

# Elmar Hönekopp

## POLEN AUF DEM DEUTSCHEN ARBEITSMARKT: CHANCEN FÜR FACHKRÄFTE, RISIKEN FÜR NIEDRIGQUALIFIZIERTE

### 1. FÜNF JAHRE NACH DER EU-ERWEITERUNG: EINE VERÄNDERTE WELT

1.1 Fragestellungen: 2004 – 2009 – 2011 – Europäische Wirtschaft und Arbeitsmärkte in veränderten Rahmenbedingungen

Am 1. Mai 2004 ist Polen zusammen mit anderen sieben mittel- und osteuropäischen Ländern<sup>1</sup> (und den zwei südeuropäischen Ländern Zypern und Malta) Mitglied der Europäischen Union geworden. Die NML-8 wurden zwar politisch Vollmitglieder der EU, aber nicht ökonomisch. Von den vier ökonomischen Grundfreiheiten galt ab dem EU-Beitritt für die neuen Mitgliedsländer nur die völlige Freiheit von Güterhandel und Kapitalverkehr; die Arbeitskräftefreizügigkeit und teilweise der Dienstleistungshandel waren und sind für eine Übergangsperiode beschränkt. Dies ist allerdings nur noch in Deutschland und Österreich der Fall.

Seit dem Beitritt sind mehr als fünf Jahre vergangen. Während Deutschland bis vor der Erweiterung das wichtigste Beschäftigungsland vor allem für Arbeitskräfte aus Polen war, hat sich dies teilweise aufgrund der unterschiedlichen Anwendung der Übergangsregelungen verändert. Was ist hier geschehen? Inwieweit ist Deutschland heute attraktiv für Arbeitskräfte aus Polen? Welche anderen Wege und Richtungen wurden eingeschlagen?

2009 ist das Jahr mit dem deutlichsten Rückgang des Wirtschaftsgeschehens in den meisten europäischen Ländern seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Rezession, die endgültig Mitte 2008 begann und sich in einer für viele unerwarteten Intensität verschärfte, hat heftige Spuren nicht nur bei der negativen Wirtschaftsentwicklung, sondern vor allem auch auf den Arbeitsmärkten hinterlassen. Wie hat sich dies auf die Beschäftigung von Arbeitskräften aus Polen und den übrigen NML in Deutschland und den anderen EU-15-Ländern ausgewirkt?

Ab 1.5.2011 werden für die NML-8 die Arbeitskräftefreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit auch in Deutschland und Österreich vollständig hergestellt sein. Welche Arbeitsmarktsituation dürfte dann gegeben sein, in Deutschland, in den übrigen EU-15-Ländern, aber auch in den NML-8? Wie könnte sich das auf die Mobilität der Arbeitskräfte in der EU-25 (für Bulgarien und Rumänien gilt dann die Übergangsfrist noch einige Jahre) auswirken? Welche kurzfristigen und längerfristigen Aspekte des

<sup>1</sup> Diese mittel- und osteuropäischen Länder der ersten Erweiterungsrunde vom 1.5.2004 werden im Folgenden NML-8 genannt. Mit NML-2 werden Bulgarien und Rumänien bezeichnet, die am 1.1.2007 Mitglied der Europäischen Union geworden sind.

Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräftenachfrage sind in solche Überlegungen einzubeziehen, auch in Bezug auf die Situation in Polen und den anderen NML?

### 1.2 Arbeitskräftefreizügigkeit: vor der Erweiterung von 2004

Es ist eine Tatsache, dass im Hinblick auf freien Handel und unbeschränkten Kapitalverkehr zwischen den damaligen Assoziierungsländern (den heutigen neuen Mitgliedsländern) und der EU bereits vor der Mitgliedschaft große Fortschritte erreicht worden waren. Für die Arbeitskräftefreizügigkeit war die Situation jedoch völlig anders. Bei den Europaabkommen von 1991 hatte man die Freizügigkeit von Arbeitskräften ausgeschlossen, und so wurde sie zu einem zentralen, wohl 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:

- 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 sich auf über 300.000 Personen pro Jahr in Deutschland (Programmarbeitnehmer, vor allem Saison-, Werkvertrag-, Grenz- und »neue« Gastarbeitnehmer);
- für diese Beschäftigung wurden jedoch in bilateralen Vereinbarungen strenge Rahmenregelungen getroffen;
- sie fand 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.

Schließlich wurde im Kompromiss von Göteborg 2001 vereinbart, dass während einer Übergangsfrist von sieben Jahren die Regelung der Arbeitskräftefreizügigkeit zunächst innerhalb der Hoheit der einzelnen Mitgliedsstaaten verbleiben sollte, allerdings mit einem abgestuften System zeitlicher und begründungsrelevanter Stufen, der 2+3+2-Regelung.

### 1.3 Was ist nach dem 1. Mai 2004 hinsichtlich der Arbeitskräftefreizügigkeit geschehen?

Mit dem 1. Mai 2004 begann in Deutschland, wie in der Mehrzahl der alten Mitgliedsstaaten, die Übergangsfrist der Arbeitskräftefreizügigkeitsregelung, Phase 1 (bis 30. April 2006). Die neue Rechtslage im Bezug auf den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt wurde im Zusammenhang mit dem Erweiterungsabkommen durch das »Gesetz

über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung<sup>2</sup> definiert. In Bezug auf die Übergangsregelungen legte es Folgendes fest<sup>3</sup>:

– Für Personen aus den EU-8-Ländern wurde die Arbeitskräftefreizügigkeit völlig aufgehoben. Die Beschäftigung dieser Personen war nur auf der Grundlage nationaler Regelungen möglich, d.h. in Deutschland nur mit einer befristeten Arbeitserlaubnis nach der »Beschäftigungsverordnung«<sup>4</sup>, die von den Arbeitsagenturen erteilt wird. Dies betraf hochqualifizierte Migranten genauso wie alle sogenannten Programmarbeitnehmer, also Saison- oder »neue« Gastarbeitnehmer, Grenz- und Werkvertragsarbeitnehmer.

– Allerdings ist auch eine Stillstandsklausel enthalten: Die Rechtslage in Bezug auf den Arbeitsmarktzugang darf sich für Bürger der EU-8-Länder nicht verschlechtern.

– Eine Vorzugsregelung legte fest, dass Bürger aus den EU-8-Ländern, die 12 Monate oder länger legal in der Bundesrepublik gearbeitet haben, Anrecht auf eine unbefristete Arbeitserlaubnis haben. Dies gilt auch für Familienmitglieder von EU-8-Bürgern, falls sie in Deutschland im gleichen Haushalt leben.

– Prioritätsregelung: Personen aus den EU-8-Ländern haben beim Arbeitsmarktzugang Priorität vor Personen aus Drittländern.

Auf der Grundlage der EU-Beitrittsabkommen hat Deutschland auch die Dienstleistungsfreiheit für das Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, wie bei der Innendekoration und der Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln, beschränkt (mit einer sehr detaillierten Liste von etwa 330 Einzeltätigkeiten in den erwähnten Wirtschaftszweigen). Darüber hinaus jedoch ist die Dienstleistungsfreiheit für alle anderen Bereiche, auch im Handwerk, in Kraft. Dies hat, wie später gezeigt wird, doch zu einigen Veränderungen geführt.

Mit dem 1.5.2006 begann die 2. Phase der Übergangsfristen. Deutschland (wie einzelne weitere EU-15-Länder) entschied, auch in dieser Phase die Übergangsregelungen entsprechend dem Erweiterungsvertrag in Anspruch zu nehmen. Allerdings änderten sich die Bedingungen für Arbeitsmigranten im EU-Kontext erheblich, da nur noch eine Minderheit der EU-15-Länder den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern reglementierte. Außerdem ist die EU inzwischen um weitere Länder erweitert worden: Am 1. Januar 2007 traten nun auch Bulgarien und Rumänien der EU bei, mit gleichen gestuften Übergangsregelungen wie bei der ersten Runde.

Mit dem 1.5.2009 ist bereits die letzte Phase der Übergangsfrist für die Arbeitskräftefreizügigkeit (der 1. Erweiterungsrunde) angelaufen. Nur zwei EU-Länder halten noch die Freizügigkeitsbeschränkungen für die erste Erweiterungsrunde aufrecht, nämlich Deutschland und Österreich. Alle übrigen Länder haben ihre Arbeitsmärkte im Rahmen der EU-Freizügigkeitsregelungen vollständig für Personen aus den neuen Mitgliedsländern (NML-8) geöffnet. Aber auch Deutschland hat versucht, ein wenig den NML entgegen-

2 Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung. Bundesgesetzblatt I 2004, 28. April 2004.

