

Arbeitskraftwanderung aus Polen – Die Erwartungen vor und die Realität nach der EU-Osterweiterung

PAWEŁ KACZMARCZYK

In den frühen 1990ern schlugen die Mittel- und Osteuropäischen (MOE) Länder den Weg der Transformation von kommunistischen Regimen zu Marktwirtschaft und demokratischen Staaten eingeschlagen. Zu dieser Zeit waren viele westliche Wissenschaftler und Politiker der Überzeugung, dass diese Veränderungen zu einer massiven Auswanderung aus der Region in Richtung Westeuropa führen wird. Insbesondere Polen wurde als ein typisches Auswanderungsland gesehen und so auch beschrieben. Tatsächlich spielte die internationale Migration in der neuen Geschichte Polens im Prozess der sozioökonomischen Entwicklung des Landes eine bedeutende Rolle.

Die Debatte über die Gründe und Folgen der Migration wurde jedoch erst im Zuge des polnischen Beitritts zur Europäischen Union begonnen und war immer ein Teil der allgemeinen Diskussion über die potentiellen Folgen der Osterweiterung der Europäischen Union um die Staaten Mittel- und Osteuropas. Die Einführung einer der grundlegenden Werte der Europäischen Gemeinschaft – der unbeschränkten Bewegungsfreiheit von Individuen – wurde besonders kontrovers diskutiert. Die Debatte nahm einen dramatischen Charakter an, als die zahlreiche Risiken der erwarteten Zuwanderung der Osteuropäer für die Menschen in der EU angesprochen wurden. Zu den wahrgenommenen und oft erwähnten Gefahren zählten Lohnsenkung, Wachstum der Arbeitslosigkeit und die Destabilisierung ganzer Wirtschaftssektoren. Diese Ängste haben die Politik der westeuropäischen Staaten bedeutsam beeinflusst, so dass die meisten von ihnen – darunter auch Deutschland – ihre Arbeitsmärkte für die Staatsbürger der MOE-Länder (MOEL) bis heute weiter geschlossen halten.

In diesem Beitrag möchte ich die vor der EU-Osterweiterung präsentierten Erwartungen und Prognosen und die uns heute verfügbaren Zahlen zur Migration nach der Erweiterung gegenüberstellen. Zuerst werde ich ausgewählte Schätzungen des so genannten Migrationpotentials und die Prognosen zur Zukunft der Wanderungen aus den MOE-Ländern, darunter Polen, kurz vorstellen. Dabei werde ich die Argumente der westeuropäischen und der polnischen WissenschaftlerInnen miteinander konfrontieren. Im zweiten Teil des Beitrags werde ich die neuesten Entwicklungen in den Wanderungen aus Polen nach der EU-Erweiterung genauer diskutieren. Auf Basis der vorhandenen statistischen Daten werde ich versuchen, ein Bild der heutigen Mobilität aus Polen und ihrer wichtigsten Eigenschaften aufzuzeichnen. Ich konzentriere mich in diesem Zusammenhang auf die zwei wichtigsten Zielländer der Wanderung aus Polen – Deutschland und Großbritannien. Ich stelle dabei die These auf, dass die heutigen Migrationsprozesse gleichermaßen von Wandel als auch Kontinuität gekennzeichnet sind. Den letzten Abschnitt des Beitrags werde ich der oft mit Spannung diskutierten Frage widmen, ob Großbritannien, dank der Öffnung seines Arbeitsmarkts, die Migrationsströme an sich gezogen hat, die sonst nach Deutschland gerichtet wären und ob Deutschland wegen der Einführung von Übergangsfristen den Wettbewerb um die „besten“ Migranten verloren hat.

Erwartungen bezüglich des Volumens der Migration aus Mittel- und Osteuropa vor der EU-Erweiterung

Der polnische EU-Beitritt wurde von der Diskussion über die potentiellen Folgen der Aufnahme der MOEL in die EU begleitet. Die so genannten „alten“ EU-Mitgliedsstaaten fürchteten, dass die Abschaffung der existierenden Barrieren beim Zugang zu den Arbeitsmärkten eine Reihe unerwünschter Effekte auf die Verteilung von Einkommen und Arbeitslosigkeit haben könnte. Daher versuchte man, im Rahmen der Vorbereitungen auf die Osterweiterung das Migrationpotential aus MOE und die mögliche Belastung der EU-Arbeitsmärkte durch die Einwanderung einzuschätzen. Die meisten dieser Schätzungen berechneten das Volumen der vermuteten Migration mit Hilfe von Modellen, die die Faktoren umfassten, die die bereits vorhandenen Migrationsbewegungen beeinflussten.¹

1 Forscher versuchten ebenfalls das Migrationpotential auf Basis von repräsentativen Umfragen zur Bereitschaft zur Mobilität (Deklaration des Willens auszuwandern) einzuschätzen. Zum Beispiel zeigte Wallace (1998), dass sich von Befragten aus 11 MOE-Ländern die Polen im Mittelfeld befanden. Ihrer Einschätzung nach würden circa 46% der befragten Polen ein paar Wochen im Ausland arbeiten. 37% der polnischen Probe würde für einige Monate ins Ausland auswandern

Eine der am häufigsten zitierten Analysen wurde von Boeri und Brücker (2000) für die Europäische Kommission vorbereitet. Deren Ziel war, die potentiellen ökonomischen Folgen der EU-Osterweiterung zu untersuchen. Das in der Analyse benutzte ökonomische Modell basierte auf den Annahmen, dass 1) ein Gefälle zwischen den Einkommen in der EU und MOE existiert, 2) eine schnelle Ausgleichung des Prokopfeinkommens eher unwahrscheinlich ist, 3) das Einkommensgefälle eine Schlüsselrolle als Simulant der Migrationsströme in Richtung der EU spielen wird.² Somit wurde ein signifikanter Anstieg der Auswanderung aus dieser Region mit der Erweiterung der EU erwartet. Das Modell wurde auf der Basis von Daten zur Immigration nach Deutschland in den Jahren 1967-1998 angepasst und je nach erklärenden Variablen präsentiert. Im Basisszenario, in dem eine Anpassung des Pro-Kopf-Bruttonationalprodukts um jährlich 2% und unveränderte Arbeitslosigkeitsquoten angenommen wurden, wurde das langfristige Migrationpotential aus den zehn MOE-Ländern³ auf ca. 1% der EU-Bevölkerung geschätzt, entsprechend ca. 4% der MOE-Bevölkerung.⁴ Dieser Schätzung nach würde der Höchststand der Zuwanderung nach 30 Jahren erreicht. Die anfängliche Einwanderung aus Mittel- und Osteuropa in die „alten“ EU-Länder wurde auf etwa 335.000 Personen jährlich geschätzt und sollte 3.9 Millionen im Jahr 2030 erreichen (geschätzte Zahl der Immigranten 2010 – 1.9 Millionen und 2020 – 2.4 Millionen). In dieser Schätzung wurde ferner angenommen, dass, wegen der geographischen Nähe und den vorherigen Migrationstendenzen,

und 18% deklarierten, dass sie über ein Jahr im Ausland arbeiten wollen. Weitere 14% gaben an, dass sie bereit wären, für immer auszuwandern. In einer bekannten Befragung unterschieden Fassman und Hinterman (1997) zwischen dem Migrationpotential auf Grund von nicht-substantiellen Selbstdeklarationen (das allgemeine Migrationpotential) und das Migrationpotential der Personen, die bestimmte Schritte zur Auswanderungen vornehmen (das reale Migrationpotential). Das allgemeine Migrationpotential der Polen wurde auf 16.6% der Population über 14 Jahre (5 Millionen Menschen) und das reale Migrationpotential wurde auf nur 1.33% (400.000 Menschen) geschätzt.

- 2) Dennoch wurden auch weitere Variablen in Betracht gezogen, darunter die Arbeitslosenquote (als Spiegel der Arbeitsmarktsituation), Lebensqualität, Migrationnetzwerke (Variablen zu Ressourcen der Migranten, die bereits in der EU leben oder sich aufhalten) und eine Reihe von nicht-ökonomischen Variablen (z.B. Gastarbeiterverträge, Länder-spezifische Effekte wie gemeinsame Sprache, Kultur, usw.)
- 3) Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.
- 4) Es ist interessant, sich die ausgewählten Daten zur Skala der Einwanderung in diese Länder bis heute anzusehen. Die jährliche Netto-Immigration aus den 10 MOE-Ländern in die EU erreichte 1990 mit 300.000 ihre Spitze und ist dann stark gesunken. In den späten 1990ern wurde die Zahl der Einwohner aus diesen Ländern in der EU auf ca. 850.000 geschätzt (vor allem in Deutschland – ca. 560.000). EUROSTAT LFS notierte ca. 250.000 Arbeiter aus MOE in der EU (Boeri/Brücker 2000).

Deutschland das wichtigste Zielland der Wanderung aus Polen sein wird. Dementsprechend wurde die anfängliche Zuwanderung aus Polen nach Deutschland auf 65.000 Personen jährlich prognostiziert. Es wurde auch erwartet, dass der Zustrom schrittweise zu einem Niveau von circa 1.500 Immigranten im Jahr 2030 abnimmt. Die erwartete Zahl der polnischen Staatsbürger, die sich permanent in Deutschland aufhalten werden, würde laut der Schätzung von 277.000 im Jahr 1999 auf 905.000 im Jahr 2030 wachsen. Eigentlich rechtfertigen diese Zahlen die dramatische Diskussion über die „neue Welle der polnischen Migranten“ nicht.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht der wichtigsten Ergebnisse der Forschung vor dem Beitritt Polens in die EU. Die hier zusammengefassten Ergebnisse zeigen, wie schwierig eine Einschätzung des so genannten Migrationspotentials ist. Die Prognosen variieren stark, je nach den Annahmen, die für die ökonometrischen Modelle verwendet wurden. Angesichts der Unterschiede in der Methode und den Ergebnissen dieser Analysen, ergaben sie kaum verlässliche und verwendbare Daten.

