



Kurzanalysen und Informationen

Nr. 6 November 2002

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Gibt es eine neue Gastarbeit? Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa in Deutschland, 1991-2001*

Barbara DIETZ

Vor dem Hintergrund der erheblichen Wohlfahrtsunterschiede zwischen Ost und West und der politischen Transformation in Mittel- und Osteuropa (MOE) entwickelte sich seit dem Ende der achtziger Jahre eine neue Arbeitsmigration nach Deutschland. Die Arbeitswanderungen aus Mittel- und Osteuropa werden im Rahmen bilateraler Verträge und strikter Zuwanderungsbedingungen kontrolliert und in den meisten Fällen auf einen kurzen Zeitraum begrenzt. Während die legale temporäre Arbeitsmigration aus Mittel- und Osteuropa allem Anschein nach kein gravierendes Problem für den deutschen Arbeitsmarkt darstellt, ist davon auszugehen, dass die illegale Beschäftigung mittel- und osteuropäischer Arbeitnehmer in den betroffenen Regionen und Sektoren den Lohndruck und das Beschäftigungsrisiko für heimische Arbeitnehmer erhöht.

Zu Beginn der neunziger Jahre waren in Deutschland die Befürchtungen groß, dass es aufgrund der Aufhebung der Ausreisebeschränkungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu erheblichen Arbeitsmigrationen kommen könnte.¹ Als Auslöser dafür wurden die großen Einkommensdifferenzen zwischen diesen Staaten und Deutschland sowie die wachsende Arbeitslosigkeit in Mittel- und Osteuropa gesehen.

Tatsächlich hatte Deutschland im europäischen Vergleich die größte Zuwanderung von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa nach dem Fall des eisernen Vorhangs zu verzeichnen. Allerdings blieb die Zahl der temporär beschäftigten Mittel- und Osteuropäer – aufgrund der

strikten Einreisebedingungen – deutlich hinter den zu Beginn der neunziger Jahre erwarteten Größen zurück. Ungeachtet dessen stellt sich aber für Deutschland die Frage, ob die Arbeitswanderung aus den MOE-Staaten in der Tendenz zur Etablierung einer neuen Gruppe von Arbeitsmigranten führen könnte. Dies ist vor allem mit Blick auf die Osterweiterung der EU und die damit früher oder später einhergehende Freizügigkeit relevant. Im Folgenden wird das letzte Jahrzehnt temporärer Arbeitswanderungen aus den MOE-Staaten zum Anlass genommen, um den Hintergrund, die Größenordnung und die Strukturen dieser neuen Migrationen nach Deutschland aufzuzeigen und ihre Bedeutung für die künftigen Ost-West-Wanderungen einzuschätzen.

Arbeitsmigrationen aus MOE-Staaten: Hintergrund und gesetzliche Rahmenbedingungen

Die politische Transformation in Osteuropa und die damit einhergehende größere Freizügigkeit für mittel- und osteuropäische Staatsangehörige stellte Deutschland zu Beginn der neunziger Jah-

* Die Kurzanalyse entstand im Rahmen des Forschungsvorhabens 'Neue Migrationen aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion', das dankenswerterweise durch den Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (forost) unterstützt wird.

Kontakt: Dr. Barbara Dietz, Tel.: 089-99839630, E-Mail: bdietz@lrz.uni-muenchen.de

¹ Im folgenden werden Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Rumänien und Bulgarien unter mittel- und osteuropäischen (MOE) Staaten zusammengefasst.

re vor neue migrationspolitische Herausforderungen. Während die Ost-West-Wanderungen nach Deutschland bis zu diesem Zeitpunkt hauptsächlich im Rahmen von Asyl- und Aussiedlermigrationen stattfanden, erhielten nun (potentielle) Arbeitsmigrationen ein zunehmendes Gewicht. Da die Öffnung Osteuropas in eine Phase steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland fiel und politisch mehrheitlich eine weitgehende Begrenzung von Arbeitsmigrationen aus Nicht-EU-Staaten befürwortet wurde, setzte die Bundesregierung eine strikte Regulierung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa durch. Dazu wurden im Rahmen bilateraler Abkommen mit MOE-Staaten folgende Bedingungen des Zuzugs und der Beschäftigung für Saison-, Werkvertrags-, Gast- und Grenzarbeitnehmer formuliert:

- *Saisonarbeitnehmer* können für maximal drei Monate im Jahr eine Tätigkeit in Deutschland annehmen, wenn keine deutschen oder ihnen gleichgestellten Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Saisonarbeiter müssen dieselbe Entlohnung wie vergleichbare deutsche Arbeiter erhalten und ihre Tätigkeit ist den deutschen Standards entsprechend sozialversicherungspflichtig.² Ihre Beschäftigung ist auf die Land- und Forstwirtschaft sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe begrenzt.
- *Werkvertragsarbeitnehmer* sind Beschäftigte ausländischer – in diesem Falle mittel- und osteuropäischer – Firmen (Subunternehmer), die mit deutschen Firmen kooperieren. Werkvertragsarbeitnehmer können maximal für zwei Jahre in Deutschland arbeiten. Ihre Zahl ist jährlich und im Bezug auf das Herkunftsland kontingentiert. Werkvertragsarbeitnehmer sind nicht in Deutschland sondern weiterhin in ihren Herkunftsländern, entsprechend der dort herrschenden Vorschriften, sozialversicherungspflichtig. Ihre Entlohnung muss aber dem deutschen Niveau entsprechen. Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern konzentriert sich hauptsächlich auf das Bauhaupt- und Bauneben-gewerbe sowie auf Montagetätigkeiten.
- *Gastarbeitnehmer* sind ausländische Fachkräfte, die in Deutschland ihre beruflichen und sprachlichen Kenntnisse erweitern wollen. Sie können hier für maximal 18 Monate eine Beschäftigung aufnehmen. Die Zahl der Gastarbeitnehmer ist kontingentiert, wobei die Zulassungsbescheinigungen unab-

hängig von der Arbeitsmarktlage erteilt werden. Nahezu die Hälfte der Gastarbeitnehmer ist im Hotel- und Gaststättengewerbe beschäftigt.

- Zudem hat Deutschland mit verschiedenen angrenzenden Nachbarstaaten, so auch mit Polen und der Tschechischen Republik, Vereinbarungen zur Beschäftigung von *Grenzarbeitnehmern* getroffen. Arbeitnehmer aus grenznahen Gebieten dieser Staaten können in Deutschland eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn sie täglich in ihr Herkunftsland zurückkehren oder höchstens zwei Tage pro Woche (zu gleichen Arbeitsbedingungen wie deutsche Erwerbstätige) arbeiten.

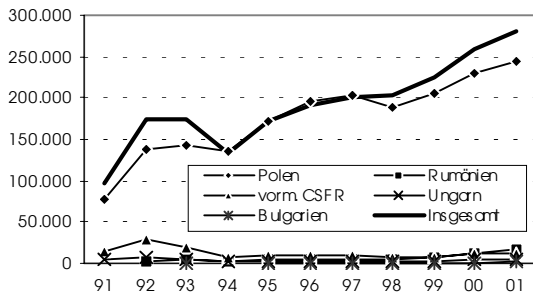
Mit der begrenzten Aufnahme von Arbeitsmigranten aus MOE-Staaten verband die deutsche Seite eine Reihe von politischen und ökonomischen Zielen. Zunächst sollte die wirtschaftliche Situation in den MOE-Ländern und das know how der Beschäftigten durch die (kurzfristige) Erwerbstätigkeit von Arbeitnehmern in Deutschland verbessert werden. Weiterhin war angestrebt, den Migrationsdruck aus Mittel- und Osteuropa auf Deutschland zu verringern, langfristige bzw. dauerhafte Zuwanderung zu vermeiden und illegale Arbeitsmigration zu verhindern. Mittel- und osteuropäische Arbeitsmigranten sollten zudem dazu beitragen, die Nachfrage nach saisonalen Arbeitskräften bzw. bestimmten Beschäftigungsgruppen in Deutschland zu befriedigen.

