

Polnische Arbeitsmigranten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland zwei Jahre nach der Erweiterung

ELMAR HÖNEKOPP

Arbeitskräftemigration und Freizügigkeit: Aktuelle Situation und Diskussion

Es ist Tatsache, dass im Hinblick auf freien Handel und unbeschränkten Kapitalverkehr zwischen den Beitrittsländern (den heutigen neuen Mitgliedsländern) und der EU bereits vor der Mitgliedschaft große Fortschritte erreicht worden waren. In dieser Hinsicht hat sich auch nach dem Beitritt zur EU nichts Grundsätzliches geändert. Für die Arbeitskräftefreizügigkeit war die Situation jedoch völlig anders. Bei den Europaabkommen hatte man die Freizügigkeit von Arbeitskräften ausgeschlossen, und so wurde sie zu einem zentralen, vielleicht sogar dem heikelsten Thema der Beitrittsverhandlungen.

Ungeachtet der fehlenden Freizügigkeit hatte sich aber dennoch ein beträchtliches Maß an Beschäftigung von Bürgern der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) in der EU entwickelt, das durch folgende Charakteristika gekennzeichnet war (siehe auch Dietz in diesem Band):

- Die Beschäftigung der MOEL-Arbeitskräfte innerhalb der EU konzentrierte sich auf Deutschland und Österreich (80% aller in der EU Beschäftigten Arbeitskräfte aus MOE);
- die Größenordnung belief (und beläuft) sich auf über 300.000 Personen pro Jahr in Deutschland (Programmarbeitnehmer, vor allem Saison-, Werkvertrag-, Grenz- und „neue“ Gastarbeitnehmer) – mit steigender Tendenz;
- für diese Beschäftigung wurden jedoch in bilateralen Vereinbarungen strenge Rahmenregelungen getroffen;

- sie findet insbesondere in einzelnen, eigens definierten Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, Bau, Hotel-/Gaststättengewerbe) statt.

Vor der EU-Erweiterung war Deutschland eines der – ursprünglich wenigen – alten EU-Mitgliedsländer (EU15), die offen ihr Interesse daran bekundet hatten, die Arbeitskräftefreizügigkeit für Bürger aus den neuen EU-Mitgliedsländern zu begrenzen. Einer der Gründe dafür war die Tatsache, dass das Land eines der Hauptziele für Arbeits- und andere Migranten aus Mitteleuropa, aus den Balkanstaaten und den GUS-Ländern geworden war. Bereits im Dezember 2000 sprach sich der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder in einer Grundsatzrede in Weiden/Bayern für eine Übergangsfrist von 7 Jahren aus. Der Kompromiss, der schließlich im Juni 2001 in Göteborg ausgehandelt wurde, war die so genannten 2+3+2-Regelung, die das Aussetzen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zunächst auf zwei Jahre begrenzte mit der Möglichkeit einer dreijährigen und bei Bedarf einer nochmaligen zweijährigen Verlängerung. In der Folge entschied sich Deutschland für die Einführung dieser Übergangslösung.

Mit dem 1. Mai 2004 begann in Deutschland, wie in der Mehrzahl der alten Mitgliedsstaaten, die Übergangsfrist, Phase 1 (bis 30. April 2006). Die neue Rechtslage im Bezug auf den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt wird im Zusammenhang mit dem Erweiterungsabkommen durch das „Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung“¹ definiert (siehe genauer Dietz in diesem Band). Mit dem 1.5.2006 hat die 2. Phase der Übergangsfristen begonnen. Deutschland (wie einzelne weitere EU-15-Länder) hat entschieden, auch in dieser Phase die Übergangsregelungen entsprechend dem Erweiterungsvertrag in Anspruch zu nehmen. Allerdings haben sich die Bedingungen für Arbeitsmigranten im EU-Kontext erheblich geändert, da nur noch eine Minderheit der EU-15-Länder den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern reglementiert (Tabelle 1).

1 Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung, Bundesgesetzblatt I 2004, 28. April 2004.; Die detaillierten Regelungen finden sich im Sozialgesetzbuch III, § 284. Siehe auch Beschäftigungsverordnung vom 22. November 2004; dies ist eine neu formulierte und angepasste Fassung der vorhergehenden Anwerbestoppausnahmeverordnung vom 17. September 1998 (Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neueinreisende ausländische Arbeitnehmer in der Fassung vom 23. April 2004, Bundesgesetzblatt I, S. 602).

Tabelle 1: Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU-15 und den sonstigen EWR-Mitgliedern (1. und 2. Phase)

	1. Phase (1. 5. 2004 – 30. 4. 2006)	2. Phase (1. 5. 2006 – 30. 4. 2009)
<i>Mitgliedstaaten der EU-15</i>		
Belgien	kein freier Arbeitsmarktzugang	Beibehaltung der Einschränkungen, flexibleres Verfahren für manche Sektoren und Berufe (bevorzugte Behandlung)
Dänemark	Arbeitsmarktzugang grundsätzlich ohne Prüfung der Arbeitsmarktlage, aber Auflagen möglich: Vollzeitbeschäftigung, Einhaltung tarifvertraglicher Normen	Beibehaltung der Einschränkungen, weitere Lockerung angestrebt.
Deutschland	kein freier Arbeitsmarktzugang; Einschränkung bei der Erbringung grenzübergreifender Dienstleistungen	wie bisher
Finnland	kein freier Arbeitsmarktzugang	Einschränkungen aufgehoben
Frankreich	kein freier Arbeitsmarktzugang mit Ausnahme ausgewählter Sektoren	schrittweise Aufhebung der Einschränkungen (Zugang zu ausgewählten Wirtschaftszweigen) beabsichtigt
Griechenland	kein freier Arbeitsmarktzugang	Einschränkungen aufgehoben
Irland	keine Einschränkung; Registrierungspflicht, zeitliche Befristung von Aufenthaltsgenehmigungen	wie bisher
Italien	kein freier Arbeitsmarktzugang; Quote für Arbeitnehmer aus den NMS	Ursprünglich: Erhöhung der Quoten vorgesehen; jedoch seit September 2006: alle Einschränkungen aufgehoben
Luxemburg	kein freier Arbeitsmarktzugang	Beibehaltung der Einschränkungen; flexibleres Verfahren für ausgewählte Sektoren und Berufe (bevorzugte Behandlung)
Niederlande	kein freier Arbeitsmarktzugang; gelockertes Verfahren für ausgewählte Sektoren und Berufe	Entscheidung über Aufhebung der Einschränkungen aufgeschoben
Österreich	kein freier Arbeitsmarktzugang; Quote für Arbeitnehmer aus NMS; Einschränkung bei der Erbringung grenzübergreifender Dienstleistungen	wie bisher
Portugal	kein freier Arbeitsmarktzugang; Quote für Arbeitnehmer aus NMS	Einschränkungen aufgehoben
Schweden	keine Einschränkung	wie bisher
Spanien	kein freier Arbeitsmarktzugang bilaterales Abkommen mit Polen (Kontingente)	Einschränkungen aufgehoben
Vereinigtes Königreich	keine Einschränkung; Registrierungspflicht, zeitliche Befristung der Aufenthaltsgenehmigung	wie bisher
<i>Sonstige Mitglieder des EWR</i>		
Island	kein freier Arbeitsmarktzugang	wie bisher
Schweiz	kein freier Arbeitsmarktzugang	Übergangsfrist (wie Deutschland und Österreich)
Norwegen	kein freier Arbeitsmarktzugang	wie bisher

Quellen: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Angaben der EU und nationaler Regierungen, vgl. GEFRA, CE, IAB, WIFO 2006

Potenzielle Arbeitskräftewanderungen – einige theoretische und empirische Hinweise

Die makroökonomische Ebene der Wanderungsfrage: Weshalb wandern Arbeitskräfte?

In der Wirtschaftstheorie gibt es zwei grundsätzliche Hypothesen zur Mobilität von Arbeitskräften in Integrationsräumen. Nach der Integrationstheorie (Borjas 1989; Molle 1994: 205; Robson 1997: 65) wird bei Schaffung eines gemeinsamen Marktes die wirtschaftliche Wohlfahrt erhöht, wenn Arbeitskräfte dahin gehen können, wo ihre Produktivität und damit auch ihr erzielbarer Lohn am höchsten sind. Unterstellt wird also eine Mobilität von den weniger produktiven zu den höher produktiven Arbeitsplätzen der Gemeinschaft. Dieser Prozess dauert so lange, bis sich die Grenzproduktivitäten und damit die Löhne (für dieselbe Arbeit) im Integrationsraum angeglichen haben. Voraussetzung ist natürlich, dass die Arbeitskräfte mobil sind, dass Transparenz über die verfügbaren Arbeitsplätze gegeben ist, dass keine Wanderungsbarrieren vorliegen, wie legale Hindernisse (Arbeitserlaubnis, Aufenthaltserlaubnis), die Nichtanerkennung von Qualifikationen, oder auch kulturelle und sprachliche Unterschiede.

Demgegenüber geht die klassische Außenhandelstheorie von der Immobilität der Arbeitskräfte zwischen den Staaten aus. Bei unterschiedlicher Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Bodenschätze, Kapital, Technikstand, Arbeitskräfte) erfolgt ein Ausgleich und eine Steigerung des Wohlstandes durch die Handelsbewegungen. Jedes Land konzentriert sich auf die Produktion jener Güter, bei denen es einen komparativen Vorteil hat, weil es im Vergleich zu den anderen Ländern kostengünstiger produzieren kann (Heckscher-Ohlin-Theorem). Über den Handelsaustausch ergibt sich dann eine Arbeitsteilung entsprechend den komparativen Kostenvorteilen. Durch die Tauschbeziehung erhöht sich der Wohlstand der beteiligten Länder. Arbeitskräftewanderungen wären nach diesen Überlegungen nicht nötig. Der Außenhandel wird als Substitut für Wanderungen gesehen. Ganz abgesehen davon ist Kapital in der Regel mobiler als Arbeitskräfte.

Die oben genannten Wanderungsmotive lassen sich systematisch als so genannte Zugfaktoren (pull-factors) und Druckfaktoren (push-factors) klassifizieren. Erstere sind wirksam, wenn im potenziellen Einwanderungsland hohe Einkommen erzielbar sind und zugleich die Möglichkeit zur Beschäftigung gegeben ist. Letztere bestehen z. B. in mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten, in Arbeitslosigkeit oder niedrigem Einkommen im Heimatland. Liegen beide Faktoren in zwei Ländern vor, besteht zwischen ihnen prinzipiell ein Wanderungsdruck.

In der Migrationstheorie wird auch die Bedeutung von Netzwerken hervorgehoben. Migrationsnetzwerke vermitteln Informationen über das Ziel-land. Diese Kenntnis kann sich ergeben aus früheren Beziehungen, oder dadurch, dass es schon Migranten gibt, die für ihre Landsleute den Zuzug leichter machen. Das Vorhandensein von Netzwerken bestimmt vor allem die Richtung von Wanderungsströmen, kann aber auch in gewissem Umfang einen verstärkenden Effekt haben. Beispiele sind Algerier in Frankreich (koloniale Vergangenheit) oder Türken in Deutschland (Nachzug).

Aus diesem theoretischen Überblick wird deutlich, dass für ökonomisch bedingte Wanderungen vor allem drei Aspekte wichtig sind: Handelsbeziehungen, Einkommensunterschiede und Arbeitsmarktsituation.

Die individuelle Ebene der Wanderungsentscheidung: Warum bleiben Arbeitskräfte?

