukturen zu erklären.²⁰

Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte mittel- und osteuropäische (MOE) Ausländer, Ausländer und Deutsche nach der Stellung im Beruf (2003)

	Arbeiter	in %	Angestellte	in %
Polen	44.447	66.4	22.477	33.6
Ungarn	6.547	54.1	5.556	45.9
Rumänien	13.224	61.5	8.269	38.5
Tschechische R.	8.869	63.4	5.123	36.6
Slowakische R.	2.888	57.5	2.137	42.5
Bulgarien	4.151	48.9	4.340	51.1
Slowenien	3.886	61.3	2.453	38.7
MOE-Staaten insg.	84.012	62.5	50.355	37.5
Ausländer	1.308.987	69.8	564.952	30.2
Deutsche	9.934.143	39.6	15.146.603	60.4

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Seit Jahren wird thematisiert, dass ausländische Beschäftigte in Deutschland zu einem höheren Teil als deutsche Beschäftigte im sekundären Sektor (zumeist im produzierenden Gewerbe) tätig sind, was zur Folge hat, dass auslän-

¹⁹ Zum Zeitpunkt der Untersuchung lagen nur Daten für das Jahr 2003 vor.

²⁰ Die Ausbildung sozialversicherungspflichtig beschäftigter Bulgaren ist deutlich höher als die der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Polen vgl. dazu Dietz 2005b: 52.

dische Beschäftigte von den Auswirkungen des strukturellen Wandels (Tertiärisierungsprozess) stärker betroffen sind als Deutsche (Schulz 1999; Bender et al. 2000; Bade/Münz 2000). Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung lässt sich auch erklären, dass die Arbeitslosigkeit von Ausländern seit dem Jahre 1974 über derjenigen von Deutschen liegt, wobei der Abstand zwischen den Arbeitslosenquoten über die Jahre hinweg zugenommen hat. Offensichtlich ist es Ausländern – und hier vor allem jenen aus den ursprünglichen Anwerbestaaten – weniger gut als Deutschen gelungen, den strukturellen Wandel zu bewältigen (Hönekopp 2000). Ungeachtet dessen hat sich der Tertiärisierungsprozess für die ausländischen Beschäftigten in den letzten Jahren beschleunigt. Zwischen 1997 und 2003 sank der Anteil der beschäftigten Ausländer im sekundären Sektor von 48% auf 39%, wogegen bei den Deutschen im selben Zeitraum nur ein Rückgang von 39% auf 33.2% der im sekundären Sektor Beschäftigten zu beobachten war.

Die sektorale Struktur der Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, von denen gerade ein Viertel eine Tätigkeit im sekundären Sektor ausübte, ist untypisch für Ausländer in Deutschland. Hier stellen nur die Beschäftigten aus Slowenien eine Ausnahme dar, die jedoch zu den Arbeitsmigranten der Anwerbephase zählen. Bemerkenswert ist aber, dass die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, hier vor allem Polen, im Vergleich zu Deutschen und Ausländern häufiger im primären Sektor arbeiteten. Dies lässt sich vor dem Hintergrund der Rekrutierung (saisonaler) Arbeitsmigranten im landwirtschaftlichen Sektor erklären, die in manchen Fällen zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung führte.

Tabelle 4: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte mittel- und osteuropäische Ausländer, Ausländer und Deutsche nach Wirtschaftssektoren (2003)

	Primärer Sektor	in %	Sekundärer Sektor	in %	Tertiärer Sektor	in %
Polen	7.756	11.6	15.933	23.8	43.235	64.6
Ungarn	118	1.0	3.641	30.0	8.343	69.0
Rumänien	732	3.4	5.563	25.9	15.196	70.7
Tschechische R.	284	2.0	4.564	32.6	9.142	65.4
Slowakische R.	195	3.9	766	15.2	4.064	80.9
Bulgarien	46	0.5	1.110	13.1	7.334	86.4
Slowenien	47	0.7	2.861	45.1	3.431	54.2
MOEL insg.	9.178	6.8	34.438	25.7	90.745	67.5
Ausländer	26.226	1.4	728.952	38.9	1.118.721	59.7
Deutsche	29.4908	1.2	8.325.398	33.2	25.080.747	65.6

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der im Vergleich zu den deutschen Beschäftigten hohe Anteil von Arbeitern unter den ausländischen Beschäftigten und den Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten legt die Vermutung nahe, dass die Qualifikation und die Ausbildung der Arbeitsmigranten geringer sind als bei Deutschen. Dies bestätigt sich für die ausländischen Beschäftigten in Bezug auf die berufliche Ausbildung: Nur etwa zwei Drittel (63%) aller ausländischen Beschäftigten haben eine Berufsausbildung absolviert, bei den Deutschen sind es dagegen 85%. Im Vergleich dazu haben drei Viertel (73%) der Arbeitsmigranten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten eine berufliche Qualifikation erworben und schneiden damit deutlich besser ab als die ausländischen Beschäftigten.