Umfang und Struktur der Arbeitsmigration aus MOE-Staaten

Der Umfang der neuen Arbeitsmigrationen aus Osteuropa lässt sich anhand der im letzten Jahrzehnt zugewanderten Saison-, Werkvertrags-, Gast- und Grenzarbeitnehmer gut nachzeichnen. Die größte Bedeutung im Spektrum der temporären Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa haben Saisonarbeitnehmer. Hier hat sich die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse von 96.474 im Jahre 1991 auf 280.000 im Jahre 2001 nahezu verdreifacht (siehe Abbildung 1). Wird jedoch berücksichtigt, dass Saisonarbeiter höchstens drei Monate in Deutschland arbeiten dürfen, dann waren auf das Jahr 2001 gerechnet maximal 70.000 Personen aus MOE-Staaten hier mit Saisonarbeit beschäftigt. Damit nehmen Saisonarbeiter zwar den Spitzenplatz unter den neuen Arbeitsmigranten aus MOE-Staaten ein, dennoch stellen sie auf die Beschäftigung in Deutschland bezogen keine bedeutende Größe dar.

² In Deutschland fallen Sozialversicherungszahlungen erst nach einer Beschäftigung von über 50 Tagen an. Viele Arbeitgeber beschäftigen daher Saisonarbeitnehmer weniger als 50 Tage.

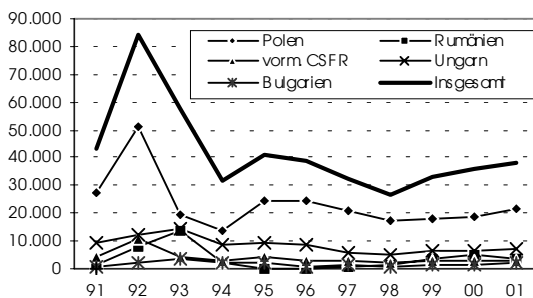
Abbildung 1: Saisonarbeitnehmer aus MOE-Staaten in Deutschland (Arbeitserlaubnisse), 1991-2001



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Im Rückblick auf die neunziger Jahre ist die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer nach einem Gipfel von etwa 84.000 Beschäftigten im Jahr 1992 stark zurückgegangen (siehe Abbildung 2). Dafür ist eine erhebliche Reduzierung der Zuwanderungskontingente für Werkvertragsarbeitnehmer verantwortlich, die in erster Linie für Polen verhängt wurde. Das Ziel dieser Maßnahme war, Wettbewerbsverzerrungen – vor allem im Baugewerbe – zu vermeiden. Diese waren entstanden, weil einige große Firmen in vergleichsweise starkem Umfang Werkvertragsarbeitnehmer beschäftigten. Im Jahre 2001 hatte sich die Situation entspannt: es waren nur noch 33.000 Werkvertragsarbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa in Deutschland tätig.

Abbildung 2: Werkvertragsarbeitnehmer aus MOE-Staaten in Deutschland (Jahresdurchschnitt), 1991-2001

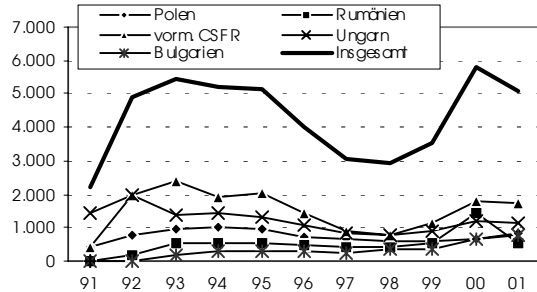


Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Eine quantitativ geringe Rolle im Spektrum mittel- und osteuropäischer Arbeitskräfte spielen die Gastarbeitnehmer. Auffallend ist, dass das vorgegebene Kontingent von 6.900 Stellen für Gastarbeitnehmer aus MOE-Staaten bislang in keinem Jahr ausgeschöpft wurde. Dafür ist verantwortlich, dass die meisten Arbeitsmigranten aus den MOE-Staaten nach Deutschland kommen möchten um Geld zu verdienen und nicht, um sich weiter zu qualifizieren. Unzureichende

Informationen über die Möglichkeiten der Gastarbeit sind ein weiterer Grund.

