

# **Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik**

## **Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfrei- heit – Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen**

### **Beschluss des Bundesvorstandes des DGB vom 4. März 2008**

Berlin, 10. März 2008

## **I. Einleitung**

Der DGB-Bundesvorstand richtete im Herbst 2007 eine Arbeitsgruppe „Arbeitnehmerfreizügigkeit“ ein, in der die DGB-Gewerkschaften, die DGB-Bezirke und Arbeitsbereiche des Bundesvorstandes vertreten sind. Die Arbeitsgruppe beriet über den Stand der öffentlichen Diskussion über Aufhebung bzw. Fortgeltung der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Staatsangehörige aus den 2004 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sollte die Zeit bis zum Ende der zweiten Phase der Übergangsfristen (Mai 2006 – April 2009) noch genutzt werden, um erforderliche ökonomische und gesellschaftliche Begleitmaßnahmen einzuleiten.

Der Bundesvorstand des DGB hat auf Grundlage der Vorarbeiten der Arbeitsgruppe am 4. März 2008 einen entsprechenden Beschluss gefasst, der in diesem Info dokumentiert ist. Ebenfalls dokumentiert werden zwei Anlagen des Beschlusses

- Diskussionspapier zu den Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit des Bereichs Migrations- und Antirassismuspolitik,
- Working Paper „Die Verlässlichkeit von Prognosen zum Migrationspotential nach Deutschland und deren Bedeutung für die Wirkungsanalyse“ des DGB-Bildungswerks,

die vor allem zur Diskussion anregen sollen.

## **II. Beschluss des Bundesvorstandes des DGB vom 4. März 2008**

Der DGB-Bundesvorstand nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass die Bundesregierung bislang keine ausreichenden Maßnahmen zur Begleitung der zweiten Phase (2006 – 2009) der Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit eingeleitet hat. Damit besteht nach wie vor die Gefahr, dass bei Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zuwandernde Arbeitskräfte zu Dumpinglöhnen beschäftigt werden und die Baubranche – wegen der mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit verknüpften Dienstleistungsfreiheit – zusätzlich von massiven Arbeitsplatzverlusten bedroht ist. Darüber hinaus herrscht in der Bevölkerung eine weitreichende Unkenntnis über die geltende Rechtslage und die bereits jetzt bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten, und es bestehen weit verbreitete Vorbehalte gegenüber der Herstellung der Freizügigkeit.

Der DGB fordert – angesichts der bereits begonnenen Debatte über die Aufhebung bzw. die Fortsetzung der Übergangsregelungen – die Bundesregierung auf, möglichst umgehend Maßnahmen insbesondere in folgenden Bereichen einzuleiten:

Schaffung einer soliden Informations- und Datenbasis für die Entscheidung, insbesondere durch

- verstärkte branchenbezogene Forschung über die Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Aufhebung der Beschränkungen bei der Dienstleistungsfreiheit und
- Sammlung, Erhebung und Veröffentlichung von Daten über den Einsatz entsandter Arbeitskräfte, einschließlich einer Auswertung der Daten, die im Hinblick auf die Sozialversicherung (E 101) bereits erhoben werden.

Sicherstellung und Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte u.a. durch

- Verhinderung von Lohndumping, z.B. durch
  - Aufnahme aller Branchen in das Entsendegesetz,
  - Reform des Mindestarbeitsbedingengesetzes und des Entsendegesetzes,
- Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes in Höhe vergleichbarer EU-Industrieländer,
- Ausbau der Kontrollen zur Verhinderung von Schwarzarbeit,
- Ausweitung der Generalunternehmerhaftung auf weitere Branchen, in denen grenzüberschreitende Dienstleistungen erbracht werden.

Beratung und Unterstützung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, u.a. durch

- eine verstärkte Informationspolitik, auch in den Herkunftssprachen, über die in Deutschland bestehenden Sozialversicherungs- und Steuervorschriften sowie über die Arbeitnehmerrechte und ihre Durchsetzungsmöglichkeiten,
- den Ausbau von Beratungsstrukturen über EURES hinaus, nicht nur in den Grenzgebieten, sondern auch in den Ballungsräumen.

Informationen für die Bevölkerung, insbesondere

- Informationen über rechtliche Regelungen und Wirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die auch zum Abbau von Ängsten und Vorbehalten dienen sollen.

Sollten diese notwendigen Maßnahmen nicht rechtzeitig eingeleitet und umgesetzt werden, erwarten wir, dass die Bundesregierung bei der EU die Fortgeltung der Beschränkungen der Arbeitnehmer-Freizügigkeit bis 2011 beantragt. Die damit gewon-

## **Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:**

### **Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

nene Zeit muss die Bundesregierung allerdings nutzen, den Arbeitsmarkt auf die endgültige Freizügigkeit für die Arbeitnehmer der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer vorzubereiten.

#### **Begründung:**

Der DGB-Bundesvorstand hat in seinem Beschluss „EU-Osterweiterung: Übergangsfristen beibehalten“ vom 4. April 2006 die Entscheidung der Bundesregierung zur Fortsetzung der Übergangsregelungen in der 2. Phase (2006 – 2009) begrüßt und gleichzeitig eine Reihe von Maßnahmen zur Begleitung beschlossen. Auch wenn nunmehr das Entsendegesetz auf einige weitere Branchen ausgeweitet wird, so reichen die bisherigen Maßnahmen nicht aus, um mögliche Folgen der Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Aufhebung der Beschränkungen bei der Dienstleistungsfreizügigkeit einzudämmen.

Die Konferenz der Wirtschaftsminister der Bundesländer hat im November 2007 – neben der Befürwortung einer Aufhebung der Beschränkungen zum 1. Mai 2009 – festgestellt, dass „die Zeit bis zur Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit genutzt werden muss, um flankierende Maßnahmen zu diskutieren und rechtzeitig zu implementieren“. Außerdem forderten die Wirtschaftsminister eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit von Bund und Ländern, die dazu beiträgt, Ängste in der Bevölkerung abzubauen. Dem Beschluss vorausgegangen war eine Befragung der Länderwirtschaftsminister, an denen sich auch die DGB-Bezirke beteiligt haben. Dagegen konnten die Arbeitsminister der Länder sich im November nicht auf eine Position einigen. Sie stellten fest, dass gegenwärtig noch keine Festlegung angezeigt sei, da noch keine verlässlichen Prognosen vorlägen. Die Länder Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein erklärten in einer Protokollnotiz, dass eine Verlängerung der Übergangsfristen über den 30. April 2009 hinaus keine Vorteile bietet. Auch sie forderten eine flächendeckende Ausweitung des Entsendegesetzes und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns.

Zur Begleitung der innergewerkschaftlichen Diskussion hat der DGB im Herbst letzten Jahres eine Arbeitsgruppe, unter Beteiligung der Gewerkschaften und der DGB-Bezirke eingerichtet. Es wurde vereinbart, zwei Diskussionspapiere zu erstellen, die inzwischen fertig gestellt wurden. Diese sollen dazu beitragen, die notwendige Diskussion in den Gewerkschaften zu befördern. Darüber hinaus sollen in einem Workshop die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften der Beitrittsstaaten und mögliche Auswirkungen der Freizügigkeit diskutiert werden.

### **III. Diskussionspapier zu den Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit<sup>1</sup>**

#### **1. EU-Erweiterung – Übergangsregelungen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt**

Am 1. Mai 2004 sind die acht mittel- und osteuropäischen Staaten Lettland, Litauen, Estland, Polen, die Tschechische Republik, die Slowakische Republik, Ungarn und Slowenien sowie Malta und Zypern der Europäischen Union beigetreten. Zum 1. Januar 2007 sind Rumänien und Bulgarien der Europäischen Union beigetreten.

Mit dem Beitritt sind alle Staatsangehörigen der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten (NMS-8 + Bulgarien und Rumänien) sowie die Staatsangehörigen Zyperns und Maltas Bürger der Europäischen Union. Sie genießen – wie andere EU-Bürger auch – die Grundrechte der Europäischen Union. Dazu gehört auch das Recht sich in einem anderen EU-Land niederzulassen. Für die Einreise und den Aufenthalt ist keine Aufenthaltserlaubnis erforderlich.

Das Grundrecht auf Freizügigkeit schließt nicht zwingend den Zugang zum Arbeitsmarkt oder den Anspruch auf einen umfassenden Sozialschutz mit ein.

##### 1.1. Übergangsregelungen

Die Verträge über den Beitritt sehen vielfältige Übergangsregelungen vor, z.B. beim Umweltschutz, in der Landwirtschaft, bei der Anlegerhaftung oder auch bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Nicht eingeschränkt ist die Niederlassungsfreiheit, die einem EU-Bürger das Recht einräumt, sich in Deutschland nieder zu lassen und ein Gewerbe auszuüben.

Die Mitgliedsstaaten können gemäß der Regelungen in den Beitrittsverträgen von den Übergangsregelungen bei der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen. Die Übergangsfristen sind in drei Phasen (2 Jahre + 3 Jahre + 2 Jahre) auf maximal 7 Jahre beschränkt.

Die Einschränkungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit dürfen nur angewandt werden gegenüber Staatsangehörigen aus den zehn mittel- und osteuropäischen Staaten und gegenüber Staatsangehörigen aus Rumänien und Bulgarien. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Malta und Zypern genießen einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt.

Die Übergangsregelungen in den Beitrittsverträgen sehen außerdem vor, dass die Bestimmungen einer so genannten „Stillstandsklausel“ eingehalten werden müssen. Bestandteile dieser Klausel sind erstens die Fortgeltung der nationalen Bestimmungen zur Zuwanderung (ohne Verschlechterungen), zweitens die Erteilung einer Arbeitsberechtigung, sofern ein Angehöriger bereits länger als 12 Monate zum nationalen Arbeitsmarkt zugelassen ist und drittens die Bevorzugung gegenüber neu einreisenden Drittstaatsangehörigen bei der Erteilung einer Arbeitslaubnis.

Darüber hinaus wurde die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige sowie bei der Innendekoration und der Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmittel beschränkt. Auch hier gelten nationale Zugangsbestimmungen (Werkvertragskontingente) fort.

Die Gewerkschaften und der DGB hatten sich 2001 für die Einführung von Übergangsfristen bei der Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit sowie für eine sektorale Einschränkung der Niederlassungsfreiheit ausgesprochen<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> DGB-Bundesvorstand, Volker Roßocha, Bereich Migrations- und Antirassismopolitik, Dezember 2007

<sup>2</sup> Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes „EU-Erweiterung sozial gestalten – Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit“ vom 9. Juli 2001

**Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:  
Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit  
Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

Zum Ende der ersten Phase der Übergangsfristen haben sich die Gewerkschaften und der DGB für eine Fortgeltung der Beschränkungen in der zweiten Phase eingesetzt<sup>3</sup>. Sie sahen zum damaligen Zeitpunkt unter Berücksichtigung

- der ökonomischen Situation in der Bundesrepublik Deutschland und der Beitrittsstaaten,
- der Lage auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere wegen des weiteren Abbaus von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen und der Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit,
- des unzureichenden Schutzes vor Lohndumping und den nicht umgesetzten Forderungen im Arbeitnehmerentsendegesetz und
- einer mangelnden Harmonisierung der sozialen Standards in der europäischen Union

keinen Spielraum für eine Aufhebung der Übergangsvorschriften in 2006. Aus ihrer Sicht sei eine sachliche Debatte über die Fortsetzung der Übergangsregelungen unter Berücksichtigung der ökonomischen Wirkungen, der Lage auf dem Arbeitsmarkt und der gesellschaftlichen Akzeptanz einer Öffnung erforderlich. Gleichzeitig seien erforderlich

- die Weiterentwicklung der europäischen Gesetzgebung, um negative Folgen eines offenen Binnenmarktes einzugrenzen,
- nationale Bestimmungen zu verbessern, um den Übergang zu erleichtern
- in Zusammenarbeit mit der EU und den Mitgliedsstaaten soziale Fortschritte in den neuen Mitgliedsstaaten zu erreichen und
- Maßnahmen zum Abbau von Ängsten und Fremdenfeindlichkeit einzuleiten.

Am 30. April 2009 endet nun die zweite Phase der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit. Gemäß der Beitrittsverträge ist daher eine Entscheidung der Bundesrepublik über eine mögliche Fortgeltung der Übergangsregelungen erforderlich. Voraussetzung für die Fortgeltung ist eine schwerwiegende Störung des Arbeitsmarktes oder deren Befürchtung.

## **2. Übergangsregelungen anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und ihre Wirkungen auf die Migration**

Neben Deutschland haben auch andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft nach den Erweiterungsrunden 2004 und 2007 Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und bei der Dienstleistungsfreiheit in Anspruch genommen.

### 2.1. Erweiterungsrunde 2004

Ein Großteil der Mitgliedsstaaten nahm nach der Erweiterungsrunde 2004 die Möglichkeit in Anspruch, die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu beschränken und die bisherigen Bestimmungen zur Erteilung einer Arbeitsberechtigung beizubehalten. Die Beschränkungen gelten gegenüber Staatsangehörigen der Tschechischen Republik, Estlands, Lettlands, Litauens, Ungarns, Polens, Sloweniens und der Slowakischen Republik (NMS-8). Im Zuge der zweiten Phase wurden wichtige Bestimmungen verändert.

Phase I (2004 – 2006):

<b>Land</b>	<b>Bestimmungen</b>
Irland	keine Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit
Schweden	keine Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit
Vereinigtes Königreich	keine Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, jedoch Verpflichtung zur Meldung (innerhalb von 30 Tagen) beim Innenministerium
Dänemark	Zugangserlaubnis ohne Arbeitsmarktprüfung, nur bei Vollzeitbe-

---

<sup>3</sup> Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. April 2006

**Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:****Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit  
Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

	schäftigung und Tarifvertrag
Niederlande	Zugangserlaubnis für bestimmte Branchen ohne Arbeitsmarktprüfung
Frankreich	Beibehaltung des Arbeitserlaubnissystems, mit Ausnahme von Arbeitnehmern in der Forschung
Belgien, Finnland, Griechenland, Luxemburg, Spanien, Deutschland, Österreich	Beibehaltung des Arbeitserlaubnissystems
Italien, Portugal	Beibehaltung des bisherigen Arbeitserlaubnissystems und Nutzung von Zugangsquoten
Polen, Slowenien, Ungarn	Beschränkungen auf Basis des Grundsatzes der Gegenseitigkeit, nicht für NMS-8

Phase II (2006 – 2009):

<b>Land</b>	<b>Bestimmungen</b>
Vereinigtes Königreich, Irland, Schweden	Keine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit Vereinigtes Königreich: Beibehaltung der Registrierung
Spanien, Finnland, Griechenland, Portugal	Keine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit Finnland: Registrierung der Beschäftigten
Italien (ab 27. Juli 06)	Keine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit
Niederlande (ab 1. Mai 07)	Keine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit
Luxemburg (ab 1. November 07)	Keine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit
Belgien, Frankreich, Dänemark	Öffnung für bestimmte Branchen
Deutschland (ab 1. November 07)	Öffnung für Ingenieure (Maschinen- und Fahrzeugbau, Elektrotechnik)
Österreich	Beibehaltung der Beschränkung
Ungarn	Beibehaltung der Beschränkungen auf Basis des Prinzips der Gegenseitigkeit
Slowenien (ab 25. Mai 06)	Aufhebung der Beschränkung
Polen (ab 17. Januar 07)	Aufhebung der Beschränkung

**2.2. Erweiterungsrunde 2007**

Zehn EU-Staaten (Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Polen Slowenien, Slowakei, Finnland, Schweden) lassen den Zugang von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Rumänien und Bulgarien ohne Beschränkungen zu. In Finnland, Zypern und Slowenien werden Systeme zur Registrierung angewendet.