3 Die detaillierten Regelungen finden sich im Sozialgesetzbuch III, § 284.

4 Beschäftigungsverordnung vom 22. November 2004; dies ist eine neu formulierte und angepasste Fassung der vorhergehenden Anwerbestoppausnahmereverordnung vom 17. September 1998.

genzukunft. Es wurden – nicht zuletzt auch wegen des sich entwickelnden Bedarfs an gut qualifizierten Arbeitskräften – die Zugangsbeschränkungen für hochqualifizierte Personen faktisch abgeschafft.<sup>5</sup>

Diese unterschiedliche Öffnung der Arbeitsmärkte in den EU-15-Ländern hat das Wanderungsgeschehen zwischen den neuen und den bisherigen EU-Ländern deutlich beeinflusst. Nicht zunächst ökonomische Unterschiede oder räumliche Nähe wirken sich auf die Wanderungsentscheidungen aus, sondern die rechtliche Zugangsmöglichkeit zum Arbeitsmarkt. Zwar ließ sich auf der Grundlage von verschiedenen Studien mit relativ großer Sicherheit annehmen, dass die möglichen Größenordnungen der Arbeitskräftezuwanderung aus den NML-8-Ländern angesichts des relativ positiv verlaufenden wirtschaftlichen Angleichungsprozesses insgesamt gering sein werden. Die Wanderungsrichtung konnte in diesen Studien schon daher nicht vorausgesagt werden, da die Begrenzungen der Arbeitskräftefreizügigkeit zu dem Zeitpunkt noch nicht bekannt waren. Die Wanderungsrichtung hat sich tatsächlich erheblich verändert, teilweise weg von Deutschland und Österreich, zunächst hin zu Großbritannien und Irland, dann später insbesondere auch nach Spanien und Italien.

## 2. ARBEITSKRÄFTE AUS POLEN UND DEN ANDEREN NML IN DEUTSCHLAND: WIE IST DIE TATSÄCHLICHE ENTWICKLUNG?<sup>6</sup>

### 2.1 Die verschiedenen Möglichkeiten legaler Zuwanderung und Beschäftigung

Das legale Eingangstor für die Migration von Personen aus den NML-8 bildet die allgemeine Personenfreizügigkeit, die zu gewähren ist, solange diese ihren Aufenthalt in Deutschland finanzieren können. EU-Bürger können z.B. auch zu Zwecken der Ausbildung (Studium an Universitäten u.Ä.) kommen. Bei der Beschäftigung bezogen sich die Zugangsportale bisher auf befristete Beschäftigungen im Rahmen der sogenannten »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 auf IT-Spezialisten (wie in der früheren deutschen »Green-Card-Regelung«)<sup>7</sup> und auf die Arbeit in Au-pair-Beschäftigungen oder als Haushaltshilfen (in Haushalten mit Pflegebedürftigen)<sup>8</sup> sowie auf die allgemeinen Bestimmungen des

5 Der Arbeitsmarktzugang wurde ab dem 1.1.2009 für alle Akademiker und für deren Familienangehörige aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten durch den Verzicht auf die Prüfung des Vermittlungsvorrangs inländischer Arbeitsuchender erleichtert.

6 Die folgenden Darstellungen beziehen sich auf Personen mit polnischer Staatsbürgerschaft. Aussiedler aus Polen mit deutscher Staatsbürgerschaft sind hier nicht einbezogen. Wegen der relativ großen Anzahl von Aussiedlern aus Polen wäre es sicher interessant, auch deren Arbeitsmarktsituation zu analysieren. Dies kann hier nicht geleistet werden. Möglich wäre es allerdings grundsätzlich aufgrund der seit relativ Kurzem zur Verfügung stehenden neuen Merkmale im Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.

7 Beschäftigungsverordnung § 27.

8 Beschäftigungsverordnung § 20 bzw. § 21.

neuen »Zuwanderungsgesetzes« in Bezug auf die Zuwanderung Hochqualifizierter (z.B. Manager, Experten oder Fachspezialisten an Universitäten und dergleichen)<sup>9</sup>. Diese Begrenzung auf IT-Fachkräfte ist seit dem 1.1.2009 weggefallen.

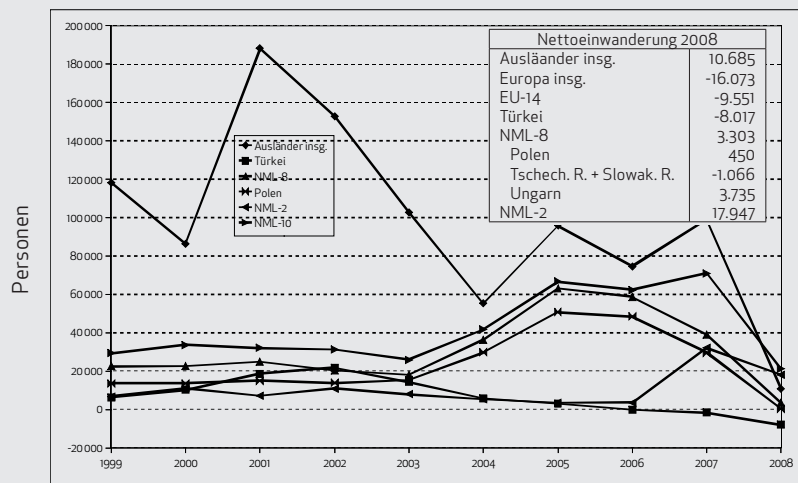
Des Weiteren haben Personen aus den NML-8 im Rahmen der Regelungen der Europäischen Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreizügigkeit (hier noch mit Einschränkungen) direkten oder indirekten Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Gebrauch beider Zugangswege löste in Deutschland intensive öffentliche Debatten über den potenziellen Missbrauch dieser Möglichkeiten nach dem 1. Mai 2004 aus. Die tatsächliche Entwicklung wird später dargestellt.

## 2.2 Wanderungs- und Bevölkerungsentwicklungen

### Wanderungen

Während der vergangenen 15 Jahre hatte Deutschland eine Nettozuwanderung von ungefähr 5 Mio. Personen zu verzeichnen (davon etwa 3 Mio. 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). In dem erwähnten Zeitabschnitt zeichnete sich allerdings ein deutlicher Trend zu einer abnehmenden Nettoeinwanderung ab. Die Migration zwischen Ost- und Westeuropa gewann zunächst zunehmend an Bedeutung (auch im Vergleich zur Wanderung von Türken, deren gegenwärtige Nettozuwanderung in Deutschland mittlerweile gegen Null geht), insbesondere nach 2003. Allerdings wurde dieser Prozess dann deutlich gestoppt. Deutschland ist insgesamt wie auch für Personen aus den NML aktuell nicht mehr attraktiv. Die Nettoeinwanderung ging deutlich zurück. Deutschland gewinnt im Erweiterungskontext aktuell fast nur noch aus den NML-2 (Abb. 1). Dies ist offensicht-

Abbildung 1: Nettowanderung von Ausländern nach bzw. aus Deutschland nach ausgewählten Herkunfts- bzw. Zielländern 1999–2008



NMS-8: Estl., Lettl., Litauen, PL, CZ, SR, Slo, HU; NMS-10: NMS-8 + BG + RO

Quelle: Statistisches Bundesamt (Wanderungsstatistik); eigene Berechnung und Darstellung

9 Zuwanderungsgesetz § 19.

lich nicht auf die derzeitige ungünstige Wirtschaftssituation zurückzuführen. Gerade bei Personen aus den NML dürften die leichteren Zugangsmöglichkeiten in andere EU-Länder zu einer Abwanderung einerseits und einer geringeren Zuwanderung andererseits geführt haben.

### Bevölkerungsentwicklungen

Obwohl die Nettozuwanderung aus den NML-8 nach Deutschland im letzten Jahrzehnt, auch im Vergleich zu den »klassischen« Zuwanderungsnationalitäten (aus den Anwerbeländern), an Bedeutung zugenommen hat, hatte dies wegen der insgesamt relativ geringen Dimensionen keine großen Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur Deutschlands. Zwar hat sich die Anzahl von Bürgern aus den NML-8 zwischen 2004 und 2008 um etwa ein Viertel erhöht, aber sie stellen heute mit ungefähr 570.000 Personen einen Anteil von gerade einmal 0,7% der Gesamtbevölkerung (vgl. Tab. 1 und Abb. 2). Dies hat sich in den letzten Jahren nur geringfügig verändert.

Tabelle 1: Bevölkerung 2001 bis 2008 nach ausgew. Staatsangehörigkeiten

Staatsangehörigkeit	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007	2008
Bevölkerung insg.	82 440 300	82 536 680	82 531 671	82 500 849	82 437 995	82 314 906	82 217 837	82 002 400
Ausländer insg., darunter	7 318 628	7 335 592	7 334 765	6 717 115	6 755 811	6 751 002	6 744 879	6 727 618
EU-Staaten (EU-27), darunter:								
EU-15	1 870 022	1 862 066	1 849 986	1 659 564	1 653 928	1 649 673	1 643 340	1 638 110
NML-8, darunter	453 100	466 382	480 690	438 828	481 672	525 078	554 372	567 466
Polen	310 432	317 603	326 882	292 109	326 596	361 696	384 808	393 848
NML-2	126 245	131 098	133 404	112 532	112 196	112 406	131 402	148 310
Türkei	1 947 938	1 912 169	1 877 661	1 764 318	1 764 041	1 738 831	1 713 551	1 688 370

\*) Wegen Bereinigung der Daten im Ausländerzentralregister im Jahre 2004 sind die Werte für die Jahre vor und ab 2004 nicht völlig vergleichbar.