Viele Schätzungen lieferten unterschiedliche, aber dennoch oft alarmierende Daten zur erwarteten Auswanderung aus Polen. Dem Modell von Franzmeyer und Brücker (1997) nach sollte die jährliche Auswanderung aus Polen nach dem EU-Beitritt etwa 500.000 Personen erreichen. Diese erhebliche Zahl gleicht der Hälfte aller polnischen Migranten in den 1980ern. Kupiszewski (2001) unterstreicht jedoch, dass man nicht vergessen darf, dass gerade in dieser Periode die massive Auswanderung unter unterschiedlichen Bedingungen als heute, sowohl in Polen als auch in den Zielländern, stattgefunden hat. In dem höchsten Szenario der Analyse von Franzmeyer und Brücker (1997) wurde die kumulative Auswanderung aus Polen auf 10 Millionen gerechnet, ein Viertel der gesamten Population Polens. Ähnliche Zahlen wurden in dem Modell von Sinn et al. (2000) generiert – sie bedeuten, dass man eine 48-50-mal größere Emigration aus Polen erwarten sollte als durchschnittlich in den Jahren 1993-1997.

Betrachtet man, dass diese Modelle mit den Daten zur türkischen Immigration nach Deutschland angepasst wurden, überraschen diese Zahlen weniger. Die Nutzung genau dieser Datensätze für Deutschland ist jedoch problematisch: gerade die türkische Immigration nach Deutschland hat eine lange Geschichte und wurde durch verschiedene Programme (z.B. Gastarbeiter) unterstützt. Deshalb ist die Frage berechtigt, ob die zwar genauen, aber auf den deutschen Erfahrungen mit der Zuwanderung der Gastarbeiter basierenden Prognosen unter den heutigen Bedingungen plausibel sein können.

Tabelle 1: Ausgewählte Prognosen zum Migrationsvolumen nach der EU-Osterweiterung

Quelle	Szenario	Kumulative Auswanderung im Jahr 2030 (langfristige/permanente Migranten, im Tausenden)
Franzmeyer/Brücker 1997	Niedrigstes Szenario	5.297
	Mittleres Szenario	7.485
	Höchstes Szenario	9.788
Brücker 2000	-	961
Brücker/Trübswetter/Weise 2000	-	961
Boeri /Brücker 2000	-	905 (nur Deutschland)
Orłowski/Zienkowski 1998 ⁵	Pessimistisches Szenario	1.472
	Basisszenario	771
	Optimistisches Szenario	380
Sinn et al. 2000 ⁶	0% Konvergenz-Szenario	3.016
	2% Konvergenz-Szenario	2.419
Fertig/Schmidt 2000 ⁷	Basismodell für ein durchschnittliches Herkunftsland	255
	Modell für ein durchschnittliches Herkunftsland in Bezug auf die Altersstruktur	208
	Basismodell für ein typisches Auswanderungsland	890
	Modell für ein typisches Auswanderungsland im Bezug auf die Altersstruktur des Herkunftslands	689

Quelle: Eigene Darstellung nach Kupiszewski 2001

Analysiert man verschiedene Szenarien, scheinen die Schätzungen wahrscheinlich, die eine gesamte Auswanderung aus Polen in die „alten“ EU-Länder auf 700.000 bis 900.000 Personen in den nächsten 30 Jahren prognostizieren (Kaczmarczyk 2004). Obwohl die verschiedenen Prognosen unterschiedliche Annahmen und Methodologien nutzten, suggerierte die Forschung interessanterweise im Allgemeinen, dass es keine signifikanten negativen Effekte auf die Wirtschaft der aufnehmenden Länder geben wird. Der bereits zitierten Analyse von Boeri und Brücker (2000) nach kann man in Deutschland – dem wichtigsten Zielland für Migranten aus MOE – von einer Lohnsenkung um 0.65% für jeden Prozentpunkt Erhöhung des Ausländeranteils an

5 Pessimistisches und Basis-Szenario für 10-12 Jahre nach der Erweiterung der EU, optimistisches Szenario – Schätzung für das Jahr 2020.

6 Schätzung für das Jahr 2020.

7 Schätzung für das Jahr 2017.

der Arbeitskraft ausgehen. Das Risiko, arbeitslos zu werden, würde laut dieser Prognose um 0.2% für jeden Prozentpunkt Erhöhung des Ausländeranteils an der Gesamtpopulation steigen. Die Autoren kamen zu dem Schluss, dass dieser Effekt keine Begründung für die Übergangsregelungen liefert.

Die meisten Spekulationen bezüglich der EU-Erweiterung und fast alle Analysen der Migrationstendenzen wurden aus der Perspektive der alten EU-Länder verfasst (Okólski 2001b). Sie haben alle angenommen, dass die MOEL ein Reservoir von Arbeitskräften bleiben, die sich in Richtung der reichsten westlichen Länder bewegen werden. Die Sicht der Beitrittsländer und eine Analyse der nicht-ökonomischen Bedingungen sowie der bisherigen Migrationstrends in diesen Ländern wurden praktisch vernachlässigt. Okólski (2001b) nach waren die meisten Analysen vereinfacht und mangelhaft.

Erstens haben viele westeuropäische Autoren die Ost- und Süderweiterung der EU (um Griechenland, Portugal und Spanien) zu vergleichen versucht und waren wegen der ähnlichen sozioökonomischer Situation in diesen Ländern zu den Schluss gekommen, dass sich die Muster der Arbeitsmigration wiederholen würden. Es gab jedoch auch wichtige Unterschiede zwischen der Süd- und Osterweiterung, die die Richtigkeit dieser Annahme in Frage stellen. Vor allem vor der Süderweiterung wurde Arbeitskraft aus Spanien, Griechenland und Portugal durch die EU aktiv angeworben. Dadurch hatten die Arbeiter aus den MOE-Ländern weniger Möglichkeiten, eigene feste „ethnische Enklaven“ in dem formellen Arbeitsmarkt der EU bereits vor der Osterweiterung zu etablieren. Ferner unterscheiden sich die Mechanismen der Migration aus MOE substantiell von der aus Südeuropa (z.B. bezüglich der Rolle der informellen Institutionen, darunter der Migrationsnetzwerke, des Ausmaßes illegaler Arbeit, der Beschäftigung im sekundären Sektor der EU-Wirtschaft und der Skala der durchschnittlichen jährlichen Beschäftigung in der EU).

Zweitens haben viele Prognosen übersehen, dass seit den späten 1980ern die Fertilitätsrate und damit auch der vorher hohe Arbeitskraftüberschuss deutlich und ständig sinken. Alle MOEL notierten in den 1990er eine Verringerung der Population im Alter von 15-44 Jahren, also in der Gruppe, die potentiell am mobilsten ist. Die demographische Prognose für Polen bis zum Jahr 2020 zeigt zwar einen stabilen Zuwachs der Arbeitskraft, jedoch nur wegen der Vergrößerung der Gruppe der über 50-Jährigen. Das bedeutet, dass das demographische Potential Polens nur in kleinerem Maße in die EU „exportiert“ werden kann, angenommen, dass sich das Migrationsverhalten der Polen nicht dramatisch verändert (Kaczmarczyk 2004). Das zeigt auch, dass das weit verbreitete Argument des demographischen Drucks auf die Migration kaum zu vertreten ist – der Einfluss der demographischen Faktoren ist entweder unwichtig oder sogar widrig.

Drittens hat die Diskussion um die EU-Erweiterung und ihre Folgen für die EU-Arbeitsmärkte die Struktur der gegenwärtigen Migration aus Polen vernachlässigt. Nach Okólski (2001b) spiegeln diese Struktur relativ langfristige Mechanismen der Migration wider und deswegen auch den Einfluss der verschiedenen strukturellen Faktoren. Beide Migrationswellen in den 1990ern und 2000ern – die Saison- und Werkvertragsarbeit und die so genannte unvollständige Migration – zeigten gleiche Eigenschaften. Sie blieben über die Zeit relativ stabil und ihr Volumen war im Vergleich zu anderen Migrationsströmen in die EU und dem gesamten Volumen der Ausländerbeschäftigung auf den EU-Arbeitsmärkten niedrig.⁸ Sowohl die Saison- und Werkvertragsarbeiter als auch die unvollständigen Migranten haben Polen selten länger als 3 Monate verlassen. Diese Art der Migrationsströme war und bleibt von der Nachfrage an Arbeitskraft in den Zielländern abhängig.

Dieses Argument habe ich bereits an anderer Stelle genauer präsentiert (Kaczmarczyk 2004). Meiner Meinung nach ist das Migrationpotential nicht nur eine Funktion der strukturellen oder demographischen Faktoren im Herkunftsland, sondern, und vielleicht vor allem, die Funktion ähnlicher Faktoren in den Zielländern. In diesem Kontext wird die heutige und zukünftige Migration aus Polen in großem Ausmaß durch die Nachfrage nach Arbeitskraft in den westeuropäischen Ländern generiert. Die Migration in den 1980ern ist ein gutes Beispiel dafür. In den 1980ern nahm sowohl die permanente als die temporäre Migration aus Polen zu. Ihre Skala überrascht, wenn man die vielen Barrieren der Mobilität betrachtet (z.B. Ausreisevisen, die Polen damals eingeführt hat). Die meist „freundliche“ Immigrationspolitik der Zielländer und die Absorptionskraft der westeuropäischen Arbeitsmärkte hat jedoch die Migrationsdynamik verschärft. Diese These unterstützen auch die Untersuchungen der polnischen Saisonarbeitsmigration nach Deutschland. Sie zeigen deutlich, dass es eine starke strukturelle Nachfrage nach ausländischer Arbeitskraft in manchen Sektoren der deutschen Wirtschaft gibt (Kaczmarczyk 2005b). Dietz (2005) nach ist die deutsche Landwirtschaft zum großen Teil von der ausländischen Arbeitskraft abhängig, wobei die polnischen Arbeiter 70-80% der Beschäftigten in der Landwirtschaft in Bayern oder Nordrhein-Westfalen ausmachen. Wenn wir akzeptieren, dass die polnische Arbeitsmigration nach Deutschland der Nachfrage entspricht, müssen wir die Idee des Migrationdrucks und der potentiellen Kosten der EU-Erweiterung überdenken.