Die übrigen Staaten wenden die Bestimmungen für die Übergangsregelungen in unterschiedlicher Weise an.

<b>Land</b>	<b>Bestimmungen</b>
Dänemark	Arbeitserlaubnisse nur für Beschäftigungen von mehr als 30 Wochenstunden und bei Geltung eines Tarifvertrages sowie Meldesystems
Malta	Arbeitserlaubnis ohne Arbeitsmarktprüfung für qualifizierte Beschäftigungen und in Mangelberufen
Griechenland	Arbeitsmarktprüfung
Frankreich	Beibehaltung des Arbeitserlaubnissystems; vereinfachtes Verfahren für 61 Berufe
Ungarn	Beibehaltung des Arbeitserlaubnissystems; vereinfachtes Verfahren ohne Arbeitsmarktprüfung für 245 Berufe

## Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:

### Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008

---

Luxemburg	Beibehaltung des Arbeitserlaubnissystems; vereinfachtes Verfahren für Landwirtschaft, Weinbau, Hotel- und Gaststättengewerbe, Finanzsektor (sofern Bedarf besteht)
Italien	Beibehaltung des Arbeitserlaubnissystems; keine Arbeitserlaubnis erforderlich für Beschäftigungen in bestimmten Branchen (Landwirtschaft, Hotel- und Tourismusgewerbe, Haushalt, Pflegedienste, Baugewerbe, Maschinenbau, Hochqualifizierte, Saisonarbeit)
Vereinigtes Königreich	Spezifische Regelungen für qualifizierte Beschäftigte, Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung Quotensystem für geringqualifizierte Beschäftigte
Niederlande	Arbeitsmarktprüfung
Portugal, Irland	Arbeitsmarktprüfung
Spanien	Arbeitsgenehmigung nach Antrag des Arbeitgebers
Deutschland, Österreich	Beibehaltung des Arbeitserlaubnissystems
Bulgarien, Rumänien	Keine Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit

#### 2.3. Folge der Beschränkungen: Veränderung der Zielländer der Migration

Vor der Erweiterung im Jahr 2004 wurde in unterschiedlichen Studien eine massive Wanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten in die alten Länder der EU erwartet. Ein Großteil der Studien ging von einem langfristigen Potential von 3-4 % der Bevölkerung der neuen Mitgliedsstaaten aus. Kurzfristig wurde angenommen, dass zwischen 250.000 und 300.000 Zuwanderungen jährlich aus den neuen Mitgliedsstaaten in die EU-15-Länder erfolgen würden. Die tatsächliche Zuwanderung wird für 2004 und 2005 auf rund 190.000 Personen jährlich geschätzt, damit liegt sie rund 1/3 unter den prognostizierten Zahlen.

Im Bezug auf die Zuwanderung in einzelne Länder zeigt sich, dass mehr als die Hälfte der Zuwanderer auf diejenigen Länder entfallen, die ihren Arbeitsmarkt in der ersten Phase nicht beschränkt haben. Auch hier zeigt sich, dass die Prognosen mit der Realität nicht übereinstimmen. Für die Länder mit Beschränkungen wurde für das zweite Jahr erwartet, dass die Zuwanderung unter 30.000 Personen jährlich liegt, tatsächlich betrug sie aber rund 130.000 Personen.

Aufgrund der ermittelten Daten, insbesondere in der Untersuchung „Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten“ stellt sich die Frage nach der Wirkung der Beschränkungsregelungen und möglicher anderer Push- und Pullfaktoren. Aus der Migrationsforschung ist bekannt, dass neben den ausländerrechtlichen Regelungen oder Begrenzungen auch vorhandene Netzwerke und die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ausschlaggebend sind für die Zuwanderungsentscheidung. Im Falle des Vereinigten Königreiches fallen für die ersten beiden Jahre nach der Erweiterung die gute Wirtschaftsentwicklung und die Öffnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zusammen. Daher stieg dort die ausländische Bevölkerung aus den NMS-8 um rund 120.000 Personen an. In der Folge wird, so die Untersuchung, auch die Zuwanderung nach Deutschland nach einer Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkung geringer ausfallen, als zunächst prognostiziert.

### **3. Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige aus den neuen EU-Staaten**

Bereits vor der Erweiterung der Europäischen Union zum 1. Mai 2004 und des Beitritts Rumäniens und Bulgariens am 1. Januar 2007 bestanden enge ökonomische Beziehungen zwischen den neuen Mitgliedsstaaten und der Bundesrepublik Deutschland. Seit Anfang der 90er Jahre wurden bilaterale Verträge über den Arbeitsmarktzugang für bestimmte Tätigkeiten, Berufe und Dienstleistungen abgeschlossen, die grundsätzlich weiter gelten.

#### 3.1. Abhängig Beschäftigte



## Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:

### Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008

Mit dem Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung vom 23. April 2004 werden die in den Beitrittsverträgen enthaltenen Regelungen in nationales Recht umgesetzt. Durch das Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes und der Verordnungen zur Umsetzung wurde der Arbeitsmarktzugang für einige Beschäftigungen erleichtert und die Zuständigkeiten im Arbeitsgenehmigungsverfahren verändert. Die Bundesagentur für Arbeit ist nur noch direkt für Erteilung der Arbeitsgenehmigung-EU und die Arbeitsberechtigung für Staatsangehörige der neuen Mitgliedsstaaten (ohne Malta und Zypern) zuständig. Rechtsgrundlage für die Erteilung der Genehmigungen sind § 284 SGB III in Verbindung mit der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) und § 12 a der Arbeitsgenehmigungsverordnung.

#### Saisonarbeitskräfte

Entsprechend § 18 der seit dem 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Beschäftigungsverordnung<sup>4</sup> i. V. mit § 4 ASAV erhalten die Saisonbeschäftigten Arbeitserlaubnisse bis zu einer Dauer von 4 Monaten im Kalenderjahr.

Erteilte Arbeitsgenehmigungen an EU-Bürger – Saisonarbeiter u. Schausteller <sup>1</sup>						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Polen	229.135	243.405	259.615	271.623	286.623	279.197
Slowakische Republik	8.375	10.054	10.654	9.578	8.995	7.502
Tschechische Republik	3.235	2.913	2.791	2.235	1.974	1.625
Ungarn	4.139	4.783	4.227	3.504	2.784	2.305
Rumänien	11.842	18.015	22.233	24.599	27.190	33.083
Bulgarien <sup>2</sup>	825	1.349	1.492	1.434	1.249	1.320
Gesamt	257.551	280.519	301.012	312.973	328.815	325.032

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

<sup>1</sup> Der Anteil der Arbeitsgenehmigungen für Schausteller beträgt weniger als 5 % der erteilten Arbeitsgenehmigungen.

<sup>2</sup> Für Bulgarien nur Berufe des Hotel- und Gaststättengewerbes.

Vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktsituation wurde der Einsatz von Saisonarbeitskräften für die Jahre 2006 und 2007 modifiziert. Für den einzelnen Betrieb ist die Zulassung auf 90 % der im Jahr 2005 zugelassenen Arbeitskräfte begrenzt. In der Folge wurden für 2006 rund 295.000 Arbeitsgenehmigungen erteilt, davon 221.191 als Saisonarbeitskräfte an Staatsangehörige der NMS-8-Staaten. Bis Mai 2007 wurden, nach Angabe der Bundesagentur für Arbeit, von den Arbeitgebern rund 178.000 Saisonarbeitskräfte angefordert. Mit dem Beitritt der Staaten kommen die Verpflichtungen aus der Verordnung 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit zur Anwendung. Daraus ergibt sich die Verpflichtung der Arbeitgeber zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen an die jeweiligen Sozialversicherungsträger<sup>5</sup>.

#### Weitere Arbeitsgenehmigungen

Die seit dem 1.1.2005 geltende Beschäftigungsverordnung sieht unterschiedliche Gruppen von Tätigkeiten vor, die von neu einreisenden ausländischen Staatsangehörigen ausgeübt werden dürfen. Ob dazu eine vorhergehende Arbeitserlaubnis eingeholt werden muss, hängt von der jeweiligen Tätigkeit ab.

<sup>4</sup> Verordnung zur Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung – BeschV) vom 22. November 2004

<sup>5</sup> Bis zum 30. Juni 2005 galten Übergangsregelungen, bei denen die Verordnung 1408/71 nicht zur Anwendung kam. Ab dem 1. Juli 2005 gilt: Polnische Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit, sofern die Tätigkeit während eines bezahlten Urlaubs ausgeführt wird. Wird ein unbezahlter Urlaub für die Tätigkeit genutzt, so gelten die deutschen Rechtsvorschriften. Für Hausfrauen, Studenten und Arbeitslose gelten grundsätzlich die deutschen Rechtsvorschriften, wobei die Gewährung von Arbeitslosengeld mit der Aufnahme einer Saisonbeschäftigung in Deutschland endet. Siehe auch Rundschreiben Nr. 41/2005 (Polen) der Deutschen Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland (DVKA).

**Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:  
Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit  
Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

Zu den „zustimmungsfreien Beschäftigungen“, also Tätigkeiten, bei denen keine Prüfung durch die Arbeitsagentur erforderlich sind, gehören u. a. Hochqualifizierte, Führungskräfte, Beschäftigte in Wissenschaft und Forschung, Entsandte für kaufmännische Tätigkeiten, Dienstleistungserbringer<sup>6</sup>.

Eine weitere Gruppe stellen die zustimmungspflichtigen Beschäftigungen dar, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen. Hierunter gefasst werden u. a. Spezialitätenköche, IT-Fachkräfte, leitende Angestellte, Pflegekräfte usw. Weitere Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, sofern die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat, für Beschäftigte in der Fertighausmontage, bei der Beschäftigung von Grenzgängern<sup>7</sup> und anderen. Die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse ist wegen der notwendigen Vorrangprüfung für den überwiegenden Teil der Beschäftigungsgruppen gering<sup>8</sup>. Möglicherweise besteht aber auch ein Mangel an Information über die unterschiedlichen Regelungen für den Arbeitsmarktzugang.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zur Beschäftigung im erlernten Beruf als Gastarbeitnehmer für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten (§ 40 BeschV)<sup>9</sup>.

Zusätzlich dürfen ausländische Staatsangehörige nach § 33 der Beschäftigungsverordnung, die über einen Aufnahmebescheid nach dem Bundesvertriebenengesetz verfügen, nach Zustimmung der Bundesagentur in Deutschland beschäftigt werden. Nach Schätzungen des Bundesbeauftragten leben in Polen noch mehr als 100.000 Personen, die einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang für den deutschen Arbeitsmarkt besitzen.

Wegen der besonderen Bestimmungen für Staatsangehörige aus den NMS 8-Staaten gelten diese Regelungen zwar grundsätzlich auch für den Arbeitsmarktzugang dieser Gruppe, die durch die Bundesagentur erteilten Arbeitsgenehmigungen werden aber nach den Bestimmungen des SGB und der ASAV erhoben. Einschließlich der Saisongenehmigungen wurden in 2006 insgesamt 271.166 allgemeine Arbeitserlaubnisse nach § 284 Abs. 3 erteilt. Dies sind knapp 70.000 Erlaubnisse weniger als noch ein Jahr zuvor.

#### Arbeitsberechtigungen

In den Beitrittsverträgen enthalten ist eine Regelung zur Gleichstellung von Staatsangehörigen aus den EU-8-Staaten mit den übrigen EU-Bürgern. Voraussetzung ist, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten bereits 12 Monate zum Arbeitsmarkt zugelassen sind. Von dieser Regelung profitieren auch in Deutschland lebende ausländische Staatsangehörige, sofern sie nicht bereits wegen anderer Regelungen (z.B. Familiennachzug) über eine Arbeitsberechtigung verfügten. In 2004 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit rund 20.000 Arbeitsberechtigungen für Staatsangehörige aus den neuen EU-Staaten ausgestellt.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung bei der Erteilung von Arbeitsberechtigungen für die EU-8-Staaten.

<b>Erteilte Arbeitsberechtigungen 2004 und 2005</b>				
	1. Halbjahr 04	2. Halbjahr 04	1. Halbjahr 05	2. Halbjahr 05
Estland	71	87	40	50

---

<sup>6</sup> § 15 der Beschäftigungsverordnung sah bis Mitte 2007 die Möglichkeit einer 6-monatigen Entsendung bei einer Vorbeschäftigungszeit von mindestens 6 Monaten und eine 12-monatige Entsendung bei einer mindestens einjährigen Vorbeschäftigungszeit vor. Die Anforderung des Nachweises von Vorbeschäftigungszeiten wurde in Umsetzung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes durch den Verordnungsgeber gestrichen.

<sup>7</sup> Die Entwicklung der Erteilung von Arbeitserlaubnissen für Grenzgänger wurde von der Erweiterung nicht wesentlich beeinflusst. Seit dem Jahr 2001 wurden jährlich etwas mehr als 5.000 Arbeitserlaubnisse für Grenzgänger erteilt. Das IAB schätzt für 2006 eine Zahl von 5.300 Arbeitserlaubnissen, davon ca. 4.400 aus Tschechien.

<sup>8</sup> In 2005 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit Arbeitserlaubnisse an Beitrittsstaatsangehörige erteilt, z. B. für Fertighausmonteure (182), für Beschäftigte in international tätigen Konzernen (23), für leitende Angestellte (43) und für Krankenschwestern (38).

<sup>9</sup> Am Gastarbeitnehmerverfahren beteiligt sind die Staaten Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Kroatien, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn. In 2006 wurden rund 1.400 Erlaubnisse an Staatsangehörige aus den MOE-Staaten erteilt.

**Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:  
Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit  
Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

Lettland	156	183	95	115
Litauen	372	465	270	284
Polen	4.828	5.664	3.673	4.111
Tschechische Republik	1.639	3.573	1.343	708
Slowakische Republik	615	891	563	614
Ungarn	555	829	521	553
Slowenien	62	90	58	83
Quelle: IAB-Hö 0602				

**Zugang ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen und von Ingenieuren aus den neuen Mitgliedsstaaten**

Aufgrund des durch die konjunkturelle Entwicklung verstärkten Mangels an Spezialisten und Ingenieuren vereinbarte die Bundesregierung im August 2007 Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang von ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen und von Ingenieuren bestimmter Fachrichtungen aus den neuen Mitgliedsstaaten. Die Vereinbarung wurde inzwischen durch eine seit dem 16. Oktober geltende Verordnung<sup>10</sup> des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales umgesetzt. Danach wird eine Arbeitserlaubnis-EU ohne vorhergehende Arbeitsmarktprüfung an Fachkräfte erteilt, die eine ingenieurwissenschaftliche Universitäts- oder Fachhochschulausbildung mit Schwerpunkt auf dem Gebiet des Maschinen- und Fahrzeugbaus oder der Elektrotechnik oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen. Ebenfalls verzichtet wird auf die Arbeitsmarktprüfung bei der Zustimmung der Bundesagentur zur Erteilung einer einjährigen Aufenthaltserlaubnis für Absolventen deutscher Hochschulen (§ 27 Abs. 3 BeschV i.V. § 16 Abs. 4 AufenthG).

Wie sich die Regelung auf die Zahl der aus den neuen Mitgliedsstaaten zuwandernden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auswirkt, kann derzeit nicht beurteilt werden. Die zweite Regelung dürfe aber zu einer deutlichen Erhöhung der Zahl der an alle ausländischen Staatsangehörigen erteilten Aufenthaltserlaubnisse (2006: 2.031) beitragen.

**Zugang zum Arbeitsmarkt für in Deutschland lebende Staatsangehörige der EU-8-Staaten**

In Deutschland leben rund 6,8 Mio. ausländische Staatsangehörige, der größte Teil aus den ehemaligen Anwerbestaaten. Nach der Öffnung Osteuropas wanderten Personen auch aus den EU-8-Ländern ein. Dabei handelte es sich zunächst um Menschen, die einen Status als Spätaussiedler nachweisen konnten und ihre deutschen und ausländischen Familienangehörigen. Nach Verschärfungen bei den Voraussetzungen nahm der Zuzug ab. Zur zweiten Gruppe gehören Staatsangehörige der osteuropäischen Staaten, die sich in Deutschland niedergelassen haben.

Die Bevölkerungsstatistik weist für den 31.12.2006 insgesamt 2.183.365 in Deutschland lebende EU-Bürger aus. Davon besitzen 448.446 Personen<sup>11</sup> die Staatsangehörigkeit eines der neuen EU-Länder; knapp 95 % davon sind im Ausland geboren<sup>12</sup>.

<b>Ausländische Bevölkerung; Land der Staatsangehörigkeit von 2004 - 2006</b>			
Staatsangehörigkeit	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006
Estland	3.775	3.907	3.970
Lettland	8.844	9.477	9.775

<sup>10</sup> Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung vom 9. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2337)

<sup>11</sup> Das entspricht einem Anteil von 6,7 % an den ausländischen Staatsangehörigen und einem Anteil von 0,54 % der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>12</sup> Festgehalten werden muss, dass die Zahl der Staatsangehörigen aus den EU-10-Staaten beispielsweise gegenüber den in Deutschland lebenden italienischen Staatsangehörigen um ca. 100.000 Personen niedriger ist.

## Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:

### Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008

Litauen	14.713	17.357	19.030
Malta	332	360	379
Polen	292.109	326.596	361.696
Slowakei	20.244	21.685	23.835
Slowenien	21.034	21.195	21.109
Tschechien	30.301	31.983	33.316
Ungarn	47.808	49.472	52.347
Zypern	788	832	846
NMS-10-Staaten	448.446	482.864	526.303
EU-15	1.659.664	1.661.784	1.657.062
Bulgarien	39.167	39.153	39.053
Rumänien	73.365	73.043	73.353
EU-27	2.220.642	2.256.844	2.295.771

Quelle: destatis

Ein Großteil der in Deutschland lebenden NMS-10-Staatsangehörigen und derjenigen aus Rumänien und Bulgarien, besitzt aufgrund langjähriger Aufenthaltsdauer einen gleichrangigen und unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Von den rund 360.000 polnischen Staatsangehörigen gehen ca. 80.000 einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach.

### 3.2. Die Zugangsmöglichkeiten nach der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit

Die Beschränkungen bei der Dienstleistungsfreiheit betreffen nur wenige Branchen und Gewerbe, wie die Bauwirtschaft, die Innendekoration und die Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln. In diesen Branchen bestehen aber über die Regelungen zu den Werkvertragsabkommen, die nach dem Beitritt weiter gelten, Möglichkeiten für den Einsatz entsandter Arbeitskräfte.

#### Werkvertragsabkommen

In der Folge des Beitritts der neuen EU-Staaten reduzierte sich die Zahl der eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer<sup>13</sup>. Anders als für entsandte Arbeitskräfte im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit gelten für die Werkvertragsarbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die gleichen Arbeitsbedingungen, einschließlich Gehalt und Sozialversicherung wie für vergleichbare einheimische Arbeitskräfte.

Für alle anderen Branchen gilt die Dienstleistungsfreiheit. Das bedeutet, Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedsstaat der EU können zur Erledigung von angenommenen Aufträgen in einem anderen EU-Land ihre Beschäftigten entsenden. Gemäß der EU-Entsenderichtlinie gelten für die Beschäftigten nur die gesetzlichen Bestimmungen des Arbeitslandes, also im Arbeitsort Deutschland nicht die tariflichen Bestimmungen oder die der Betriebsvereinbarungen. Von daher kommt es – außerhalb der Branchen, in denen ein Mindestlohn gilt – zu einer Reduzierung der Gehälter unter das Niveau der einheimischen Beschäftigten.

Der Einsatz von entsandten Arbeitskräften bedarf in Deutschland – mit Ausnahme des Baugewerbes – keiner Registrierung, daher kann auch nur geschätzt werden, wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den EU-Ländern tätig werden.

Das Dunkelfeld von illegalen Beschäftigungen im Umfeld der Dienstleistungserbringung scheint in den letzten Jahren trotz Kontrollen größer geworden zu sein. Nach der Erweiterung tauchten in der Bauwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie immer wieder Fälle auf, bei denen Ar-

<sup>13</sup> Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren im Sept. 2003 46.483 WerkvertragsarbeitnehmerInnen aus MOE und der Türkei in Deutschland beschäftigt; im Sept. 04 waren es noch 32.472 und im Sept. 05 noch 23.954 Beschäftigte. Der Endbericht „Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie weist für 2006 rund 19.400 WerkvertragsarbeitnehmerInnen aus.

beitsvermittlungsbüros als Dienstleistungsunternehmen auftraten. Zudem zeigen die Kontrollen ein verstärktes Unterlaufen der Mindestlohnbestimmungen im Baugewerbe.

Nicht beschränkt ist die Niederlassungsfreiheit, das heißt, Angehörige aus den neuen Mitgliedsstaaten dürfen sich in Deutschland niederlassen und einem Gewerbe nachgehen. Erfüllt werden müssen lediglich die Voraussetzungen für die Gewerbebeanmeldung bzw. die notwendigen Qualifikationen. Nach dem Beitritt der NMS-8-Staaten im Jahr 2004 zeigte sich eine verstärkte Anmeldung von Gewerbebetrieben in Deutschland. In 2005 wurden von Staatsangehörigen aus den NMS-8-Staaten rund 10.700 Handwerksunternehmen neu angemeldet. Wie bei der Dienstleistungsfreiheit ist davon auszugehen, dass auch in diesem Bereich Fälle der Umgehung der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verzeichnen sind. Denn einerseits liegt der Anteil der Betriebe mit einem Eigentümer aus den neuen Mitgliedsstaaten an allen Handwerksbetrieben mit 1,6 % über dem Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter (0,6 %) und ein Großteil der Betriebe ist im Baugewerbe tätig<sup>14</sup>.

#### **4. Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit in Deutschland**

Das aktuelle insbesondere sich auf den Export gründende Wirtschaftswachstum hat inzwischen auch den Arbeitsmarkt erreicht. Bei den wichtigsten Indikatoren, der Erwerbstätigkeit, der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und bei den Arbeitslosenzahlen gibt es – anders als in den letzten Jahren – eine positive Entwicklung.

Während die Zahl der Erwerbstätigen<sup>15</sup> im Zeitraum 2001 – 2005 leicht zurück ging (2001: 39.316.000, 2005: 38.880.000), zeigt das Jahr 2006 (39.088.000) einen deutlichen und die ersten drei Quartale 2007 einen etwas abgeschwächten Zuwachs. Nach den vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamts waren im dritten Quartal insgesamt 39,9 Mio. Erwerbstätige. Der Anstieg der Erwerbstätigkeit ist insbesondere auf die Zunahme der Zahl der Arbeitnehmer zurückzuführen.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Die Unternehmen bauten im Zeitraum von 2000 bis 2005 massiv ihre Beschäftigung (rund 1,7 Mio. Beschäftigungsverhältnisse auf 26,16 Mio.) ab. Seit Anfang 2006 steigt die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten wieder kontinuierlich an (Juni 2007: 26.896.300). Gleichwohl konnte der Stand des Jahres 2000 noch nicht erreicht werden. Dabei entfällt etwa die Hälfte des Beschäftigungsaufbaus auf sozialversicherungspflichtige Vollzeitstellen und die Zahl der Arbeitsstunden je Beschäftigten wurde ausgeweitet.

Der Beschäftigungszuwachs zeigt sich, mit Ausnahme des Versicherungs- und Kreditgewerbes und der öffentlichen Verwaltung, in allen Branchen. In Ostdeutschland (+ 2,9 %) ist der Zuwachs etwas höher als in Westdeutschland (+ 2,1 %).

Die positive Entwicklung bei der Erwerbstätigkeit ist auch auf einen massiven Anstieg der prekären Beschäftigung zurück zu führen. Insbesondere bei der geringfügigen Beschäftigung zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den deutschen und ausländischen Staatsangehörigen. Während die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten deutschen Beschäftigten von März 2003 bis März 2007 um 14,8% (3.816.231: 4.381.739) anstieg, lag der Anstieg bei den ausländischen Staatsangehörigen im gleichen Zeitraum bei 31,7 % (316.091: 416.378).

Auf der Ebene der Arbeitslosigkeit führte die schwache Konjunktur (insbesondere der Mangel an Binnennachfrage) seit 2001, gepaart mit dem Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu einem Anstieg der Zahl der Arbeitslosen. Gegenüber dem Tiefstand des Jahres 2001 mit 3,85 Mio. registrierten Arbeitslosen nahm die Arbeitslosigkeit bis 2004 um rund 520.000 Personen auf 4,38 Mio. zu. Gleichzeitig stieg auch die „Stille Reserve“ um 240.000 in 2001 auf 1,6 Mio. Personen in 2004 an. Vor allem nach der Zusammenlegung von

---

<sup>14</sup> Siehe auch Endbericht „Auswirkungen der EU-Erweiterung ...“ des BMWi, Seite 87

<sup>15</sup> Das Statistische Bundesamt weist die Erwerbstätigenzahlen sowohl nach dem Inländerkonzept (Wohnort in Deutschland) als auch nach dem hier verwendeten Inlandskonzept (Arbeitsort in Deutschland) aus. Die Zahlen nach dem Inländerkonzept sind in der Regel um ca. 100.000 Erwerbstätige niedriger.

## Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:

### Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008

Sozial- und Arbeitslosenhilfe stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen in 2005 nochmals um knapp 500.000 Erwerbssuchende an.

Die Reformen auf dem Arbeitsmarkt zeigten ab Mitte 2005 erste Wirkungen, obgleich die Entwicklung der offenen Stellen bis ins Jahr 2006 auf niedrigem Niveau stagnierte. Die Arbeitslosenquote ging innerhalb eines Jahres (Juli 2005 – Juli 2006) von 11,7 auf 10,5 % zurück. Die konjunkturelle Belebung in 2006 führte neben dem Anstieg der Beschäftigung auch zu einem weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote lag im Juli 2007 bei 8,9 und im Oktober 2007 bei 8,4 % in Deutschland. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit zeigt sich in West- wie in Ostdeutschland, dennoch liegt die Quote in Ostdeutschland im Oktober 2007 mit 14,1 % noch doppelt so hoch wie die Quote in Westdeutschland (7,0 %). Bei Vergleichen mit der Aufschwungphase 1998 – 2000 sind auch statistische Veränderungen zu berücksichtigen. Über 500.000 Ältere werden aufgrund der 58-Regelung nicht mehr als arbeitslos geführt.

Ausländische Staatsangehörige waren vom Abbau der Beschäftigung seit 2001 in besonderer Weise betroffen. Aber auch sie profitieren in den letzten beiden Jahren von der konjunkturellen Entwicklung. Von September 2005 bis September 2007 ist die Arbeitslosenquote in Westdeutschland von 23,0 % auf 17,7 % zurückgegangen. Deutliche Unterschiede zeigen sich beim Vergleich zwischen deutschen und ausländischen Arbeitslosen in den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III: Während die Zahl der ausländischen SGB III-Empfänger im Zeitraum Sept. 05 bis Sept. 07 um mehr als 40 % zurück gegangen ist, reduzierte sich die Zahl der deutschen Staatsangehörigen nur um knapp 13 %. Bei den Empfängern von SGB II-Leistungen verläuft die Entwicklung der ausländischen und deutschen Empfänger dagegen ähnlich.

Arbeitslose ausländische und deutsche Staatsangehörige in Westdeutschland								
Jahr	Ausländer				Deutsche			
	SGB II	Entw. in %	SGB III	Entw. in %	SGB II	Entw. in %	SGB III	Entw. in %
Sep. 05	491.000		165.200		2.300.800		1.656.640	
Sep. 06	479.123	- 2,42	136.918	- 17,12	2.252.666	- 2,09	1.345.909	- 13,51
Sep. 07	434.681	- 9,28	97.148	- 29,05	2.007.044	- 10,9	999.255	- 10,9

Quelle: Analytikreport Dez. 06 und Okt. 07 der Bundesagentur für Arbeit eigene Berechnungen

Auch wenn – entgegen der Annahme – zwischen 2002 und 2004 der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne Berufsabschluss leicht zurück gegangen ist, so bleibt festzuhalten, dass ausländische Arbeitslose mit Berufsabschluss schneller wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

## 5. Exkurs: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in Polen<sup>16</sup>

Die ökonomische Entwicklung in Polen in den letzten Jahren ist gekennzeichnet von einem ansteigenden Wirtschaftswachstum bei Verringerung der Inflation. Als Folge des Wirtschaftswachstums und der greifenden strukturellen Maßnahmen im Transformationsprozess entwickelt sich auch der Arbeitsmarkt positiv.