Quellen: Ausländer: Statistisches Bundesamt, Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht 2001 bis 2008, Fachserie 1 Reihe 2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters (in der Fassung v. 1.7.2009)

Gesamtbevölkerung: Statistisches BA, Daten aus der Bevölkerungsfortschreibung, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1 Reihe 1.3

für 2008: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsstand.psml>

## 2.3 Arbeitsmarkt

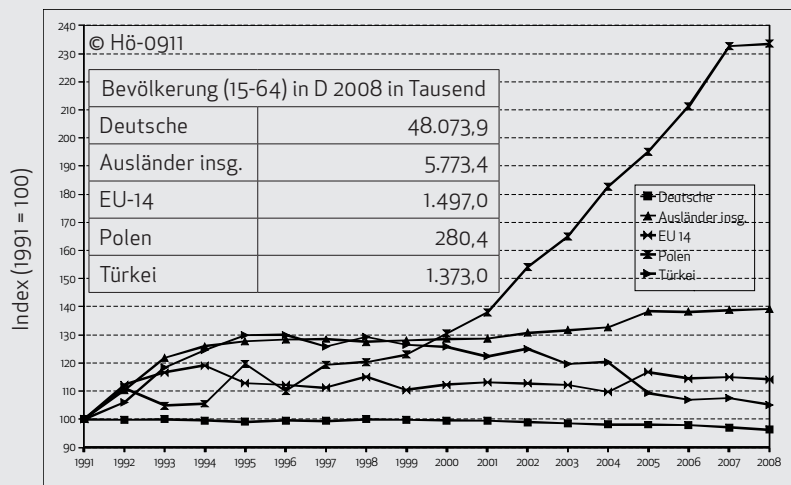
### Angebotsseite: Bevölkerung (15–64 Jahre) und Erwerbsquoten

Die Anzahl der Bevölkerung der über 15–64-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.

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 jetzt allerdings verharrender 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 (auch wegen relativ hoher Einbürgerungen). Der Zuwachs der erwerbsfähigen polnischen Bevölkerung entspricht der Nettozuwanderung dieser Gruppe, die noch 2005 siebzehnmals so hoch war wie die der Türken. Dieser Zuwachs ab dem Jahre 2005 könnte als Effekt der EU-Erweiterung interpretiert werden (möglicherweise als Ergebnis der Personenfreizügigkeit).

Abbildung 2: Bevölkerung (15-64) in Deutschland: Entwicklung nach ausgewählten Nationalitäten 1991-2008 (Indices: 1991 = 100)



EU-14: Für 1991 nur EU-12 verfügbar - ohne Schweden und Finnland.

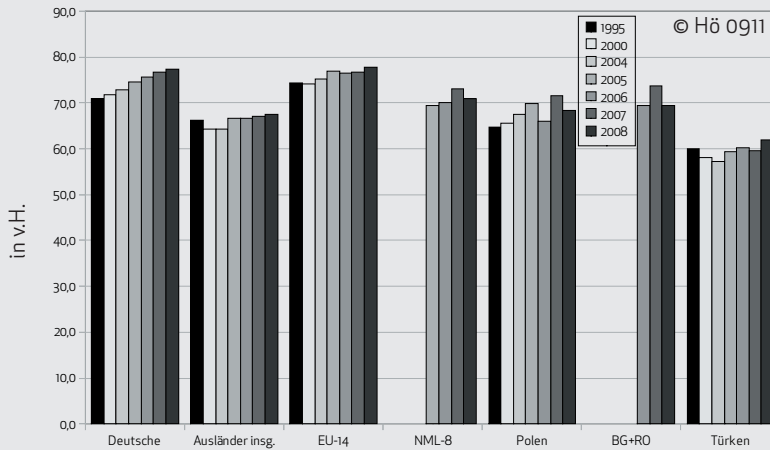
Quelle: Eurostat Labour Force Survey, eigene Auswertung, Berechnung und Darstellung

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 (siehe Abb. 3): Das bedeutet, dass die polnischen Zuwanderer, relativ gesehen, zunehmend Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt hatten (ob als Erwerbstätige oder Arbeitslose, wird später gezeigt). Für den türkischen Bevölkerungsteil hat sich die Erwerbsbeteiligung<sup>10</sup> inzwischen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau stabilisiert. Die Erwerbsbeteiligung der Polen liegt jedoch um fast zehn Prozentpunkte unter der der Deutschen oder der EU-15-Angehörigen. Dies ist nicht vollständig erklärbar. Gründe hierfür könnten Nachzüge von

10 Erwerbsbeteiligung und Erwerbsquote bezeichnen im Prinzip das Gleiche: die Präsenz auf dem Arbeitsmarkt (Erwerbstätige und Arbeitslose = Erwerbspersonen). Die Erwerbsquote ist der Indikator zur Messung der Erwerbsbeteiligung (Anteil der Erwerbspersonen an der erwerbsfähigen Bevölkerung, hier im Alter von 15 bis 64 Jahren). Die Erwerbstätigenquote misst nur die tatsächliche Erwerbstätigkeit der Bevölkerung (Anteil der Erwerbstätigen an der erwerbsfähigen Bevölkerung).

nichterwerbsaktiven Familienangehörigen sein, sicher aber auch relativ hohe Zahlen von polnischen Studierenden an deutschen Hochschulen. Immerhin sind ca. 5% der polnischen Bevölkerung (im Alter von 15–64 Jahren) in Deutschland als Studenten registriert – mit deutlich abnehmenden Werten für die letzten beiden Jahre (vgl. die Tabelle in dem Beitrag von Magdalena Nowicka in diesem Jahrbuch, S. x).

Abbildung 3: Deutschland – Erwerbsquoten für ausgewählte Nationalitäten 1995 – 2000 – 2004–2008



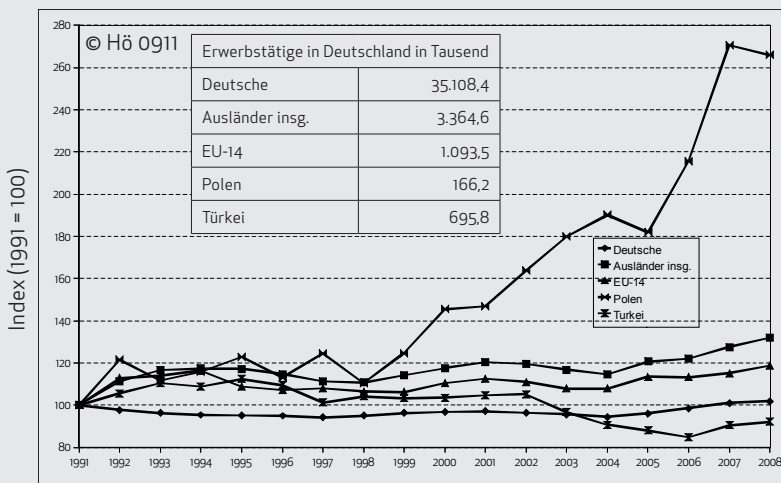
Erwerbsquote: Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Erwerbslose 15–64) in v.H. der Bevölkerung im Alter von 15–64

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

*Erwerbstätigkeit: Entwicklung und Quoten*

In Bezug auf die Entwicklung der Beschäftigung ist das Bild sehr viel unterschiedlicher als in Bezug auf die Situation der Bevölkerung der 15–64-Jährigen: Die Gesamtzahl

Abbildung 4: Erwerbstätigkeit in Deutschland: Entwicklung nach ausgewählten Nationalitäten 1991–2008 (Indices, 1991 = 100)



Hinweis: Erwerbstätige 15 Jahre und älter

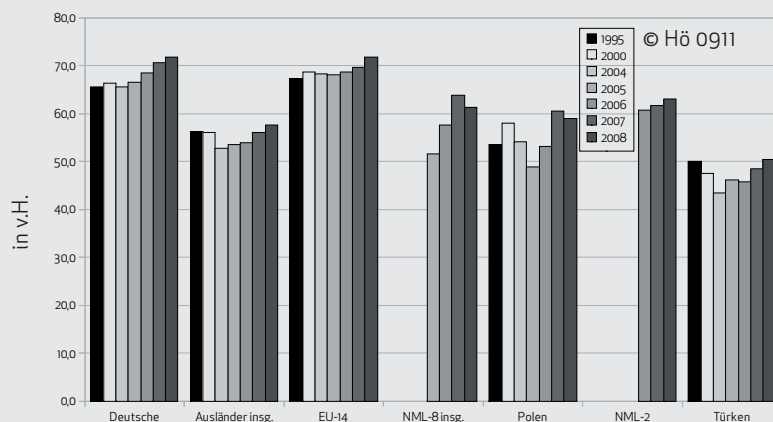
Quelle: Eurostat Labour Force Survey; eigene Auswertung, Berechnung und Darstellung



der ausländischen Erwerbstätigen und die der Erwerbstätigen aus den EU-14-Ländern pendelte von der Mitte der 1990er Jahre bis zur Mitte dieses Jahrzehnts auf etwa dem gleichen Niveau. Erst in jüngster Zeit ist hier im Zusammenhang mit einer günstigeren Wirtschaftskonjunktur (bis Mitte 2008) ein Anstieg der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen (Abb. 4). Bei den Türken waren jedoch die Beschäftigungszahlen während des gleichen Jahrzehnts deutlich rückläufig, aktuell etwa 25 Prozentpunkte weniger im Vergleich zum Spitzenwert von 1995 (in absoluten Zahlen: um ca. 200.000 weniger). Im Gegensatz dazu hat die Zahl der Erwerbstätigen aus Polen sich im gleichen Zeitraum weit mehr als verdoppelt (um etwa 90.000), auch am aktuellen Rand mit wieder steigender Tendenz<sup>11</sup> (vgl. Abb. 5). Polen haben heute trotz formaler Begrenzungen in gewisser Weise einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt.

