

Wochenbericht

Zuwanderungen aus Mittel- und Osteuropa trotz Arbeitsmarktbarrieren deutlich gestiegen

Für Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern der Europäischen Union (EU) sind die Möglichkeiten, in Deutschland einer Beschäftigung nachzugehen, stark eingeschränkt. Dennoch kam es nach der EU-Osterweiterung von 2004 zu einem deutlichen Anstieg der Zuwanderungen aus den neuen Mitgliedstaaten. Offenkundig sind die restriktiven Zuwanderungsregelungen unterlaufen worden. Vor allem wurde die seit dem Beitritt bestehende Möglichkeit, als Selbständiger in Deutschland tätig zu werden, genutzt. Aber auch Arbeitnehmer sind zugewandert.

Unter den in Deutschland lebenden Migrantinnen aus den neuen EU-Ländern sind die Polen stark überrepräsentiert, und die Wanderungsgewinne seit 2004 gehen im Wesentlichen auf verstärkte Zuzüge von Personen mit polnischer Staatsbürgerschaft zurück. Die Qualifikation der Zugewanderten aus den neuen EU-Staaten ist im Schnitt zwar nicht so gut wie die der Deutschen, aber besser als die anderer Migrantengruppen.

Die verstärkten Zuzüge zeigen, dass die von Deutschland errichteten Barrieren die Zuwanderung von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedstaaten nicht aufhalten konnten – sie aber wohl gebremst haben. Wahrscheinlich sind dadurch auch höher qualifizierte Migrantinnen, an denen in Deutschland ein besonderer Bedarf besteht, in Staaten mit liberaleren Zuwanderungsmöglichkeiten umgelenkt worden.

Die jüngst beschlossenen Lockerungen für einen kleinen Kreis von Spezialisten stellen einen ersten, wenn auch viel zu zögerlichen Schritt hin zu einer Politik dar, die Deutschland mit Blick auf den einsetzenden Fachkräftemangel durch zugewanderungspolitische Schritte, auch über den Weg einer vorzeitigen Gewährung voller Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten, ökonomische Vorteile verschaffen könnte.

EU-Arbeitsmärkte öffnen sich

Im Frühjahr 2004 traten der EU zehn neue Mitgliedsländer bei, darunter acht aus dem ehemaligen Ostblock. Die Erweiterung war überwiegend nur ein formeller Akt. Einerseits wurde bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre ein weitgehend freier Warenverkehr mit den neuen Mitgliedstaaten vereinbart, und an den Bedingungen für den Kapitalverkehr hat sich mit dem Beitritt ebenfalls fast nichts verändert. Andererseits gibt es weiterhin Einschränkungen bei der Dienstleistungsfreiheit,

Karl Brenke
kbrenke@diw.de

Klaus F. Zimmermann
praesident@diw.de

Inhalt

Zuwanderungen aus Mittel- und Osteuropa trotz Arbeitsmarktbarrieren deutlich gestiegen
Seite **645**

Hemmnisse für die Vernetzungen von Wissenschaft und Wirtschaft abbauen
Seite **655**

die es Unternehmen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern – nicht zuletzt im Falle Deutschlands – nicht oder nicht ohne Weiteres erlaubt, Arbeiten in den „alten“ EU-Staaten (im Folgenden EU-15) auszuführen – etwa Bauaufträge.¹

Noch gravierender aber ist, dass die Freizügigkeit für Arbeitskräfte noch nicht voll umgesetzt wurde. In dieser Hinsicht wurde in den Beitrittsverhandlungen vereinbart, dass die EU-15-Staaten selbst entscheiden können, ob und in welcher Form sie Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten eine Arbeitserlaubnis gewähren.² Allerdings besteht diese Wahlmöglichkeit nur noch bis 2011. Die einzelnen EU-15-Staaten sind dabei unterschiedlich verfahren. Ohne Einschränkungen haben Schweden, Irland und das Vereinigte Königreich gleich zu Beginn der EU-Erweiterung ihren Arbeitsmarkt für Personen aus den neuen Mitgliedstaaten geöffnet.³ Nach und nach haben sich dem andere Länder angeschlossen. In Belgien, Frankreich, Luxemburg und Dänemark wird noch eine Arbeitserlaubnis verlangt, mit der verhindert werden soll, dass Zuwanderer bestimmte Tätigkeiten – beispielsweise solche mit einer untertariflichen Entlohnung – ausüben. Besonders restriktiv verhalten sich nur noch Deutschland und Österreich, denn dort erhalten Arbeitnehmer aus den neuen EU-Staaten grundsätzlich keine Arbeitserlaubnis.⁴