In 2006 wuchs die polnische Wirtschaft um 5,8 % (2005: 3,5 %, 2004: 5,3 %, 2003: 3,8 %). Gleichzeitig ist die Inflation von 3,5 % in 2004 auf 1 % in 2006 zurückgegangen. Das beachtliche Wirtschaftswachstum ist auch auf dem Arbeitsmarkt spürbar.

Als Bremse für das Wirtschaftswachstum wird die niedrige Erwerbsquote betrachtet. Sie lag im 4. Quartal 2006 bei ca. 54,1 % und hat gegenüber 2005 nochmals um 1 % abgenommen<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Die Daten und Zahlen sind entnommen aus dem „Sozialpolitischen Jahresbericht 2006“ der deutschen Botschaft in Warschau

## **Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:**

### **Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

Von den insgesamt ca. 12,9 Mio. Erwerbstätigen waren ca. 9,2 Mio. abhängig beschäftigt, davon sind ca. 9 % teilzeitbeschäftigt.

Auf der Ebene der Einkommen konnten die Gewerkschaften in Polen Fortschritte erzielen, dennoch bleiben die Einkommensunterschiede zwischen Beschäftigten in Deutschland und Polen überdeutlich. Der Durchschnittslohn in der Gesamtwirtschaft betrug umgerechnet ca. 635 Euro (plus 3,9 %) und im Unternehmenssektor ca. 677 Euro (plus 4,1 %). Anders als in Deutschland gibt es in Polen einen gesetzlichen Mindestlohn, der jährlich, entsprechend der Inflation und des prognostizierten Anstiegs des Bruttoinlandsproduktes angehoben wird. In 2006 betrug der Mindestlohn umgerechnet 230 Euro. Ca. 4,5 % aller Erwerbstätigen sind auf Mindestlöhne angewiesen.

Nach der Methodik des polnischen Arbeitsförderungsgesetzes, die mit den Berechnungen im wesentlichen der Berechnung der Bundesagentur für Arbeit entspricht, waren im Dezember 2006 2,3 Mio. Erwerbstätige arbeitslos gemeldet, dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 14,9 %. Die Zahl der Arbeitslosen ist gegenüber 2005 um rund 470.000 Personen (2,773 Mio. gleich 17,6 %) wiederum gesunken. Sozialpolitisch problematisch ist, dass nur rund 85 % der Erwerbslosen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und die Langzeitarbeitslosen auf andere staatliche Leistungen angewiesen sind. Ein großer Teil der Erwerbslosen ohne Leistungsanspruch (43,7 %) lebt auf dem Lande.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit weist wie in Deutschland auch große regionale und strukturelle Unterschiede auf. Während die Quote in Warschau bei niedrigen 4,6 % liegt, sind im Landkreis Braniewo (Ermland-Masuren) 36,2 % arbeitslos gemeldet. Auch wenn der Anteil der jungen Arbeitslosen unter 25 Jahren im letzten Jahr zurückgegangen ist, so liegt ihr Anteil an allen Arbeitslosen immer noch bei rund 1/5. Vom Wirtschaftsaufschwung profitieren die Langzeitarbeitslosen nur in geringem Maße, sie stellen rund 2/3 aller Arbeitslosen.

Da es in der polnischen Wirtschaft immer wieder zu Verstößen gegen die Arbeitsgesetze und die Einhaltung von Standards kommt, hat das polnische Parlament eine Änderung des Gesetzes über die staatliche Arbeitsinspektion beschlossen, das am 1. Juli 2007 in Kraft getreten ist. Bestandteile sind eine Ausweitung der Befugnisse der Arbeitsinspektoren, ein Katalog von Rechtsmitteln und höhere Geldstrafen bei Verstößen. Die Kontrollen, die ohne vorhergehende Ankündigung durchgeführt werden können, sollen durch ein elektronische Bevölkerungserfassung und den Zugang zum Gewerberegister erleichtert werden.

#### **Ausländische Beschäftigte mit einer EU-Staatsangehörigkeit**

Vor dem EU-Beitritt haben in Polen ca. 10.000 EU-Bürger gearbeitet, davon 78 % mit Hochschulabschluss. Die meisten davon, 2.300, waren Deutsche, davon 75 % mit Hochschulabschluss, danach kamen Franzosen: 1.980 (83% mit Hochschulabschluss), und Briten: 1.900 (80 % mit Hochschulabschluss). Die meisten waren im Bank-, Finanz- und Versicherungswesen tätig.

Da im Zuge der Übergangsvorschriften für die Arbeitnehmerfreizügigkeit der polnische Staat gegenüber Erwerbssuchenden aus den anderen EU-Staaten, die eine Beschränkung einführen, ebenfalls eine Beschränkung einführt, sank die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse. Allerdings gilt in Polen auch die Regelung des unbeschränkten Zugangs ohne Erlaubnis, sofern die Beschäftigten bereits länger als 12 Monate zum polnischen Arbeitsmarkt zugelassen waren. Dies ist ein weiterer Grund für die sinkenden Zahlen. Laut Statistiken des polnischen Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik wurden im ganzen Jahr 2005 lediglich 518 Arbeitsgenehmigungen an Deutsche für eine Beschäftigung in Polen erteilt, davon 33 für eine Beschäftigung bis zu 3 Monaten und 485 für länger als 3 Monate.

---

<sup>17</sup> Gesamtzahl der Erwerbstätigen im Jahr 2005: 12,890 Mio., davon ca. 3,660 Mio. im öffentlichen und ca. 9,230 Mio. im privaten Sektor tätig. Ca. 56 % haben im Dienstleistungssektor, ca. 24 % in der Industrie und ca. 17 % in der Landwirtschaft gearbeitet.

## **Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:**

### **Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

Ohne Arbeitserlaubnis können seit dem 1. September 2006 Saisonarbeitnehmer aus den Nachbarländern (in erster Linie aus Belarus und der Ukraine) bis zu drei Monaten in der Landwirtschaft beschäftigt werden.

Ab Anfang 2007 hat Polen einseitig die eigenen Einschränkungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit aufgehoben. In einigen Regionen und Branchen Polens, insbesondere in den Großstädten ist bereits jetzt ein Mangel an Fachkräften spürbar. In der Folge werden auch deutsche Firmen mit entsandten Arbeitskräften, z.B. für den Straßen- und Hochbau eingesetzt.

Insgesamt hält in Polen der ökonomische und politische Wandel an. War die Politik der polnischen Regierung zunächst von einem eher marktradikalen Kurs, mit tiefen Einschnitten in das soziale System geprägt, folgten liberale Regierungen, die das Sozialsystem punktuell verändern wollten. Welche sozial- und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte die neue Regierung, die einen eher europafreundlichen Kurs einschlägt, sich setzt, ist gegenwärtig noch nicht eindeutig sichtbar. Notwendig erscheint jedoch weiterhin eine Politik, die ein Auseinanderdriften der Gesellschaft verhindert.

## **6. Aktuelle politische Debatte**

### 6.1. Fachkräftemangel ? – Debatte über die Öffnung des Arbeitsmarkts

Angesichts der konjunkturellen Entwicklung und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit wurde in 2007 verstärkt über die Frage eines drohenden Fachkräftemangels diskutiert. Anlass für diese Debatte war das „EU-Richtlinienumsetzungsgesetz“ mit dem neben der Umsetzung von bereits beschlossenen EU-Richtlinien auch weitere Regelungen, z. B. zum Familiennachzug oder zum Staatsangehörigkeitsgesetz verändert wurden. Da im Gesetzgebungsverfahren, das im Juli 2007 mit der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates abgeschlossen wurde, geforderte Erleichterungen bei der Zuwanderung von Erwerbstätigen nicht mit beschlossen wurden, forderten die Bundesbildungsministerin und der Wirtschaftsminister weitere Änderungen. Der Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales regte an, bereits vor 2009 die Zugangsbeschränkungen für osteuropäische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufzuheben, sofern der Arbeitskräftemangel sich fortsetze. Als Bedingung müsste aber ein Mindestlohn in weiteren Branchen über das Entsendegesetz verankert werden.

Während die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der DIHK den Vorstoß des Staatssekretärs im Bundesarbeitsministeriums begrüßten, lehnte Annelie Buntenbach, Mitglied im Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstand eine Öffnung vor 2009 ab. In der Klausur der Bundesregierung im August in Meseberg wurde das Thema eines drohenden Fachkräftemangels aufgegriffen und eine sektorale Öffnung für Ingenieure vereinbart.

Debatte der Wirtschaftsminister und der Minister für Arbeit und Soziales von Bund und Ländern

Die **Wirtschaftsministerkonferenz** beauftragte eine Arbeitsgruppe bis zur Herbstsitzung 2007, einen Bericht zur Frage der Aufhebung der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. zu deren Fortgeltung vorzulegen. In diesem Zusammenhang starteten die Wirtschaftsministerien der Bundesländer Ende 2006/Anfang 2007 eine Umfrage bei den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

Auf der Grundlage der Forderungen des DGB an die Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit (Beschluss DGB-Bundesvorstand, April 2006) entwickelten die DGB-Bezirke<sup>18</sup> ihre Stellungnahmen.

In ihren Stellungnahmen stellen die DGB-Bezirke übereinstimmend fest, dass in der 2. Phase der Übergangsregelungen noch weitergehende Maßnahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Beitrittsländern und der übrigen Europäischen Union erforderlich sind und fordern Maßnahmen zum Schutz vor Lohndumping ein. Einigkeit besteht auch darin, dass

---

<sup>18</sup> Stellungnahmen der DGB-Bezirke Bayern, Sachsen, Berlin-Brandenburg, Baden-Württemberg



## **Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:**

### **Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

die derzeitige Datenlage nicht ausreichend ist für die Beurteilung der Auswirkungen einer möglichen Aufhebung der Beschränkungen.

Darüber hinaus plädiert beispielsweise der DGB-Bayern für die Entwicklung eines gemeinsamen integrierten Arbeits- und Wirtschaftsraumes im grenznahen Gebiet. Der DGB-Sachsen fordert in diesem Zusammenhang eine stärkere Zusammenarbeit der Arbeitsmarktakteure und die Entwicklung von grenzüberschreitenden Modellprojekten zur Aus- und Weiterbildung.

Der Bericht der Arbeitsgruppe, in den auch die Ergebnisse der Umfrage eingeflossen sind, wird der Wirtschaftsministerkonferenz am 19./20. November vorgelegt. Sie nimmt den Bericht zur Kenntnis und fasst darüber hinaus folgende Beschlüsse:

- Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Personen aus NMS-8-Staaten zum 1. Mai 2009. Voraussetzung sind Maßnahmen, mit denen sicher gestellt wird, dass durch die Öffnung nicht zu Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt und den sozialen Sicherungssystemen entstehen.
- Dem Fachkräftemangel soll durch konsequentes Ausschöpfen des Potenzials inländischer Arbeitskräfte entgegen gewirkt werden.
- Nutzung der Zeit bis zum 1. Mai 2009 für flankierende Maßnahmen zur Sicherung angemessener Arbeitsbedingungen. Zu den flankierenden Maßnahmen gehört auch eine Öffentlichkeitsarbeit von Bund und Ländern, mit der Ängste in der Bevölkerung abgebaut werden sollen.

Bayern stimmt als einziges Land gegen die Öffnung zum 1. Mai 2009.

Im Gegensatz zur Wirtschaftsministerkonferenz konnte sich die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Bundesländer auf ihrer Konferenz am 15./16. November 2007 nicht auf einen klaren Beschluss einigen. Mehrheitlich sahen sie sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt und aufgrund fehlender verlässlicher Prognosen nicht in der Lage eine Feststellung zu treffen. Die verbleibende Zeit solle genutzt werden, um Kriterien für eine objektive Entscheidungsgrundlage zu entwickeln.

Die Länder Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein erklärten in der Protokollnotiz, dass eine Verlängerung der Übergangsfristen keine Vorteile biete. Darüber hinaus seine eine flächendeckende Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns unverzichtbar.

#### 6.2. Einstellungen in der Bevölkerung

In der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland – wie auch in den Gewerkschaften – wird die erfolgte Erweiterung der Europäischen Union mit gemischten Gefühlen aufgenommen. Zwar haben die – noch in 2004 stärker ausgeprägten – Ängste um die Kosten der Erweiterung, die innere Sicherheit und einen vermeintlich ungebremsten Zuzug abgenommen, die ökonomisch geprägten Befürchtungen dagegen sind im ersten Jahr nach dem Beitritt der NMS-10 angewachsen. Insgesamt meinten, nach einer Umfrage von infratest dimap 2005<sup>19</sup> noch rund 43 % der Bevölkerung, die Erweiterung bringe eher langfristigen Schaden. Damit lagen diejenigen, die eher einen Nutzen in der Erweiterung sehen, gleich mit den Skeptikern. Nachteile werden insbesondere beim Arbeitsplatzabbau zugunsten der neuen Länder und im erhöhten Kosten- und Wettbewerbsdruck gesehen. Die Vorteile der Erweiterung werden eher bei den Unternehmen verortet, hier sieht die Bevölkerung eine Erweiterung der Absatzmärkte und den erleichterten Handel.

Die zweite Erweiterungsrunde wird in der deutschen Bevölkerung noch kritischer bewertet. In einer im Dezember 2006 veröffentlichten Untersuchung stellt infratest dimap fest, dass 53 % sich gegen die anstehende Erweiterung aussprechen. Dabei lehnen die Anhänger der Unionsparteien (63 %) die Erweiterung deutlich ab, während es bei den Anhängern der SPD mehr Befürworter (49 %) als Gegner (46 %) gibt.

---

<sup>19</sup> TNS Infratest Trendletter, „Ein Jahr EU-Osterweiterung“, April 2005

### Angst vor Kriminalität

Im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung sorgten nicht nur die erwarteten Folgen für die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung für Ängste, sondern vor allem auch die befürchtete Zunahme der Kriminalität, obwohl die Grenzkontrollen auch nach der Erweiterung zum 1. Mai 2004 fortbestanden. Zum 21. Dezember 2007 treten Polen, Tschechien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Slowakei, Slowenien und Ungarn dem Schengenabkommen<sup>20</sup> bei; damit fallen auch die entsprechenden Grenzkontrollen. Kurz vor dem Wegfall der Grenzkontrollen wurde eine heftige öffentliche Auseinandersetzung geführt. Während der stellvertretende Landesvorsitzende der brandenburgischen CDU, Sven Petke, fordert, die Grenzkontrollen bis 2011 aufrecht zu erhalten, weist der brandenburgische Innenminister auf die gute grenzüberschreitende Zusammenarbeit und gemeinsame Polizeistandards hin. Auch die GdP, Bezirk Bundespolizei, befürchtet ein Anwachsen der Kriminalität, wenn nach dem Wegfall der Grenzkontrollen auch noch das Personal der Bundespolizei im grenznahen Raum abgebaut werde<sup>21</sup>. Sie veranstaltete am 23. November 2007 in Frankfurt/Oder eine Demonstration unter dem Motto „Keine Freifahrt für Terror und Kriminalität“.