Was im Zusammenhang mit der Erweiterung und der Beschäftigung von Personen aus den NML-8 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 bis 2008 wieder um 10 Prozentpunkte angestiegen ist. Sie liegt aber eben doch noch immer wesentlich unter den deutschen Werten oder unter denen für EU-14-Angehörige. Eine Erwerbstätigenquote, die 10 Prozentpunkte (bei Türken 20 Prozentpunkte) unter der der Deutschen oder der EU-14-Bürger liegt, stellt eine Herausforderung für die Politik zur Integration in den Arbeitsmarkt und möglicherweise eine Belastung für die Sozialversicherungssysteme dar. Allerdings könnte hier zur Teilerklärung das gleiche Argument wie bei den niedrigen Erwerbsquoten gelten, nämlich dass Polen nicht nur zum Arbeiten in Deutschland leben, sondern zu einer relativ hohen Anzahl auch zum Studium: Der Studentenanteil bei Polen liegt um ca. 1,5%-Punkte über dem der Deutschen.

Abbildung 5: Erwerbstätigenquoten für ausgewählte Nationalitäten in Deutschland 1995 – 2000 – 2004–2008



Erwerbstätigenquote: Erwerbstätige (15–64) in v.H. der Bevölkerung im Alter von 15–64 Jahren  
 Quelle: Eurostat Labour Force Surveys; eigene Auswertung, Berechnung und Darstellung

11 Soweit dies aus den Werten für NML-8 insgesamt für 2009 ablesbar ist.

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 (NML-8-Anteil etwa 0,7%, Polen 0,4%), als auch für die einzelnen Bundesländer. Der maximale Anteil für NML-8-Beschäftigte beläuft sich hier aktuell auf 0,7% in Bayern, für Polen auf 0,5% in Hamburg.

#### *Erwerbstätigkeit: Sektor- und Qualifikationsstrukturen*

Wegen des für Personen aus den NML-8 stark reglementierten Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt sollten sich für die Wirtschaftszweigstrukturen deutliche Unterschiede zwischen NML-8-Beschäftigten und Deutschen oder EU-14-Bürgern ergeben. Ein Blick auf Tabelle 2 zeigt – hier auf der Basis der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit – Folgendes:

– Es ist eine deutliche Dominanz der Polen im landwirtschaftlichen Sektor auszumachen. Dies hängt mit der Möglichkeit zur Saisonarbeit in der Landwirtschaft zusammen. Diese Dominanz dürfte jedoch noch deutlich unterrepräsentiert sein, da Saisonarbeit noch immer häufig so organisiert wird, dass sie nicht sozialversicherungspflichtig wird.

– Außerdem liegen die Anteile der Polen und EU-8-Bürger, die in »Immobilien usw.«, in »Pflege- und Sozialberufen« und in »anderen persönlichen Dienstleistungen« arbeiten, geringfügig über dem Mittelwert der Gesamtbeschäftigung.

– Die Strukturen haben sich zwischen 2003 (also vor der EU-Mitgliedschaft) und 2008 nicht wesentlich verändert. Nur der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten ist 2008 stärker angestiegen. Dies widerspricht zunächst den Feststellungen weiter unten, dass die Saisonarbeiterbeschäftigung von Polen seit 2005 deutlich zurückgegangen ist. Tatsächlich ist festzuhalten, dass aufgrund von seit dem EU-Beitritt geltenden Regelungen zur Sozialversicherungspflichtigkeit von Saisonarbeitern die Erfassung dieser Personengruppe durch die Beschäftigtenstatistik deutlich angestiegen ist.

Bei dieser Konzentration der NML-8-Erwerbstätigen auf Beschäftigten in den Sektoren mit niedrigqualifizierten Tätigkeiten (Landwirtschaft, Haushaltshilfe und Reinigung, häusliche Pflege) überrascht es, dass die Qualifikationsstrukturen der Polen und der Personen aus den NML-8 insgesamt denen der Deutschen sehr ähnlich sind (siehe Abb. 6). Der Kontrast zur Wirtschaftszweigstruktur lässt sich nur dadurch erklären, dass insbesondere wegen des stark reglementierten Zugangs zu wenigen festgelegten Wirtschaftszweigen 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 Saisonarbeiter (siehe Hönekopp u.a. 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 Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes ab 2011 haben Personen aus den NML-8 eine bessere Ausgangsposition im Wettbewerb um Stellen.

Tabelle 2: Beschäftigte in Deutschland nach ausgewählten Nationalitäten - Wirtschaftszweigstruktur\* 2003 - 2008

NACE (Abteilung)	Beschäftigte insgesamt		Deutsche		EU-14		Türkei		Polen		NML-8 insg.		NML-2	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Insgesamt (in Tausend)	26 954 686	27 457 715	25 080 747	25 550 615	585 160	553 174	502 303	493 792	66 924	88 242	108 415	137 257	29 984	42 034
Insgesamt (in v.H.)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Landwirtschaft, Fischerei	1,2	1,2	0,4	1,1	0,8	0,7	0,9	0,8	11,6	15,6	7,8	10,5	2,6	7,4
Bergbau, Steine	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	1,0	0,8	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Verarb. Gewerbe	25,7	24,9	25,2	24,6	36,3	33,0	43,2	37,3	17,7	16,1	20,3	18,7	19,0	16,5
Elektrizität, Gas, Wasser	0,9	1,0	1,0	1,0	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Bau	6,5	5,6	6,5	5,6	6,0	4,8	5,4	5,4	5,9	5,0	5,5	4,9	3,0	2,7
Handel	15,0	14,6	15,2	14,7	12,3	12,7	12,1	13,0	12,0	11,2	11,8	11,5	12,0	10,5
Hotels, Restaurants	2,8	2,9	2,4	2,5	8,9	8,4	4,5	5,0	9,0	8,0	11,6	10,0	15,5	15,3
Transport, Lagerung, Kommunikation	5,5	5,8	5,5	5,7	5,4	6,1	6,6	7,6	4,8	5,3	5,0	5,4	4,4	5,0
Finanzdienstleistungen	3,9	3,5	4,1	3,7	2,1	2,0	0,7	0,7	0,9	0,8	1,2	1,1	1,0	1,1
Gebäudeverw., Vermietung, gewerbli. Dienstl.	11,6	14,0	11,4	13,7	12,2	15,1	14,0	18,3	12,7	14,9	12,6	15,1	15,3	18,4
Öff. Verwaltg., Verteidigung, Öff. Sozials.	6,4	6,0	6,7	6,3	2,1	2,2	1,7	1,5	1,8	1,3	1,9	1,4	1,7	1,1
Erziehung	3,8	3,7	3,9	3,8	2,6	3,0	1,7	1,5	2,9	2,4	3,1	2,6	4,8	3,8
Gesundheits- und Sozialdienste	11,4	11,9	11,7	12,2	6,1	6,4	4,9	4,5	12,6	11,5	11,8	11,3	12,2	9,9
Anderer gemeinsch., soziale, persönl. Dienstl.	4,6	4,5	4,6	4,5	3,8	4,1	3,1	3,3	6,7	4,8	6,1	4,9	7,8	6,7
Private Haushalte	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	1,2	2,4	0,9	1,9	0,3	1,0
Extra-territoriale Organ. und Körpersch.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

\* Europäische Wirtschaftszweigklassifikation NACE (Version 1.1.)