Die Migrationsliteratur befasste sich über viele Jahre fast ausschließlich mit der Frage, warum Arbeitskräfte wandern, obwohl der überwiegende Teil der Menschen dies nicht tut. Erst in jüngerer Zeit wird diskutiert, warum es sich auch lohnen kann zu bleiben (Fischer/Marti/Straubhaar 1997). Folgende Gründe werden hervorgehoben:

- Bestimmte Kenntnisse, Fähigkeiten oder Erfahrungen sind nicht transferierbar, da sie nur „vor Ort“ zu verwenden sind. Beispiele hierfür sind arbeitsbezogene Präferenzen (Unternehmensphilosophie, firmenspezifische Produktpalette oder Produktionsprozesse, Kenntnis des Kundenverhaltens usw.) oder freizeitbezogene Vorteile (soziales Umfeld, Freunde, Einkaufsmöglichkeiten, Wohnungsmarkt usw.).
- Die meisten Menschen sind risikoscheu. Zieht man in ein anderes Land, setzt man sich aber unkalkulierbaren Risiken aus, da man nicht über alle relevanten Informationen verfügt und die eigene Anpassungsfähigkeit nicht abschätzen kann.
- Es besteht die Gefahr der verdeckten oder offenen Diskriminierung. Diese ist in der Regel umso größer, je stärker sich die Zuwanderer von der einheimischen Bevölkerung unterscheiden – in Sprache, Aussehen, Qualifikation oder Einkommen. Für die EU-Angehörigen ist allerdings davon auszugehen, dass sie weniger Benachteiligung fürchten müssen als andere ausländische Arbeitskräfte, da sie einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben.
- Abwarten kann ein Wert für sich sein (option value of waiting), wenn dadurch Unsicherheiten und Informationsdefizite verringert werden. In der Zwischenzeit kann sich die Situation im Heimatland verbessern. Oder man hat sich arrangiert: der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf

dem Dach. Die Migrationsentscheidung wird aufgeschoben und schließlich begraben.

- Zwei weitere Gründe sollen der Vollständigkeit halber erwähnt werden, auch wenn sie im Rahmen der EU-Freizügigkeitsregelung keine große Rolle mehr spielen: Grenzkontrollen, legale Hemmnisse (Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis), Unterschiede in den Sozialsystemen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Verlaufe der europäischen Integration Wanderungsdruck eher abgebaut wurde. Verstärkter Handelsaustausch und die Transfers der europäischen Strukturfonds bewirkten eine Annäherung der Wohlstandsniveaus. Handel und Kapitaltransfers (Direktinvestitionen) fungierten als Substitute für Arbeitskräftewanderungen. Die neoklassische Außenhandelstheorie wurde bestätigt. Migration ist letztendlich eine individuelle Entscheidung. Die makroökonomischen Wanderungsdeterminanten bestimmen zwar den potentiellen Wanderungsdruck, aber die individuelle Entscheidung hängt auch von „Vorteilen des Bleibens“ ab. Im Übrigen werden Wanderungsentscheidungen nicht nur von den absoluten Einkommensdifferenzen zwischen Herkunfts- und Zielland bestimmt, sondern auch von der relativen Höhe der Einkommen im Heimatland: Hat man z.B. ein „sozial akzeptables“ Einkommen im Heimatland, muss die Einkommensdifferenz zum Zielland schon erheblich sein, um zum Fortzug zu bewegen. Anders sieht es natürlich aus, wenn im Heimatland nur ein Armutseinkommen erzielt wird. Ein „sozial akzeptables“ Einkommen wird in den meisten EU-Staaten inzwischen aber weitgehend erzielt.

Mögliche durch die Ost-Erweiterung hervorgerufene Zuwanderung von Arbeitskräften: Was sagen empirische Studien?

Die möglichen Größenordnungen (Migrationspotenziale) für die Arbeitskräftewanderungen von den früheren Kandidatenländern in die EU-15-Länder nach Wirksamwerden der Arbeitskräftefreizügigkeit sind seit Beginn der Diskussion über die EU-Erweiterung um die MOE-Transformationsländer in vielen Studien und mit verschiedenen methodischen Ansätzen untersucht worden (ein Überblick findet sich in Quaisser et al. 2000 und Hönekopp 2001). Noch während des Diskussionsprozesses vor der Erweiterung wurden die Ergebnisse zweier großer Studien veröffentlicht, die beide auf ökonometrischen Modellen aufbauen (EIC 2000; ifo 2001)². Beide Studien gehen von der Süd-

2 Die EIC-Studie wurde aktualisiert (Alvarez-Plata/Brücker/Sliverstovs 2004). Die Ergebnisse stimmen mit denen der Originalstudie überein. Das britische Innenministerium veröffentlichte kürzlich eine Studie, die in den „Normalvarianten“ zu noch niedrigeren Wanderungspotenzialen für Deutschland kommt (siehe

Nord-Wanderung (von den Mittelmeerländern in die nördlichen Industrieländer) der früheren EU aus, schätzen die Einflüsse ökonomischer Variablen auf die Wanderungsprozesse und übertragen dann diese Parameter in ihren Modellen auf die mögliche zukünftige Entwicklung der Ost-West-Wanderung. In Tabelle 1 werden die Ergebnisse beider Studien gegenübergestellt (siehe auch Kaczmarczyk in diesem Band).

Tabelle 2: Wanderungspotential von ausgewählten Beitrittsländern nach Deutschland bei AK-Dreizügigkeit (Schätzergebnisse EIC und Ifo) (in Tausend)

		Polen	Slowakei	Tschechien	Ungarn	Insgesamt
Schätzung EIC ³	Jahr 1	66	10	11	16	103
	Jahre 1-5	274	40	46	67	427
	Jahre 1-10	442	63	74	107	686
	Jahre 1-15	541	80	91	128	840
Schätzung Ifo ⁴	Jahr 1	91	9	9	13	122
	Jahre 1-5	535	55	54	77	721
	Jahre 1-10	931	95	89	134	1.249
	Jahre 1-15	1.144	115	104	158	1.521

Quelle: Hönckopp 2000, eigene Zusammenstellung und Berechnung nach den Originalquellen

Die entscheidenden Annahmen/Faktoren für die Bewertung von bisherigen oder erwarteten Entwicklungen beziehen sich hauptsächlich auf:

- Unterschiede in wirtschaftlicher Wohlfahrt/Einkommen und relative Angleichungsprozesse („relative“ Wirtschaftsentwicklung);
- Arbeitsmarktsituation und -entwicklung: Push- und Pull-Faktoren;
- Kosten der Migration: geographische Entfernung zwischen dem Herkunfts- und Zielland.

Solche Schätzungen möglicher Wanderungsströme sind notwendigerweise mit Unsicherheiten behaftet. Zunächst einmal sind sie an bestimmte Annahmen gebunden und können nie die ganze Wirklichkeit widerspiegeln. Die größte Ungewissheit liegt in der Frage, ob sich die Annahmen für die Ent-

Dustmann et al. 2003). Unlängst veröffentlichte Ergebnisse einer Umfrage zu diesem Thema, die in allen Beitrittsländern durchgeführt wurde, deuten in die gleiche Richtung wie die EIC-Ergebnisse (siehe Krieger 2004).

3 Hinweis: Gerundete Werte; EIC: mittlere Variante; Ifo: Schätzung bei relativem Einkommenswachstum von 2%; Boeri/Brücker 2000.

4 Sinn et al. 2001.

wicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes tatsächlich erfüllen werden. Da in Deutschland eine Übergangsregelung wirksam ist, sind die Vorhersagen nicht mehr gültig, da sie von der Annahme der Arbeitskräftefreizügigkeit ausgehen.

Eine neuere kontrafaktische Studie (Brücker 2005), die davon ausgeht, dass in allen EU-15-Ländern im Jahr 2004 die Arbeitskräftefreizügigkeit wirksam wurde, schätzt, dass 2004 etwa 156.000 Personen (netto) nach Deutschland gekommen wären und 2005 etwa 169.000 Personen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Einwanderungsszenario von der MOE-8 in die EU-15 (bei Annahme einer Arbeitskräftefreizügigkeit in 2004)

Aufnahmeland (EU-15)	Nettoeinwanderung pro Jahr (in Tausend)			
	2004	2005	2010	2020
Belgien	3	4	1	0
Dänemark	3	3	1	0
Deutschland	156	169	68	13
Finnland	3	4	2	0
Frankreich	13	14	6	1
Griechenland	18	20	8	2
Großbritannien	12	13	5	1
Irland	3	3	1	0
Italien	26	28	11	2
Luxemburg	0	0	0	0
Niederlande	4	5	2	0
Österreich	20	22	9	2
Portugal	0	0	0	0
Spanien	4	5	2	0
Schweden	6	7	3	1
EU-15	273	296	119	23

Quelle: Schätzwerte aus Brücker 2005

Trotzdem lässt sich auf der Grundlage dieser Studien mit relativ großer Sicherheit annehmen, dass die mögliche Größenordnung der Arbeitskräftezuwanderung aus den MOE-8-Ländern angesichts des relativ positiv verlaufenden wirtschaftlichen Angleichungsprozesses insgesamt gering sein wird. Andere entscheidende Elemente sind aber unter anderem die folgenden Fragen:

- Welche Gruppen könnten möglicherweise wandern? Angesichts der Entwicklungen in den Beitrittsländern wird ein Wanderungsdruck eher auf weniger gut qualifizierten Arbeitnehmern liegen, weil es in diesen Län-

dern bereits jetzt eine relativ hohe Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitnehmern gibt (wie in den EU-15-Ländern auch), die sich (ebenfalls wie in der EU-15) eher noch verstärken wird (vgl. Reinberg et al. 2005), und weil umgekehrt im Rahmen des Strukturwandels die Arbeitslosigkeit unter Niedrigqualifizierten weiterhin höher bleibt.

- Wohin gehen diese potenziellen Arbeitsmigranten? Wo wären Arbeitsplätze für solche Personen vorhanden, in welchen Regionen und Wirtschaftszweigen?
- Wie entwickelt sich die Nachfrage nach Arbeitskräften in unseren eigenen Ländern, auch im Hinblick auf den demografischen Wandel: Es lässt sich kaum annehmen, dass sich ein Bedarf an Niedrigqualifizierten ausbilden wird; wegen der demografischen Entwicklungen könnte sich jedoch ein zunehmender Bedarf in den Pflegeberufen, bei Haushaltshilfen und ähnlichem ergeben.

Umgekehrt muss man auch die Tendenzen in der bereits bestehenden West-Ost-Wanderung berücksichtigen. Seit 1990 sind viele Emigranten, die oft aus politischen Gründen ausgewandert waren, wieder in ihre Heimatländer Polen, Tschechien, Ungarn usw. zurückgekehrt. Zehntausende von Arbeitnehmern aus dem Westen (oft Hochqualifizierte) arbeiten inzwischen in den MOE-8-Ländern (siehe z.B. GUS 2003a; Hárs/Kováts 2005; Horáková 2005; Kaczmarczyk/Okólski 2005b; OECD 2005), mit zunehmenden Größenordnungen.

Arbeitskräfte aus Polen und den anderen EU-8-Ländern in Deutschland: Wie ist die tatsächliche Entwicklung?