Verbunden mit dem Beitritt zum Schengenraum ist auch eine gemeinsame Visapolitik und -verfahren. Offen ist, ob die nationale Visapolitik Polens gegenüber der Ukraine mit dem Schengenrecht übereinstimmt und welche Auswirkungen sie auf eine mögliche nichtlegale Weiterwanderung hat.

Auch wenn die Angst vor Kriminalität nicht unmittelbar mit den Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Verbindung gebracht werden können, so beeinflusst sie dennoch die in der Bevölkerung vorhandenen Befürchtungen vor wirtschaftlichen Nachteilen. Notwendig ist daher einerseits zu differenzieren und andererseits die Bundesregierung aufzufordern, Informationen und Materialien für die Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

## 7. Aktivitäten zur Zusammenarbeit der Gewerkschaften

Im Rahmen der Heranführungsstrategie der Beitrittsstaaten an die Europäische Union waren aus gewerkschaftlicher Perspektive drei Schwerpunkte von besonderer Bedeutung: Die Information und Aufklärung über die Beitrittsländer, die Unterstützung und Stärkung der Gewerkschaften in den neuen Mitgliedsstaaten und die verstärkte Unterstützung der gewerkschaftlichen Arbeit in den Grenzregionen. Daher wurden bereits vor der Erweiterungsrunde 2004 gemeinsam mit den Gewerkschaften in den neuen Mitgliedsländern, insbesondere in Polen und Tschechien, Kontakte zur Entwicklung von Projekten aufgenommen. Mit finanzieller Unterstützung der Bundesregierung konnten zwischen 2003 und 2005 unterschiedliche Projekte u. a. zu Branchentarifverhandlungen, zur betrieblichen Interessenvertretung oder zur Entwicklung in den Grenzregionen durchgeführt werden<sup>22</sup>.

Die Arbeit der interregionalen Gewerkschaftsräte konnte durch das Projekt Grips (Grenzlandprojekt für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Ostsee bis zu den Alpen) unterstützt werden. Die IGR arbeitet zusammen mit den regionalen Behörden und Verbänden. Sie informieren vor allem auch über die Bedingungen zur Arbeitsaufnahme in den jeweiligen Ländern.

Der Interregionale Gewerkschaftsrat Elbe/Neiße beispielsweise erstellte in 2005 eine Handreichung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die grenzüberschreitend tätig werden<sup>23</sup>. Im November 2007 zog der IGR Bilanz und verabschiedete einen Strategieplan für die kommenden Jahre. Im Vordergrund steht die Entwicklung einer gemeinsamen Wirtschaftsregion Sach-

---

<sup>20</sup> Personenkontrollen bestehen ab diesem Zeitpunkt nur noch für die Einreise in das Vereinigte Königreich, nach Irland, Rumänien, Bulgarien und Zypern.

<sup>21</sup> Presseerklärung vom 23.11.2007, entnommen aus [www.region-ostbrandenburg.dgb.de](http://www.region-ostbrandenburg.dgb.de) am 30.11.2007

<sup>22</sup> Siehe Kurzbeschreibungen der Projekte unter [www.dgb.de/themen/europa/eu\\_erweiterung/eu\\_erweiterung.htm](http://www.dgb.de/themen/europa/eu_erweiterung/eu_erweiterung.htm), eingesehen am 30.11.2007

<sup>23</sup> In einer gemeinsamen Broschüre des DGB-Sachsen, Solidarność, ČMKOS wird über sozial- und arbeitsrechtliche Bedingungen in Deutschland, Polen und Tschechien informiert. Die Handreichung ist im Dezember 2005 veröffentlicht worden. Download: [www.dgb-sachsen.de](http://www.dgb-sachsen.de) oder [www.igr-elbe-neisse.org](http://www.igr-elbe-neisse.org)

**Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:  
Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit  
Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

sen-Nordböhmen-Schlesien. Der IGR plant das Informationsangebot für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiter auszubauen<sup>24</sup>.

Der IGR Pomerania (Arbeitsmarktinitiative für Vorpommern und die Region Stettin) entwickelte in den Jahren 2003 bis 2005 vielfältige Projekte zur Zusammenarbeit der Gewerkschaften in der Region. Im Mittelpunkt standen Strategien zur Beschäftigungspolitik und zum Sozialen Dialog. Daneben wurde der Branchendialog ausgebaut<sup>25</sup>. Mit einem neuen Projekt wird der soziale Dialog in der Ostseeregion im Hinblick auf Privatisierungstendenzen u.a. am Beispiel des Gesundheitssektors weiter entwickelt<sup>26</sup>.

In den letzten Jahren haben sich die Beziehungen zu den Gewerkschaften in den NMS 8-Staaten verstetigt. Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit auf der Ebene des Europäischen Gewerkschaftsbundes als auch für die Kooperation von Betriebsräten und Mitarbeitervertretungen internationaler Unternehmen oder bei der grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik.

---

<sup>24</sup> PM des DGB Bezirks Sachsen vom 19.11.2007

<sup>25</sup> Arbeitsbericht IGR Pomerania 2003 - 2005

<sup>26</sup> Entsprechend der Projektbeschreibung sind auch Veranstaltungen des Regionaldialogs Vor- und Westpommern zum Nahrungsmittel- und Werftensektor vorgesehen.

#### **IV. Working Paper „Die Verlässlichkeit von Prognosen zum Migrationspotential nach Deutschland und deren Bedeutung für die Wirkungsanalyse – Wie kann man die Folgen der Freizügigkeit für die Bürger der neuen EU-Staaten am deutschen Arbeitsmarkt beurteilen?“<sup>27</sup>**

##### **Zusammenfassung**

Einer der zentralen Fragen bei der EU-Osterweiterung ist: Wie viele Menschen wollen nach Deutschland einwandern? In der Wissenschaft werden unterschiedliche Modelle benutzt, um diese Migrationspotentiale, zu schätzen. Diese Modelle sind jedoch unterschiedlich belastbar. Modelle, die aus den Sozialwissenschaften oder Mikroökonomie stammen haben oft die Schwäche nur die Seite der potentiellen MigrantInnen zu betrachten und unterschätzen oft die große Rolle von Unsicherheiten und Rahmenbedingungen in Aufnahmeländern. So kann sich ein Maurer aus Polen beispielsweise nicht sicher sein, wie sich der Bausektor in Polen und Deutschland in den nächsten Jahren entwickeln wird. Kreislaufmodelle aus der Volkswirtschaftslehre oder den Regionalwissenschaften dagegen abstrahieren (vereinfachen) oft zu stark. Für den politischen Prozess sind verlässliche Prognosen aber wichtig. Gerade im Bereich der Migration wird oft mit Zahlen argumentiert, die auf fragwürdigen Grundlagen beruhen. Dazu kommen Schwächen im Bereich der Grundlagen der Studien (Methodik) oder fragwürdige Daten- und Schätzgrundlagen. Daher schwanken Vorhersagen für die Nettomigration nach Deutschland aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten zwischen 20.000 und 640.000 Personen.

Für die Erforschung und Beurteilung der Wirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sind solche unzureichenden Prognosen eine äußerst große Herausforderungen. Will man mit Modellen berechnen, welche Wirkung die EU-Osterweiterung beispielsweise auf Löhne, Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt hat, dann braucht man verlässliche Grundlagen. Dennoch gelingt es manchen Studien, wie den so genannten CEG-Modellberechnungen die Wirkungen einigermaßen robust vorherzusagen oder zumindest äußerst plausible Vermutungen (Hypothesen) aufzustellen. Die Studien liefern für Deutschland auch dann noch positive Ergebnisse, wenn der Arbeitsmarkt sofort für die neuen EU-Mitgliedsstaaten geöffnet würde. Kombiniert man diese Studien mit qualitativen Methoden, wie z.B. der Befragung von GewerkschafterInnen in den Grenzregionen, kann das Bild bestätigt werden: Selbst die jetzt schon existierenden Möglichkeiten zur Migration werden nicht genutzt. So sind die größten Empfängerländer der MigrantInnen aus Mittel- und Osteuropa Großbritannien und Irland. Die Migrationsprognosen wurden dort sogar übertroffen. Dennoch sind dort keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt belegbar. Im Gegenteil: einzelne Erfahrung auf den britischen Inseln zeigen, dass die Öffnung zur Erschließung neuer Absatzmärkte und somit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beigetragen hat.

Die Ängste und Befürchtungen, eine Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes könnte zu Migrationsströmen, Arbeitslosigkeit, Schwarzarbeit und Lohndumping führen, können also eher nicht bestätigt werden. Dennoch wird offensichtlich, dass die Bekämpfung der Schwarzarbeit, der Kampf für den Mindestlohn und die Integration von MigrantInnen wichtige Themen bleiben müssen, um den Arbeitsmarkt generell und speziell einen geöffneten Arbeitsmarkt fit zu machen.

---

<sup>27</sup> DGB-Bildungswerk e. V., Daniel Weber, Abteilung Migration und Qualifizierung, Kompetenzzentrum Gleichbehandlung, Januar 2008

## **Inhalt**

	Seite
1. Einleitung	3
2. Modelle zur Prognose von Migrationsbewegungen	5
2.1. Reduzierte Kreislaufmodelle	5
2.2. NEG-Modelle	7
2.3. Sozialwissenschaftliche/ Mikroökonomische Modelle	9
3. Kritik an den Prognosemodellen	10
4. Implikationen der Prognosemodelle für die Wirkungsanalyse	14
5. Die Beurteilung der Öffnung des Arbeitsmarktes nach der EU-Osterweiterung	15
6. Schlussbetrachtung	18
Literatur	20

## 1. Einleitung

Migration ist eine Variable, die in der Volkswirtschaftslehre oft nur am Rande eine Rolle spielt. Viele bekannte Modelle arbeiten mit geschlossenen Volkswirtschaften, also Wirtschaftssystemen, die gar keine Auswanderung zulassen oder offenen Volkswirtschaften mit einem immobilen, das heißt unbeweglichem Faktor: Arbeit. Da Arbeitsmigration aber in der politischen Debatte und der wirtschaftlichen Realität eine immer größere Rolle spielt, beispielsweise beim Thema Demographie, nimmt auch die Bedeutung wirtschaftlicher Modelle zu, die versuchen Migration zu erklären. Bereits 1885 entwickelte E.G. Ravenstein ein einfaches Modell, um Wanderungsbewegungen zu erklären. Diese Versuche, die Faktormobilität, also die Wanderung der Produktionsfaktoren Arbeit (Menschen) und Kapital (Geld) zu erklären und beschreiben wurden immer wieder aufgegriffen und weiterentwickelt.

Dennoch sind erst in den letzten Jahrzehnten erste Modelle entstanden die versuchen, Wanderungspotentiale und -wirkungen wirklich umfassend zu erklären. Wirklich gut sind Theorien aber erst, wenn sie nicht nur erklären und beschreiben können, was in der Vergangenheit war, sondern wenn sie auch Grundlage für Prognosen sein können. Mit Hilfe dieser so genannten belastbaren Modelle könnten Wanderungsbewegungen und -wirkungen näherungsweise vorausgesagt werden.

In diesem Beitrag werden die verschiedenen Ansätze vorgestellt und die Kritikpunkte diskutiert. Es gibt volkswirtschaftliche (mikro- und makroökonomische Sichtweisen), wirtschaftsgeographische und sozialwissenschaftliche Modelle, an denen aus unterschiedlichen Richtungen Kritik geübt werden kann. So gibt es sowohl Kritik, die eher an den Umsetzungsproblemen als auch Kritik, die an der grundlegenden methodischen Vorgehensweise ansetzt.

Nach der Fülle der vorgetragenen Kritik an den Ansätzen wird deutlich werden, dass die Prognosefähigkeit oft nur gering ist. In der politischen Debatte verwendete Zahlen sind manchmal nichts anderes als grobe Schätzungen oder aus politischem Interesse heraus konstruierte Gebilde.

Daneben gibt es eine Fülle von Ansätzen, die versuchen, die Wirkungen von Migration vorherzusagen. Dieser zweite Schritt ist ebenso wichtig, lässt er es doch erst zu, Urteile beispielsweise über die Wirkungen der Freizügigkeit abzugeben. Vorhersagen im Bereich der Wirkungen von Migration sind aber nur möglich, wenn es verlässliche Schätzungen zum Ausmaß gibt. Nur so können sinnvolle politische Forderungen aufgestellt werden. Deshalb wird in diesem Paper versucht zusätzlich zur Wissenschaft Erfahrungen der Akteure vor Ort mit einzubeziehen. So können Wirkungen abgeschätzt werden und diskutiert werden, ob die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Menschen aus Mittel- und Osteuropa sinnvoll ist oder nicht.

Dieser Aufsatz soll dabei aber keinesfalls die Leistungen einzelner Forscher oder ganzer Disziplinen herabwürdigen. Der Versuch, die Migrationsströme (oder -potentiale)<sup>28</sup> vorherzusagen ist wichtig. Die Forschungsleistungen sollten im Gegenteil noch intensiviert und ein interdisziplinärer Austausch angestrebt werden.

## 2. Modelle zur Prognose von Migrationsbewegungen

### 2.1 Reduzierte Kreislaufmodelle

Reduzierte Kreislaufmodelle aus der (neo-)klassischen Theorie versuchen die komplizierten Wechselbeziehungen in der Wirtschaft stark zu vereinfachen. Ein Annahmegerüst vereinfacht

---

<sup>28</sup> Die Unterscheidung in Migrationspotential und Migrationsströme ist äußerst wichtig für Deutung existierender Prognosezahlen. Manche Prognosen beziehen sich auf das eine, manche auf das andere. Es besteht aber ein großer Unterschied zwischen Migrationsbereitschaft und Migrationsbewegung. Dieses Unterschiedes sollte man sich bewusst sein. Außerdem gibt es die Unterscheidung zwischen Fluss- und Bestandsmodellen: Hier geht es um die Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettomigration. Auch diese Unterscheidung sollte beachtet werden. (Vgl.: Gerhard Untiedt u. a. (2007): Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten, Gutachten im Auftrag des BMWi, im Internet unter: <http://doku.iab.de/externe/2007/k070709f05.pdf>, S. 110f.)

im Ideal die Wirklichkeit so stark, bis nur noch die wirklich entscheidenden Faktoren übrig bleiben. Ob die Modelle wirklich geeignet sind, Prognosen zu treffen hängt davon ab, ob auch wirklich alle wichtigen Faktoren in das Modell einbezogen wurden: Wird von zu vielen wichtigen Variablen abstrahiert, haben die Ergebnisse oft nichts mit der Wirklichkeit zu tun und damit sind auch die Prognosen falsch; Werden zu viele Variablen in das Kreislaufmodell einbezogen, so kann man die Ergebnisse oft nur schwer verallgemeinern. Die Modelle kommen dann nicht über die Beschreibung hinaus. Den Modellen muss also eine lange Forschungsphase vorausgehen, in der getestet werden muss, welche Faktoren wirklich wichtig sind und welche weggelassen werden können.