Quelle: Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Beschäftigtenstatistik) der Bundesagentur für Arbeit; eigene Auswertung und Berechnung

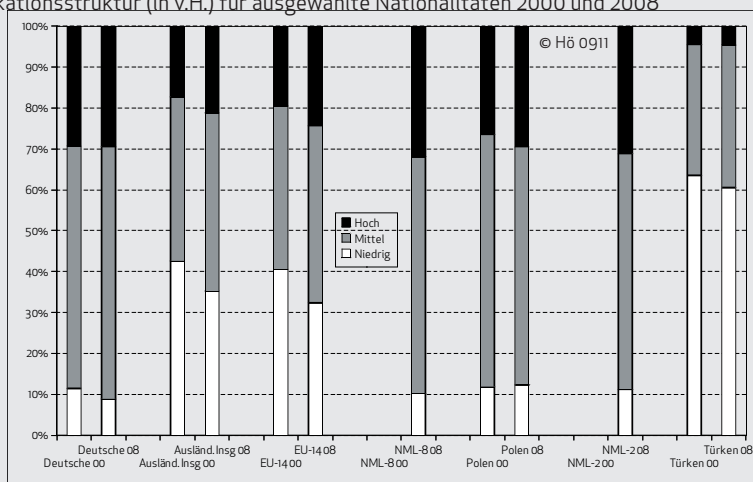
© Hö 0911

**Beschäftigung: Programm-Arbeitnehmer**

Der weitaus umfassendste Teil des Zugangs für Personen aus den NML-8 zum Arbeitsmarkt in Deutschland wurde bisher 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

Abbildung 6: Erwerbstätigkeit in Deutschland

Qualifikationsstruktur (in v.H.) für ausgewählte Nationalitäten 2000 und 2008



Hinweis. Erwerbstätige im Alter von 25-64 Jahren; Werte von 2000 ohne „ohne Antwort“ (ca. 4,4% von insgesamt)

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

Arbeitskräften aus den NML-8 während des letzten Jahrzehnts erhöht. Den bei Weitem größten Teil der Programmmitarbeiter stellten die Saisonarbeiter. Sie arbeiten zumeist (zu 90%) in der Landwirtschaft, kamen bis vor wenigen Jahren überwiegend (zu beinahe 90%) aus Polen und sind zu 90% in Westdeutschland tätig. Der Anstieg in der Anzahl der Saisonarbeiter war bis zum Jahr 2004 ungebrochen (vgl. Tab. 3). Daneben fanden viele Tausend Personen als Werkvertragsarbeiter (v.a. im Bau), als Gast- oder Grenzarbeiter, als Haushaltshilfen oder über studentische Ferienjobs einen Zugang zu einer Erwerbstätigkeit in Deutschland. Das Jahr 2004, das Jahr der Erweiterung, stellte den Höhepunkt dieser Art von Beschäftigungen dar. Es waren vor fünf Jahren immerhin fast 340.000 Personen, die auf diese Weise in Deutschland eine Beschäftigung fanden.<sup>12</sup>

Die vorherigen Erläuterungen machen deutlich, dass diese Art der Beschäftigungen zumindest teilweise den Daten sowohl aus dem Labour Force Survey wie auch aus der Beschäftigtenstatistik hinzugefügt werden müsste, wenn man eine genauere Vorstellung über den Gesamtumfang der Beschäftigung von Arbeitskräften aus Polen bzw. den NML-8 bekommen will. Allerdings handelt es sich bei der großen Mehrzahl dieser Fälle nicht um eine Ganzjahresbeschäftigung.

Allerdings zeigt sich auch, dass die Bedeutung der Programmmitarbeiterbeschäftigung seit dem Erweiterungsjahr 2004 erheblich geringer geworden ist. Seitdem ist diese spezielle Art der Beschäftigung um fast 120.000 (NML-8) bzw. um mehr als 110.000 (Polen) zurückgegangen.

<sup>12</sup> Diese Programme (auf der Grundlage bilateraler Abkommen bzw. Vereinbarungen) wurden seit der Erweiterung zunächst ohne Veränderung fortgeführt. Diese Saisonarbeiterregelung wurde inzwischen weiter verlängert.

Tabelle 3: Programmmitarbeiter aus den NML-8 in Deutschland 2003 - 2009

	2003	2004	2005 <sup>6)</sup>	2006 <sup>6)</sup>	2007	2008	2009 <sup>7)</sup>
Werkvertragsmitarbeiter (1)	30 915	22 051	12 114	10 900	8 981	7 109	7 351
darunter: Polen	20 727	16 546	10 049	9 026	7 438	5 769	5 948
Saisonmitarbeiter (2)	287 448	300 571	290 788	246 224	236 935	201 526	190 724
darunter: Polen	271 907	286 623	279 197	236 267	228 807	194 288	184 302
Neue Gastmitarbeiter (3)	2 360	1 834	1 419	969	723	318	312
darunter: Polen	680	671	606	389	316	154	98
Grenzmitarbeiter (4)	5 314	5 120	5 100	5 300	5 600	6 000	5 400
darunter: Polen	589	862	900	850	830	800	840
Haushaltshilfen (5)				2 178	2 671	2 651	1 131
darunter: Polen				1 814	2 249	2 254	982
Studenten Ferienbeschäftigung		7 805	7 613	7 798	7 114	5 868	5 218
darunter: Polen		5 017	5 202	5 869	5 406	4 332	3 868
Summe	326 037	337 381	317 034	273 369	262 024	223 472	210 136
darunter: Polen	293 903	309 719	295 954	254 215	245 046	207 597	196 038

1) Jahresdurchschnitte 2) Vermittlungen; inkl. Schaustellergehilfen 3) Vermittlungen 4) Beschäftigte (ab 2005 geschätzt) 5) seit Februar 2002, in geänderter Form seit 2004, Daten verfügbar seit 2006 6) Grenz-AN geschätzt 7) ohne Dezember  
 Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale und ZAV); eigene Berechnung und Schätzung © Hö 0911

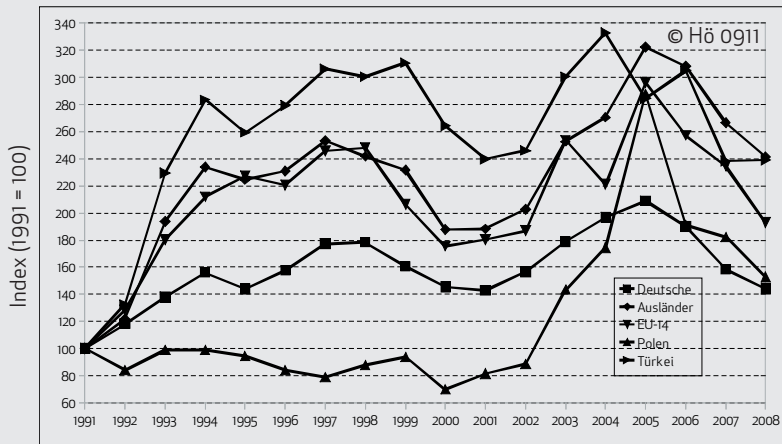
*Arbeitslosigkeit: Entwicklung und Quoten*

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, haben sich innerhalb von drei Jahren verdreifacht und erreichten im Jahre 2005 ihren Höhepunkt. Das passt zu der bereits oben gemachten Aussage über die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung, des Arbeitskräfteangebotes (Erwerbsquote) und der Erwerbstätigkeit. Ein größerer Teil der zugewanderten Erwerbsbevölkerung war offensichtlich zunächst nicht in der Lage, eine Beschäftigung zu finden. Inzwischen sind die Erwerbslosenzahlen wieder deutlich zurückgegangen (siehe Abb. 7).

Wenn man nun die Entwicklung der Erwerbslosenquoten betrachtet (Abb. 8), überrascht es somit nicht mehr, dass die Arbeitsmarktsituation vorübergehend (2005) bei den Polen schlechter war als bei den Türken (Erwerbslosenquote von 30,5% im Vergleich zu 22,2%). Das korrespondiert mit der damaligen 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, zeigen sich bei den Türken und den Polen ähnliche Strukturen und Situationen, einschließlich Qualifikation und Arbeitslosigkeit.

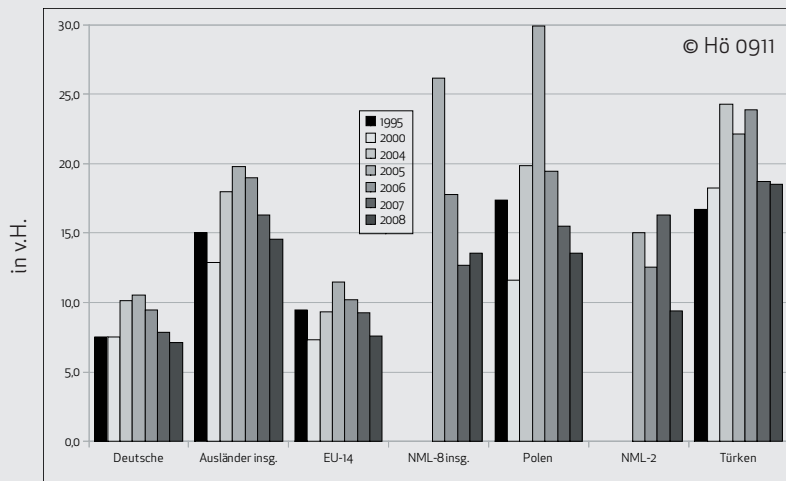
Auch wenn die Erwerbslosenquoten inzwischen wieder erheblich niedriger liegen als 2005, so ist auch hier wieder festzuhalten, dass die Arbeitsmarktsituation der hier

Abbildung 7: Erwerbslosigkeit in Deutschland – Entwicklung für ausgewählte Nationalitäten 1991–2008 (Index, 1991 = 100)



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

Abbildung 8: Erwerbslosenquoten für ausgewählte Nationalitäten in Deutschland 1995 – 2000 – 2004–2008



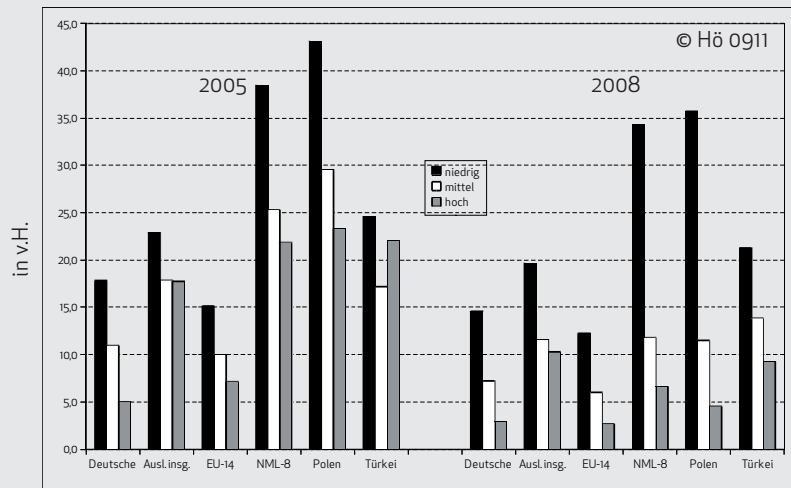
Erwerbslosenquote: Erwerbslose (15–64) in v.H. der Erwerbspersonen im Alter von 15–64

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

eher permanent erwerbsaktiven Polen bzw. auch der Personen aus den NML-8 insgesamt weiterhin ungünstiger ist als die der Deutschen bzw. der EU-15, obwohl die Qualifikationsstruktur eigentlich für eine günstigere Arbeitsmarktsituation sprechen müsste (siehe oben).