Abbildung 3: Gastarbeitnehmer aus MOE-Staaten in Deutschland, 1991-2001



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Obschon es gerade im Bereich der Grenzarbeit große Befürchtungen im Hinblick auf einen hohen Migrationsdruck gibt, spielen die Grenzarbeitnehmer aus Polen und der Tschechischen Republik im Spektrum der Ost-West-Arbeitsmigration bislang nur eine marginale Rolle. Im Jahr 1999 wurden nach den Angaben der Bundesanstalt für Arbeit 2.164 Arbeitserlaubnisse für Polen (638) und Tschechien (1526) erteilt, wobei sich diese Zahl im Jahr 2000 geringfügig auf 2.382 Genehmigungen (Polen: 398, Tschechien: 1984) erhöhte.

Werden nun die Herkunftsländer der MOE-Arbeitsmigranten betrachtet, dann fällt Polen als mit Abstand wichtigstes Sendeland auf. Während im Verlauf der neunziger Jahre die Zahl der Arbeitsmigranten aus Rumänien stieg, nahmen die Zuwanderer aus Tschechien und der Slowakei in der Tendenz ab. Das Herkunftsland Ungarn hat nur im Bereich der Werkvertragsarbeit Bedeutung, wogegen Bulgarien im Spektrum der osteuropäischen Arbeitskräftewanderungen durchgängig eine geringe Rolle spielt.

Für diese Trends sind wirtschaftliche Faktoren, aber auch der länderspezifische Migrationshintergrund verantwortlich. Aufgrund der Differenzen des Lohnes und Lebensstandards stellt Westeuropa eine attraktive Zuwanderungsregion für mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte dar. Bedingt durch die geographische Nähe sind Deutschland und Österreich besonders exponierte Zielstaaten. Allerdings erfordert die von deutscher Seite stark reglementierte neue Arbeitskräfteemigration aus Osteuropa bestimmte Voraussetzungen, wie beispielsweise Firmenkooperationen im Falle von Werkvertragsarbeitnehmern, die nicht in allen osteuropäischen Staaten in gleicher Weise gegeben sind. Unterschiedliche Zuwanderungstendenzen erklären sich aber auch durch die Migrationsgeschichte Deutschlands mit einzelnen MOE-Staaten. Aufgrund von Asyl-, Flüchtlings- und Aussiedlermig-

rationen existieren beispielsweise länger andauernde Wanderungsbeziehungen zwischen Polen und Rumänien auf der einen sowie Deutschland auf der anderen Seite. Auf dieser Basis haben sich transnationale Migrationsnetzwerke entwickelt, die weitere Migrationen begünstigen. Im Falle von Tschechien, der Slowakei und Ungarn basieren die Wanderungen in erster Linie auf Firmenkooperationen und bereits etablierten temporären Beschäftigungsverhältnissen.

Angesichts der geringen Größe und des temporären Charakters der neuen Arbeitsmigrationen aus den MOE-Staaten gibt es nur wenige Informationen zu den demographischen und Humankapitalcharakteristika der MOE-Zuwanderer. Empirische Studien konnten jedoch zeigen, dass es sich bei dieser Gruppe – wie bei zahlreichen beginnenden internationalen Arbeitskräftemigrationen – um eine junge Population handelt. So waren 75% der 1995 beschäftigten Werkvertragsarbeiter aus Polen jünger als 40 Jahre, während bei den Beschäftigten in Deutschland dieser Anteil bei 51,7% lag.

Das Ausbildungsniveau der mittel- und osteuropäischen Arbeitsmigranten ist nach einer empirischen Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auffallend hoch. Es liegt deutlich über dem der ausländischen Beschäftigten in Deutschland. Im allgemeinen können aber die Arbeitskräfte aus Osteuropa ihre Ausbildung nicht umsetzen. Allerdings bestehen im Hinblick auf die berufliche Einstufung erhebliche Unterschiede in der Gruppe der neuen Arbeitsmigranten. Während Saisonarbeiter überwiegend als ungelernte Arbeiter eingestuft werden, sind nur wenige Werkvertragsarbeiter als Ungelernte tätig.