Die Qualifikations- und Ausbildungsstrukturen der sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten weisen darauf hin, dass der hohe Arbeiteranteil unter den mittel- und osteuropäischen Arbeitsmigranten nicht in erster Linie durch ein niedriges mitgebrachtes Ausbildungsniveau zu erklären ist. Vielmehr liegt nahe, dass es den mittel- und osteuropäischen Beschäftigten entweder nicht möglich war, ihre mitgebrachte Ausbildung umzusetzen, oder aber, dass die Bildungsabschlüsse, wie dies auch bei Aussiedlern der Fall war, nicht den Anforderungen in Deutschland entsprachen bzw. nicht anerkannt wurden (Dietz 2001). Im Gegensatz dazu reflektieren die Bildungsabschlüsse und die berufliche Stellung der Gesamtgruppe der Ausländer noch immer das ursprüngliche Anforderungsprofil aus der Anwerbezeit, als überwiegend einfache Arbeiter ohne besondere Qualifikation nachgefragt wurden.

Die Integration mittel- und osteuropäischer Zuwanderer in den Arbeitsmarkt

In der Migrationsliteratur nimmt der Begriff Integration, der in zahlreichen wissenschaftlichen Studien verwendet wird, einen zentralen Stellenwert ein. Bezogen auf den Arbeitsmarkt wird Integration zumeist daran bemessen, inwieweit Zuwanderer am Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes – entsprechend ihrer Voraussetzungen – partizipieren können.²¹ Dies schließt ein, dass Migranten bei der Einstellung und Entlohnung nicht diskriminiert werden. Wesentliche Fragestellungen zur Bewertung der Integration in den Arbeitsmarkt sind daher, ob Zuwanderer Einkommen erzielen, die denjenigen vergleichba-

21 Zur Diskussion der Literatur zur Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt vgl. Bauer/Lofstrom/Zimmermann 2000. Zur Entwicklung der Arbeitsmarkintegration von Ausländern in Deutschland vgl. Bauer/Haisken-DeNew/Schmidt 2005.

rer Einheimischer entsprechen und ob vergleichbare Risiken der Arbeitslosigkeit bei zugewanderten und einheimischen Beschäftigten bestehen.

In einer Reihe für Deutschland vorliegender Studien wurde die Einkommensposition von zugewanderten und einheimischen Beschäftigten im Rahmen der Humankapitaltheorie behandelt. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Migranten ihr mitgebrachtes Humankapital (d.h. ihre Ausbildung, Qualifikation und Einsatzbereitschaft) am Arbeitsmarkt umsetzen können und ob es ihnen im Laufe der Zeit gelingt, mögliche anfängliche Einkommensnachteile im Vergleich zu Einheimischen durch Qualifizierung und Ausbildung auszugleichen. Es wird angenommen, dass Einkommensunterschiede zwischen Einheimischen und Zuwanderern umso geringer sind, je besser das individuelle Humankapital des Migranten am Arbeitsmarkt des Zuwanderungslandes genutzt werden kann. Je ähnlicher sich Herkunfts- und Aufnahmeland bezüglich Sprache, Ausbildung, institutioneller Bedingungen des Arbeitsmarktes und wirtschaftlicher Systemkomponenten sind, desto eher wird eine Übertragbarkeit des Humankapitals vermutet. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass Migranten bei entsprechenden Einkommensnachteilen einen starken Anreiz haben, in aufnahmelandspezifisches Humankapital zu investieren, um im Laufe der Zeit ihre Position zu verbessern. Dies würde mit zunehmender Aufenthaltsdauer zu einer Annäherung der Einkommen von Migranten und Einheimischen führen.

Für Deutschland liegen einige empirische Untersuchungen zur Einkommensposition von Arbeitsmigranten aus den vormaligen Anwerbeländern im Vergleich zu deutschen Arbeitnehmern vor. Diese Studien stellen durchgängig anfängliche Einkommensunterschiede zwischen Arbeitsmigranten und Einheimischen fest.²² Die geschätzten Einkommensdifferenzen nehmen dabei Werte von 20% bis um die 25% an (Pischke 1992; Schmidt 1997). Auch für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus den mittel- und osteuropäischen Ländern wurde analysiert, ob ihre Einkommenssituation derjenigen Deutscher mit vergleichbarer Humankapitalausstattung entspricht (Radu 2003). Dabei zeigt sich, dass im Falle der mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmer ebenfalls von Einkommensnachteilen im Vergleich zu deutschen Beschäftigten ausgegangen werden muss. Eine Studie von Radu (2003) belegt, dass es zwischen sozialversicherungspflichtigen mittel- und osteuropäischen Beschäftigten und Deutschen mit vergleichbarer Ausbildung Einkommensdifferenzen gibt, die Mitte der neunziger Jahre (1995), jeweils abhängig vom Ausbil-