Genau in diese zu erwartende Richtung hat sich inzwischen auch die Arbeitsmarktsituation für Polen (und im Wesentlichen auch für die übrigen NML-8) entwickelt: Die Erwerbslosenquoten für hoch- und mittelqualifizierte Polen (und NML-8) entsprechen nun ziemlich exakt denen der Deutschen. Die Erwerbslosenquoten für niedrigqualifizierte Polen allerdings sind doppelt so hoch wie bei den Deutschen. (vgl. Abb. 9). Das heißt, dass es offenbar kaum mehr Probleme bei der Arbeitsmarktintegration von gut qualifizierten NML-8 in Deutschland gibt. Es heißt aber offensichtlich gleichzeitig, dass

Abbildung 9: Deutschland – Erwerbslosenquoten nach dem Qualifikationsniveau für ausgewählte Nationalitäten 2005 und 2008



Erwerbslosenquote: Erwerbslose (15–64 Jahre) in v.H. der Erwerbspersonen (15–64 Jahre)  
 Quelle: Eurostat Labour Force Survey; eigene Auswertung, Berechnung und Darstellung

die Beschäftigungschancen für geringqualifizierte Polen noch ungünstiger sind als für alle anderen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt (einschließlich Türken).

#### 2.4 Niederlassungsfreiheit

Neben den Programmarbeitnehmern bietet die Niederlassungsfreiheit seit der Erweiterung eine weitere Möglichkeit des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt (s.o.). Der Zugang zu diesen Betätigungen war in Deutschland bisher sehr stark durch die sogenannte 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.

Die Zahl aller Selbstständigen aus den NML wird in Deutschland nicht erfasst. Allerdings lassen sich Schlussfolgerungen über die Nutzung der Niederlassungsfreiheit aus der Registrierung von Selbstständigen bei den Handwerkskammern ziehen. Tatsächlich sieht es so aus, dass dieser Zugang zu wirtschaftlicher Betätigung in Deutschland intensiv genutzt wird. Tabelle 4 zeigt, dass inzwischen 31.000 Handwerksbetriebe mit Eigentümern aus den NML bei den Handwerkskammern gemeldet sind.<sup>13</sup> Regional konzentrieren sich diese NML-Betriebe auf Ballungsräume wie Frankfurt am Main, Hamburg, München oder Berlin (zur Erklärung dieser regionalen Konzentration siehe Untiedt u.a. 2007, S. 184f.).

13 Es dürfte sich nach den Informationen der Handwerkskammern überwiegend um Einpersonnenbetriebe handeln. Eine Unterscheidung nach einzelnen Staatsangehörigkeiten lässt diese Statistik allerdings nicht zu. Auch ist hier zu beachten, dass ab 2007 neben Eigentümern aus den NML-8 auch solche aus den NML-2 erfasst sind. Ein Vergleich mit den Selbstständigenwerten aus der Arbeitskräfteerhebung (LFS) von Eurostat lässt darauf schließen, dass die Handwerkseigentümer hier repräsentativ erfasst sein könnten.

**Tabelle 4: Handwerksunternehmen in Deutschland mit Eigentümern aus den NML\* 2004 - 2008**

	Handwerksbetriebe mit NML - Eigentümern (Bestand )					Handwerksbetriebe (insgesamt )					Anteil von NML - Eigentümern an insg. in v.H.		
	2004	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
	in Einheiten												
Baden- Württemberg	159	818	1617	1988	2224	124743	127884	129422	129285	0,7	1,3	1,5	1,7
Bayern	1139	2949	4448	5871	6522	176075	181599	184759	186460	1,7	2,4	3,2	3,5
Berlin	581	1893	2228	2296	2179	33004	33392	33248	32807	5,6	6,7	6,9	6,6
Brennen	47	94	129	148	155	4906	5028	5000	5000	1,9	2,6	3,0	3,1
Brandenburg	109	330	527	575	632	36271	37493	37990	38442	0,9	1,4	1,5	1,6
Hamburg	197	688	1083	1436	1670	13559	14134	14586	14893	5,1	7,7	9,8	11,2
Hessen 2)	851	2846	4298	5629	6484	64904	67500	68517	69499	4,4	6,4	8,2	9,3
Mecklenburg- Vorpommern	16	48	83	93	166	19226	19418	19808	20013	0,2	0,4	0,5	0,8
Niedersachsen	318	1313	2189	2410	2490	77628	79497	81516	81580	1,7	2,8	3,0	3,1
Nordrhein- Westfalen	732	2153	3585	4640	5429	170917	175031	177692	179511	1,3	2,0	2,6	3,0
Rheinland- Pfalz	73	641	1175	1539	1322	47036	48062	49173	49378	1,4	2,4	3,1	2,7
Saarland	18	60	84	96	88	11155	11527	11694	11569	0,5	0,7	0,8	0,8
Sachsen	24	203	490	615	598	55643	57235	58034	58192	0,4	0,9	1,1	1,0
Sachsen- Anhalt	4	19	79	83	77	29008	29490	29660	29686	0,1	0,3	0,3	0,3
Schleswig- Holstein	110	294	470	554	592	28366	28946	29242	29398	1,0	1,6	1,9	2,0
Thüringen	10	38	58	63	64	30605	31145	31391	31488	0,1	0,2	0,2	0,2
Deutschland insgesamt	4388	14327	22543	28036	30692	923046	947381	961732	967201	1,6	2,4	2,9	3,2

1) Stand jeweils zum 31.12.  
2) Nachrichtlich: Handwerkskammer Rhein-Main - Anteil von NML-Eigentümern an insgesamt = 15,7%  
\*) Beitrittsländer: bis 31.12.06 NML-10 (einschl. Malta und Zypern), ab 1.1.2007 NML-12 (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern)  
Quelle: Sonderauswertung der Handwerkskammerstatistik, Statistik der Betriebsanmeldungen, eigene Berechnungen.  
© Hö 0911

## 2.5 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 2009 in Tabelle 3 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 öffentliche Debatte, die Anfang 2005 über eine Reihe von Dienstleistern aus den NML-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 und die von deutschen Fleischverarbeitungsbetrieben als Subunternehmer unter Vertrag genommen wurden. 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 jetzt NML-10 bilden. Es wird geschätzt, dass der Verdrängungseffekt bei diesen Tätigkeiten etwa 26.000 Arbeitsplätze betrifft. Berichten zufolge »beschäftigen« viele Großschlachtereien zu 50–60% Personen aus den NML-10-Ländern. Die durch die beschriebenen Vorkommnisse im Fleischverarbeitungsgewerbe ausgelöste Diskussion reichte denn auch viel weiter und trug wesentlich dazu bei, dass in der Folge ein Teil der politischen Parteien und besonders auch die Gewerkschaften Forderungen nach der Einführung von Mindestlöhnen, einer Sozialversicherungspflicht für ausländische Arbeitnehmer, nach 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<sup>14</sup>, um feststellen zu können, ob für die Beschäftigten im Heimatland Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden.