Das legale Eingangstor für die Migration von Personen aus den EU-8-Ländern (MOEL) bildet die allgemeine Personenfreizügigkeit, die zu gewährt ist, solange diese ihren Aufenthalt in Deutschland finanzieren können. EU-Bürger können z.B. auch zu Zwecken der Ausbildung (z. B. Studium an Universitäten) kommen. Bei der Beschäftigung beziehen sich die Zugangsportale auf befristete Beschäftigungen im Rahmen der so genannten „Programme“ auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen (Saison-, Gast- oder Grenzarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer), jedoch auch auf die Möglichkeiten für Studierende aus MOE an Universitäten und Technischen Hochschulen, während der Ferien bis zu drei Monate zu arbeiten, weiterhin als IT-Spezialisten (wie in der früheren deutschen „Green-Card-Regelung“)⁵ und auf

5 Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung, BeschV) vom 22. November 2004, Bundesgesetzblatt I, S. 2937, § 27.

Arbeit in Au-pair-Beschäftigungen oder als Haushaltshilfen (in Haushalten mit Pflegebedürftigen)⁶ sowie auf die allgemeinen Bestimmungen des neuen Zuwanderungsgesetzes in Bezug auf die Zuwanderung Hochqualifizierter (z.B. Manager, Experten oder Fachspezialisten in Universitäten und dergleichen).⁷ Des Weiteren können nun Personen aus den EU-8-Ländern im Rahmen der Regelungen der Europäischen Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreizügigkeit direkten oder indirekten Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen. Der Gebrauch beider Zugangswege löste in Deutschland intensive öffentliche Debatten über potenziellen Missbrauch dieser Möglichkeiten nach dem 1. Mai 2004 aus (siehe auch Nowicka/Zielinska in diesem Band).

Wanderungs- und Bevölkerungsentwicklungen

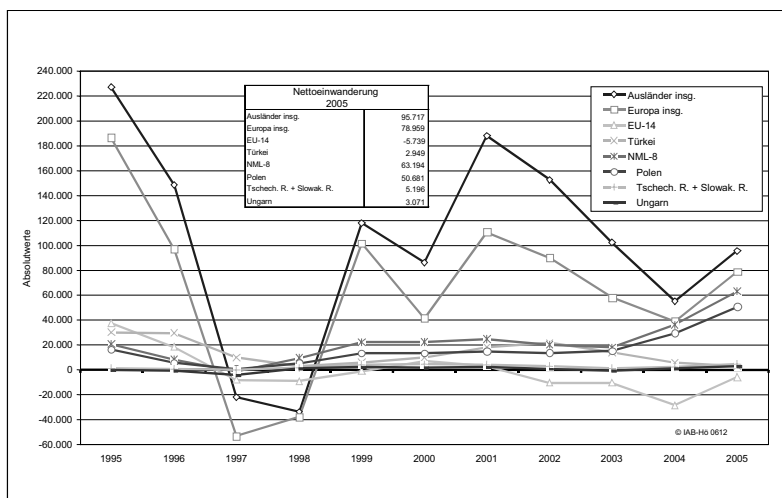
Wanderungen

Während der vergangenen 15 Jahre hatte Deutschland eine Nettozuwanderung von ungefähr 5 Millionen Personen zu verzeichnen (davon etwa 3 Millionen Ausländer). Diese Zahlen enthalten alle unterschiedlichen Migrantengruppen (Deutsche und Ausländer; Asylbewerber, Flüchtlinge, Aussiedler insbesondere aus der ehemaligen Sowjetunion, Familienangehörige, Arbeitsmigranten, oder Personen, die zur Ausbildung herkommen). Seit dem Anfang der 1990er zeichnete sich allerdings ein deutlicher Trend zu einer abnehmenden Nettoeinwanderung ab. Während des gesamten Zeitraums (wie schon in den Jahrzehnten vorher) dominierte die Migration innerhalb Europas die gesamte Zuwanderungsbewegung. Doch die Migration zwischen Ost- und Westeuropa gewann zunehmend an Bedeutung (auch im Vergleich zur Wanderung von Türken, deren gegenwärtige Nettozuwanderung in Deutschland mittlerweile gegen Null geht), wie die folgende Abbildung zeigt.

6 Beschäftigungsverordnung vom 22. November 2004, § 20 bzw. § 21.

7 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004, Bundesgesetzblatt I vom 5. August 2004, § 19.

Abbildung 1: Nettoeinwanderung von Ausländern nach Deutschland für ausgewählte Herkunfts- und Zielländer 1995-2005



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

In den letzten Jahren wurde das Wanderungsgeschehen von und nach Deutschland zunehmend von Polen beeinflusst. Es ist mittlerweile das wichtigste herkunfts- und Zielland für Deutschland geworden. Alle anderen Länder spielen derzeit eine eher untergeordnete Rolle. Dies gilt auch für die beiden Länder der neuesten Erweiterungsrunde, Bulgarien und Rumänien⁸. In Tabelle 4 sind daher die neuesten Entwicklungen⁹ bezüglich der Wanderung zwischen Deutschland und Polen im Vergleich zu der Wanderung aus EU-8-Ländern und gesamter Wanderung dargestellt.

Die Nettozuwanderung sowohl aus den EU-8 als auch Polen hat sich zwischen 2003 und 2005 fast vervierfacht. Da ist zwar absolut gesehen nicht sehr viel im Vergleich zu früheren Einwanderungsspitzen, stellt allerdings verglichen mit anderen Herkunftsländern und im Kontext der Gesamtnettozuwanderung doch einen relativ hohen Wert dar. Diese Zahl liegt jedoch deutlich unter dem geschätzten Wert, der sich aus dem oben erwähnten kontrafaktischen Ansatz ergeben hat.

8 Insbesondere Spanien und Italien sind mittlerweile zu den wichtigsten und attraktivsten Zielländern für rumänische und bulgarische Arbeitskräfte geworden. Allein in Spanien leben derzeit (Daten von 2005) fast 400.000 Personen aus Rumänien und Bulgarien, mit zunehmender Einwanderungstendenz (vgl. GEFRA 2006).

9 Daten für 2006 stehen noch nicht zur Verfügung.

Tabelle 4: Wanderung nach/aus Deutschland 2002-2005: Polen im Vergleich zu MOE-8 und Ausländer insgesamt

	Jahr	Polen	MOE-8 insg.	Anteil MOE-8 insg. (in %)	Anteil Ausländer insg. (in%)
Zuzüge	2002	81.466	128.862	63.2	12.4
	2003	88.020	129.294	68.1	14.6
	2004	124.610	172.677	72.2	20.7
	2005	146.943	195.679	75.1	25.4
Fortzüge	2002	67.655	108.525	62.3	13.4
	2003	72.648	111.178	65.3	14.6
	2004	94.873	136.282	69.6	17.3
	2005	96.262	132.485	72.7	19.9
Netto- migration	2002	13.811	20.337	67.9	9.0
	2003	15.372	18.116	84.9	15.0
	2004	29.737	36.395	81.7	53.9
	2005	50.681	63.194	80.2	52.9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Zusätzlich zu der Zuwanderung hat sich seit 1990 in Europa eine internationale Arbeitskräftemobilität von ganz besonderer Art entwickelt, vor allem mit Zielland Deutschland. Hierbei geht es um die befristete Beschäftigung von Personen aus den ehemaligen Transformationsländern, den heutigen neuen Mitgliedsländern. Auf diese Weise haben sich die Zuwanderung und der Beschäftigungsbestand der Ausländer in Deutschland deutlich erhöht. Diese Entwicklungen sind jedoch nur teilweise in den offiziellen Wanderungszahlen enthalten, da es sich dabei (zunächst) formal nur um befristete Beschäftigung, nicht um Zuwanderung handelte. Diese Personen begannen als Saisonarbeiter, als Grenzpendler, als Werkvertragsarbeiter oder neue Gastarbeitnehmer (vgl. hierzu die Ausführungen weiter in diesem Beitrag).

Bevölkerungsentwicklungen

Obwohl die Nettozuwanderung aus den EU-8-Ländern nach Deutschland im letzten Jahrzehnt, auch im Vergleich zu den „klassischen“ Zuwanderungsnationalitäten (aus den Anwerbeländern, wie die Türkei), an Bedeutung zugenommen hat, hatte dies wegen der insgesamt relativ geringen Dimensionen keine großen Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur Deutschlands. Bürger aus den vier EU-8-Ländern Polen Tschechien, Slowakei und Ungarn stellen heute mit ungefähr 400.000 Personen einen Anteil von gerade einmal

0.5% der Gesamtbevölkerung und von 6% der ausländischen Bevölkerung in Deutschland (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach ausgewählten Nationalitäten 1990-2005¹⁰ (Absolutzahlen)

Nationalität	1990	1995	2000	2003	2004	2005
Bevölkerung insg.	79.112.831	81.538.603	82.163.475	82.536.680	82.531.671	82.500.849
Ausländer insg.	5.342.532	7.173.866	7.296.817	7.334.765	6.717.115	6.755.811
darunter:						
Europa insg.	4.455.082	5.950.652	5.944.026	5.800.429	5.340.344	5.375.180
EU-14 ¹¹	1.644.735	1.811.748	1.872.655	1.849.986	1.2659.564	1.653.928
Türkei	1.694.649	2.014.311	1.998.534	1.877.661	1.764.318	1.764.041
Polen	242.013	276.753	301.366	326.882	292.109	326.596
Tschech. R./ Slowak. R.	34.393	59.112	60.288	49.753	59.043	53.668
Ungarn	36.733	56.748	54.437	54.714	47.808	49.472
PL+CR+SK+HU	313.139	392.613	416.091	491.349	398.960	429.736

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

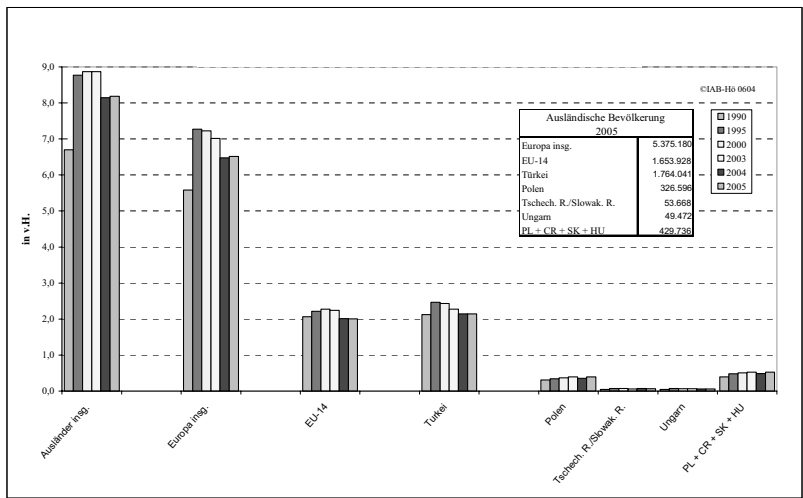
Man muss jedoch erwähnen, dass ein Vergleich der Jahre 2004 und 2005 mit den Vorjahren nicht möglich ist: Das Statistische Bundesamt und das Ausländerzentralregister haben ausgehend vom Jahr 2004 die Zahlen revidiert, die sich aus dem Anmeldeprozess ergeben haben – mit dem Ergebnis niedrigerer Niveaus und anderer Strukturen. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass sich Heimkehrer oft beim Fortzug nicht abmelden.¹²

10 Zum 1. Januar jeden Jahres. Daten für 2004 und 2005 nicht vergleichbar mit vorherigen Jahren wegen Revision über das Ausländerzentralregister.