22 Die meisten Einkommensschätzungen nutzen die Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP). Das SOEP wird seit 1984 jährlich durchgeführt. Es enthält ca. 6.000 Haushalte, von denen etwa 1.600 einen ausländischen Haushaltvorstand haben. In die Befragung wurden ausländische Haushalte aus fünf der wichtigsten vormaligen Anwerbeländer (Türkei, Spanien, Griechenland, Italien und Jugoslawien) einbezogen.

dungshintergrund, bei 12%-17% lagen (Radu 2003). Die Hypothese der Einkommensangleichung im Laufe der Zeit wurde weder von den Analysen zur Einkommensposition der Arbeitsmigranten aus den Anwerbeländern, noch der Zuwanderer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten bestätigt.

Im Falle der mittel- und osteuropäischen Beschäftigten zeigt sich, dass diese trotz einer vergleichsweise guten mitgebrachte Qualifikation und Ausbildung in Berufen tätig sind, die auch mit einer geringeren Qualifikation ausgeübt werden könnten. Für diese Entwicklung sind mehrere Erklärungen möglich. Denkbar ist, dass sich die in den vormals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas erworbene Bildung und Ausbildung nicht ohne Abstriche auf dem deutschen Arbeitsmarkt umsetzen lassen und dass sprachliche oder qualifikatorische Defizite bestehen. Möglich ist auch, dass die Arbeitgeber in Deutschland die mitgebrachte Qualifikation und Ausbildung der Mittel- und Osteuropäer nicht adäquat einschätzen können und dass Defizite bei der Anerkennung von Zeugnissen und Qualifikationsnachweisen bestehen. Im Resultat dürfte dann die anfängliche – durch die Migration hervorgerufene – Bereitschaft der mittel- und osteuropäischen Beschäftigten in Berufen zu arbeiten, die dem eigenen Ausbildungsstand nicht entsprechen, zum Verbleib in diesen Tätigkeiten führen.

Tabelle 5: Arbeitslosenquoten von mittel- und osteuropäischen (MOE) Ausländern, Ausländern und Deutschen (Juni 2003)

Herkunftsland	Arbeitslosenquoten
Polen	20.9
Ungarn	22.1
Rumänien	15.8
Tschechische R.	11.9
Slowakische R.	11.0
Bulgarien	14.1
MOE-Ausländer	19.3
Ausländer	22.3
Deutsche	11.6

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Neben den Einkommen stellt Arbeitslosigkeit einen wichtigen Indikator zur Integration ausländischer Beschäftigter in den Arbeitsmarkt dar. Erstmals wurde Arbeitslosigkeit unter ausländischen Erwerbspersonen nach der Ölkrise und dem Anwerbestopp im Jahre 1973 zum Thema. Die Arbeitslosenquote der ausländischen Erwerbspersonen lag seither durchgängig über derjenigen der (west)deutschen Erwerbspersonen. Auch bei den mittel- und osteuropäischen Zuwanderern ist die Arbeitslosenquote deutlich höher als die der Deutschen, sie liegt aber etwas unter der Arbeitslosenquote der Ausländer insge-

samt. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Arbeitslosenquoten der mittel- und osteuropäischen Zuwanderer starke herkunftslandspezifische Unterschiede aufweisen: sie differieren zwischen 11.0% (für Zuwanderer aus der slowakische Republik) und 22.1% für Ungarn.²³

Bei der Erklärung der hohen Ausländerarbeitslosigkeit herrscht in der Literatur Einigkeit, dass dafür in erster Linie die Branchen- und Ausbildungsstruktur sowie die berufliche Stellung der ausländischen Beschäftigten verantwortlich zu machen ist (Hönekopp 2000). Danach konzentrieren sich Ausländer in bestimmten Wirtschaftszweigen, z.B. im produzierenden und im Baugewerbe, in denen strukturell bedingt eine hohe Arbeitslosigkeit vorherrscht. Zudem sind sie – wie bereits gezeigt – im Vergleich zu deutschen Erwerbspersonen sehr viel häufiger als un- oder angelernte Arbeiter tätig. Diese Faktoren erhöhen das Arbeitslosigkeitsrisiko, wobei im Falle der mittel- und osteuropäischen Ausländer zusätzlich davon auszugehen ist, dass sie aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Aufenthaltsdauer in Deutschland und aufgrund ihres relativ ungesicherten Arbeitsmarktstatus zu den ersten gehören, die in Krisenzeiten von der Entlassung bedroht sind.