### 3. BLICK ÜBER DIE GRENZE: ZUR SITUATION DER ERWERBSTÄTIGKEIT VON NML IN ANDEREN LÄNDERN DER EU-15

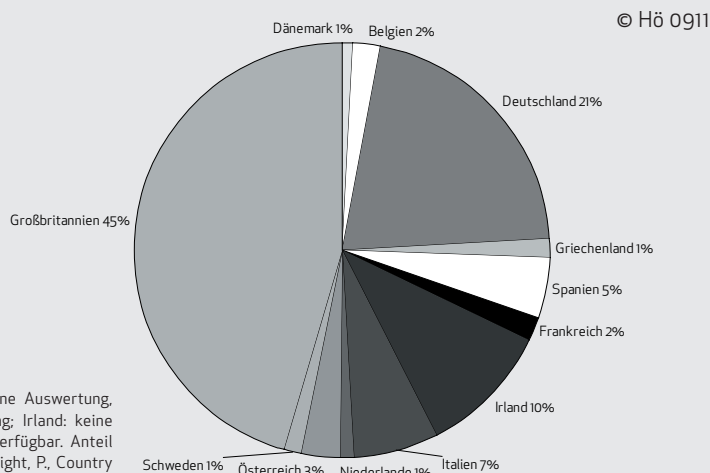
#### *Größenordnungen der Erwerbstätigkeit und Verteilung über die EU-15*

Noch im Jahr 2000 waren knapp 80% aller aus den heutigen NML-8 in der EU Beschäftigten auf Deutschland (60%) und Österreich (20%) konzentriert. Die meisten anderen EU-Länder hatten bis dahin ihre Arbeitsmärkte mit wenigen Ausnahmen für Personen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern abgeschottet. Deutschland hingegen hatte im Rahmen bilateraler Vereinbarungen mit allen heutigen neuen Mitgliedsstaaten seit 1991 einen regulierten Zugang ermöglicht (s.o.). In den dann folgenden Jahren haben schon vor der Erweiterung auch andere EU-Länder (z.B. Italien und Spanien, in geringem Umfang auch Frankreich, die Niederlande und Belgien) in ähnlicher Weise wie Deutschland einen partiellen Zugang zu ihren Arbeitsmärkten ermöglicht. Nach der Erweiterung haben sich die Wanderungsbedingungen für Arbeitskräfte aus den

<sup>14</sup> Mit EU-Formular E101. Daten hieraus sind bisher noch nicht zugänglich.

NML-8 durch eine vollständige oder partielle Öffnung der Arbeitsmärkte in einem Teil der Mitgliedsstaaten der EU-15 völlig neu gestaltet. Dadurch ist der Anteil Deutschlands (und Österreichs) an der Gesamtbeschäftigung von Personen aus den NML-8 in der EU inzwischen erheblich zurückgegangen und liegt nun deutlich unter dem Wert für das Vereinigte Königreich. 2006 lag der Anteil von Deutschland noch bei ca. 35%, 2008 liegt er nur noch bei 31%, für Polen bei 21%.<sup>15</sup> Dies heißt aber nicht, dass in Deutschland heute weniger Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsstaaten beschäftigt wären. Im Gegenteil, die Beschäftigung ist weiterhin gewachsen (s.o.). Nur haben andere EU-Länder, wie neben Großbritannien vor allem Irland, aber auch Spanien, inzwischen stark aufgeholt.<sup>16</sup>

Abbildung 10: Polnische Erwerbstätige in der EU-15 – Verteilung über die EU-15-Länder in v.H. 2008



### Erwerbstätigenquote

Die Erwerbstätigenquoten für Personen aus den NML-8 sind auf den Arbeitsmärkten in der EU-15 trotz steigender Erwerbstätigenzahlen seit 1998 durchgängig gestiegen, d.h. es sind zunehmend größere Anteile der relevanten Bevölkerung (15–64 Jahre) tatsächlich auch erwerbstätig. Diese verbesserten Arbeitsmarktchancen können u.a. auf die verbesserten Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt insbesondere in den angelsächsischen Ländern, aber auch auf das günstigere konjunkturelle Umfeld zurückgeführt werden. Die Erwerbstätigenquoten für Erwerbstätige aus den NML insgesamt

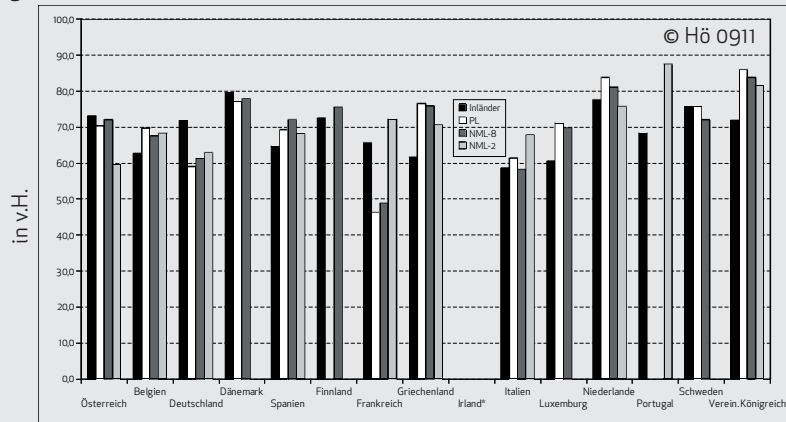
<sup>15</sup> Für einen europäischen Vergleich ist man hier auf den Labour Force Survey von Eurostat angewiesen. Es wurde aber oben bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass bestimmte hier relevante Personengruppen eher untererfasst sind. Dies betrifft insbesondere Saisonarbeitnehmer. Von daher ist anzunehmen, dass NML-8-Beschäftigung insbesondere in Deutschland in relevantem Umfang höher liegt als ausgewiesen, also auch der Anteil an der EU-15-Beschäftigung.

<sup>16</sup> Dabei ist für Italien, Spanien und Griechenland darauf hinzuweisen, dass in diesen beiden Ländern die Beschäftigung aus den inzwischen ebenfalls beigetretenen Ländern Bulgarien und Rumänien sehr stark angestiegen ist.

einschließlich Polen in der EU lagen dabei teilweise über den Werten für die Inländer. Eine Ausnahme bilden Dänemark, Deutschland und vor allem Frankreich. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es in Deutschland die Niedrigqualifizierten aus den NML sind, die einen schwierigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Man kann dabei feststellen, dass die Erwerbstätigenquoten fast durchgängig dort besonders hoch sind, wo der Arbeitsmarktzugang für Personen aus den NML-8 relativ offen ist bzw. früh geöffnet wurde. Dies gilt insbesondere für Irland und das Vereinigte Königreich, aber auch für Dänemark, Spanien und Griechenland. Eine Ausnahme bildet Schweden (mit formal vollkommen freiem Arbeitsmarktzugang). Institutionelle Besonderheiten (wie der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad und der damit verbundene starke Einfluss auf die Kriterien bei Stellenbesetzungen) scheinen den Arbeitsmarktzugang für Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern in Schweden faktisch zu begrenzen.

Abbildung 11: Erwerbstätigenquoten für ausgewählte Nationalitäten in den Ländern der EU-15 2008



Erwerbstätigenquote: Erwerbstätige (15–64 Jahre) in v.H. der Bevölkerung (15–64 Jahre)

Hinweis: einige Werte aus statistischen Gründen nicht ausweisbar; Irland\*: Werte für Ausländer nicht verfügbar

Quelle: Eurostat LFS, eigene Auswertung, Berechnung und Darstellung

### Erwerbslosenquoten

Ein Vergleich der neuesten verfügbaren Werte zeigt zwischen einigen EU-Ländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Erwerbslosenquoten auf: Wie schon bei den Erwerbstätigenquoten, ist die Arbeitslosigkeit von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedsländern in den Ländern mit einem freien Arbeitsmarktzugang, wie Großbritannien und Irland (vgl. Wright 2009), und einer relativ günstigen allgemeinen Arbeitsmarktsituation am niedrigsten. Umgekehrt ist in Deutschland aufgrund der starken Arbeitsmarktzugangsregulierung, aber auch der ungünstigen allgemeinen Arbeitsmarktsituation die Erwerbslosenquote für Personen aus den neuen Mitgliedsländern über dreimal so hoch wie in Irland oder Großbritannien.

## 4. ARBEITSMARKTPERSPEKTIVEN IN D EUTSCHLAND: ERWARTBARE ANGEBOTS- UND NACHFRAGEENTWICKLUNG

Hinsichtlich der Fragestellung, welche Arbeitsmarktchancen für Arbeitskräfte aus den NML und insbesondere aus Polen in Deutschland zukünftig, nach Auslaufen der Beschränkungen der Arbeitskräftefreizügigkeit (und der Dienstleistungsfreiheit) im Jahr 2011, und längerfristig gegeben sein könnten, müssen zunächst die zeitlichen Perspektiven unterschieden werden.

### 4.1 Kurzfristig erwartbare Entwicklungen

Die derzeitige Arbeitsmarktsituation in Deutschland im Kontext der aktuellen Rezession ist durch einige Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet. Obwohl das Bruttoinlandsprodukt im Jahresvergleich um über 5% zurückgegangen ist, hat sich der Arbeitsmarkt relativ stabil gehalten. Die Arbeitslosenquote ist mehrmals in Folge auf nun 7,6% zurückgegangen. Dies ist wesentlich im massiven Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instruments Kurzarbeitergeld begründet (siehe Bundesagentur für Arbeit 2009). Dabei ist die regionale, berufliche, qualifikatorische oder wirtschaftszweigbezogene Spannweite der Arbeitslosenquoten weiterhin sehr groß. Nach wie vor gibt es etwa ein riesiges regionales Gefälle zwischen West- und Ostdeutschland oder zwischen Personen mit Hoch- bzw. Fachhochschulabschluss und Personen ohne Berufsabschluss. So sind die Arbeitslosenquoten für Unqualifizierte mehr als sechsmal so hoch wie für Hochqualifizierte (siehe hierzu im Detail Reinberg u.a. 2007).

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht in seiner jüngsten Kurzfristprojektion davon aus, »dass es im Herbst und Winter 2009/2010 verstärkt zu Entlassungen kommt. Infolgedessen dürfte die Erwerbstätigkeit im Jahr 2010 um 830.000 auf 39,3 Mio. Personen sinken« (Bach u.a. 2009).