8 Im Vergleich ist der wichtigste Strom der polnischen Migranten die Saisonarbeiter in Deutschland. Die durchschnittliche Zahl der Saisonmigranten in den früheren 2000ern betrug 300.000 Personen. Da aber die Arbeitsverträge im Durchschnitt für weniger als 2 Monate ausgestellt wurden, betrug die jährliche Beschäftigung circa 80.000 Arbeiter.

Andererseits ist es wichtig zu betonen, dass was die ökonomischen Ansätze in den Migrationsanalysen annehmen, nämlich dass Menschen grundsätzlich zur Mobilität tendieren, eher unbegründet ist. Die Mobilität einer Population ist das Ergebnis verschiedener historischer, kultureller und struktureller Faktoren (Kaczmarczyk 2004). Analysiert man diese genauer, kann man festhalten, dass nur ein kleiner Teil der polnischen Population zur Mobilität neigt. Ein Beispiel ist die Binnenmobilität. Polen ist regional stark differenziert und die Unterschiede, so die Theorie, sollen eine erhebliche binnenländische Migration verursachen und letztendlich zum Ausgleich dieser Unterschiede führen. Die Realität ist jedoch, dass diese Faktoren unwichtig sind und die Migration gering bleibt. Die statistischen Daten zeigen, dass sich die regionalen Unterschiede im Laufe der Transformation eher vertieft haben, was sich allerdings positiv auf die Binnenmobilität der Arbeitskräfte ausgewirkt hat.⁹ Das bedeutet, dass die Bedingungen für die Mobilität komplexer als der finanzielle Stimulus sind und es verlangt stärkere Anreize, um die Abneigung zur Mobilität zu überwinden.¹⁰ Die Einkommensunterschiede sind eine der Bedingungen für Mobilität, jedoch nicht ein ausreichender Grund. Genau so wichtig sind die formellen (Grenzkontrollen, Visa, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis) und informellen Barrieren zur Mobilität (Kultur, Sprachkenntnisse). Vor dem Beitritt befürchtete man vor allem, dass die Aufhebung der formellen Barrieren zu erhöhter Mobilität führen wird, jedoch hat man die Bedeutung der informellen Barrieren vernachlässigt (Olson 1989). Andererseits zeigt das Beispiel der illegalen Wanderungen, dass die rechtlichen Barrieren oft nur illusorisch sind. Nicht zuletzt zeigte die Forschung am Zentrum für Migrationsstudien in Warschau (CMR) in den ausgewählten Regionen Polens die wichtige Rolle der Migrationnetzwerke für die Struktur und das Volumen der Mobilität (Hirszfeld/Kaczmarczyk 2000; Grzymała-Kazłowska 2001a; Osipowicz 2001; Kaczmarczyk 2004). Dank der Netzwerke verlaufen die Migrationprozesse unabhängig von ihren ursprünglichen Gründen. Die Netzwerke können daher zur Fortsetzung der Migration führen, auch wenn sich das Einkommensgefälle

9 Man sollte jedoch betonen, dass auf Grund der unwirksamen rechtlichen Regelungen bezüglich der Meldepflicht des Aufenthaltsortwechsels eine Einschätzung der realen Skala der Binnenmobilität kaum möglich ist. Ein Paradebeispiel ist Warschau, wo die Zahl der „zusätzlichen“ nicht registrierten Einwohner auf ein paar Tausend eingeschätzt wird.

10 Um die Auswirkung der Einkommens- bzw. Lohnunterschiede auf die Neigung zur Mobilität und Migration sollte man einen „minimalen Migrationslohn“ kalkulieren (den Unterschied zwischen den Löhnen im Herkunfts- und Aufnahme-land, der die nicht-ökonomischen Kosten der Auswanderung kompensiert). Einen solchen Versuch machte Jończy (2000). Laut seiner Analyse würden die „Doppelpächler“ aus Schlesien einen 2.24-mal niedrigeren Lohn in Polen akzeptieren als in Deutschland. Das bedeutet, dass die Migrationskosten relativ hoch sind, sogar für die Personen, die der Kultur des Aufnahmelandes sehr nah sind.

zwischen dem Herkunfts- und Zielland bereits verringert hat. Die Existenz der Netzwerke stellt also die ökonomischen Argumente in Frage.

Die Struktur und das Volumen der Migration aus Polen nach Mai 2004 – was uns die Statistik nicht sagen kann

Angesichts der oben vorgestellten Prognosen und Argumente ist es hoch interessant, die Trends in der gegenwärtigen Migration aus Polen vor und nach der Erweiterung der EU zu analysieren. Allerdings ist es kaum möglich. Im Gegensatz zur Situation in den 1980ern gibt es keine eindeutigen und vollständigen Daten über die Migration aus Polen in den 1990ern und frühen 2000ern.¹¹ Wenige existierende Datenquellen erfassen nur einen Teil des Phänomens und müssen mit Vorbehalt interpretiert werden. Die Vorstellung der heutigen Trends in der Migration aus Polen werde ich auf die folgenden Quellen basieren: 1) Daten des Zentralen Amtes für Statistik, erfasst im Zentralen Populationsregister sowie Daten aus dem nationalen Zensus 2002, 2) Erwerbstätigkeitserhebung und die Daten des polnischen Arbeitsministeriums zur Saisonmigration nach Deutschland, und 3) Daten der im Arbeiterregistrierungsprogramm in Großbritannien (Workers Registration Scheme – WRS) registrierten polnischen Bürger.

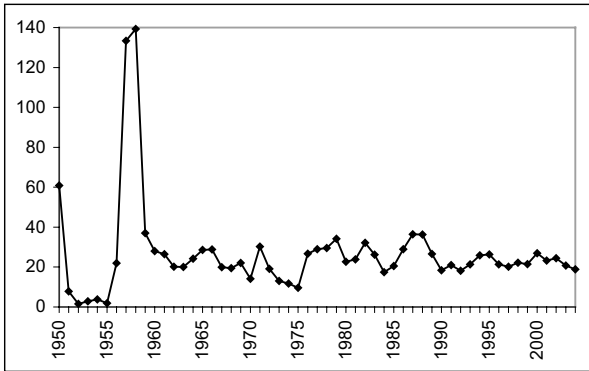
Migrationsstatistik im Zentralen Populationsregister

Die Daten des Zentralen Amtes für Statistik stammen aus dem Zentralen Populationsregister (dem so genannten PESEL), das die dauernden Aufenthalte in Polen aufnimmt. Der angenommenen Definition nach besteht die Population der Auswanderer aus dauerhaften Bewohnern Polens, die das Land verlassen haben, um im Ausland zu leben oder zu arbeiten und die ihre Abreise mit dem zuständigen Amt registrierten. Aus diesem Grund erfasst die offizielle Statistik nur einen Bruchteil des Phänomens, d.h. den permanenten Wechsel des Aufenthaltsorts. Diese Daten zeigen eine Stabilisierung der Zahl der deklarierten Aufenthaltsortswchsel auf dem Niveau von ca. 20.000-25.000 Personen jährlich (Abb. 1). Zwischen 1990 und 1999 haben insgesamt über 216.000 Menschen Polen mit dem Ziel, sich im Ausland anzusiedeln, verlassen. Die neusten Daten für das Jahr 2004 zeigen, dass 18.877 Personen aus Polen emigrierten, wobei gleichzeitig fast 9.500 nach Polen eingewandert sind. Die Emigration aus Polen erreichte den niedrigsten Stand seit Mitte der

11 Eine gute Quelle für Informationen über die polnische internationale Mobilität war in den vorherigen Dekaden ein Polizeiregister über die grenzüberschreitende Bewegung. Dieses Register wurde jedoch in den späten 1980ern abgeschafft.

1980er, obwohl das Volumen der Migration in der ersten Hälfte 2005 um 20% gewachsen ist (im Vergleich zum vorherigen Jahr).¹²

Abbildung 1: Internationale Migration aus Polen, 1950-2004 (offizielle Daten, in Tausend)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Zentralen Amtes für Statistik

Die drei traditionell wichtigsten Zielländer der Emigration (Deutschland, die USA und Kanada) verlieren seit 2004 kontinuierlich an Bedeutung (16% für Deutschland im Jahre 2004), während die höchste positive Dynamik Großbritannien (93%), Spanien (45%) und Schweden (49%) notierten. Die Daten aus dem Zentralen Populationsregister zeigen, dass die Migranten nach wie vor aus wenigen Regionen Polens stammen. 2004 stammen über 60% aller permanenten Migranten aus drei von 16 Woiwodschaften, nämlich Schlesien (33%), Oppeln (20%) und Niederschlesien (8%) (Kepińska 2006). Alle diese Woiwodschaften haben bedeutsame Verbindungen zu Deutschland, darunter auch eine lange Migrationstradition und dichte Migrationnetzwerke.

Verlässliche Daten zu den polnischen Staatsbürgern, die sich in den 1990ern und frühen 2000ern im Ausland aufhielten, bieten die Befragungen des Zentralen Amtes für Statistik. Der Mikrozensus von 1995 zeigte, dass sich zum Zeitpunkt der Befragung circa 900.000 Polen temporär, d.h. über zwei Monate lang, im Ausland aufhielten (ca. 2% der Population Polens). Der Na-

12 Die noch inoffiziellen Daten zeigen, dass 2006 die registrierte Migration dramatisch gestiegen ist. Die Forscher behaupten jedoch, dass das ein typisches, statistisches Artefakt ist, ein Ergebnis einer unklaren Stellung der Regierung bezüglich der doppelten Besteuerung. In der Folge haben sich viele Arbeitsmigranten entschieden, ihren Aufenthalt in Polen offiziell abzumelden, um die doppelte Besteuerung zu vermeiden. Die neuesten Abkommen diesbezüglich zwischen Polen und Großbritannien werden höchstwahrscheinlich diese Situation wieder ändern.