11 EU-14 – wie zum 1. Januar 1995.

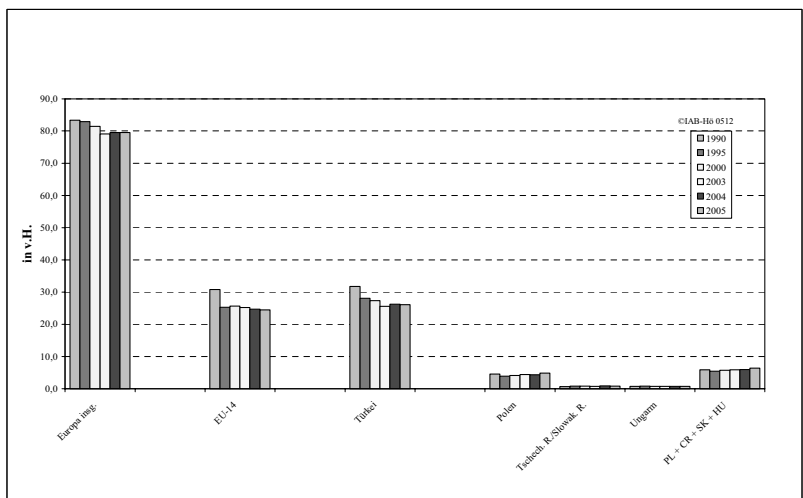
12 Bei der Abmeldung verlieren die nicht EU-Bürger ihre Aufenthaltserlaubnis, wenn sie sich länger als 6 Monate nicht im Land aufgehalten haben. Deswegen vermeiden sie oft auf eine Abmeldung (oder aber sie vergessen sich abzumelden). Dies war der Hauptgrund für die Datenbereinigung. Nach dem neuen Einbürgerungsgesetz von 1998 wurden auch wesentlich mehr Personen eingebürgert. Dies ist jedoch ein offizieller Vorgang. Insofern werden die Bevölkerungsziffern bei Einbürgerungen automatisch angepasst.

Abbildung 2: Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Nationalitäten 1990-2005 (in v.H. der Gesamtbevölkerung)¹³



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 3: Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Nationalitäten 1990-1995-2000-2003/2004-2005 (in v.H. der ausländischen Bevölkerung)¹³



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnung und Darstellung

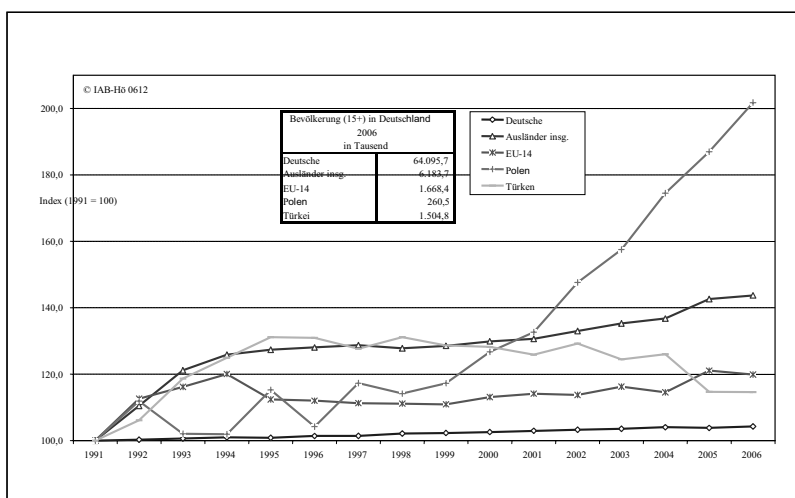
13 Daten für 2004/2005 nicht unmittelbar mit vorhergehenden Jahren vergleichbar.

Arbeitsmarkt

Angebotsseite: Bevölkerung (15 Jahre und älter) und Erwerbsquoten

Die Anzahl der Bevölkerung der über 15-Jährigen ist bei den meisten wichtigen Ausländergruppen in den 1990er Jahren erheblich angestiegen, insbesondere durch Zuwanderung, hat sich dann aber später auf diesem Niveau stabilisiert.

Abbildung 4: Bevölkerung (15+) in Deutschland: Entwicklung nach ausgewählten Nationalitäten 1991-2006 (indices: 1991=100)



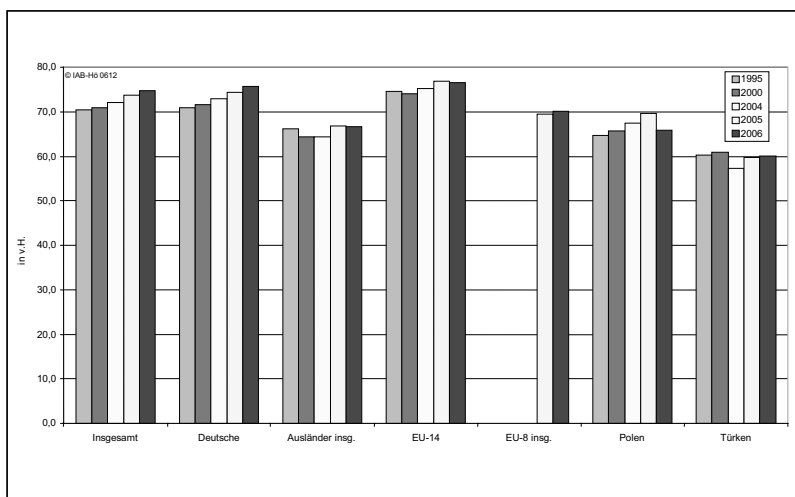
Quelle: Eurostat Labour Force Survey; eigene Auswertung, Berechnung und Darstellung

Die Zahl der über 15-Jährigen in der deutschen Bevölkerung wuchs langsam, aber stetig, insbesondere durch die Zuwanderung der Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion, und später auch deswegen, weil durch das neue Einbürgerungsgesetz von 1998 die Einbürgerung von Ausländern vereinfacht wurde. Die polnische Bevölkerung der über 15-Jährigen jedoch begann gegen Ende der 1990er Jahre zu wachsen, stieg dann rapide an und hat sich inzwischen im Vergleich zu 1991 beinahe verdoppelt, mit immer noch wachsender Tendenz. Im Gegensatz dazu stieg der türkische Bevölkerungsanteil zunächst noch in den frühen 1990er Jahren deutlich an, hatte sich Ende des letzten Jahrzehnts stabilisiert, und geht jetzt leicht zurück. Der Zuwachs der erwerbsfähigen polnischen Bevölkerung entspricht der Nettozuwanderung dieser

Gruppe, die 2005 siebzehnmal so hoch war wie die der Türken. Dieser Zuwachs im Jahre 2005 könnte als Effekt der EU-Erweiterung interpretiert werden (möglicherweise als Ergebnis der Personenfreizügigkeit). Doch im Augenblick besteht keine Möglichkeit, dies tiefer gehend zu analysieren, da noch keine neueren Daten zur Verfügung stehen.

Vor dem Hintergrund einer nur geringen Zunahme der relevanten Bevölkerungsgruppe konnten sich die Erwerbsquoten der Deutschen, der EU-15-Angehörigen und der Ausländer insgesamt leicht erhöhen – wie auch die der Polen: Das bedeutet, dass die polnischen Zuwanderer relativ gesehen zunehmend Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt hatten (ob als Erwerbstätige oder Arbeitslose wird später gezeigt).

Abbildung 5: Deutschland – Erwerbsquoten für ausgewählte Nationalitäten 1995-2000-2004-2006¹⁴



Quelle: Eurostat Labour Force Surveys; eigene Auswertung, Berechnung und Darstellung

Arbeiterlaubnisse

Der Zugang von Personen aus den EU-8-Ländern auf den deutschen Arbeitsmarkt ist während der Übergangsfrist weiterhin streng geregelt. Für alle Personen aus den EU-8-Ländern sind Arbeiterlaubnisse erforderlich, zum größten Teil befristete. Andererseits haben diese Personen, wie oben bereits erwähnt, das Recht auf eine Arbeitserlaubnis, falls sie bereits seit 12 oder mehr

¹⁴ Erwerbsquote: Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose 15-64) in v.H. der Bevölkerung im Alter von 15-64.

Monaten legal hier beschäftigt waren. Es stellt sich also nun die Frage, wie sich einerseits seit dem 1. Mai 2004 die Ausgabe von Arbeitserlaubnissen im Allgemeinen entwickelt hat, und in welchem Ausmaß andererseits Arbeitnehmer aus den EU-8-Ländern, insbesondere aus Polen, von dem Recht auf Dauerarbeitsgenehmigungen Gebrauch machen. Wie die offiziellen Daten in Tabelle 6 zeigen, ist für die drei Halbjahre nach der Erweiterung keine Zunahme in der Gesamtzahl der Arbeitserlaubnisse zu verzeichnen, ganz im Gegenteil würden diese Daten für 2005 eine deutliche Abnahme bedeuten. Nur im zweiten Halbjahr 2004 war es vorübergehend zu einer Erhöhung gekommen.

Diese kurzfristige Abnahme der Gesamtzahl von ausgestellten Arbeitserlaubnissen und von unbefristeten Arbeitserlaubnissen lässt sich nur schwer diskutieren.¹⁵ Der zweite Effekt lässt sich leichter erklären. Er kann als eine Art „Nachrüsten“ auf unbefristete Arbeitserlaubnisse interpretiert werden, d.h. dass nach der Einführung des neuen Zugangs zu unbefristeten Arbeitserlaubnissen offensichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2004 ein Nachholeffekt zu verzeichnen war. Der erste Effekt lässt sich wohl derzeit nicht endgültig erläutern (vgl. Fußnote 9). Einer der Gründe ist sicherlich die Tatsache, dass die Bundesregierung versucht, die Schwellen für die Beschäftigung von Arbeitnehmern im Rahmen der „Programme“ zu erhöhen, und umgekehrt erhöhten Druck auf inländische Arbeitskräfte ausübt, auch Beschäftigungen als Saisonarbeitnehmer anzunehmen. Die weiter unten besprochene Entwicklung im Bereich der Programmarbeitnehmer könnte diese Interpretation teilweise bestätigen.

15 Der Vergleich der offiziellen Arbeitsgenehmigungszahlen für die Jahre 2004 und 2005 legt die Vermutung nahe, dass für 2005 das Genehmigungsgeschehen nicht vollständig abgebildet wird. Ein Grund könnte sein, dass wegen im Rahmen des neuen Zuwanderungsgesetzes geänderter Zuständigkeiten zwischen Bundesagentur für Arbeit (bzw. den örtlichen Arbeitsagenturen) und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (bzw. den Einwohnermelde-/Ausländerämtern) ein Teil der Arbeitsgenehmigungen nicht erfasst wird.