Die Grundlage vieler Modelle zur Vorhersage von Migration sind die so genannten Faktorpreiselastizitäten und –unterschiede, also die Lohnunterschiede und –flexibilitäten in den Regionen. Die einfachsten Theorien der Faktormobilität gehen von zwei Regionen aus, in denen eine unterschiedliche reale Entlohnung besteht. Vereinfacht gesprochen ist der einzige relevante Faktor der Wanderung der Lohn: Die Region in der ich mehr verdiene zieht mich an. Eine zweite Determinante, die oft verwendet wird ist das Arbeitsplatzangebot: Eine Wanderung findet statt, wenn die Chance einen Arbeitsplatz zu finden in der anderen Region größer ist. Ein dritter Faktor, der bereits 1885 von Ravenstein als relevant erkannt wird ist die Distanz zwischen den Regionen. Diese wurde zunächst als räumliche Entfernung (in Kilometern oder in Reisekosten) definiert, später aber präziser mit einer eher sozialwissenschaftlicheren Definition erweitert: Distanz meint in neueren Modellen berechtigterweise neben der räumlichen auch die kulturelle Distanz.

Weitere mögliche Variablen, die oft eine wichtige Rolle in Simulationsmodellen spielen sind:

- Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten in Regionen, die räumlich zwischen Herkunfts- und Zielregion liegen
- Zahl der konkurrierenden Migranten im Zielgebiet
- Agglomerationseffekte (Bindungen durch Städte oder andere Raumstrukturen)

Diese Variablen wurden lange Zeit in einem statischen, das heißt auf einen Zeitpunkt bezogenen Modell behandelt. Siebert entwickelte 1993 eine dynamisches, also die verschiedenen Zeitpunkte betrachtende Theorie. Er erkennt z.B., dass die Entscheidung zur Migration stark von Erwartungen abhängt. Diese werden unter großer Unsicherheit getroffen. Entscheidend ist also z.B. nicht der aktuelle Reallohnunterschied, sondern die Zukunftserwartungen des Migranten selbst über eben diesen Lohn. Gute Modelle sollten also berücksichtigen, dass nicht nur der Lohn in der Gegenwart, sondern auch der erwartete Lohn zu ganz verschiedenen Zeitpunkten eine Rolle spielt.

Die einfachen neoklassischen Gleichgewichtsmodelle kommen zu dem Schluss, dass durch die Migration nach und nach die Reallohnunterschiede zwischen Regionen ausgeglichen werden und so die Wanderung zum Erliegen kommt. Die Regionen gleichen sich im Lohn an und so gibt es keinen Anreiz mehr, seine eigene Region zu verlassen. Je mehr Variablen zusätzlich eingefügt werden, desto weniger ist dieser Effekt zu erkennen. Die Effekte von Migration z.B. auf Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum und ähnliches unterscheiden sich demnach ebenfalls, je nach Einbezug weiterer Variablen.

## 2.2 NEG-Modelle

Weitere, aktuell sehr beliebte Prognosemodelle kommen aus dem Bereich der „New Economic Geography“ (NEG). Krugman gilt als einer der Begründer dieser „neuen“ Form der Volkswirtschaftslehre/Wirtschaftsgeographie. Sie geht in ihren Modellen von anderen Annahmen aus, als den Standard-Annahmen der Neoklassik: So wird beispielsweise die Annahme der vollkommenen Konkurrenz (viele kleine Anbieter kämpfen ohne Einschränkungen auf einem frei zugänglichen Markt) aufgegeben. In diesen Modellen spielen Humankapital<sup>29</sup> und Wissen eine wichtige Rolle. Daher wird auch der Wissenswanderung oder eben der Migration ein zentrales For-

---

<sup>29</sup> Humankapital wird in der Volkswirtschaftslehre als technischer Begriff für das wirtschaftlich verwertbare Wissen einer Person oder Region verwendet. Die Kritik an dem Gebrauch des Wortes in politischen Zusammenhängen oder an der Reduktion der Menschen auf ihr wirtschaftlich verwertbares Wissen bleibt dennoch richtig.

## **Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:**

### **Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

schungsinteresse zu Teil. Aufgrund mancher Ergebnisse der Modelle und der Akzeptanz von interventionistischen Eingriffen des Staates wird der NEG eine gewisse Nähe zum Keynesianismus nachgesagt.

Bei der Prognose von Migrationsbewegungen werden in NEG-Modelle wichtige zusätzliche Faktoren integriert. Bei dem Modell von Krugman/Pflueger beispielsweise fließen andere Faktoren in die Modellbildung, als das in manchen neoklassischen Kreislaufmodellen der Fall ist. Sie teilen die Faktoren in so genannten Push- und Pull-Faktoren ein. Die einen üben einen Druck auf die Menschen einer Region aus, auszuwandern, die anderen üben eine Anziehungskraft auf den Auswanderungswilligen aus.

Zu den Pull-Faktoren zählen beispielsweise:

- Migrantennetzwerke, Freunde, Verwandte im Zielgebiet,
- Sozialleistungen im Zielgebiet
- Politische Stabilität
- Niedrige Arbeitslosigkeit
- Kulturelle Nähe;

zu den Push-Faktoren:

- Einkommensunterschiede,
- Politische Faktoren.

Die Erweiterung der ökonomischen Modelle auf nicht-ökonomische Faktoren, wie z.B. kulturelle Nähe heißt aber keineswegs, dass die Analyse sich auch methodisch von der Wirtschaftswissenschaft oder der „herkömmlichen“ Wirtschaftsgeographie entfernt: die Push- und Pullfaktoren dienen dazu, (Opportunitäts-)Kosten zu erfassen und in die ökonomische Analyse als monetäre, also genau in Geld auszurechnende Kosten mit einzubeziehen.<sup>30</sup> Das hat den Vorteil, dass man genaue mathematische Prognosemodelle errechnen kann, mit denen man Wirkungen voraussagen kann. Der Nachteil ist aber, dass einige Umrechnungen in Geld sehr fragwürdig und willkürlich sind und nicht auf das untersuchte Phänomen passen. Eine Frage ist da beispielsweise: Wie viel Geld kostet es mich, dass die Menschen in der anderen Region alle nicht meinen Glauben ausüben? Eine Möglichkeit das zu schätzen, wäre die wöchentliche Reise zur nächsten Kirche auszurechnen. Ob darin aber wirklich alle Kosten enthalten sind?

### **2.3 Sozialwissenschaftliche/ Mikroökonomische Modelle**

Oft wird Migration auf einer sehr individuellen Ebene oder der überindividuellen Ebene der Haushalte erklärt. Aus den Lebenslagen der Menschen und Familien heraus wird versucht, die Motivlage von verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu bestimmen. Anders als in den beiden vorherigen Kapiteln stehen also nicht regionale, objektiv bewertbare Unterschiede zwischen Regionen im Vordergrund, sondern die mikroökonomischen oder sozialen Eigenschaften und Einstellungen der Menschen.

Faktoren wie:

- Alter bzw. Altersstruktur des Haushalts,
- Geschlecht bzw. Geschlechtsstruktur,
- Einkommen bzw. Haushaltseinkommen,
- Vermögen bzw. Haushaltsvermögen,
- Status,
- Bildung, bzw. Bildungsstruktur

---

<sup>30</sup> Beispielsweise weisen Orlova/Jost mittels eines erweiterten Gravitationsmodells nach, dass die Distanz bei weiter entfernt liegenden Regionen eine Starke Rolle für die Migrationsbewegungen spielt. (Vgl.: Daria Orlova, Timo Jost (2006): Zur Erklärung der Zuwanderung nach Deutschland – ein Gravitationsmodell, Institut für Statistik und Ökonometrie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Working Paper Nr. 36 im Internet unter: [http://www.statoek.vwl.uni-mainz.de/Dateien/Arbeitspapier\\_Nr\\_36\\_Zuwanderung\\_nach\\_Deutschland.pdf](http://www.statoek.vwl.uni-mainz.de/Dateien/Arbeitspapier_Nr_36_Zuwanderung_nach_Deutschland.pdf))



und andere soziodemographische/ -ökonomische Faktoren prägen entscheidend die Wanderungsabsichten sowie die Motive die hinter der Absicht stehen. Eine Vielzahl von Motiven wird für die Frage identifiziert: Warum will ich auswandern? Allerdings variieren diese Motive je nach Region und Problemstellung. Beispiele für identifizierte Wanderungsmotive sind:

- Zu niedriges Einkommen/Arbeitslosigkeit/Armut,
- Veränderung der Haushaltsgröße (z.B.: Heirat, Scheidung, Geburt eines Kindes),
- Schlechte Zukunftserwartungen,
- Schlechte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten,
- Schlechte Wohnsituation,
- zu hohe Mieten,
- Kriminalität,
- Politische Situation,
- Ökologische Probleme.

Durch die Erhebung von Mikrodaten (durch Fragebögen, Interviews) versuchen sozialwissenschaftliche Ansätze sowohl die soziodemographischen und -ökonomischen Rahmenbedingungen der zu untersuchenden Region, als auch Rückschlüsse auf mögliche Wanderungsmotive und -potentiale zu erhalten. Das Wanderungspotential wird also durch das Betrachten vieler individuell erhobener Merkmale und Einstellungen ermittelt. Durch eine Kombination aus qualitativen (Interviews) und quantitativen (statistische Auswertung der Fragebögen) Verfahren sollen entscheidende Faktoren identifiziert und so eine Prognose möglich werden.

### **3. Kritik an den Prognosemodellen**

Fast alle Modelle unterschätzen **politisch-juristische Barrieren** (Zuwanderungsrecht, Arbeitserlaubnisse usw.). Da aber gerade bei der politischen Debatte um die Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa diese Barrieren eine zentrale Rolle spielen, müssten auch die institutionellen Rahmenbedingungen bedacht werden - nicht nur bei der Entwicklung verschiedener Szenarien („Was wäre wenn die Freizügigkeit kommt?“) sondern bereits im Modell selbst. Sozialwissenschaftliche Modelle beispielsweise, die nur nach den Einstellungen der einzelnen Person fragen, können keine verlässlichen Aussagen über die Migrationsentscheidungen treffen, da institutionelle Regelungen der Erfüllung des Migrationswunsches entgegenstehen. Es besteht oft ein Unterschied zwischen „auswandern wollen“ und „auswandern dürfen“.

Eine große Schwäche vieler Modelle ist, dass die Bedingungen in **alternativen Zielländern** keine Rolle spielen. Veränderungen in einem anderen EU-Land können aber erhebliche Umlenkeeffekte und Kosten-Nutzen-Änderungen nach sich ziehen. Wenn es der irischen Wirtschaft beispielsweise gut geht könnte die Migrationsentscheidung dadurch entscheidend verändert werden. Deutschland wird als Einwanderungsland relativ unattraktiver, auch wenn sich in Deutschland gar nichts verändert hat.

Oft werden **historische Daten** benutzt, die äußerst fraglich sind: Die Staaten des ehemaligen Ostblocks unterlagen und unterliegen enormen Veränderungen. Historische Daten aus den Ländern zu verwenden ist äußerst zweifelhaft, da diese schlicht falsch oder durch die politischen Umstände hervorgerufen worden sind. Historische Daten aus anderen Staaten als Prognosebasis zu verwenden ist dagegen ähnlich schwierig, weil die Übertragbarkeit mehrfach angezweifelt und ansatzweise widerlegt wird.<sup>31</sup> D'Artis Kancs beispielsweise entwickelte 2005 ein Modell, welches eingesetzt wird, um Migrationspotential aus den baltischen Staaten zu erkennen. Er kombiniert das NEG-Modell von Krugman/Pflueger, welches auf Push- und Pull-Faktoren der Migration beruht mit historischen Komponenten aus den betreffenden Ländern.

---

<sup>31</sup> Eine gute Kritik an der bisherigen Datenbasis ist in D'Artis Kancs (2005): Can we use NEG models to predict migration flows? An example of CEE accession countries, in: Migration Letters, Vol. 2(1), pp. 32-63. So werden beispielsweise die veränderten Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt in den Aufnahmestaaten als Kritikpunkt angebracht.

Nur so könnten manche Variablen verlässlich geschätzt werden, da die baltischen Staaten im so genannten Transformationsprozess ständigen Änderungen unterliegen. Durch die Schätzung der historischen Komponente könne so eine gewisse Pfadabhängigkeit von Migration in das Modell integriert werden. Die oben beschriebene Kritik an den bisherigen Methoden teilt D'Artis Kancs, die Kritik an der Qualität der Daten aus den Transitionsländern kann er jedoch nur unzureichend ausräumen.

Auch die wirtschaftlichen und sozialen **Daten**, die für viele Modelle erforderlich sind, sind oft nur schwer zu beschaffen, gar nicht erst vorhanden oder fehler- und lückenhaft. Zur Prognose von Geburtenraten beispielsweise gibt es selbst mit der Kombination von mehreren Quellen (z.B. Mikrozensus, ALLBUS und SOEP) keine verlässlichen Ergebnisse.<sup>32</sup> Wenn nicht mal über die deutschen Geburtenraten verlässliche Daten vorliegen, wie sollen dann Prognosen über Haushaltsveränderungen in Entwicklungsländern möglich sein? Ähnlich verhält es sich mit vielen anderen Indikatoren. Die Einstellungen zur Qualität des Wohnviertels beispielsweise sind nur schwer zu erheben. Daten existieren für viele Regionen nicht und können nur punktuell erhoben werden. Die Probleme der Qualität von Befragungen sollen hier gar nicht erst angesprochen werden.

Für die reduzierten Kreislaufmodelle sind eine Reihe von **ökonomischen Datenprognosen** notwendig. So muss im einfachsten Modell beispielsweise eine Prognose der Reallöhne im Aufnahme- und Ursprungsland getroffen werden. Die Lohnhöhe in den entsprechenden Regionen ist aber nur äußerst schwer zu prognostizieren. Will man das Migrationspotential genau bestimmen, muss man also zunächst Prognosen über alle wirtschaftlichen Faktoren treffen, die in den reduzierten Kreislaufmodellen eine Rolle spielen. Durch die stark reduzierte Form des Modells haben Fehler bei der Schätzung einzelner Indikatoren einen sehr starken Effekt auf die Ergebnisse. Manche Prognosen, die mit verschiedenen Szenarien, also unterschiedlichen Schätzungen zur wirtschaftlichen Entwicklung arbeiten kommen zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen. Die Entwicklung z.B. der Transportkosten in den letzten Jahrzehnten hätte vollkommen andere Prognosezahlen zur Folge gehabt.