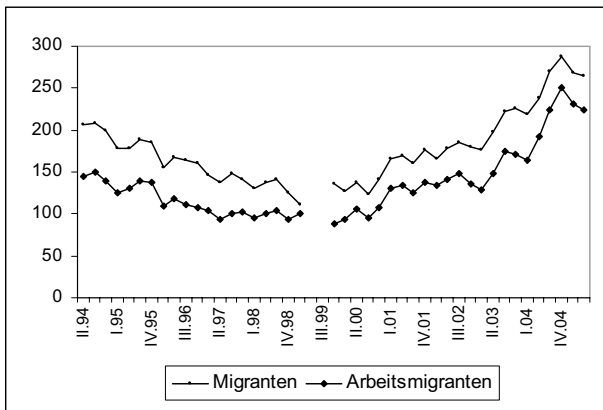
tionale Zensus von 2002 erfasste 786.100 polnische Bürger (die Mitglieder der befragten Haushalte), die sich über zwei Monate lang im Ausland aufhielten (1.8% der Population Polens). Aus den Fragen und Antworten zum Jahr der Abreise kann man ableiten, dass die Zahl der Personen, die 1989-1990 ins Ausland zogen, circa 50.000 im Jahr betrug. In den nachfolgenden Jahren (1993-1996) ist die Zahl der Migranten auf 20.000-25.000 gesunken, um ab 1997 wieder zu steigen. Die gleichen Daten zeigen, dass die jährliche Migration 61.000 Personen im Jahr 2000 und 80.000 im Jahr 2001 erreichte (Ke- pińska 2006).

Migrationstatistik in der Erwerbstätigkeitserhebung

Die zeitlichen Veränderungen der polnischen Mobilität kann man auf Basis der Erwerbstätigkeitserhebung (LFS) beobachten, die seit 1994 auch die polnischen Bürger, die sich im Ausland aufhalten, registriert. Diese Daten erfassen nur erwachsene Personen, die sich zum Zeitpunkt der Erhebung länger als 2 Monate im Ausland aufhielten und in deren Haushalt in Polen zumindest ein Mitglied lebt.¹³ Die LFS zeigt, dass sich im Zeitraum 1994-2005 (2. Quartal) 130.000-290.000 Menschen im Ausland aufhielten (Abb. 2). Diesen Daten nach ist die Zahl der polnischen Migranten seit 1998 ständig gewachsen. Dieser Trend setzte sich nach dem EU-Beitritt Polens fort: im Jahr 2004 hielten sich 250.000 Polen über zwei Monate im Ausland auf. Das entspricht einem Zuwachs von 20% im Vergleich zu 2003. Ferner ist die Zahl der Migranten in den ersten zwei Quartalen 2005 höher gewesen als im entsprechenden Zeitraum 2004.

13 Es ist notwendig hier zu bemerken, dass die Erwerbstätigkeitserhebung erhebliche Einschränkungen für die Analyse der Migration mit sich bringt. Zuerst dient die Erhebung der Analyse des Arbeitsmarkts. Folglich ist die Probe für die Bedürfnisse der Migrationsforschung nicht gut geeignet. Das Zentrale Amt für Statistik kann die Repräsentativität der Daten nicht gewährleisten, weshalb diese Daten nicht als offizielle Statistik dargestellt werden. Ich habe mich trotzdem entschieden, diese Daten zu nutzen, weil sie einen der Datensätze darstellen, die die Dynamik der polnischen internationalen Migration zeigen, sowohl vor als auch nach der EU-Erweiterung (wobei eher als einen Trend als ein genaues Volumen).

Abbildung 2: Polnische Migranten, die sich über zwei Monate lang im Ausland aufhielten, 1994-2005 (in Tausend)

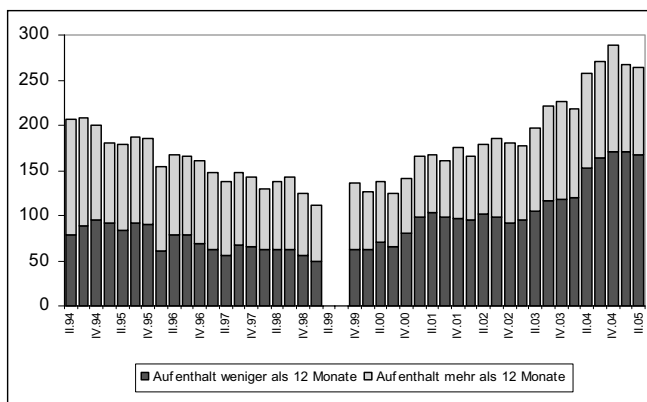


Quelle: Erwerbstätigkeitserhebung

Zwei wichtige Eigenschaften der heutigen Migration aus Polen kommen bei der Analyse der LFS-Daten zum Vorschein. Die eine ist die Dominanz der Arbeitsmigration. Die LFS zeigt, dass während des Aufenthalts im Ausland 70-80% der Migranten eine Beschäftigung annimmt und dass der Anteil der Arbeitsmigranten in den 1990ern und 2000ern relativ stabil blieb (Abb. 3). Zweitens wird die Dominanz der kurzfristigen Migration deutlich. Der signifikante Teil aller Migranten (60-70%) blieb weniger als 12 Monate im Ausland (Abb. 4). Deren Zahl ist in den späten 1990ern und frühen 2000ern stark gewachsen. Die temporären Migranten bildeten 2004 60% aller Migranten. Im Vergleich waren es 2003 53% und 1995 48%.

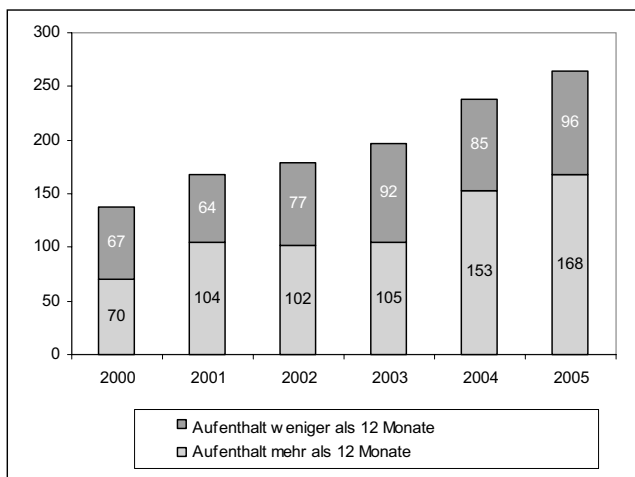
Aus Abbildung 4 wird deutlich, dass dieser Trend unabhängig von der saisonalen Fluktuation ist. Die dargestellten Daten zeigen, dass die zunehmende Migration in den frühen 2000ern fast ausschließlich auf die Zunahme der temporären Mobilität zurückzuführen ist. Gleichzeitig ist die Zahl der Personen, die länger als 12 Monate im Ausland bleiben, relativ stabil geworden. Wenn wir überlegen, dass die Erwerbstätigkeitserhebung keine Saisonarbeiter erfasst, die normalerweise weniger als 2 Monate im Ausland arbeiten, können wir festhalten, dass die temporäre Mobilität eine wichtige Eigenschaft der heutigen polnischen Migration geworden ist.

Abbildung 3: Polnische Migranten nach Länge des Auslandsaufenthalts, 1994-2005 (in Tausend)



Quelle: Erwerbstätigkeitserhebung

Abbildung 4: Polnische Migranten nach Länge des Auslandsaufenthalts, 2000-2005, 2. Quartal (in Tausend)

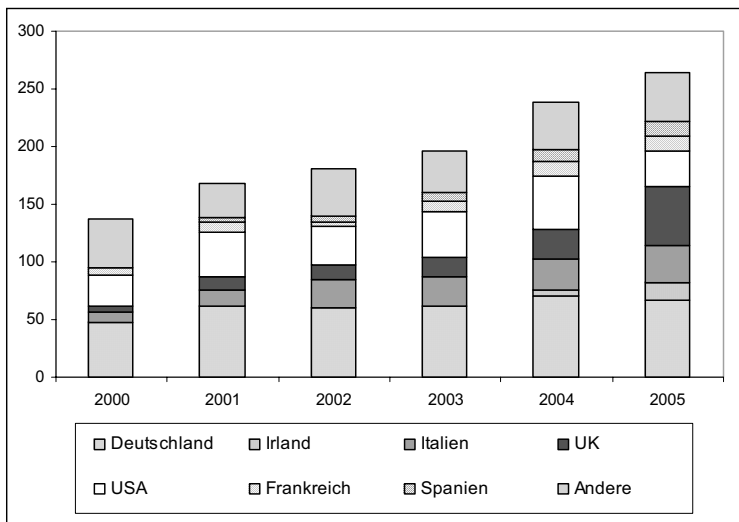


Quelle: Erwerbstätigkeitserhebung

Der Erwerbstätigkeitserhebung nach ist die Struktur der Zielländer nach der EU-Erweiterung relativ gleich geblieben (Abb. 5 und 6). Deutschland nimmt

nach wie vor die meisten polnischen Migranten auf.¹⁴ Obwohl in den Jahren 2000-2005 (jeweils im 2. Quartal) die Migranten nach Deutschland die größte Gruppe aller Migranten aus Polen waren, ist deren Anteil schrittweise zurückgegangen, von 35% im Jahr 2000 auf 25% im Jahr 2005 (sowohl aller Migranten als auch nur Arbeitsmigranten). Bemerkenswert ist der gleichzeitige hohe Anstieg der Zahl der Migranten nach Großbritannien und Irland, d.h. in die Länder, die ihre Arbeitsmärkte für Migranten aus den MOE-Ländern geöffnet haben. Im zweiten Quartal 2005 registrierten diese beiden Länder eine Zunahme der Migration aus Polen im Vergleich zum 2. Quartal 2004 um 221% bzw. 150%. Im zweiten Quartal 2005 betrug der Anteil der Migranten nach Großbritannien 20% aller temporären Migranten aus Polen (2000 waren es nur 4%) und nach Irland 6% (2000 waren es 0%). Abbildung 5 zeigt eindeutig, dass sich seit 2000 die Zielländer der polnischen Migration schrittweise diversifizierten und Länder wie Italien, Spanien oder Belgien an Bedeutung gewannen (neben Deutschland, Großbritannien und Irland).