Tabelle 6: Arbeitsgenehmigungen für EU-8 Arbeitskräfte 2004/I bis 2005/II (Halbjahre) (Absolutwerte)

	Arbeitsgenehmigungen insg.				Unbefristete Arbeitsgenehmigungen			
	04/I	04/II	05/I	05/II	04/I	04/II	05/I	05/II
Estland	221	263	143	196	71	87	40	50
Slowenien	242	272	221	223	62	90	58	83
Lettland	700	564	232	266	156	183	95	115
Litauen	737	845	593	734	372	465	270	284
Polen	198.145	213.233	168.104	153.653	4.828	5.664	3.673	4.111
Slowakei	11.939	13.084	10.831	6.753	615	891	563	614
Tschechoslowakei ¹⁶	19	16	0	0	6	3	0	0
Tschechische R.	14.206	14.538	9.639	4.163	1.639	3.573	1.343	708
Ungarn	17.595	10.712	5.390	2.922	555	829	521	553
EU-8 insg.	243.804	253.527	195.153	168.913	8.304	11.785	6.563	6.518
Arbeitsgen. Insg.	426.108	447.362	n.v. ¹⁷	n.v.	58.004	66.138	n.v.	n.v.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung

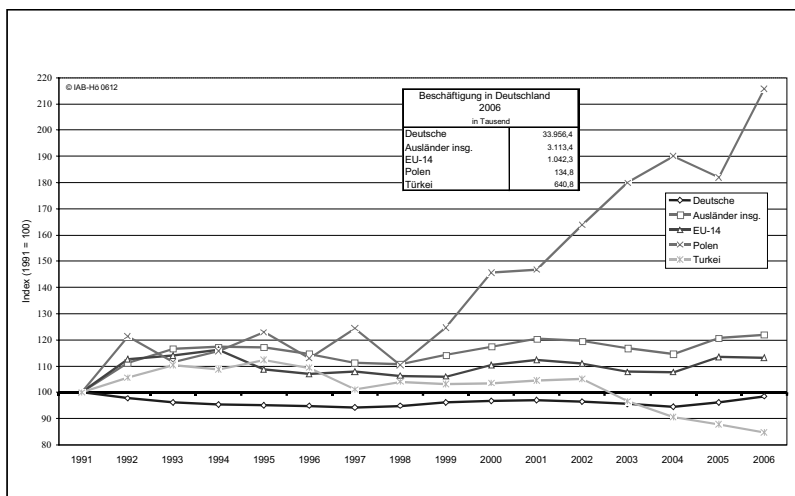
Erwerbstätigkeit: Entwicklung und Quoten

Im Bezug auf die Entwicklung der Beschäftigung ist das Bild sehr viel unterschiedlicher als in Bezug auf die Situation der Bevölkerung der über 15-Jährigen: Die Gesamtzahl der ausländischen Arbeitnehmer und die der Arbeitnehmer aus den EU-14-Ländern pendelt um den Zahlenwert aus dem Jahr 2000. Bei den Türken sind jedoch die Beschäftigungszahlen immer noch deutlich rückläufig, mit etwa 28 Prozentpunkten weniger im Vergleich zum Spitzenwert von 1995 (in absoluten Zahlen: um 210.000 weniger). Im Gegensatz dazu hat die Zahl der Arbeitnehmer aus Polen sich im gleichen Zeitraum beinahe verdoppelt (um etwa 60.000), mit weiter steigender Tendenz. Dies korrespondiert in etwa mit der Entwicklung in der Ausgabe der Arbeitsgenehmigungen. Es steht auch nicht im Widerspruch zur zunehmenden Erwerbsquote der Polen in Deutschland. Polen haben heute in gewisser Weise einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt. Doch Wegen der allgemein schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt haben sie allerdings geringere Aussichten auch tatsächlich Arbeit zu finden, bleiben oder werden also arbeitslos.

16 Restkategorie wegen Schwierigkeiten der separaten Ausweisbarkeit.

17 Nicht mehr verfügbar wegen Änderungen der Arbeitsgenehmigungsverfahren im Rahmen des neuen Zuwanderungsgesetzes.

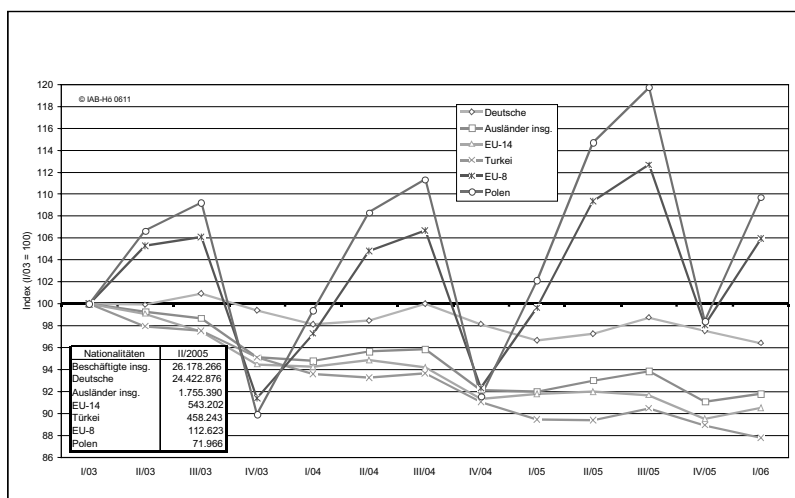
Abbildung 6: Erwerbstätigkeit in Deutschland: Entwicklung nach ausgewählten Nationalitäten 1991-2006 (indices 1991=100)



Quelle: Eurostat Labour Survey; eigene Auswertung, Berechnung, Darstellung

Die kurzfristige Entwicklung der Erwerbstätigkeit über die Vierteljahre in den Jahren 2003 und 2004 hinweg bestätigt die Aussage, die zur Lage bei den Arbeiterlaubnissen gemacht wurde (siehe oben). Einerseits zeigt sie das saisonale Auf und Ab in der Beschäftigung von Personen aus den EU-8-Ländern und aus Polen. Andererseits ist in den Vierteljahren nach der Erweiterung keine nennenswerte Veränderung bei der Gesamtbeschäftigung von Personen aus den EU-8-Ländern festzustellen, und nur eine geringe Zunahme der (abhängigen legalen) Beschäftigung von Personen aus den EU-8-Ländern und Polen nach der Erweiterung im Vergleich zu den entsprechenden Vierteljahren der Vorjahre (siehe Abb. unten). Das bedeutet gleichzeitig, dass die Zunahme der polnischen Beschäftigung durch die niedrige Entwicklung bei Arbeitnehmern aus den anderen EU-8-Ländern ausgeglichen wurde.

Abbildung 7: Deutschland – kurzfristige Entwicklung der abhängigen Beschäftigung¹⁸ nach ausgewählten Nationalitäten 2003-2004-2005-2006 (Quartale) (Index, I/03=100)



Quelle: Beschäftigtenstatistik der BA; eigene Berechnung und Darstellung

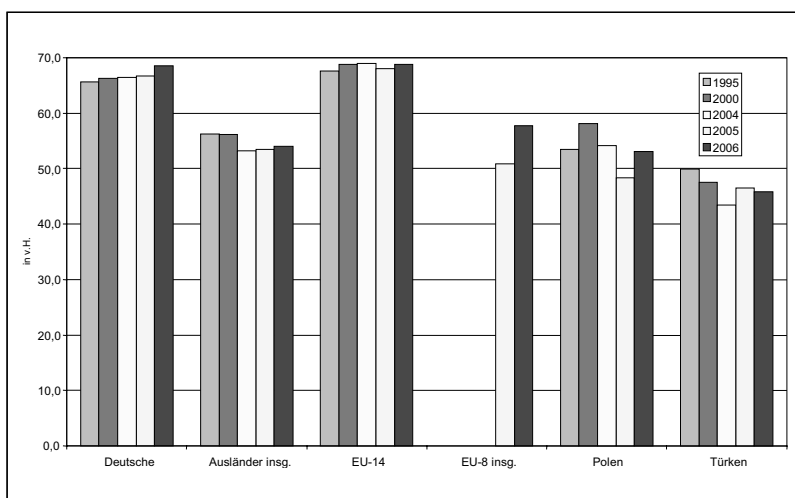
Vor diesem Hintergrund hat sich die Erwerbstätigenquote¹⁹ für die Deutschen und die EU-14-Ausländer nicht wesentlich verändert. Doch bei allen Ausländern und insbesondere den Türken ist die Erwerbstätigenquote deutlich gesunken, bei den Türken mit einer unklaren Tendenz in den jüngsten Jahren. Was im Zusammenhang mit der Erweiterung und der Beschäftigung von Personen aus den EU-8-Ländern und Polen in Deutschland besonders interessant erscheint, ist die Tatsache, dass zwischen 2000 und 2005 die Erwerbstätigenquote der Polen fast auf die Werte wie bei den Türken zurückgegangen war, allerdings 2006 wieder etwas angestiegen ist. Sie liegt aber immer noch unter den deutschen Werten oder denen für EU-14-Angehörige. Eine Beschäftigungsquote, die 15 Prozentpunkte (bei Türken 23 Prozentpunkte) unter der der Deutschen oder EU-14-Bürger liegt, stellt eine Herausforderung für die Politik zur Integration in den Arbeitsmarkt und möglicherweise eine Belastung für die Sozialversicherungssysteme dar.²⁰

¹⁸ Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

¹⁹ Erwerbstätigenquote: Anteil der tatsächlich erwerbstätigen Personen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe; hier: Erwerbstätige (15-64) in v.H. der Bevölkerung im Alter von 15-64 Jahren.

²⁰ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass immerhin 15.000 Polen in Deutschland studieren. Dies reduziert die Erwerbstätigenquote nicht unerheblich.

Abbildung 8: Erwerbstätigenquoten in Deutschland nach ausgewählten Nationalitäten 1995-2000-2004-2006¹⁹



Quelle: Eurostat Labour Force Surveys; eigene Auswertung, Berechnung, Darstellung

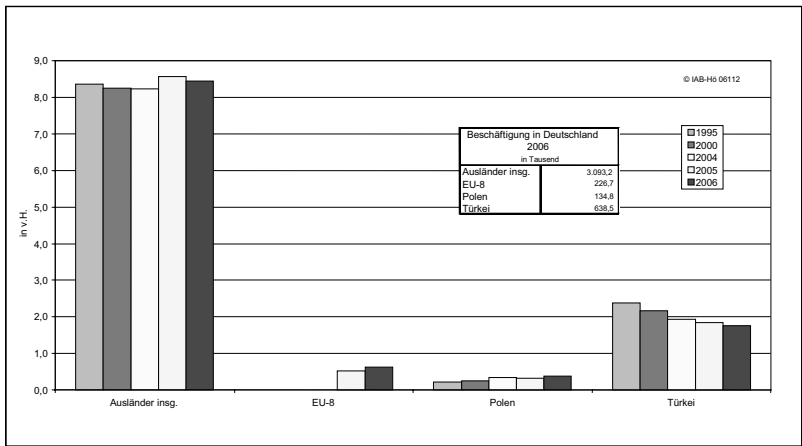
Die Zunahme polnischer Beschäftigung in Deutschland hatte keine größeren Auswirkungen auf die Nationalitätenstruktur der Erwerbstätigkeit. Der prozentuale Anteil von Polen und Personen aus den EU-8-Ländern insgesamt liegt immer noch äußerst niedrig, sowohl für ganz Deutschland (EU-8-Anteil etwa 0.4%), als auch für die einzelnen Bundesländer. Der maximale Anteil für EU-8-Bürger beläuft sich hier aktuell auf 0.7% in Bayern, für Polen auf 0.5% in Hamburg (siehe Abb. 9 und 10).

Erwerbstätigkeit: Sektor- und Qualifikationsstrukturen

Wegen des stark reglementierten Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt für Personen aus den EU-8-Ländern sollten sich für die Wirtschaftszweigstrukturen deutliche Unterschiede zwischen EU-8-Bürgern und Deutschen oder EU-14-Bürgern ergeben. Ein Blick auf Tabelle 7 zeigt Folgendes:

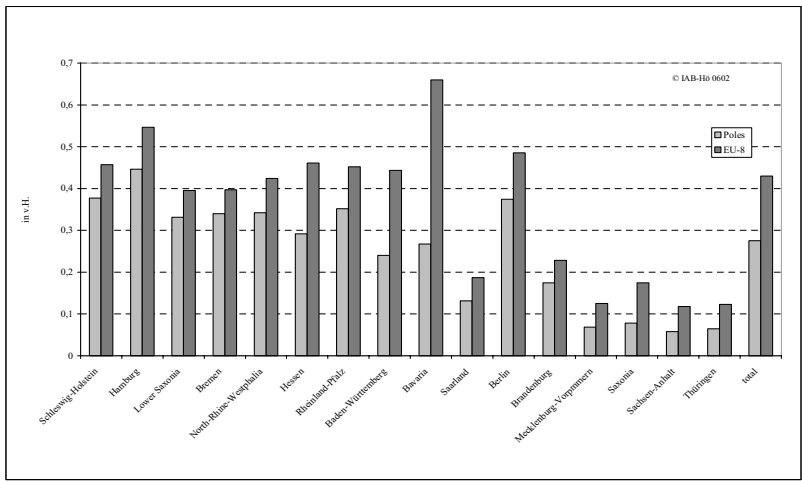
- Es ist eine deutliche Dominanz der Polen im landwirtschaftlichen Sektor auszumachen. Dies hängt mit der Möglichkeit zur Saisonarbeit in der Landwirtschaft zusammen.
- Außerdem liegen die Anteile der Polen und EU-8-Bürger, die in „Immobilien usw.“, in „Pfleger- und Sozialberufen“ und in „anderen persönlichen Dienstleistungen“ arbeiten, geringfügig über dem Mittelwert der Gesamtbeschäftigung.