In makroökonomischen Modellen, gleich ob NEG oder Kreislaufmodelle werden Makrodaten (z.B.: Bruttosozialprodukt, Konsumneigung usw.) verwendet. Diese für Prognosen zu schätzen ist, wie oben beschrieben, schwierig. Da die Migrationsentscheidung aber eine Entscheidung eines Haushalts ist, sind die **Erwartungen** des Haushalts über entscheidende Faktoren wichtig. Diese hängen nur bedingt mit den prognostizierten Zahlen innerhalb der Modelle zusammen. So können Informationsunsicherheiten, -assymetrien oder Bildungsstand und Irrationalität der oder des potentiell Migrierenden Auswirkungen auf die Entscheidung haben. Es ist also nicht unbedingt wichtig, wie sich die Wirtschaft entwickeln wird, sondern eher, wie der einzelne Mensch jene Entwicklung abschätzt – und das ist sehr unterschiedlich. Diese Abweichungen können innerhalb der ökonomischen Modelle kaum berücksichtigt werden.

Ökonomische Modelle gehen oft nur von den Einkommensverbesserungen aus, die sich ein Individuum davon verspricht, wenn er oder sie auswandert. Auch aus der ökonomischen Theorie heraus muss aber bedacht werden, dass nicht nur das erwartete Einkommen, sondern auch die **Konsummöglichkeiten** (die Auswahl und Verfügbarkeit an Produkten und Dienstleistungen) in der Zielregion ein wichtiger Faktor ist. Dieser spielt z.B. oft eine Rolle bei der Wanderung vom Land in die Stadt und hat auch eine wichtige Rolle bei der Migrationsentscheidung vieler Menschen aus Osteuropa gespielt.<sup>33</sup> Was nützt mein Einkommen, wenn ich es nicht für Dinge ausgeben kann, die ich will?

Eine Auswertung vergangener Migrationsdaten hat gezeigt, dass Zuwanderung mit der **Konjunktur** schwankt. Diese „Welleneffekte“ finden in den meisten Theorien keinen Eingang, obwohl in der Wirtschaftsgeographie in anderen Bereichen die Mechanismen von kurz- bis langfristigen Entwicklungstrends schon lange eine Rolle spielen. Eine mögliche Lösung wäre also die Berücksichtigung von Trends in den Modellen, die aber meist nicht passiert. Berücksichtigt

---

<sup>32</sup> Vgl.: Michaela Kreyenfeld (2004): Politikdiskussion fehlt verlässliche statistische Grundlage – Datenprobleme in der Demographie am Beispiel der Kinderlosigkeit in Deutschland, in: Demographische Forschung aus erster Hand 1(3), S. 4.

<sup>33</sup> Vgl.: Konrad Stahl (1982): A Note on the Microeconomics of Migration, in: Journal of Urban Economics 14, pp. 318-326.

**Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:  
Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit  
Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

man diese „Wellenbewegungen“ nicht, so unterschätzt man Migration in der einen Phase und überschätzt sie in der nächsten – und das mit dem gleichen Modell.

**Transaktionskosten** (z.B.: Umzugskosten, Ummeldungskosten) spielen in fast allen Modellen eine wichtige Rolle und es ist unumstritten, dass die Kosten der Migration in Verbindung mit dem erwarteten Nutzen gebracht werden. Umstritten ist jedoch die Definition von Transaktionskosten. Zum einen können damit die monetären Raumüberwindungskosten (sprich die Umzugs- und Reisekosten) gemeint sein. Zum anderen aber auch Effekte wie Sprachunterschiede oder kulturelle Bindungen. Diese in ökonomische Modelle zu integrieren fällt oft sehr schwer. Wenn man die letzteren Faktoren aber ernst nimmt, sind die Ergebnisse von Modellen, die die Kosten nicht oder stark vereinfacht integrieren sehr fragwürdig. Für einen israelischen Auswanderer beispielsweise sind die Nachbarländer trotz geringer Reisekosten „zu weit weg“ wegen der kulturellen und politischen Distanz.

**Unvorhergesehene Ereignisse** (Kriege, Politische Konflikte usw.) können von fast allen Simulationsmodellen nicht erfasst werden. Einige wenige Modelle versuchen politische Stabilität der Regionen einzubeziehen, um einige der Ereignisse vorhersehbarer zu machen. Die Kombination aus politikwissenschaftlicher Stabilitätsforschung und Migrationsforschung ist aber noch nicht sehr weit fortgeschritten, weswegen diese Faktoren bislang in Prognosen meist keine Rolle spielen oder an Hand früherer Krisen bewusst oder unbewusst geschätzt werden.<sup>34</sup>

Die **methodisch/ statistische** Debatte ist ebenfalls keinesfalls abgeschlossen. Es gibt zahlreiche Auseinandersetzungen, wie man denn nun genau mit den Daten umgeht. Brücker und Siliverstovs<sup>35</sup> beispielsweise zeigen auf, dass Veränderungen im Bereich der Schätzmethode bei ökonometrischen Modellen zu unterschiedlichsten Ergebnissen führen. Die Vorhersagen für Deutschland variieren daher zwischen einer Netto-Migration von 20.000 und 640.000 Personen. Aufgrund dieser methodologischen Probleme kommen sie zu dem Schluss: „Thus, all forecasts of future migration flows and stocks from the accession countries have to be treated with great caution.“<sup>36</sup> Meint also: Wenn die kleinste Veränderung im Bereich „Wie schätze ich Lohnunterschiede?“ zu solch großen Unterschieden in den Ergebnissen führt, wie verlässlich ist die gesamte Prognose überhaupt?

Obwohl also die Kritik an den einzelnen Ansätzen bekannt ist und viele Kritikpunkte in komplexe ökonometrische Schätzmodelle Eingang gefunden haben ist die Schätzung zur Zeit nicht mehr als ein Hinweis, als wirklich eine Prognose.

Prognosemodelle können also nach folgender Kritischablone beurteilt werden:<sup>37</sup>

Frage	„Ja“	„Nein“
Werden alle für die Fragestellung relevanten Faktoren im Modell erfasst? (z.B.: Lohnunterschiede, Kaufkraft, Elastizitäten, politische Rahmenbedingungen, Transaktionskosten, kulturelle Unterschiede, Konjunktur, externe Schocks, Sozialstrukturen und weitere)		
Werden die erklärenden Variablen zufrieden stellend geschätzt? (Handelt es sich um ein Modell mit „fixen Effekten“?)		
Kann man die (historischen) Daten auf die Fragestellung übertragen?		
Werden verlässliche Datenquellen benutzt?		

<sup>34</sup> Unbewusst meint hier, dass in den verwendeten historischen Datensätzen bereits einige Krisen enthalten sind (Ölpreisschock, Bürgerkriege). Verwendet man diese Daten für eine Prognose, so geht man indirekt davon aus, dass ähnliche Krisen auch in dem zukünftigen Zusammenhang in ähnlicher Intensität auftreten werden.

<sup>35</sup> Eine sehr gute Zusammenfassung der methodischen Diskussion und eine Zusammenfassung einiger Forschungsansätze sind im Artikel Herbert Brücker, Boriss Siliverstovs (2006): Estimating and forecasting European migration: methods, problems and results, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 1/2006, S. 35-56 zu finden und in Untiedt, G. u.a. (2007), S. 111-115.

<sup>36</sup> Brücker/Siliverstovs (2006), S. 51.

<sup>37</sup> Diese Schablone ist keinesfalls abschließend und erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

Wird sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite bedacht? (Push- und Pull-Faktoren)		
Werden Unsicherheiten im Bereich der Einstellungen berücksichtigt?		
Wird die Dynamik, also zukünftige Entwicklungen ausreichend modelliert?		
Werden auch die Bedingungen in alternativen Zielländern einbezogen?		

Die Erklärungskraft eines Modells ist umso größer, je mehr Fragen mit „Ja“ beantwortet werden können. Umgekehrt ist die Prognosefähigkeit umso geringer, je mehr Fragen mit „Nein“ beantwortet werden müssen.

#### 4. Implikationen der Prognosemodelle für die Wirkungsanalyse

Es gibt viele Versuche, die Wirkungen von Migration vorherzusagen. Entscheidend bei Prognosen ist aber, mit welchen Migrationszahlen gearbeitet wird. Wie in den vorherigen Kapiteln dargestellt, sind aber gerade diese Zahlen eher geraten als prognostiziert. Ein Effekt auf den Arbeitsmarkt beispielsweise ist nur dann verlässlich vorherzusagen, wenn absehbar ist, wie viele Menschen aus welchen Ländern, mit welchen Qualifikationen, mit welchem Berufswunsch und mit welchen Arbeitsmarktchancen zu welchem Zeitpunkt zuwandern und wie viele auswandern. Das können bisherige Migrationsstromvorhersagen aber nur unzureichend leisten.

Eine verbreitete Vorgehensweise für die Wirkungsprognose ist die Benutzung sog. Computable General Equilibrium (**CGE**)-Modellen. Diese Kreislaufmodelle versuchen den Wirtschaftskreislauf so zu vereinfachen, dass die wesentlichen Variablen aufgegriffen und im besten Fall für verschiedene Wirkungsfragen (Arbeitslosigkeit, Lohn, Beschäftigung) Werte ausgerechnet werden können. Für diese Modelle gelten ähnliche Kritikansätze wie für die Prognosemodelle von Migration.<sup>38</sup> Die Ergebnisse sind also auch nicht viel mehr als Hinweise oder Mutmaßungen.

Wenn diese Prognosen also nichts mehr (aber auch nichts weniger) sind als Hinweise, wie können Wirkungsanalysen überhaupt angestellt werden? Wie kann man überhaupt beurteilen, ob die Freizügigkeit positive oder negative Effekte auf die deutsche Wirtschaft hat?

Wichtig ist, dass bestehende Wirkungsanalysen genau daraufhin überprüft werden, ob sie den Anforderungen, der „Kritik-Schablone“ (S. 9) im Bereich der Migrationsstromvorhersage entsprechen. Tun sie das nicht oder nur unzureichend, müssen andere Hinweise herangezogen werden. Wichtige Hinweise können **qualitative Studien** (Interviews von Experten, Betroffenen oder Akteuren) liefern. Diese werden oft mit Theorien oder Simulationsergebnissen aus allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaft kombiniert.<sup>39</sup> In qualitativen Studien wird versucht, alle relevanten Rahmenbedingungen, Motive und Besonderheiten einer sehr speziellen Fragestellung zu erfassen. Dies gelingt oft sehr gut, je konkreter die Fragestellung formuliert ist.<sup>40</sup> Die Aussagekraft dieser unterstützenden qualitativen Forschung kann dann für das spezielle Problem sehr hoch sein. Schwierig ist jedoch die Übertragbarkeit: Gewonnene Erkenntnisse aus einer Region, Branche oder Zeitspanne lassen sich nicht so leicht auf andere Fragestellungen übertragen. Von diesen Studien existieren aber noch nicht besonders viele. Wenn man diese Forschung intensivieren würde, könnte man mehrere Forschungen miteinander kombinieren und so vielleicht zu halbwegs verlässlichen Prognosen kommen.

---

<sup>38</sup> Kritik an den CGE-Modellen kommt von vielen Seiten. Exemplarisch sind einige Kritikpunkte hier dargestellt: Untiedt, G. u.a. (2007), S. 132.

<sup>39</sup> Diese Theorien hier darzustellen würde den Rahmen sprengen. Eine erste unvollständige Übersicht findet sich beispielsweise in Ludwig Schätzl (2001): Wirtschaftsgeographie 1 Theorie, S. 102-125 und in Untiedt, G. u.a. (2007), S. 119-127 (eine Darstellung der sog. CGE-Modelle) und S. 132-134 (Angebot-Nachfrage-Arbeitsmarktmodelle).

## **5. Die Beurteilung der Öffnung des Arbeitsmarkts nach der EU-Osterweiterung**

In den vorherigen Kapiteln wurde deutlich, dass Migrationsstromprognosen nur Hinweise auf die tatsächliche Höhe der Migrationsbewegungen geben können und Wirkungsanalysen nur dann halbwegs verlässliche Aussagen treffen, wenn sie sich aus mehreren Hinweisquellen speisen. Für die politischen Akteure stellt sich damit die Herausforderung, einseitige Studien zu identifizieren und die Schwächen offen zu legen. Mit einigen Studien werden bewusst „Horror-szenarien“ entworfen, um politische Interessen durchzusetzen. Die EU-Osterweiterung und die damit verbundene Freizügigkeit soll so mit den Ängsten mancher Bürger und Bürgerinnen verknüpft werden. Nur mit fundierten Studien, die sich der eigenen begrenzten Aussagekraft bewusst sind, kann verantwortungsvoll der Veränderungsprozess beurteilt werden.

Um die konkreten Auswirkungen der vollständigen Öffnung des Arbeitsmarktes der Mittel- und Osteuropäischen Länder auf die Bundesrepublik voraussagen zu können sollte man also neben den wissenschaftlichen Studien, die ganz unterschiedlich ausfallen ganz bewusst auf **Erfahrungswissen** der Akteure vor Ort setzen.<sup>41</sup> Wichtige Fragen sind dabei: Was sind die bisherigen Erfahrungen? Wie hat sich die Grenzgängerbeschäftigung in der betroffenen Region entwickelt? Welche Lebenserfahrungen gibt es mit Einwanderern? Welche Effekte hat die Dienstleistungsfreiheit bislang? Welche Auswirkungen hat der Wegfall des Meisterzwangs auf die Migration bislang? Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass beschriebene Probleme oft vielmehr mit mangelhafter Sozialpolitik im Inland in Verbindung stehen und manchmal nichts mit den Wanderungsverhalten der Mittel- und OsteuropäerInnen zu tun haben könnten (fehlender Mindestlohn, mangelhaftes Bildungssystem).

Manche Erfahrungen der Beteiligten in den **Grenzregionen** könnten wichtige Hinweise liefern: Aussagen wie: *Die „Zuwanderungsströme“ bleiben aus, der Fachkräftemangel bleibt weiterhin, manche Regionen schrumpfen weiter und die Lohnabsenkungen halten sich in Grenzen* könnten beispielsweise darauf hindeuten, dass die Arbeitsmarktöffnung in der Summe positive Wirkungen haben könnte. Natürlich kann man auch in diesen Regionen Sorgen, Ängste und schlechte Erfahrungen sammeln. Oft beruhen diese Vorbehalte auf Faktoren, die außerhalb des Zuwanderungsrechts zu finden sind: Schwarzarbeit, mangelnde Kontrollen, fehlender Mindestlohn oder Unternehmensverlagerungen. Andere haben mit der Angst einiger Sektoren zu tun, von der ausländischen „Billigkonkurrenz“ überlaufen zu werden. Alle diese Erfahrungen sollte man sammeln und auswerten und mit den plausibelsten wissenschaftlichen Studien vergleichen.