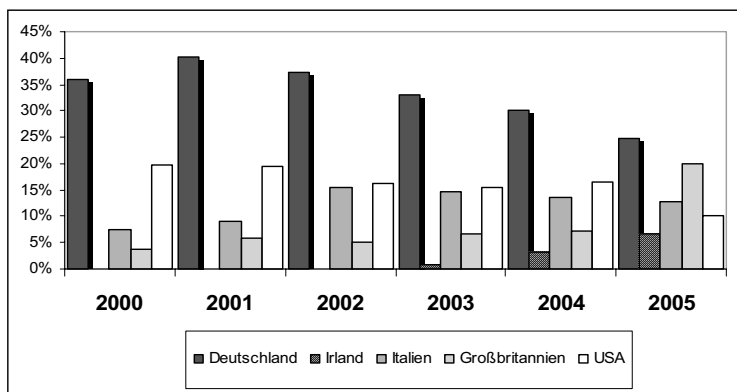
Abbildung 5: Polnische Migranten nach Aufnahmeland, 2000-2005, 2. Quartal (in Tausend)



Quelle: Erwerbstätigkeitserhebung

14 Auch wenn die Daten für die polnischen Saisonarbeiter nicht berücksichtigt wurden.

Abbildung 6: Wichtigste Zielländer der polnischen Migration, 2000-2005, 2. Quartal (% aller Arbeitsmigranten)

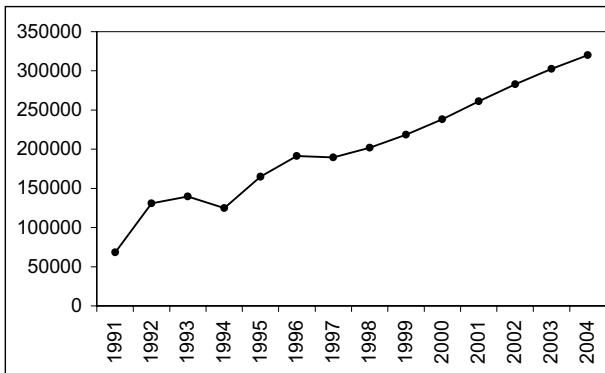


Quelle: Erwerbstätigkeitserhebung

Auf Grund dessen, dass die LFS-Daten nur die Migranten erfassen, die länger als 2 Monate im Ausland bleiben, ist es notwendig, zu diesen Zahlen noch circa 300.000-350.000 Polen zu addieren, die eine legale Beschäftigung im Ausland dank bilateraler Abkommen finden. Die meisten davon sind Saisonarbeiter, wobei die Hälfte von ihnen in Deutschland beschäftigt wird. Polnische Arbeiter können eine legale Beschäftigung in ausgewählten Sektoren¹⁵ der deutschen Wirtschaft auf Basis des Bilateralen Abkommens zwischen Polen und Deutschland von 1990 übernehmen. Gleich nachdem das Abkommen in Kraft getreten ist, hat sich die Saisonarbeitsmigration aus Polen dynamisch entwickelt. Bereits 1991 haben 78.600 Saisonarbeiter in Deutschland eine Beschäftigung aufgenommen, während es 1992 bereits 137.000 waren. Seit 1994 beobachten wir ein stabiles Wachstum der saisonalen Beschäftigung: 2002 betrug die Zahl 300.000 und 2005 über 320.000 (Abb. 7). Heute konstituieren die polnischen Saisonarbeiter in Deutschland wahrscheinlich den wichtigsten Strom der Migranten aus Polen überhaupt.

15 Polnische Arbeiter dürfen in der Landwirtschaft, der Bau- und Ausstellungsbranche eine Beschäftigung übernehmen. 1993 wurde die Baubranche wegen der Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt aus der Liste gestrichen.

Abbildung 7: Polnische Saisonarbeiter in Deutschland, 1991-2004



Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten des polnischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Migrationstatistik in dem Arbeiterregistrierungsprogramm

Seit Mai 2004 können die oben dargestellten Zahlen mit den Daten zur Migration aus den Ländern, die ihre Arbeitsmärkte für polnische Arbeiter öffneten, ergänzt werden. In Großbritannien sind die Bürger der A8-Länder (MOE-Länder), darunter auch Polens, verpflichtet, ihre erwerbstätige Arbeit bei den Behörden zu melden. Das Arbeiter-Registrierungsprogramm (WRS) wurde geschaffen, um grundlegende Informationen über die Migrationströme nach Großbritannien nach der EU-Erweiterung zu liefern.¹⁶ Zwar sind die Daten nicht perfekt, sie geben uns aber ein Bild der heutigen Migration aus MOE, zumindest wenn wir annehmen, dass Zahl und Struktur der Anträge der realen Migration entspricht. Zu den Mankos des Registers gehört z.B., dass das WRS die Anträge (Stellen) und nicht Personen (Migranten) registriert. Ferner

16 Ähnliche Programme existieren auch in Irland. Die Verpflichtung zur Meldung betrifft dort die Persönliche Nummer für Öffentliche Dienste (Personal Public Service Number – PPS), die für die legale Beschäftigung notwendig ist. Die Daten des Irischen Ministeriums für Soziale Angelegenheiten und Familie für den Zeitraum vom 1. Mai 2004 bis Ende Februar 2005 zeigen, dass sich in diesem Programm über 30.000 polnische Staatsbürger registriert haben. Der Zuwachs war spektakulär – im Vergleich zu 2003 ist die Zahl der Anträge aus Polen um das 7-fache gewachsen. Ferner, wenn wir die Größe der irischen Bevölkerung betrachten, ist Irland zum Hauptzielland aller MOE-Bürger geworden. In Schweden – dem dritten Land, das seinen Arbeitsmarkt für Polen geöffnet hat – gibt es nur Daten für registrierte Immigranten. Diese Daten zeigen, dass der Zustrom der Migranten in absoluten und relativen Zahlen marginal ist (Kaczmarczyk/Okólski 2005a).

ist es aus dem WRS nicht möglich herauszufinden, ob sich ein Antragsteller nach der Anmeldung weiterhin in Großbritannien aufhält. Die Anmeldung kostet 50 Pfund, weshalb viele Personen sich vermutlich nicht registrieren. Trotzdem erlaubt das WRS die Migrationstrends zu beobachten und das Volumen der Migration aus Polen und anderen MOEL einzuschätzen. Die Daten, die vom Innenministerium (Home Office) regelmäßig veröffentlicht werden, zeigen, dass sich 345.000 Arbeiter aus den A8-Ländern zwischen Mai 2004 und Dezember 2005 in Großbritannien registriert haben (427.000 Anträge, darunter 61.000 wiederholte Anträge von Personen, die ihren Arbeitgeber gewechselt haben).¹⁷ Die Polen konstituieren über 60% aller Migranten – zum 31. Dezember 2005 gab es 204.895 Anmeldungen von polnischen Staatsbürgern (Abb. 8).

Die Daten zeigen, dass überwiegend junge Personen nach Großbritannien migrieren, davon 80% im Alter von 18 bis 34 Jahre. Nur 5% aller registrierten Arbeiter reisen mit Familienangehörigen an, was eine temporäre Form der Migration suggeriert. Die Migranten aus den „neuen“ Mitgliedsstaaten konzentrieren sich in wenigen Sektoren, nämlich in Administration, Business und Management (32%), Bewirtung und Hotelgewerbe (22%), Landwirtschaft (12%), Produktion (8%) und Landwirtschaft bezogene Branchen (5%).¹⁸ Vor allem in Administration, Business und Management registrierte man eine Steigerung des Anteils der Beschäftigten von 17% (4. Quartal 2004) auf 44% (4. Quartal 2005).

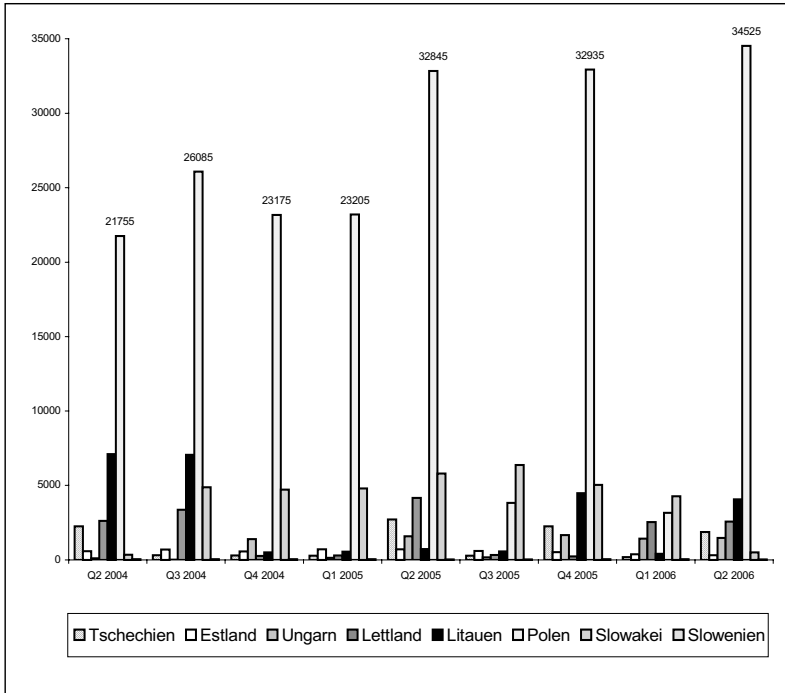
Jedoch können die dargestellten Daten auch irreführen. Analysiert man genauer die Informationen über die von den Antragstellern aus MOE tatsächlich besetzten Stellen, so sieht man, dass die meisten eher einfache und unqualifizierte Tätigkeiten ausüben. Einige der Stellen, die durch Migranten besetzt werden, sind z.B. „Arbeiter in der Produktion“ (70.000 Antragsteller bis Dezember 2005 – 36%), „Verpacker“ (19.000 – 10%), „Angestellter für Küche und Bewirtung“ (18.000 – 9%), „Lagerarbeiter“ (17.000), „Reinigungskraft im

17 Das Deutsche Institut für Wirtschaft (DIW) hat diese Daten interpretiert und kam zu der Überzeugung, dass de facto zwischen Mai 2004 und April 2005 nur 50.000 und nicht 175.000 Migranten registriert wurden. Dieser Unterschied errechnet sich daraus, dass das Programm die Stellen und nicht unbedingt die Migranten registriert und nach den Rechnungen des Home Office mehr als 40% aller registrierten Migranten, die sich vor der EU-Erweiterung in Großbritannien aufhielten, nach der Erweiterung ihren Aufenthalt und ihre Beschäftigung erst legalisiert haben (Traser 2005). Andererseits, basierend auf den Daten aus der Erwerbstätigkeiterhebung, zeigten Portes und French (2005), dass das WRS die Migrationphänomene ziemlich genau reflektiert, obwohl auch sie suggerieren, dass viele der Neuankömmlinge das Land nach ein paar Monaten wieder verlassen.