Mit einem größeren Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften dürfte somit auch 2011 für Deutschland nicht zu rechnen sein. Trotzdem wird es einen *Mismatch* zwischen Angebot und Nachfrage in der oben angesprochenen Hinsicht geben. Hier können flexible Arbeitskräfte durchaus Chancen finden. Gleichzeitig ist es jedoch Aufgabe der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, zum Ausgleich dieser Widersprüche beizutragen. Allerdings ist das dann zumindest in Teilen eine eher längerfristige Herausforderung.

### 4.2 Längerfristige Perspektiven von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt Entwicklung des Arbeitskräfteangebots

Die Entwicklung des sogenannten Erwerbspersonenpotenzials wird vor allem durch die Demografie im engeren Sinne (natürliche Bevölkerungsbewegung einschließlich der Alterung), durch Wanderungen und durch das Erwerbsverhalten beeinflusst.

Es ist vor allem die Demografie, die das Erwerbspersonenpotenzial sinken lässt, wobei die Alterung der Bevölkerung einen erheblichen Teil dazu beiträgt. Besonders ausgeprägt ist dabei die Stärke des demografischen Effekts. Weder ein starker Anstieg der Erwerbsquoten noch eine im langfristigen Durchschnitt hohe Zuwanderung können den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials stoppen.

Die Alterung der Bevölkerung lässt sich zuverlässig weit vorausschätzen. Auch wirkt ein deutlicher Abbau des Geburtendefizits erst sehr langfristig. Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass die Projektionen bezüglich Richtung und wohl auch Stärke einen hohen Grad an Eintretenswahrscheinlichkeit haben. Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials dürfte über einen sehr langen Zeitraum kaum mehr aufzuhalten sein (siehe Fuchs u.a. 2008).

#### *Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage*

Von folgenden zentralen Trends kann hier ausgegangen werden:

- Es wird auch weiterhin einen kräftigen Beschäftigungsabbau im Produzierenden Gewerbe geben, verbunden mit einem Rückgang der Nachfrage nach geringer qualifizierten Arbeitskräften.
- Über drei Viertel aller Erwerbstätigen arbeiten schon jetzt in Dienstleistungsbranchen. Und dieser Anteil wird weiter ansteigen.
- Anspruchsvollere Tätigkeiten werden an Bedeutung gewinnen.
- Es wird aber auch im mittleren Qualifikationsbereich einen steigenden Bedarf geben (z.B. Pflegeberufe).

Insgesamt wird es einen auch weiterhin zunehmenden Bedarf an (gut) qualifizierten Arbeitskräften geben.

#### *Konsequenzen von Strukturwandel und Demografie*

Die Qualifikationsanforderungen der Betriebe werden schon wegen der Auswirkungen des Strukturwandels steigen. Gleichzeitig nimmt auch der Ersatzbedarf an Qualifizierten aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich zu, wobei sich die Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung kurzfristig nicht wesentlich verbessert. Die Dualität aus Fachkräftemangel und weiterhin verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit wird dabei zu einem wachsenden Risiko.

Es gilt somit, den künftigen Bedarf an Arbeitskräften nicht nur quantitativ, sondern vor allem qualifikatorisch zu decken. Gelingt dies nicht, droht Massenarbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Fachkräftemangel, was Wirtschaft und Gesellschaft vor ernsthafte Probleme stellen würde (siehe hierzu im Einzelnen Schnur u.a. 2007).

## 5. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN: DER BEDARF AN QUALIFIZIERTEN ARBEITSKRÄFTEN – EINE ZENTRALE BILDUNGS-, ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG

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 in Bezug auf die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation für Bürger aus den NML-8 in Deutschland. Insgesamt kann jedoch gesagt werden, dass einerseits Deutschland trotz der Umlenkungseffekte der Übergangsregelungen für Arbeitskräfte aus Polen und den übrigen NML ein wichtiges Beschäftigungsland geblie-

ben ist. Andererseits hat sich die Arbeitsmarktsituation für diese Arbeitskräfte in Deutschland grundsätzlich verbessert – zumindest soweit es qualifizierte Personen betrifft.

Dies führt zu der Frage, ob Deutschland in Zukunft für seine Arbeitsmarktentwicklung polnische Arbeitskräfte braucht. Diese Fragestellung ist doppelt verquer gestellt und lässt sich daher in einer einfachen Weise nicht beantworten.

Ja, Deutschland braucht in Zukunft, wie vorher belegt, zusätzliche gut qualifizierte Arbeitskräfte. Es gibt aktuell aber schon viele niedrigqualifizierte Polen mit erheblichen Problemen auf den hiesigen Arbeitsmärkten. Und der Bedarf an solchen Arbeitskräften wird weiter zurückgehen.

Aber nicht nur Deutschland braucht gut qualifizierte Personen, um in Zukunft im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Es steht hier gleichzeitig auch in Konkurrenz mit den anderen europäischen und außereuropäischen Ländern – mit den gleichen Hintergründen, nämlich den Auswirkungen der demografischen Entwicklungen und der ökonomischen Strukturveränderungen (vgl. Bertoli u.a. 2009). Und es ist Polen selber, das sich in der mehr oder weniger gleichen Situation wie die übrigen europäischen Länder schon jetzt befindet (siehe Bijak u.a. 2008).

Polen hatte schon spätestens seit 2006 mit den Folgen der starken Zunahme der Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach England und in andere Länder zu kämpfen. Arbeitsmarktengpässe, Lohnerhöhungen, negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und eine zunehmende Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften auch aus den alten EU-Ländern, auch aus Deutschland und Österreich, waren die Folge (siehe hierzu Kupiszewski u.a. 2008 sowie Fihel u.a. 2009). Die Europäische Union, Deutschland und genauso Polen brauchen aus ökonomischen Gründen die Arbeitskräftefreizügigkeit<sup>17</sup> (bei gesicherten ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen). Eine zentrale bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Herausforderung für die betroffenen Länder bleibt die Frage, wie einerseits der Anteil niedriger qualifizierter Arbeitskräfte auf längere Sicht reduziert werden kann und wie andererseits Beschäftigungsmöglichkeiten für geringer qualifizierte Personen erhöht werden können. Kann diese Herausforderung zumindest in der Tendenz gemeistert werden, dann wird die aktive und passive Akzeptanz einer umfangreicheren Arbeitskräftefreizügigkeit auch deutlich breiter werden.

## LITERATURHINWEISE

H.-U. Bach; M. Hummel; S. Klinger; E. Spitznagel; G. Zika: Arbeitsmarkt-Projektion 2010 – Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen. IAB-KURZBERICHT 20/2009, Nürnberg.

S. Bertoli; H. Brücker; G. Facchini; A.M. Mayda; G. Peri: The Battle for Brains: How to Attract Talent, draft, Milano, <http://www.frdp.org>

J. Bijak; M. Kupiszewski: Population and labour force forecasts for selected European

<sup>17</sup> Siehe hierzu die ausführlichen Studien zu den ökonomischen Auswirkungen der Arbeitskräftemobilität im Kontext der EU-Erweiterung: Untiedt u.a. 2007 und Brücker u.a. 2009.

- countries: assumptions and results. In: E. Hönekopp; H. Mattila (Hrsg.): Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe. IOM, Budapest 2008.
- H. Brücker u.a. 2009: European Integration Consortium, Labour mobility within the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Study for the European Commission (IAB-Link).
- Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht November 2009, Nürnberg.
- A. Fihel; P. Kaczmarczyk; J. Mackiewicz-Lyziak; M. Okolski: Country Report: Poland. In: H. Brücker u.a. 2009, Nürnberg.
- J. Fuchs; D. Söhnlein; B. Weber: Demographic Effects on the German Labour Supply – A Decomposition Analysis. IAB-DISCUSSION PAPER 31/2008, Nürnberg.
- E. Hönekopp; P. Kranzusch: Arbeitssituation und Erfahrungen polnischer Grenz- und Saisonarbeitnehmer in Deutschland. In: D. Höhner (Hrsg.): Grenzüberschreitende Beschäftigung. Die Situation ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Berlin und Brandenburg im Zeichen nationaler Arbeitsplatzpolitik, europäischer Integration und EU-Osterweiterung. kowa-Schriftenreihe, Band 2. Frankfurt (Oder) 1997.
- M. Kupiszewski; J. Bijak; P. Kaczmarczyk; A. Kicingier; W. Kloc-Nowak; J. Napierala: Poland. In: E. Hönekopp; H. Mattila (Hrsg.): Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe. IOM, Budapest 2008.
- A. Reinberg; M. Hummel: IAB-KURZBERICHT 18/2007, Nürnberg.
- P. Schnur; G. Zika: Arbeitskräftebedarf bis 2025: Die Grenzen der Expansion. IAB-KURZBERICHT 26/2007, Nürnberg.
- G. Untiedt u.a.: Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedstaaten – Bisherige Erfahrungen und künftige Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens. Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. IAB-Bibliothek 314. Nürnberg 2007.
- P. Wright: Country Study: Ireland. In: H. Brücker u.a. 2009, Nürnberg.