Resümee

Seit der politischen Transformation in den mittel- und osteuropäischen Staaten ist die Zahl der in Deutschland lebenden Mittel- und Osteuropäer deutlich angestiegen. Die Osterweiterung der EU garantiert zwar seit dem 1. Mai 2004 die Freizügigkeit der Bürger aus den neuen Mitgliedsstaaten im EU-Raum, dennoch blieb die Zuwanderung von abhängig beschäftigten Arbeitskräften aus diesen Staaten nach Deutschland durch eine Übergangsregelung beschränkt. Als Folge davon war in den Jahren 2004 und 2005 – im Gegensatz zu der sehr hohen prognostizierten Zuwanderung – nur eine moderate Nettomigration aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten zu verzeichnen. Allerdings machte diese Immigration nahezu die Hälfte der gesamten Nettowanderungen nach Deutschland in diesem Zeitraum aus.

Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer aus mittel- und ost-europäischen Staaten in den letzten Jahren zunahm, während die Zahl der beschäftigten Ausländer insgesamt sank. Ebenso aber wie Ausländer in Deutschland sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zu einem sehr viel höheren Anteil in Arbeiterberufen tätig als Deutsche. Dabei

23 Die Arbeitslosenquoten für die mittel- und osteuropäischen Staatsbürger sind mit den offiziellen Arbeitslosenquoten nur eingeschränkt vergleichbar, da die Bezugsbasis nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte plus Arbeitslose umfasst.

weisen die Qualifikations- und Ausbildungsstrukturen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten darauf hin, dass der hohe Arbeiteranteil unter ihnen nicht in erster Linie durch ein niedriges mitgebrachtes Ausbildungsniveau zu erklären ist. Es ist anzunehmen, dass es den mittel- und osteuropäischen Beschäftigten entweder nicht möglich war, ihre mitgebrachte Ausbildung umzusetzen, oder aber, dass ihre Bildungsabschlüsse nicht den Anforderungen in Deutschland entsprachen bzw. nicht anerkannt wurden.

Wie stellt sich vor diesem Hintergrund die Integration der sozialversicherungspflichtig beschäftigten mittel- und osteuropäischen Ausländer in den Arbeitsmarkt dar? Erhalten sie Löhne, die denjenigen einheimischer Arbeitnehmer mit vergleichbaren Arbeitsmarktcharakteristika entsprechen und haben sie Einheimischen vergleichbare Chancen, einen Job zu finden? Vorliegende Studien und Arbeitsmarktdaten weisen daraufhin, dass beides nur bedingt der Fall ist. Bis Mitte der neunziger Jahre wurden zwischen einheimischen und mittel- und osteuropäischen Beschäftigten mit vergleichbaren Ausbildungen Einkommensdifferenzen geschätzt, die zwischen 12% und 17% lagen. Da mittel- und osteuropäischen Migranten eine überdurchschnittlich gute Bildung – bei Defiziten der in Deutschland anerkannten beruflichen Ausbildung – mitbringen, sie aber dennoch zu einem deutlich höheren Teil als Deutsche in Arbeiterberufen tätig sind, lässt sich vermuten, dass die mangelnde Übertragbarkeit ihrer mitgebrachten Ausbildung, fehlendes in Deutschland benötigtes Humankapital, Barrieren bei der beruflichen Mobilität und Defizite bei der Anerkennung von beruflichen Kenntnissen und Zeugnissen für diese Entwicklung verantwortlich sind.

Auch lag die geschätzte Arbeitslosigkeit der mittel- und osteuropäischen Migranten am Ende des Jahres 2004 deutlich über derjenigen der Deutschen, allerdings etwas unter der Arbeitslosenquote der Ausländer insgesamt. Dies weist auf höhere Arbeitsmarktrisiken von mittel- und osteuropäischen Migranten im Vergleich zu Deutschen hin und macht deutlich, dass sie in der Arbeitsmarktkonkurrenz nur wenig besser abschneiden als die gesamte Ausländergruppe. Mit Blick auf die künftige Arbeitsmarktentwicklung, die zunehmend nach gutausgebildeten Kräften verlangt, scheint es geboten, die chancengleiche Integration der (mittel- und osteuropäischen) Migranten in den Arbeitsmarkt stärker zu fördern, sei dies über die Anerkennung der mitgebrachten beruflichen Bildung und Ausbildung, über die Chancengleichheit bei der beruflichen Mobilität und über die Unterstützung beim Erwerb von in Deutschland nötigem Humankapital.