18 Wegen der Natur der landwirtschaftlichen Arbeit ist die Beschäftigung in der Landwirtschaft saisonal – in den Sommermonaten beträgt der Anteil der dort Beschäftigten über 20%.

Haushalt“ (14.000), „Landarbeiter“ (13.000), „Kellner“ (13.000). In allen diesen Bereichen dominieren die Arbeiter aus Polen, obwohl deren Anteil bei der Bewirtung überdurchschnittlich groß ist (61%).

Abbildung 8: Antragssteller nach Nationalitäten, WRS, 2004-2006, Quartalszahlen



Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten aus dem WRS

Auf Grund aller zur Verfügung stehenden Daten ist es kaum möglich, ein vollständiges und verlässliches Bild der heutigen Migration aus Polen zu zeichnen, vor allem wenn man bedenkt, dass die Unregelmäßigkeit eine der wichtigsten Eigenschaften polnischer Migration in den 1990ern war. Fast alle dargestellten Datenquellen weisen verschiedene Mängel auf. Es gibt z.B. keine verlässlichen Daten zur illegalen Migration nach Deutschland, Großbritannien oder Irland.¹⁹ Vergleicht man aber diese Daten mit Prognosen, so sieht man, wie kompliziert es ist, Migration vorherzusagen. Deutlich wird es vor

19 In den 1990er schätzten verschiedenen Studien das Volumen der irregulären Beschäftigung von polnischen Migranten in Westeuropa auf zumindest 150.000 – 200.000 Personen jährlich.

allem, wenn man sich Großbritannien ansieht. Vor der Entscheidung über die Öffnung des Arbeitsmarkts versuchte die britische Regierung, das Volumen der Arbeitskraftwanderung nach der EU-Erweiterung einzuschätzen. Das Ergebnis war eher niedrig – der jährliche Zustrom aus allen Beitrittsländern wurde auf 5.000-13.000 jährlich geschätzt. Das ist weniger als 10% der bis Ende 2005 im WRS registrierten Arbeiter. Dieser Unterschied resultiert (neben den bereits besprochenen Problemen bei den ökonomischen Modellen) teilweise aus den methodologischen Mängeln des WRS – wir wissen nicht, wie viele Antragsteller sich bereits vor der Erweiterung in Großbritannien aufhielten, wie viele von ihnen sich entschieden haben, ihre Arbeit danach nicht zu registrieren und wie viele das Land nach der Anmeldung verlassen haben. Trotzdem wird in der Öffentlichkeit vor allem darauf hingewiesen, dass sich nur drei Länder entschieden haben, ihre Arbeitsmärkte für die Bürger der neuen Mitgliedsländer zu öffnen. Hätten andere Länder das gleiche getan, wäre möglicherweise die Migration nach Großbritannien geringer.

Die Eigenschaften der polnischen Migration nach der Osterweiterung – Kontinuität und Wandel

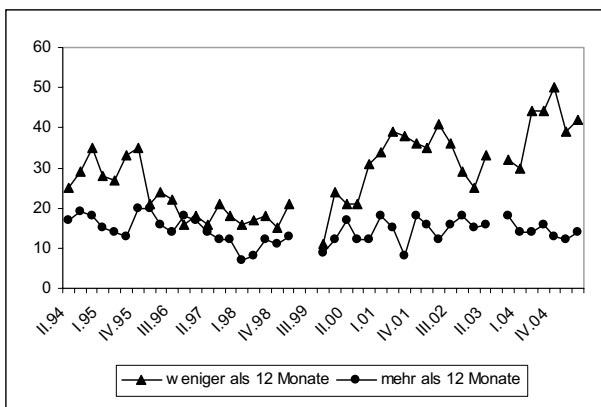
Laut Kępińska (2006) ist die Migration aus Polen nach der EU-Erweiterung von Kontinuität und Wandel gekennzeichnet. In diesem Abschnitt werde ich die zwei wichtigsten Migrationsströme aus Polen – nach Deutschland und Großbritannien – im Vergleich zur vorherigen Mobilitätsstruktur interpretieren.

Die wichtigste Eigenschaft der Mobilität bleibt unverändert – ihre Temporalität. Wegen der Lohn- und Lebenskostenunterschiede zwischen dem Herkunfts- und Zielland ist es für die Migranten vorteilhaft, die Familien nur für kurze Zeit zu verlassen, Geld im Ausland zu verdienen und es zu Hause auszugeben. Das ist in Deutschland und Großbritannien der Fall. Abbildung 9 zeigt, dass sowohl die Migranten nach Deutschland wie auch in die anderen Länder für kurze Zeit wandern. In den letzten Jahren ist diese Form der Mobilität für den Zuwachs des Migrationsvolumens verantwortlich. Betrachtet man die 300.000 Saisonarbeiter, deren Arbeitsverträge normalerweise weniger als 8 Wochen dauern und die in den hier diskutierten Daten nicht berücksichtigt werden, sind die kurzfristigen Aufenthalte im Ausland die wichtigste Form der polnischen Mobilität.

Der Wechsel von permanenter zur temporären Migration kann in Bezug auf die politisch-rechtliche und ökonomisch/soziale Situation interpretiert werden. Die erste Gruppe von Faktoren bezieht sich auf die Veränderungen in der Migrationspolitik in den Herkunfts- und Zielländern. Im Zeitraum vor der Wende (1950-1988) haben viele westliche Länder gelegentlich eine „Hinter-

tür“ für die Immigration aus MOE geöffnet, obwohl sie das nur für eine klar definierte, relativ kleine Gruppe von Migranten getan haben. Seit 1989 hat Westeuropa Vorkehrungen getroffen, um diese Türen für Osteuropäer zu schließen. Diese Veränderungen hatten zuerst einen geringen Einfluss auf die Mobilität der polnischen Bevölkerung (Abb. 2). Gleichzeitig, dank der neu eingeführten liberalen Regelung, erhielten die Migranten die Möglichkeit, jederzeit nach Polen zurückzukehren. Das hat zum ersten Mal in der Geschichte die Möglichkeit zur temporären Migration gegeben.

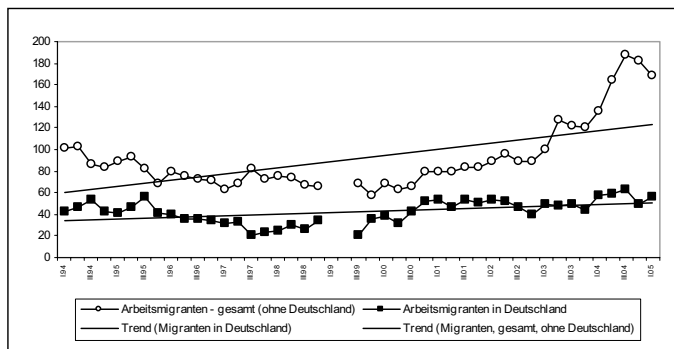
Abbildung 9: Polnische Arbeitsmigration nach Deutschland, 1994-2005 (in Tausend)



Quelle: Erwerbstätigkeitserhebung

Dieser Trend hat sich in den 1990ern und frühen 2000ern verfestigt. Der wichtigste Strom aus Polen besteht aus Saisonarbeitern in Deutschland. Diesen Trend hat die EU-Osterweiterung nicht verändert, trotz der Öffnung anderer europäischer Arbeitsmärkte für polnische Staatsbürger. Neu ist jedoch, dass Deutschland als Zielland der Migration aus Polen an Bedeutung verliert. Abbildung 10 zeigt, dass, während die Zahl der Migranten nach Deutschland relativ stabil bleibt, seit 2000 (und vor allem seit 2004) die Zahl der Menschen dramatisch wächst, die in die anderen Länder migrieren. Das ist insbesondere für Großbritannien, Irland, Spanien und Italien der Fall, wie die Abbildungen 5 und 6 zeigen.

Abbildung 10: Arbeitsmigranten und Arbeitsmigranten in Deutschland, 1994-2005 (in Tausend)



Quelle: Erwerbstätigkeitserhebung

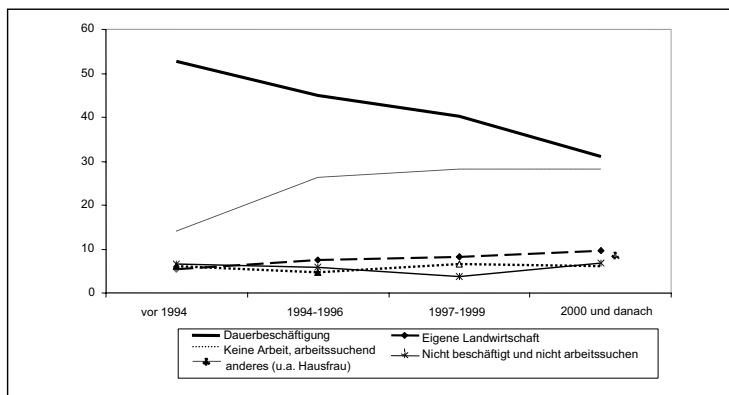
Seit den 1990ern gibt es keinen politischen Grund mehr, aus Polen auszuwandern. Dafür aber mehrere ökonomische. Den polnischen Arbeitsmarkt kennzeichnet das erhebliche strukturelle Missverhältnis von angebotenen Qualifikationen und der geographischen Verteilung von offenen Stellen sowie Arbeitslosigkeit. Während der Transformation war die Situation in vielen Regionen sogar dramatisch. Während die durchschnittliche Arbeitslosenquote über 15% betrug, waren es in bestimmten Regionen 25 oder sogar 30%. Arbeitslosigkeit (oder das Risiko, arbeitslos zu werden) wird deswegen vereinfacht als der größte Push-Faktor der Migration bezeichnet. Das Problem der Arbeitslosigkeit war auch der wichtigste Grund für die Unterzeichnung des bilateralen Abkommens zwischen Polen und Deutschland 1990. Insbesondere ging es um die Idee des „Exports“ der Arbeitslosen, die temporäre Beschäftigung in Deutschland übernehmen könnten.