Die Tätigkeit der mittel- und osteuropäischen Werkvertrags- und Gastarbeiter konzentriert sich nachfragebedingt auf solche Wirtschaftssektoren, in denen der Ausländeranteil generell hoch ist. Das ist das Bau- sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe. Saisonarbeiter sind dagegen nahezu ausschließlich in der Landwirtschaft beschäftigt. Im Bezug auf die regionale Verteilung finden Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa überwiegend in Bayern, Baden-Württemberg, Berlin und in industriellen Zentren in Nordrhein-Westfalen eine Beschäftigung. Die Zahl der osteuropäischen Arbeitsmigranten in den neuen Ländern ist ungeachtet der geographischen Nähe zu den Sendeländern vergleichsweise niedrig.

Resümee

Wird die Arbeitskräftemigration aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland im letzten Jahrzehnt im Rückblick betrachtet so ist in der Ten-

denz – mit starken aufnahmepolitisch bedingten Schwankungen – eine leichte Zunahme festzustellen. Der Anteil der MOE-Arbeitnehmer ist jedoch auf die Beschäftigung in Deutschland bezogen noch immer vergleichsweise gering: im Jahre 2000 betrug der Anteil der MOE-Arbeitskräfte an der ausländischen Beschäftigung in Westdeutschland 5,5% und an der einheimischen 0,4%. Bemerkenswert ist die große Bedeutung der polnischen Arbeitnehmer im Rahmen der Ost-West-Migration. Bezogen auf die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer in Westdeutschland stellen die Arbeitnehmer aus Polen einen Anteil von 2,9% und haben damit ein größeres Gewicht als portugiesische (2,6%) oder spanische (2,2%) Beschäftigte. Dennoch deutet wenig daraufhin, dass sich die Muster der traditionellen ‚Gastarbeit‘ in Deutschland wiederholen, d.h. die nachfragebedingte starke Zuwanderung wenig qualifizierter Kräfte, die mit der Absicht der kurzfristigen Zuwanderung kommen, die Rückkehr aber nicht realisieren. Damit scheint die restriktive Zuwanderungspolitik das Ziel einer kontrollierten und in der überwiegenden Zahl der Fälle befristeten Arbeitsmigration erreicht zu haben.

Allerdings hat die illegale Beschäftigung mittel- und osteuropäischer Arbeitnehmer, vor allem von Polen, seit dem Ende der achtziger Jahre deutlich zugenommen. Nicht selten knüpft die illegale Beschäftigung an Saison- und Werkvertragsarbeit an, z.B. wenn Fristen für eine temporäre Beschäftigung überzogen werden. In bestimmten Wirtschaftssektoren (z.B. dem Bausektor) oder Regionen kann die illegale Beschäftigung einen beträchtlichen Druck auf die Löhne ausüben oder aber heimische Arbeitslosigkeit verstärken.

Im Zuge der Osterweiterung der EU, die früher oder später zur Freizügigkeit von MOE-Arbeitskräften führt, wird sich nach den Ergebnissen mehrerer Studien die Zahl der MOE-Arbeitsmigranten stark erhöhen und zu einer bedeutenden MOE-Migrantenpopulation in Deutschland führen. Prognostiziert wird, dass 15 Jahre nach Freizügigkeit zwischen 1,9 und 3,2 Millionen MOE-Migranten in der Bundesrepublik leben werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten aber darauf hin, dass ein großer Teil dieser Zuwanderer besser ausgebildet ist als die Arbeitsmigranten aus Südeuropa und dass sie eine weitaus größere Flexibilität mitbringen. Damit werden qualifizierte Ost-West-Migranten mit hoher Wahrscheinlichkeit Lücken auf dem deutschen Arbeitsmarkt schließen. In Bereichen wenig qualifizierter Arbeit ist jedoch ein Konkurrenzverhältnis zwischen Arbeitsmigranten aus MOE-Staaten und heimischen Kräften absehbar, was dort zu Lohndruck und steigendem Arbeitsplatzrisiko führen dürfte.