Abbildung 9: Erwerbstätigkeit in Deutschland – Anteil ausgewählter Nationalitäten an der Gesamterwerbstätigkeit 1995-2000-2004-2006



Quelle: Eurostat Labour Force Surveys; eigene Auswertung, Berechnung, Darstellung.

Abbildung 10: Abhängige Beschäftigung¹⁸ in Deutschland – Anteile von Polen und EU-8 an der Gesamtbeschäftigung in den Bundesländern 2005



Quelle: Beschäftigtenstatistik der BA; eigene Berechnung und Darstellung.

Bei dieser Konzentration der EU-8-Bürger auf Beschäftigung in den Sektoren mit niedrig qualifizierten Tätigkeiten (Landwirtschaft, Haushaltshilfe und Reinigung, häusliche Pflege) überrascht es, dass die Qualifikationsstrukturen der Polen und EU-8-Bürger denen der Deutschen sehr ähnlich sind. Der Kontrast zur Wirtschaftszweigstruktur lässt sich nur dadurch erklären, dass insbesondere wegen des stark reglementierten Zugangs auf wenige festgelegte Wirtschaftszweige und Tätigkeiten (hauptsächlich in Saisonarbeit) Personen aus Polen und den EU-8-Ländern (befristete) Arbeitsstellen annehmen, die keinen Bezug zu ihrer tatsächlichen beruflichen Qualifikation haben. Dies lässt sich durch die Ergebnisse unserer eigenen Umfragen zur Lage der Saisonarbeitnehmer (siehe Hönekopp et al. 1997) bestätigen. Andererseits könnte sich diese recht gute Qualifizierung der Personen aus den EU-8-Ländern z.B. für die türkischen Erwerbstätigen zu einer gewissen Herausforderung entwickeln, denn mit der schrittweisen Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes während der Übergangsfrist haben Personen aus den EU-8-Ländern eine bessere Ausgangsposition im Wettbewerb um Stellen.

Tabelle 7: Abhängige Beschäftigung²¹ in Deutschland nach Wirtschaftszweigen und ausgewählten Nationalitäten (in v.H.) 2005

NACE (Abteilung)	Insg.	Deutsche	Ausl.insg.	EU-14	Türken	EU-8	Polen
Landwirtschaft, Fischerei	1.2	1.1	1.5	0.7	0.9	10.5	15.5
Bergbau, Steine	0.4	0.4	0.4	0.3	1.0	0.2	0.1
Verarb. Gewerbe	25.4	25.0	31.9	35.8	42.0	19.2	16.7
Elektrizität, Gas, Wasser	0.9	1.0	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2
Bau	5.9	5.9	5.5	5.2	5.1	4.7	4.9
Handel	15.0	15.1	12.5	12.5	12.7	11.7	11.4
Hotels, Restaurants	2.9	2.4	9.0	8.7	4.9	11.3	9.1
Transport, Lagerung, Kommunikation	5.6	5.6	6.2	5.7	7.0	4.9	4.5
Finanzdienstleistungen	3.9	4.1	1.4	2.1	0.7	1.2	0.9
Gebäudeverw., Vermietung, gewerbl. Dienstl.	12.2	12.0	15.0	12.6	14.6	12.9	12.8
Öff. Verwaltung, Verteidigung, Öff. Sozialsysteme	6.4	6.7	1.9	2.3	1.6	1.7	2.6
Erziehung	3.7	3.8	2.5	2.8	1.5	2.9	1.6
Gesundheits- und Sozialdienste	11.9	12.2	7.4	6.3	4.7	11.8	12.1
Anderer gemeinsch., soziale, persönl. Dienstl.	4.5	4.5	4.0	3.8	3.1	5.9	6.2
Private Haushalte	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.9	1.2
Extra-territoriale Organisationen und Körpersch.	0.1	0.1	0.3	0.6	0.1	0.1	0.1
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100

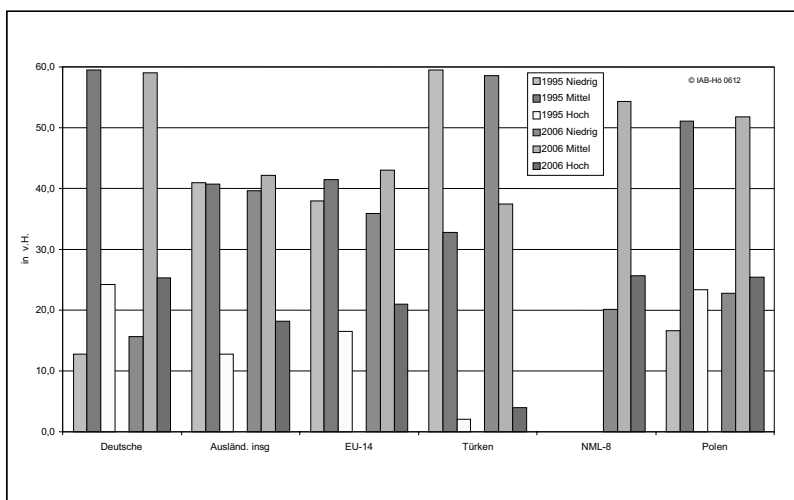
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung

21 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Beschäftigung: Programm-Arbeitnehmer

Der weitaus umfassendste Teil des Zugangs für Personen aus den EU-8-Ländern zum Arbeitsmarkt in Deutschland wird durch bilaterale Abkommen (bzw. Vereinbarungen zwischen den Arbeitsverwaltungen) geregelt („Programmarbeitnehmer“). Hierdurch wird der Zugang zu bestimmten Wirtschaftszweigen und Tätigkeiten eröffnet, die Beschäftigung für diese Personen aber auch auf diese Wirtschaftszweige konzentriert. In der Landwirtschaft oder im Hotel- und Gaststättengewerbe hat sich der Bedarf an Arbeitskräften aus den EU-8-Ländern während des letzten Jahrzehnts erhöht. Den bei weitem größten Teil der Programmarbeitnehmer stellen die Saisonarbeitnehmer. Sie arbeiten zumeist (zu 90%) in der Landwirtschaft, kommen überwiegend (zu beinahe 90%) aus Polen und sind zu 90% in Westdeutschland tätig. Der Anstieg in der Anzahl der Saisonarbeitnehmer war bis zum Jahr 2004 ungebrochen (vgl. Tab. 8).²²

Abbildung 11: Erwerbstätigkeit in Deutschland – Qualifikationsstruktur nach ausgewählten Nationalitäten 1995²³ und 2006



Quelle: Eurostat Labour Force Surveys; eigene Auswertung, Berechnung, Darstellung.

22 Die jetzt verfügbaren Daten zur ausländischen Saisonarbeitnehmerbeschäftigung in 2006 zeigen tatsächlich einen 9%-Rückgang im Vergleich zu 2004 an.

23 EU-14: 1995 ohne Finnland.

Diese Programme (auf der Grundlage bilateraler Abkommen bzw. Vereinbarungen) werden seit der Erweiterung zunächst ohne Veränderung fortgeführt. Wie oben erwähnt, wurde inzwischen der Druck auf inländische Arbeitskräfte erhöht, Beschäftigungen mit weniger attraktiven Arbeitsbedingungen anzunehmen, auch in Saisonarbeit.²⁴ Parallel hierzu besagt eine Verordnung des Bundesarbeitsministeriums vom Dezember 2005, dass für die Jahre 2006 und 2007 nur 80% der ausländischen Saisonbeschäftigung des Jahres 2005 zulässig sind. Falls nicht genügend Saisonarbeiter zur Verfügung stehen, kann diese Begrenzung auf 90% erhöht werden (siehe BMAS 2005).²⁵

Tabelle 8: Mittel- und osteuropäische Programmarbeitnehmer (Absolutwerte) 1991-2006

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Werkvertragsarbeitnehmer ¹	51.771	93.592	67.270	39.069	47.565	44.020	37.021	31.772
Saisonarbeitnehmer²	118.393	195.446	164.377	140.656	175.626	203.855	210.098	207.927
Neue Gastarbeitnehmer ³	2.234	5.057	5.771	5.529	5.478	4.341	3.165	3.083
Krankenpflegepersonal ³		1.455	506	412	367	398	289	125
Grenzarbeitnehmer ⁴	7.000	12.400	11.200	8.000	8.500	7.500	5.900	5.700
Haushaltshilfen ⁵								
Insgesamt	179.398	307.950	249.124	193.666	237.536	260.114	256.473	248.607
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ⁶	2006
Werkvertragsarbeitnehmer ¹	38.620	43.575	45.379	43.839	42.401	33.194	21.242	20.001
Saisonarbeitnehmer²	230.343	263.805	286.940	307.182	318.549	333.663	329.789	303.492
Neue Gastarbeitnehmer ³	3.705	5.891	5.338	4.864	3.457	2.460	1.858	1.415
Krankenpflegepersonal ³	74	140	318	358	123	100	38	11
Grenzarbeitnehmer ⁴	4.265	4.389	5.068	5.502	5.314	5.120	5.100	5.200
Haushaltshilfen ⁵				1.102	600			
Insgesamt	276.762	317.391	342.608	361.445	369.330	374.537	358.027	330.119

¹ Jahresdurchschnitte; ² Vermittlungen, inkl. Schaustellergehilfen; ³ Vermittlungen;

⁴ Beschäftigte; ⁵ seit Februar 2002; ⁶ Grenz-AN geschätzt

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale und ZAV); IAB-Datei zur MOE-Beschäftigung (IAB-Hö); eigene Berechnung und Schätzung

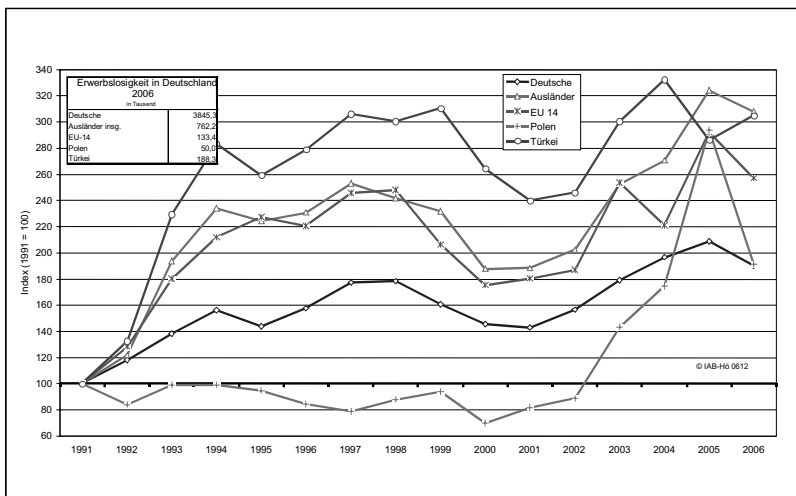
24 Das Bundesarbeitsministerium organisiert inzwischen mit der Agentur für Arbeit spezielle Ausbildungskurse für Langzeitarbeitslose, z.B. zum Spargelstechen, zur Erdbeerernte, zu Weinschnitt und Weinlese u.ä.