Überraschenderweise zeigten die Ergebnisse der Forschung des Zentrums für Migrationstudien (CMR), dass Arbeitslosigkeit nicht das Hauptmotiv der Saisonmigration war. Es gibt nur eine schwache Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit und saisonaler Migration auf der makro-regionalen Ebene²⁰ (Kaczmarczyk 2005b). Zu dem gleichen Ergebnis kommen die Analysen auf der Mikro-Ebene. Die in Abbildung 11 dargestellten Daten zeigen, dass in den frühen 1990ern das Ziel von saisonalen Arbeitsprogrammen – die Unterstützung der Arbeitslosen in Polen – nur nebensächlich war. Die Stellung der saisonalen Arbeiter auf dem Arbeitsmarkt in Polen war relativ gut. Über 50% der Personen, die in Deutschland eine saisonale Beschäftigung übernahmen, hatte eine permanente Beschäftigung oder waren selbständig. Circa 30% der

²⁰ Anteil der Saisonarbeiter an den Erwerbstätigen in einer Region.

Saisonarbeiter aus Polen in Deutschland („nur“ 30%) waren arbeitslos. Diese Situation hat sich jedoch im Laufe der 1990er geändert. Die Saisonarbeit im Ausland war zu einer Form des Entkommens aus der Arbeitslosigkeit geworden.²¹ Der Anteil der Arbeitslosen an allen Saisonarbeitern aus Polen ist seit der zweiten Hälfte der 1990er ständig gestiegen, so dass die Idee des „Exports der Arbeitslosigkeit“ langsam eine größere Rolle spielte. Möglicherweise kann das gleiche über die Migration nach Großbritannien gesagt werden, wobei es sich hier um viele Personen handelt, die ihre Karrieren auf dem Arbeitsmarkt noch nicht angefangen haben.

Abbildung 11: Stellung der Migranten auf dem Arbeitsmarkt in Polen vor und nach der ersten saisonalen Migration (ausgewählte Länder, in %)



Quelle: Kaczmarczyk 2005a

21 Es ist bemerkenswert, dass die Analyse der Mobilität von Saisonarbeitern auf den polnischen Arbeitsmarkt zeigt, dass diese Strategie nicht so effektiv ist, wie erwartet (Fihel 2005). Die Saisonarbeiter ändern zwischen den Reisen ins Ausland selten ihre Stellung auf dem polnischen Arbeitsmarkt. 76.4% der Migranten, die vor der Migration nach Deutschland arbeitslos waren, konnten (oder wollten) nach ihrer Rückkehr keinen Job finden. Nur 16.7% der Arbeitslosen haben in Polen einen Job gefunden. Diese Situation ist typisch für den ganzen Arbeitsmarkt, obwohl der Vergleich zwischen den Saisonarbeitern und dem Rest der Arbeitskräfte suggeriert, dass es negative Effekte der saisonalen Arbeit für die Stellung auf dem Arbeitsmarkt in Polen gibt. Polnische Saisonarbeiter in Deutschland bleiben oft länger ohne Beschäftigung, haben Probleme, nach der Arbeitslosigkeit einen Job zu finden und sind relativ selten in der Lage, wieder den Zugang auf den Arbeitsmarkt zu finden. Laut Fihel (2005) hat die saisonale Migration langfristig negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten in Polen.

Das Volumen und die Formen der Migration aus Polen werden von der Situation auf den Arbeitsmärkten der Aufnahmeländer beeinflusst. Einer der wichtigsten Gründe, warum Deutschland die bilateralen Abkommen mit ausgewählten MOEL, darunter auch Polen, unterschrieben hat, war die Hoffnung auf die Beseitigung der Engpässe bei der Nachfrage nach saisonalen Arbeitskräften und bestimmten Berufsgruppen in Deutschland. Die Öffnung des Arbeitsmarkts wurde allerdings sehr restriktiv und präzise reguliert – viele dieser Regelungen erinnern an das Gastarbeiter-System aus den 1950ern und 1960ern.

Die in der national-repräsentativen Befragung von polnischen Saisonarbeitern gesammelten Daten und die qualitative Untersuchung in der Gruppe der deutschen Arbeitgeber zeigen die besondere Stellung dieser Gruppe auf dem deutschen Arbeitsmarkt (Dietz 2005a; Kaczmarczyk/Lukowski 2005). Obwohl die Saisonarbeiter aus Polen nur ca. 2.5% der gesamten Arbeitskraft in Deutschland konstituieren, ist ihr Anteil in der saisonalen Arbeitskraft bedeutsam – fast 90% – und laut der deutschen Analysen sind sie ein Kernfaktor für das Funktionieren der Landwirtschaft in bestimmten deutschen Regionen – Bayern (über 20%), Nordrhein-Westfalen (17.5%) und Baden-Württemberg (16%) (Dietz/Kaczmarczyk 2006).

Die Daten der Befragung bestätigen, dass durch die Einstellung von polnischen Saisonarbeitern 70% des Arbeitskraftbedarfs gedeckt wird. In den untersuchten Firmen beträgt der Ausländeranteil 80%. Als ursprünglichen Grund für die Beschäftigung von ausländischen Saisonarbeitern in der Landwirtschaft haben die interviewten Arbeitgeber den Mangel an einheimischer Arbeitskraft angegeben, ein Problem, das seit Ende 1970er langsam sichtbar wird. Alle von Dietz (2005) interviewten Arbeitgeber betonten ohne Ausnahme, dass wegen der spezifischen Bedingungen in der Landwirtschaft die arbeitsparenden Technologien keine Alternative zur Saisonbeschäftigung wären. Als die Beschäftigung von Saisonarbeitern aus Polen offiziell 1990 erlaubt wurde, haben die deutschen Landwirte gleich die Chance genutzt, den eigenen Bedarf für niedrig qualifizierte Saisonarbeiter zu befriedigen.

Das bilaterale Abkommen zwischen der polnischen und deutschen Regierung hat eine Möglichkeit für die Entstehung einer neuen Gruppe von Migranten geschaffen. Der Schlüsselfaktor war jedoch die erhebliche Nachfrage nach saisonaler (kurzfristiger) niedrig qualifizierter Arbeit in Deutschland, die durch die deutsche Arbeitskraft nicht befriedigt werden konnte. Das hatte eine direkte Auswirkung auf die Perspektiven der saisonalen Migration und ihrer Popularität bei den deutschen Arbeitgebern. Aus der Sicht der interviewten Arbeitgeber weist der Arbeitsmarkt für saisonale landwirtschaftliche Beschäftigung typische Eigenschaften des sekundären Arbeitsmarktsegments auf: die Arbeit ist schwer, oft schmutzig, von den Arbeitern werden keine besonderen Fähigkeiten verlangt, die Löhne sind niedrig und die saisonale Beschäftigung

wird selten in eine langfristige Beschäftigung übergehen. Die Untersuchungen in anderen Migrantengruppen zeigten aber, dass die Beschäftigung im sekundären Sektor für die heutige Migration aus MOE, darunter auch aus Polen, typisch ist (Seifert 1996; Cyrus 1998b).

Die bereits dargestellten Daten aus Großbritannien suggerieren zuerst, dass dort die Stellung der polnischen Migranten auf dem Arbeitsmarkt ganz unterschiedlich ist. Laut dem WRS werden die meisten Migranten aus Polen im Sektor Administration, Business und Management (über 30% aller Anträge) beschäftigt. Ich könnte allerdings auch zeigen, dass die meisten Migranten einfache, niedrig qualifizierte Tätigkeiten in diesem Sektor ausüben. Meine Schlussfolgerung ist deswegen, dass diese beiden Migrationsströme sich ähnlicher sind, als man vermuten könnte. Trotzdem weist die Struktur der heutigen Migration aus Polen nach Deutschland und Großbritannien wichtige Unterschiede auf. Diese möchte ich in Hinblick auf die oft gestellte Fragen besprechen, ob es zu einer Migrationswelle nach Deutschland gekommen wäre, wenn Großbritannien seinen Arbeitsmarkt nicht geöffnet hätte und ob Deutschland durch die Einführung von Übergangsfristen den Wettbewerb um die „besten“ Migranten verliert.

Wettbewerb um die Migranten? – Erste Ergebnisse der Analyse der Struktur der Migration aus Polen nach der Osterweiterung

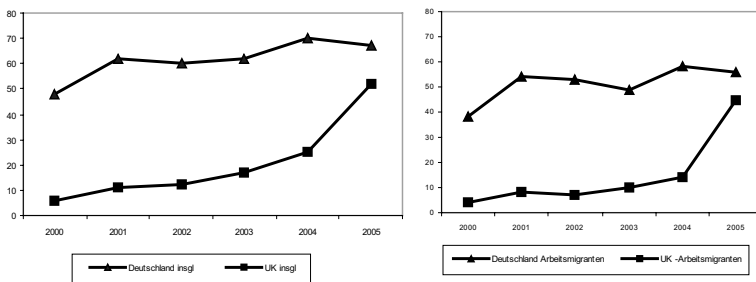
Das Volumen der Migration nach Deutschland ist, wie bereits gesagt, sowohl bereits vor der EU-Erweiterung als nach dem Beitritt Polens in die EU langsam gewachsen. Im Gegensatz dazu boomt die Mobilität Richtung Großbritannien erst seit der Osterweiterung. Diese Beobachtung weist darauf hin, dass unterschiedliche Gruppen in diese Länder wandern. Das bestätigt die Forschung in Polen und anderen Ländern.