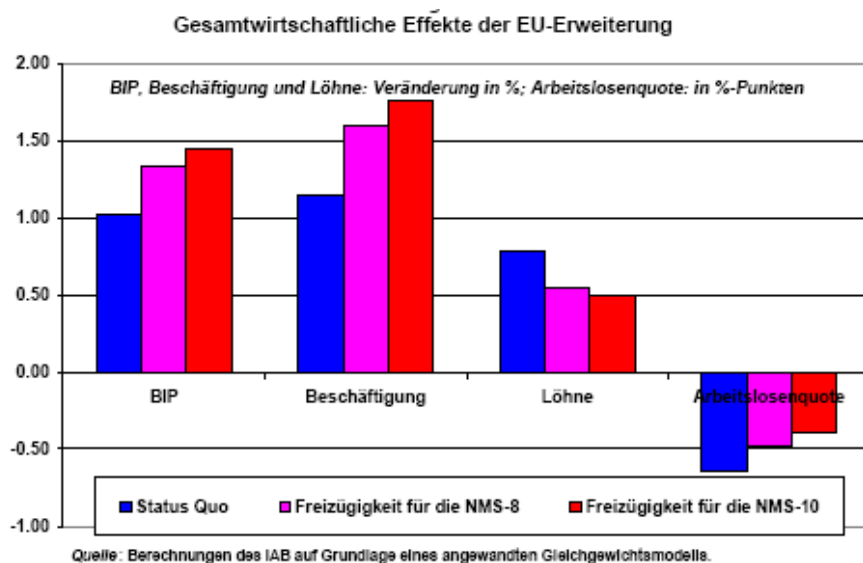
Studien, die auf den beschriebenen numerischen CGE-Kreislaufmodellen beruhen sagen insgesamt **Wohlfahrtssteigerungen** durch die EU-Osterweiterung voraus. Dazu kommt, dass Regionen, je näher sie an den Mittel- und Osteuropäischen Staaten sind, umso mehr von der Erweiterung profitieren.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> So sind Gespräche mit den IGR vor Ort wichtige Grundlage nicht zu Letzt dieses Papers.

<sup>42</sup> Vgl.: Untiedt, G. u.a. (2007), S. 131, 150ff.

**Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:  
Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit  
Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**



Auch die aktuellen Zahlen sprechen nach Angaben des IAB eine positive Sprache:

- „Auch bei Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist mit hohen Wohlfahrtsgewinnen durch Handel und Kapitalverkehr zu rechnen.
- Freizügigkeit erhöht BIP und Beschäftigung in Deutschland zusätzlich.
- Lohnwachstum und Rückgang der Arbeitslosigkeit sind mit Freizügigkeit etwas geringer als ohne, aber immer noch spürbar.
- Von der Veränderung der Sektorstruktur bei Freizügigkeit sind auch positive Arbeitsmarkteffekte zu erwarten.“<sup>43</sup>

Wichtig ist, dass bei der Analyse der Wirkungen auch die **Verteilungseffekte**, also die Effekte auf unterschiedliche Berufe, Branchen, und Regionen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse verändern sich teils deutlich, je nach Qualifikation der betrachteten Gruppe. Das hängt zum einen mit der Beschäftigungsstruktur mancher Branchen zusammen und zum anderen damit, dass Kapitaleinkommen (Zinsen, Mieten, Investments) von der Osterweiterung noch mehr profitieren, als Lohneinkommen.<sup>44</sup> Diese Effekte sind wichtig um gegebenenfalls zielgerichtete Maßnahmen zur Abmilderung der negativen Effekte treffen zu können. Die Hinweise der Studie sind dafür leider nicht aussagekräftig genug.

Bei der Beurteilung der **Öffnung der Arbeitsmärkte** kommt die Simulation ebenfalls zu positiven Ergebnissen: Die Wirtschaft wächst umso stärker, je früher die Märkte geöffnet werden. Mit der Öffnung der Arbeitsmärkte könnten nach den Prognosen also durchaus positive Wirkungen verbunden sein. Betrachtet man zusätzlich die positiven Wirkungen für die Migranten selbst, seien die Wohlfahrtsgewinne noch deutlich größer. Zwar gebe es geringe „Brain-Drain-Effekte“, diese würden aber durch andere Effekte mehr als ausgeglichen.

Aus Sicht der Forschung des IAB und der Studie des BMWi ist also gesamtwirtschaftlich die Aufrechterhaltung der **Einwanderungsrestriktionen** nicht zu rechtfertigen. Grundlegend bei dieser Bewertung ist allerdings die Annahme eines bestimmten Migrationsstroms. Diese Prognose ist jedoch, wie oben beschrieben sehr schwer zu treffen. Bisherige Erfahrungen sprechen aber dafür, dass die angenommenen Zahlen für Deutschland sogar eher zu hoch angesetzt

<sup>43</sup> Elmar Hönekopp: Drei Jahre nach der Erweiterung: Einwanderung und Arbeitsmarktsituation von Personen aus den NML – Sind die Übergangsfristen noch zu halten?, Vortrag im Rahmen der gemeinsamen Konferenz von EURES Böhmen – Bayern, Pilsen, 10. Oktober 2007.

<sup>44</sup> Abhängig vom Szenario steigen die Kapitaleinkommen stärker als die Lohneinkommen im erwähnten IAB-Modellrahmen, vgl: Untiedt, G. u.a. (2007), S. 159ff.

sind. Eine Möglichkeit, dieser Befürchtung zuvor zu kommen liefert die Studie gleich mit: Einführung von Quoten für die Übergangszeit. Diese könnten auf dem Level der Prognosen festgesetzt werden, um die positiven Wirkungen der Migration zu fördern und gleichzeitig mögliche negative Wirkungen bei einem eklatant höheren Migrationsstrom verhindern. Außerdem könnten solche Quoten die Akzeptanz der sofortigen Öffnung erheblich steigern, da so Ängste genommen und Befürchtungen ernst genommen werden.<sup>45</sup>

Auch Studien, die sich mit dem **britischen Arbeitsmarkt** beschäftigen kommen zu einer positiven Bewertung der Einwanderung und das obwohl die Migration durch die frühzeitige Öffnung größer geworden ist als in den meisten anderen EU-Staaten und höher als erwartet wurde. Studien sagen, dass durch die verstärkte Migration die Arbeitslosigkeit der Einheimischen nicht größer geworden ist und die Löhne nicht gesunken sind. Diesen Studien ist umso mehr Aussagekraft beizumessen, da sie nur sehr wenig mit unsicheren Prognosen arbeiten müssen.<sup>46</sup>

Natürlich ist die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf Deutschland nicht ohne Betrachtung der Rahmenbedingungen sinnvoll. Ein wichtiger Unterschied besteht in dem britischen **Mindestlohn**. Dass es in Deutschland nicht durchgängig einen Mindestlohn gibt, könnte in der Tat zu Effekten im Lohngefüge führen. Daher ist die Debatte um die Ausweitung des Mindestlohns unabhängig von der Frage der Migration eine wichtige. Auch die Betrachtung der anderen Rahmenbedingungen auf den britischen Inseln muss bei der Bewertung dieser Studien beachtet werden.

Es ist zu beobachten, dass in den Berufen mit sehr niedrigen **Qualifikationsanforderungen** die Löhne steigen und die Arbeitsmigration dort aufgrund der Verdrängung in Illegalität und Scheinselbstständigkeit durchaus relevant ist. Allerdings haben die Migranten in diesen Berufen eher überdurchschnittliche Qualifikationen. Es gibt ausländische Fachkräfte, die durch die Beschränkungen des Arbeitsmarktes in Segmenten arbeiten, die in keiner Weise ihrer Qualifikation gerecht werden. Dort wird Potenzial verschenkt.<sup>47</sup> Eine Öffnung des Arbeitsmarktes könnte es verhindern, Menschen in Jobs mit niedriger Qualifikation zu drängen. Aber auch dieser Zusammenhang ist nicht zweifelsfrei nachgewiesen.

Die EU-Osterweiterung und die damit verbundene Öffnung der Arbeitsmärkte kann auch in diesem Paper nicht abschließende beurteilt werden. Wichtige Impulse können aber aus der wissenschaftlichen Forschung in Deutschland, in den Nachbarländern, in Großbritannien und in Gesprächen mit den Akteuren gesammelt werden.

## **6. Schlussbetrachtung**

Das vorliegende Paper untersucht, wie die Effekte der Einführung der Freizügigkeit bewertet werden können. Es wird zusammengestellt, welche Forschungen und theoretischen Grundlagen es gibt, um diese Fragestellung zu beantworten. Im Rahmen dieses Papers können allerdings nicht alle Forschungsansätze Berücksichtigung finden. Dennoch werden zunächst die Grundlagen diskutiert: Welche Möglichkeiten gibt es die Migration aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten zu prognostizieren? Wie verlässlich sind diese Studien? Welche Rückschlüsse ergeben sich daraus für die Wirkungsforschung? Welche Wirkung könnte eine Arbeitsmarktöffnung haben?

Diese Fragen werden auf der Basis von wissenschaftlichen Untersuchungen, Interviews und Erfahrungen beantwortet. Aus den Ergebnissen lassen sich einige Thesen (als Diskussionsgrundlage) ziehen, die für die Debatte wichtig sein könnten:

These 1:

Erfahrungen aus den betroffenen Staaten und Regionen zeigen: Die meisten Menschen, die wirklich migrieren wollten, sind zum größten Teil bereits migriert, ob als TouristIn oder Fach-

---

<sup>45</sup> Vorschläge zur Ausgestaltung existieren in reichlicher Anzahl. Diese hier zu diskutieren würde den Rahmen sprengen.

<sup>46</sup> Eine Zusammenfassung bestehender Studien findet sich in Trades Union Congress (2007): the economics of migration, in: economics and social affairs, Juni 2007

<sup>47</sup> Vgl. wieder das Gutachten des BMWi: Untiedt u.a. (2007), S. 97ff.

## **Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik:**

### **Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 4. März 2008**

---

kraft nach Deutschland oder als ArbeitnehmerInnen nach Großbritannien und Irland. Der „Migrationsstrom“ wird ausbleiben.

These 2:

Die Öffnung könnte eine Chance sein, die regionale Wirtschaft und den regionalen Arbeitsmarkt zu stärken; Nicht zu Letzt weil durch die Möglichkeiten der interkulturellen Öffnung der Betriebe neue Märkte erschlossen werden können. Stellt man MitarbeiterInnen aus den neuen EU-Staaten ein, kann der Betrieb neue Absatzmärkte erschließen. Erfahrungen aus den Grenzregionen und aus Irland zeigen, dass Firmen, die die Öffnung hin zu den neuen Staaten früh angegangen sind ebenfalls erfolgreich im Inland wachsen konnten. Um diese Wachstumsprozesse anzustoßen könnte die Öffnung des Arbeitsmarktes ein wichtiger Schritt sein.

These 3:

Die Alternative wiederum – die Abschottung des Arbeitsmarktes auf lange Sicht – trägt die Gefahr in sich, dass Vorbehalte der Mittel- und Osteuropäischen Staaten gegenüber Deutschland verstärkt werden. Kooperationen werden schwieriger, Nationalismus als Gegenreaktion stärker und die „illegale“ Migration zu einem immer größer werdenden Problem. Die positiven wirtschaftlichen Effekte der Erweiterung könnten so schnell ins Gegenteil verkehrt werden. Andere EU-Staaten könnten davon profitieren, obwohl die geographisch günstige Lage Deutschlands eigentlich einen Wettbewerbsvorteil bedeutet.

These 4:

Migration kann auf eine Region positive Effekte haben. Gerade in Zeiten von Fachkräftemangel und der Erschließung neuer Märkte sind die BürgerInnen der neuen EU-Mitgliedstaaten wichtige Akteure. Sie von großen Teilen der Wirtschaft auszuschließen könnte negative Effekte haben – sowohl für die Menschen aus den Beitrittsländern als auch für die Menschen in Deutschland.

These 5:

Die Freizügigkeit kann unterschiedliche Wirkungen auf Regionen, Sektoren und Berufe haben. Die negativen Folgen müssten abgemildert werden.

These 6:

Beachtet werden muss dabei, wie bei jeder arbeitsmarktrelevanten Fragestellung der soziale Rahmen: Das Sozialsystem Deutschlands muss so gestaltet werden, dass Schwarzarbeit, Lohndumping und Sozialraub schlechter möglich werden. Dazu muss man beachten, dass die Integration von Menschen aus Mittel- und Osteuropa nicht allein eine wirtschaftliche ist: Die soziale Integration in einem Zuwanderungsland muss als Gesamtaufgabe der Gesellschaft gesehen werden. Diese Abstimmung zwischen den relevanten Akteuren muss schnell geschehen.

Diese Thesen können als Grundlagen dienen, die bisherigen Kenntnisse weiter zu vertiefen und in der Debatte zu einer fundiert begründeten, politischen Position zu gelangen.



## **Literatur**

- D'Artis Kanacs (2005): Can we use NEG models to predict migration flows? An example of CEE accession countries, in: Migration Letters, Vol. 2(1), pp. 32-63
- Brücker, H. / Siliverstovs, B. (2006): Estimating and forecasting European migration: methods, problems and results, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 1/2006, S. 35-56
- Hönekopp, E. (2007): Drei Jahre nach der Erweiterung: Einwanderung und Arbeitsmarktsituation von Personen aus den NML – Sind die Übergangsfristen noch zu halten? Vortrag im Rahmen der gemeinsamen Konferenz von EURES Böhmen – Bayern, Pilsen, 10. Oktober 2007
- Kreyenfeld, M. (2004): Politikdiskussion fehlt verlässliche statistische Grundlage – Datenprobleme in der Demographie am Beispiel der Kinderlosigkeit in Deutschland, in: Demographische Forschung aus erster Hand 1(3)
- Orlova, D. / Jost, T. (2006): Zur Erklärung der Zuwanderung nach Deutschland – ein Gravitationsmodell, Institut für Statistik und Ökonometrie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Working Paper Nr. 36 im Internet unter: [http://www.statoek.vwl.uni-mainz.de/Dateien/Arbeitspapier\\_Nr\\_36\\_Zuwanderungen\\_nach\\_Deutschland.pdf](http://www.statoek.vwl.uni-mainz.de/Dateien/Arbeitspapier_Nr_36_Zuwanderungen_nach_Deutschland.pdf)
- Stahl, K. (1982): A Note on the Microeconomics of Migration, in: Journal of Urban Economics 14, S. 318-326
- Schätzl, L. (2001): Wirtschaftsgeographie 1 Theorie, 8. Auflage, Paderborn: Schöningh
- Trades Union Congress (2007): the economics of migration, in: economics and social affairs, Juni 2007
- Untiedt, G. u.a. (2007): Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten, Gutachten im Auftrag des BMWi, im Internet unter: <http://doku.iab.de/externe/2007/k070709f05.pdf>

weitere Literatur auf Anfrage