25 Unter Experten besteht eine gewisse Sorge über die Möglichkeit, im Inland genügend Saisonarbeitnehmer zu finden. Eine ähnliche Aktion wurde bereits 1996 durchgeführt, beinahe ohne jeden Erfolg. Eine weitere Frage ist, inwieweit sich diese Regelung auf die Stillstandsklausel für die EU-8-Länder auswirkt. Bisher hat es keine offizielle Reaktion der EU-8-Länder gegen diese Regelung gegeben.

Arbeitslosigkeit

Nach der deutschen Wiedervereinigung und der darauf folgenden wirtschaftlichen Anpassungskrise in Ostdeutschland stieg die Arbeitslosigkeit nach 1992 in Deutschland rapide an. Am stärksten waren davon, außer den Ostdeutschen selber, die Ausländer und insbesondere die Türken betroffen. Die polnische Arbeitslosigkeit in Deutschland war in absoluten Zahlen sehr gering und blieb jahrelang auf dem gleichen sehr niedrigen Stand. Doch nach 2002 begannen gerade diese Zahlen anzusteigen und haben sich innerhalb von drei Jahren verdreifacht. Das passt zu der bereits oben gemachten Aussage über die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung, des Arbeitskräfteangebotes (Erwerbsquote) und der Beschäftigung. Ein größerer Teil der im letzten Jahr zugewanderten Erwerbsbevölkerung war nicht in der Lage, eine Beschäftigung zu finden. Ob der wieder deutliche Rückgang der polnischen Arbeitslosigkeit im Jahre 2006 von Dauer ist, bleibt abzuwarten.

Abbildung 12: Erwerbslosigkeit in Deutschland – Entwicklung nach ausgewählten Nationalitäten 1991-2006 (index, 1991=100)



Quelle: Eurostat Labour Force Surveys; eigene Auswertung, Berechnung, Darstellung

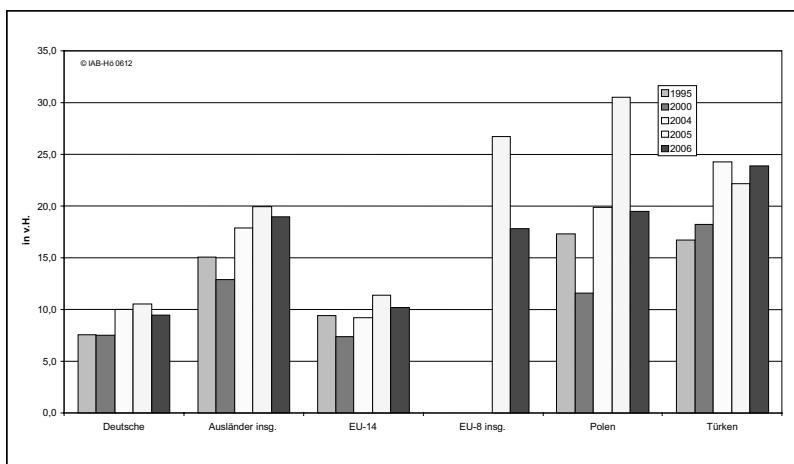
Wenn man nun die Entwicklung der Erwerbslosenquoten betrachtet²⁶, überrascht es somit nicht mehr, dass die Arbeitsmarktsituation vorübergehend

26 In Deutschland gibt es derzeit keine offiziellen Arbeitslosenquoten, die auf den registrierten Arbeitslosenzahlen aufbauen und nach einzelnen Nationalitäten aufgeschlüsselt sind. Eine vorläufige eigene Berechnung (die sich auf registrier-

(2005) bei den Polen schlechter war als bei den Türken (Erwerbslosenquote von 30.5% im Vergleich zu 22.2%). Das korrespondiert mit der Abnahme der Erwerbstätigenquoten und dem scharfen Anstieg in der absoluten Anzahl arbeitsloser Polen. Obwohl man die absoluten Zahlen polnischer und türkischer Arbeitsloser nicht vergleichen kann (50.000 versus 190.000), zeigen sich bei den Türken und den Polen ähnliche Strukturen und Situationen, einschließlich der beruflichen Qualifikation.

Auf allen Qualifikationsebenen, für alle Arbeitslosen und für die jüngeren Arbeitslosen (zwischen 15 und 34 Jahren) sind die Arbeitslosenquoten für Türken und auch für Polen um ein Wesentliches höher als für Deutsche. Ein weiterer gravierender Unterschied wird sichtbar: Hoch qualifizierte Polen und Türken sind bedeutend mehr von Arbeitslosigkeit betroffen als Deutsche oder EU-14-Angehörige (vgl. Abb. 14).

Abbildung 13: Deutschland – Erwerbslosenquoten²⁷ nach ausgewählten Nationalitäten 1995-2000-2004-2006



Quelle: Eurostat Labour Force Surveys; eigene Auswertung, Berechnung, Darstellung

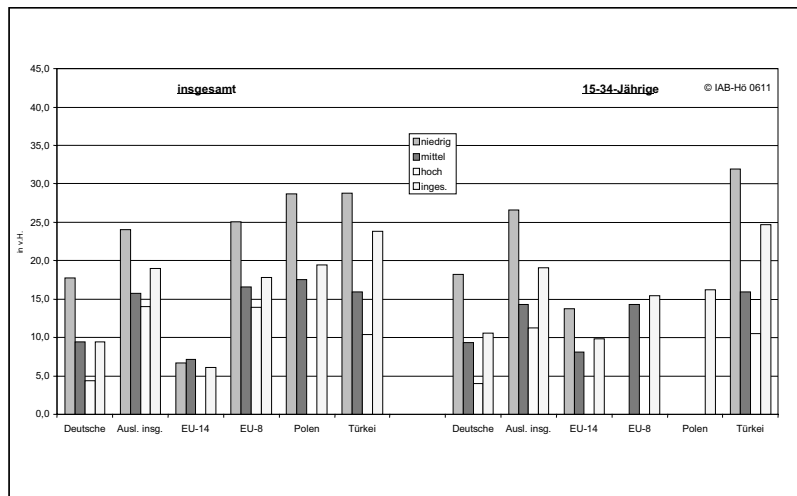
Eine Erklärung für die hohen Arbeitslosenquoten für qualifizierte Polen in Deutschland könnte darin liegen, dass sie vielleicht immer noch höhere Einstellungshemmnisse haben, weil ihre Ausbildungsabschlüsse (aus dem Hei-

te Arbeitslose und auf abhängig Beschäftigte bezieht) ergibt zum etwa gleichen Zeitpunkt wie die LFS-Erhebung eine ähnlich hohe Arbeitslosenquote für Polen.

27 Erwerbslosenquote: Erwerbslose (15-64) in v.H. der Bevölkerung im Alter von 15-64.

matland) oft von den entsprechenden deutschen Stellen (den Kultusministerien der Länder) nicht anerkannt werden. Des Weiteren ließe sich diese Situation durch negatives Ausweichen auf Arbeitsstellen erklären, zu denen sie Zugang haben (Tätigkeiten für Niedrigqualifizierte).

Abbildung 14: Deutschland – Erwerbslosenquoten²⁸ (insgesamt und 15-34-Jährige) nach dem Qualifikationsniveau und nach ausgewählten Nationalitäten 2006



Quelle: Eurostat Labour Force Surveys; eigene Berechnung und Darstellung

Niederlassungsfreiheit

Das wirtschaftliche Prinzip der Niederlassungsfreiheit trat mit dem Datum der Erweiterung voll in Kraft. Jede Person, auch jeder EU-8-Bürger, kann sich nun in jedem anderen EU-Land als Selbständiger niederlassen, diese Selbstständigkeit nach den Regeln des Gastlandes ausüben und Bürger dieses Landes, aber nicht aus seinem Heimatland einstellen. Insofern ist dies eine legale Möglichkeit, in einem anderen EU-Land zu arbeiten. In Deutschland müssen Personen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, ihr Gewerbe beim zuständigen örtlichen Gewerbeamt anmelden, im Falle einer Handwerks-tätigkeit auch bei der zuständigen Handwerkskammer. Diese Unternehmen und Einrichtungen können ihre Produkte und Dienstleistungen genau wie jede andere Wirtschaftseinheit auf dem Markt anbieten. Daraus sollten sich im Grun-

28 Erwerbslosenquote: Erwerbslose (der jeweiligen Altersgruppe) in v.H. der Erwerbspersonen (der jeweiligen Altersgruppe). Fehlende Säulen – Werte aus statistischen Gründen nicht ausweisbar.

de keine Schwierigkeiten ergeben, außer wenn diese Freiheit dazu missbraucht wird, illegal abhängige Beschäftigte ins Land zu schleusen. Einige Erfahrungen nach der Erweiterung zeigen, dass sich im Baugewerbe und verwandten Wirtschaftszweigen Probleme ergeben haben. Personen aus den EU-8-Ländern, die als Selbständige gemeldet waren, boten sich entweder direkt oder indirekt einem Arbeitgeber an, arbeiteten also nicht mehr selbständig (so genannte Scheinselbständigkeit), oder waren z.B. von Privatpersonen oder anderen Unternehmen als Gruppe für Tätigkeiten wie Bau, Hausreparatur, Fliesenlegen, Installation und dergleichen verpflichtet worden.

Tabelle 9: Handwerksbetriebe – insgesamt und mit EU-8-Eigentümerschaft – Bestände zum Dezember 2004 und 2005

Bundesland	Handwerksbetriebe insg.	Betriebe mit EU-8-Eigentümem ²⁹ :			
		Anteil von EU-8 (%)	Bestand EU-8 31.12.2005	Neuanmeldung EU-8 1.1.-31.12.2005	Bestand EU-8 31.12.2004
Baden-Württemberg	124.743	0.7	818	663	159
Bayern	176.075	1.7	2.949	2.184	1.139
Berlin	33.004	5.6	1.833	1.278	581
Bremen	4.906	1.9	94	49	47
Brandenburg	36.271	0.9	330	226	109
Hamburg	13.559	5.1	688	544	197
Hessen	64.904	4.4	2.846	2.148	851
Mecklenburg-Vorpommern	19.226	0.2	48	46	16
Niedersachsen	77.628	1.7	1.313	1.059	318
Nordrhein-Westfalen	170.917	1.3	2.153	1.548	732
Rheinland-Pfalz	47.036	1.4	641	553	73
Saarland	11.155	0.5	60	41	18
Sachsen	55.643	0.4	203	159	24
Sachsen-Anhalt	29.008	0.1	19	17	4
Schleswig-Holstein	28.366	1.0	294	210	110
Thüringen	30.605	0.1	38	23	10
Deutschland insg.	923.046	1.6	14.327	10.748	4.388

Quelle: Handwerkskammerstatistik; Statistik der Betriebsanmeldungen; eigene Berechnung

Der Zugang zu diesen Betätigungen war in Deutschland bisher sehr stark durch die so genannte Handwerksordnung geregelt, eine sehr alte deutsche Verordnung, die noch der Zunftordnung aus dem Mittelalter entstammt. Diese Handwerksordnung wurde zum 1. Januar 2004 geändert. Die Zugangsmöglichkeiten für Arbeiten im Handwerksbereich waren damit verbessert.