Die genauere Analyse der Struktur der Migration nach Deutschland ergibt, dass diese Migration ein relativ langer und gereifter Prozess ist. In Hinblick auf die Herkunft der Migranten dominieren die Regionen Niederschlesien (17% aller Migranten), Großpolen (11%), Kleinpolen und die ehemaligen Woiwodschaften Świętokrzyskie und Podkarpackie (Kaczmarczyk/Lukowski 2005). Diese Regionen haben eine starke historische Bindung zu Deutschland, was auf ethnische Migration verweist. Vor allem aus der Region Schlesien können wir eine massive Auswanderung der autochthonen Population beobachten, vor allem der Personen mit einer doppelten (polnischen und deutschen) Staatsbürgerschaft (Jończy 2003a, 2006, siehe auch sein Beitrag in diesem Band).

Obwohl die Saisonarbeitsmigration relativ neu ist, können wir sie ebenfalls als relativ reifen²² Prozess beschreiben. Beide Prozesse charakterisiert interne Dynamik, die suggeriert, dass wir eher deren Fortsetzung als die Entstehung neuer Muster erwarten können. Solche Faktoren wie das Bild von Deutschland als einem Land, das nicht unbedingt freundlich gegenüber Immigranten ist und der wachsende Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt in Polen können diese Tendenz verschärfen.

Spricht man über die Migration nach Großbritannien, ist es notwendig das Thema der Legalität zu betrachten. Im Allgemeinen ist die illegale Migration aus Polen (auch nach Deutschland) zurückgegangen. Diese Tendenz ist ein Ergebnis der Öffnung der Arbeitsmärkte. Zweitens nimmt die Rolle der Arbeitsagenturen und privaten Jobvermittler zu.

Abbildung 12: Polnische (Arbeits)Migranten in Deutschland und Großbritannien, 2000-2005 (in Tausend)



Quelle: Erwerbstätigkeitserhebung

Zusammen mit den polnischen Medien haben sie Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland weit verbreitet.²³ Dieser neue Zugang zu Informationen hat eine erhebliche Auswirkung auf die Struktur der Migration aus Polen. Der Zugang zu den Migrationsnetzwerken, so wichtig in den vorherigen Dekaden, ist nicht länger notwendig für die internationale Migration. Die Vermittlungsagenturen bieten Stellen in den Ländern, die traditionell

22 Das bedeutet, dass sich die Migrationsmuster und Strategien der Migranten (Verlass auf erprobte soziale Netzwerke) stabilisiert haben, weshalb sich die Struktur der Migration (ihre demographische Zusammensetzung, geographische Verteilung und Konzentration in bestimmten Wirtschaftssektoren des Aufnahmelandes sowie die regionale Verteilung im Herkunftsland) kaum ändern.

23 Vor der EU-Erweiterung haben die Medien die Situation auf dem britischen Arbeitsmarkt als ein El Dorado dargestellt. Es gab Gerüchte, dass über 5 Millionen Stelle für die Immigranten aus MOE warten.

keine Zielländer für die polnischen Migranten waren und wo die Migrationsnetzwerke relativ schwach sind.

Die Verbreitung von Jobvermittlern und die wachsende Zahl der Informationen im Internet und anderen Medien in Polen hängt nicht nur direkt mit der Möglichkeiten der legalen Beschäftigung nach der Öffnung des britischen Arbeitsmarkts zusammen, sondern auch mit dem Fakt, dass zunehmend junge und gut ausgebildete Personen eine Beschäftigung im Ausland suchen wollen. Neue Möglichkeiten, die durch den polnischen Beitritt in die EU geschaffen wurden, haben die Migrationsentscheidungen der potentiellen Migranten aus Polen stark beeinflusst, vor allem der Personen, für die in den vorherigen Jahren Migration keine ernsthafte Option war. Zum ersten Mal seit Dekaden besteht die Möglichkeit, einen Job entsprechend der eigenen Qualifikationen anzunehmen. Es ist möglich, obwohl wie die WRS-Daten zeigen, etwas limitiert, eine Beschäftigung im primären Arbeitsmarktsektor zu finden. Das hat wiederum einen Anreiz für hoch qualifizierte junge Personen, oft Studenten aus den Peripherien Polens, gegeben.²⁴ In Polen kommt es zu Fehlanpassungen im Fall von älteren niedrig qualifizierten Arbeitnehmern, aber auch in der Gruppe von jungen Absolventen der Universitäten und Hochschulen, die hohe Erwartungen, aber nur begrenzte Chance haben, eine stabile und erfüllende Beschäftigung zu finden.

Die Daten aus Großbritannien verursachten eine neue Welle der Diskussionen um die Auswirkungen der Migration aus MOE. Ein paar Monate nach der Osterweiterung wurde die Entscheidung der deutschen Regierung kritisiert, z.B. hat das DIW suggeriert, dass Deutschland eine bedeutsame Zahl von gut ausgebildeten jungen Migranten („besseren Migranten“) an Großbritannien und Irland verloren hat. Nachdem Portes und French (2005) für Großbritannien ausgerechnet haben, dass die registrierte Zuwanderung kein ökonomisches oder soziales Problem darstellt und nachdem die britische Regierung die Vorteile der Zuwanderung beleuchtet hat, vermehrten sich in Deutschland die Stimmen, dass die Übergangsfristen eine Fehlentscheidung waren. Dieser Standpunkt ist jedoch umstritten. Einerseits zeigen die WRS-Daten, dass die Immigration viel höher ist, als vorher erwartet.²⁵ Trotzdem konstituiert die relativ hohe Zahl der Immigranten weniger als 0.5% der ge-

24 Andererseits kann der wachsende Anteil der Personen mit Hochschulbildung unter den Migranten damit erklärt werden, dass die heutige polnische Gesellschaft im Allgemeinen besser ausgebildet wird. In Polen gibt es 1.8 Millionen Studenten. Die Daten des Zentralen Amtes für Statistik zeigen, dass die Einschreibungsquote (Zahl aller Studierenden in der Population) in der Gruppe der 19-24 jährigen 46.4% im Jahr 2003 betrug. Das bedeutet, dass Polen das Niveau der hoch entwickelten Länder erreicht hat.

25 2003 wurde die Zahl der MOE-Migranten in Großbritannien auf 145.000 geschätzt (2,5% aller Immigranten und 0.25% aller Bewohner Großbritannien im erwerbsfähigen Alter) (Portes/ French 2005).

samten Arbeitskraft. Zweitens konnte man gerade dank der ausländischen Arbeitskraft Stellen in solchen Sektoren der Wirtschaft besetzen, für die nur eine begrenzte Zahl einheimischer Arbeitskräfte vorhanden ist. Ferner richteten sich die Migranten nicht nur auf London aus, sondern auch auf andere Regionen wie Anglia und die Midlands, wo Probleme mit dem Mangel an Arbeitskraft viel deutlicher sind. Laut dem Accession Monitoring Report (2006: 3) „accession workers are continuing to go where the work is, helping to fill the gaps in our labour market, particularly in administration, business and management, hospitality and catering, agriculture, manufacturing and food, fish and meat processing“. Demzufolge erlaubte die Arbeitsmigration aus MOE, das Gefälle auf den regionalen Arbeitsmärkten zu schließen. Der Netto-Gewinn der Präsenz der Arbeiter aus MOE wurde auf 500 Millionen Pfund im ersten Jahr nach der EU-Erweiterung geschätzt (Traser 2005). Polnische MigrantInnen trugen die Hälfte zu diesem Gewinn bei.

Andererseits ist es nicht ganz sicher, ob die deutsche Wirtschaft eher hoch qualifizierte oder die niedrig qualifizierte ausländische Arbeiterkraft bedarf. Die Entwicklung der saisonalen Migration zeigt, dass bestimmte Sektoren der deutschen Wirtschaft einen starken strukturellen Bedarf an niedrig qualifizierten Arbeitern aufweisen, die für die polnische Migration nach Deutschland typisch sind. Ferner zeigte die Analyse von Bauer und Zimmermann (1999), dass die deutsche Wirtschaft von der Zuwanderung von niedrig Qualifizierten mehr als von der Zuwanderung von hoch Qualifizierten profitieren könnte.

Wichtiger ist vielleicht aber, dass vermutlich die Migranten, die nach Großbritannien oder Irland gegangen sind, sich nie für die Migration nach Deutschland entschieden hätten. Wie die dargestellten Daten zeigen, hat die Öffnung der neuen Arbeitsmärkte eine neue Gruppe von Migranten aus Polen geschaffen. Diese Gruppe besteht überwiegend aus jungen, dynamischen, gut ausgebildeten Menschen, die in den vorherigen Jahren Migration nicht in Betracht gezogen haben. Die Daten demonstrieren daher, dass die Mechanismen der Migration nach Deutschland und nach Großbritannien und Irland zwei unterschiedliche Migrationsstrategien konstituieren.

Wir haben allerdings Grund zu vermuten, dass die Migration aus Polen nach Großbritannien sich in Zukunft stabilisiert. Zieht man eine Parallele zu der saisonalen Migration nach Deutschland, sieht man gewisse Ähnlichkeiten. Beide sind relativ einmalige Migrationsstrategien, die ihren Ursprung in der Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen haben. Beide resultieren auch aus der Abneigung der polnischen Bürger gegenüber illegaler Beschäftigung. Auf Grund der rigorosen deutschen Politik ist die Möglichkeit der saisonalen Beschäftigung eine der wenigen, die den polnischen Bürgern ohne Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis bleibt, um in Deutschland legal arbeiten zu können. Eine legale saisonale Beschäftigung ist offen für die niedrig qualifizierten Arbeiter ohne Ausbildung, die kein Risiko eingehen wollen. Diese

Option wird deshalb oft von Personen ohne vorherige Migrationserfahrung gern genutzt (80% der interviewten Personen), die kein Interesse an einer illegalen Beschäftigung im Ausland haben (nur 6% der interviewten Personen würden gern in Deutschland eine andere, auch illegale Beschäftigung suchen).