²⁹ Erfassung der Anmeldungen seit 01.05.2004.

Tatsächlich sieht es so aus, dass dieser Zugang zu wirtschaftlicher Betätigung in Deutschland intensiv genutzt wird. Tabelle 9 zeigt, dass sich seit dem 1. Mai 2004 ca. 14.000 Personen aus den EU-8 bei den Handwerkskammern als Selbstständige angemeldet haben.³⁰ Regional konzentrieren sich diese Anmeldungen auf Ballungsräume wie München, Berlin, Frankfurt oder Hamburg.

Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit ist mit dem 1. Mai 2004 nicht voll wirksam geworden. Es bestehen weiterhin Einschränkungen, die sich auf das Baugewerbe und verwandte Wirtschaftszweige und auf das Reinigungsgewerbe beziehen. Bisher sind in diesen Bereichen noch immer die bisherigen Regelungen zur Werkvertragsarbeitnehmerbeschäftigung auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen wirksam. Die Zahlen für Werkvertragsarbeitnehmer sind bis einschließlich 2006 in Tabelle 8 wiedergegeben (siehe oben).

Doch alle anderen Dienstleistungsbereiche können nun von einem ausländischen Unternehmen einem inländischen Unternehmen frei angeboten werden. Dies ist im Allgemeinen kein Problem. Wie sensibel die deutsche Öffentlichkeit jedoch auf die damit mögliche Verdrängung deutscher Arbeitnehmer aus ihren bisherigen Arbeitsverhältnissen reagiert, zeigte die aufgeregte öffentliche Debatte, die Anfang 2005 über eine Reihe von Dienstleistern aus den EU-8 im Fleischverarbeitungsgewerbe geführt wurde. Aufhänger der Debatte waren bestimmte Arbeitspraktiken z.B. von polnischen, rumänischen oder ungarischen Schlachtunternehmen, die Dienstleistungen in deutschen Schlachthöfen anbieten. Das Phänomen war bzw. ist regional auf Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen konzentriert, wo eine große Fleischverarbeitungsindustrie existiert. Moniert wurde, dass in einigen Fällen die ausländischen Unternehmen diese Dienstleistungen nicht entsprechend den gültigen Regelungen erbrachten, sondern vielmehr ihre Angestellten als Leiharbeiter in abhängigen Arbeitsverhältnissen dem Direktionsrecht des inländischen Unternehmens zur Verfügung stellten, was nach deutschem Gesetz illegal ist. Zu dieser Tatsache kamen noch andere Aspekte, wie niedrige Löhne, schlechte Wohn- und Arbeitsbedingungen (z.B. lange Arbeitszeiten), Verweigerung von Urlaub u.ä.

Den eigentlichen Hintergrund der Debatte dürfte allerdings das verbreitete Gefühl der Bedrohung der kostenintensiveren „deutschen“ Arbeitsplätze durch die kostengünstigeren Dienstleister aus den EU-8 bilden. Es wird geschätzt, dass der Verdrängungseffekt bei diesen Tätigkeiten etwa 26.000 Arbeitsplätze betrifft. Berichten zufolge „beschäftigen“ inzwischen viele Großschlachtereien zu 50-60% Personen aus den EU-8-Ländern. Die durch die

30 Die Werte für 2006 liegen noch nicht vor.

beschriebenen Vorkommnisse im Fleischverarbeitungsgewerbe ausgelöste Diskussion reichte denn auch viel weiter und trug wesentlich dazu bei, dass sich in der Folge ein Teil der politischen Parteien und besonders auch die Gewerkschaften Forderungen nach der Einführung von Mindestlöhnen, einer Sozialversicherungspflicht für ausländische Arbeitnehmer, Maximalquoten für ausländische Arbeitnehmer, verschärfter Anwendung von Kontrollen und Verhängung höherer Strafen im Falle illegaler Verhaltensweisen erheben. Inzwischen wurde entschieden, dass ausländische Dienstleistungsanbieter ihre Angestellten amtlich melden und im deutschen Rentenversicherungssystem registrieren lassen müssen.³¹

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt nach der Erweiterung lässt sich einerseits durch die Zugangsbegrenzung zum Arbeitsmarkt und die dadurch erzielten Umlenkungseffekte charakterisieren, andererseits durch die widersprüchlichen Beobachtungen im Bezug auf die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation für Bürger aus den EU-8-Ländern in Deutschland.

In den letzten Jahren ist die Nettozuwanderung aus den EU-8-Ländern nach Deutschland angestiegen, und liegt inzwischen viel höher als die Nettozuwanderung aus der Türkei, und ist somit zu einem dominanten Faktor des Wanderungsgeschehens geworden. Es scheint insofern eine gewisse Zuwanderung zu geben, die mit der Erweiterung zusammenhängt, wie die oben aufgeführten Zahlen belegen. Einen Teil der Nettozuwanderung bilden Personen aus den EU-8-Ländern, die im Rahmen der Niederlassungsfreiheit nach Deutschland kommen.

Doch die Anzahl der Arbeitnehmer aus EU-8-Ländern ist immer noch sehr gering; ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung oder an der Gesamtbeschäftigung liegt unter 1%. Die Beschäftigung konzentriert sich auf bestimmte Wirtschaftszweige (Landwirtschaft; Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe; persönliche Dienstleistungen) und Regionen (Südwestdeutschland), da der Zugang zu Beschäftigungen im Wesentlichen nur über die „Tore“ der bilateralen Vereinbarungen (als Programm-Arbeitnehmer) möglich ist.

Die Erwerbsbevölkerung aus den EU-8-Ländern weist einerseits eine positive Qualifikationsstruktur auf (in ähnlicher Form wie die der Deutschen). Andererseits jedoch hat sich die Arbeitslosenquote der Polen innerhalb eines Jahrzehnts mehr als verdoppelt und ist auf allen Qualifikationsebenen um ein

31 Mit EU-Formular E101. Daten hieraus sind bisher noch nicht verfügbar bzw. noch nicht zugänglich.

vielfaches höher als für Deutsche und liegt aktuell auf einer ähnlichen Höhe wie die für Türken.

Am 8. Februar 2006 legte die EU-Kommission ihren Bericht zu Erfahrungen mit der Übergangsregelung vor (Europäische Kommission 2006). Die Kommission spricht von positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nach der Erweiterung und betont die Tatsache, dass Bürger aus den EU-8-Ländern ähnliche Beschäftigungsquoten haben würden wie Bürger der Zielländer und eine positive Ergänzung von Fertigkeiten beitragen könnten. Sie kommt zu der Schlussfolgerung, dass Bürger aus den EU-8-Ländern auf dem Arbeitsmarkt eine komplementäre und keine substitutive Rolle spielen würden. Eine Hauptschlussfolgerung der Kommission ist, dass sich die einschränkenden Übergangsregelungen nicht wesentlich auf die Wanderungsbewegungen auswirken. Die Arbeitskräftefreizügigkeit nach 2004 wird im Allgemeinen als positiv bewertet.

Der Bericht der Kommission enthält allerdings keine detaillierten Informationen über die Situation der EU-8-Bürger in den einzelnen EU-15-Ländern und lässt insbesondere eine genauere Betrachtung der Länder, die besonders stark von Arbeitsmigration aus den EU-8 betroffen sind, vermissen. In Bezug auf Deutschland muss daher auf die beschriebenen Entwicklungen verwiesen werden, insbesondere auf die niedrigen Beschäftigungsquoten und den vorübergehend starken Anstieg der Arbeitslosenquote der EU-8-Bürger sowie Anzeichen für einen steigenden Druck auf den deutschen Arbeitsmarkt auch durch Dienstleistungen aus den EU-8.

Die öffentliche Debatte in Deutschland über den freien Arbeitsmarktzugang für Arbeitnehmer aus den EU-8-Ländern ist deshalb heute kaum anders als vor dem Beitrittsvertrag. Beinahe alle Politiker hatten sich für eine Verlängerung der Übergangsfrist eingesetzt. Es war insofern keine große Überraschung, die sofortige Antwort der deutschen Regierung auf den Bericht der Kommission zu lesen. In seinem Statement vom 8. Februar sagt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dass Deutschland die Übergangsfrist um weitere drei Jahre verlängert (und danach auch noch einmal um die letzten beiden Jahre). Die Bundesregierung hatte diese Position später offiziell bestätigt (ohne hier die letztmögliche Verlängerung von 2009 bis 2011 zu erwähnen). Die deutsche Regierung bezog sich speziell auf den zunehmenden Druck von niedrig qualifizierten Arbeitskräften aus den EU-8-Ländern, mit dem impliziten Argument, dass niedrig qualifizierte Beschäftigung von Bürgern aus den EU-8-Ländern sich allgemein negativ für die inländischen Arbeitskräfte auswirken würde.

Gleichwohl ist klar, dass die Verlängerung der Aussetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit keine Lösung, sondern nur einen Aufschub der konstatierten Probleme bietet. Dementsprechend verweisen die Argumente ver-

schiedener Experten auf die Nachteile, die mit der Übergangsregelung verbunden sind:

- Übergangsregelungen ziehen große Umlenkungseffekte nach sich, z.B. in andere Länder, durch andere Zugangskanäle und in Jobs, die nicht mit den tatsächlichen Fertigkeiten der Arbeitnehmer übereinstimmen (siehe z.B. Brücker 2005). Großbritannien und Irland, jetzt aber auch Spanien und Italien ziehen in erheblichem Umfang Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern an (siehe GEFRA et al. 2006).
- Internationale Wanderungsbewegungen wirken sich wesentlich weniger auf den Arbeitsmarkt (auf Löhne oder Arbeitslosigkeit) aus, als oft in öffentlichen Debatten vorgebracht wird (einen kurzen Überblick geben z.B. Quaisser et al. 2000 oder Steinhardt et al. 2005, mit einer neuen Analyse hierzu).
- Die Beschäftigung Niedrigqualifizierter aus den EU-8-Ländern kann sich positiv auf die Lage eines Wirtschaftszweiges oder einer Region auswirken. In eigenen Analysen wurde festgestellt, dass die Beziehung zwischen der Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern (aus den EU-8-Ländern) in der Landwirtschaft und der Arbeitslosigkeit statistisch gesehen negativ ist: d.h. je mehr Saisonarbeiter über einen Zeitraum eingestellt wurden, desto geringer wurde die Arbeitslosenquote (Steinhardt et al. 2005).

In Deutschland wurde zugunsten einer Verlängerung der Übergangsfristen entschieden. Andere EU-Länder haben deren Abschaffung beschlossen. Es gilt es jetzt nach Möglichkeiten und Methoden zu suchen, den Arbeitsmarkt allmählich und flexibel so zu öffnen, wie es nach wirtschaftlicher Logik sinnvoll ist, damit die Arbeitsmärkte sich auf das Jahr 2011 einstellen können. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass auch in Deutschland gut qualifizierte Arbeitskräfte in verschiedenen Segmenten stark nachgefragt werden, eine Zugangsmöglichkeit für Arbeitskräfte aus anderen Ländern ein Beitrag zur Entlastung von Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt sein kann. Eine sorgfältige Beobachtung der Anspannungen auf den Teilarbeitsmärkten (sowohl was Arbeitskräfteüberhänge wie auch -Defizite angeht), besonders der der arbeitsintensiven Branchen, in denen der Wettbewerb zwischen deutschen und EU-8-Arbeitnehmern besonders scharf ausfällt, ist andererseits aber unerlässlich.