Angesichts des derzeitigen Beschäftigungsaufbaus und des damit einhergehenden wachsenden Fachkräftemangels hat die Bundesregierung allerdings zuletzt eine Lockerung der Zuwanderungsbeschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Staaten angekündigt, wonach Ingenieure der Fachrichtungen Maschinenbau, Fahrzeugbau und Elektroindustrie der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gestatten werden soll. Damit reagiert die Politik auf die verstärkten Klagen vieler Branchen, freie Arbeitsplätze mangels Bewerbern nicht besetzen zu können. Allerdings ist das Meinungsbild unter den heimischen Arbeitgebern nicht einheitlich. So sprach sich der Zentralverband des Deutschen Handwerks zuletzt gegen eine verstärkte Zuwanderung aus und führte ins Feld, dass das Handwerk seinen Fachkräftebedarf aus eigener Kraft decken könne, zumal die häufigsten Kräfte aus Osteuropa ohnehin bereits in

andere Länder abgewandert seien.⁵ Gegen eine Öffnung des Arbeitsmarktes argumentiert nach wie vor der Deutsche Gewerkschaftsbund. Aus seiner Sicht ist eine Liberalisierung der Zuwanderung nur dann vertretbar, wenn über das Arbeitnehmerentendengesetz Mindestlohn-Schranken gegen ein Absinken der Löhne geschaffen werden.

Die EU-Kommission berichtet auftragsgemäß regelmäßig über die Folgen der Freizügigkeit bzw. der Regulierungen. In ihrem jüngsten Bericht kommt sie unter anderem zu dem Ergebnis, dass die Migrationsströme aus den neuen EU-Staaten zu gering gewesen seien, um den Arbeitsmarkt in den Aufnahmeländern nennenswert zu beeinflussen.⁶ Die EU-interne Mobilität von Arbeitskräften lasse sich durch Zuwanderungsbarrieren kaum aufhalten. Allenfalls würden diese in einzelnen Ländern Anpassungsreaktionen auf den Arbeitsmärkten verzögern.⁷

Über die Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung in den Ländern mit den großzügigsten Freizügigkeitsregelungen wurden bereits erste, aufschlussreiche Studien erstellt. In Schweden hielten sich die Zuwanderungen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten den vorliegenden Analysen zufolge in engen Grenzen – 2004 waren es reichlich 4000 und im folgenden Jahr knapp 6000 Personen – nach 2400 im Jahr 2003.⁸ Dagegen verzeichnete Irland (bei im Vergleich zu Schweden kaum halb so großer Gesamtzahl an Erwerbstätigen) deutlich mehr Zuwanderung: im Jahr 2005 in einer Größenordnung von 26000 Personen.⁹ Hinweis auf einen sprunghaften Anstieg von Immigration geben die Zuwächse an neu ausgestellten Personal Public Service Numbers für Personen aus den neuen EU-Staaten,¹⁰ denn deren Zahl ist von reichlich 10000 im Jahr 2003 auf 59000 im Jahr 2004 gestiegen; 2005 waren es 112000. Ein durchaus erhebliches Niveau haben die Wanderungen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten in das Vereinigte Königreich erreicht. Die Datenlage ist allerdings unübersichtlich. Vom 2. Quartal 2004 bis zum 3. Quartal 2006 wurden fast 500000 Arbeitserlaubnisse für

1 Diese Beschränkung gilt in Deutschland für das Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, Gebäude-, Inventar- und Verkehrsmittelreinigung sowie für Innendekorationen.

2 Den Mitgliedstaaten wurde dabei u. a. explizit die Möglichkeit eröffnet, die Freizügigkeit mit Auflagen zu versehen oder den Umfang der Zuwanderung durch Quoten und Auswahlssysteme zu steuern.

3 Allerdings soll etwa im Vereinigten Königreich durch die Erteilung von Bescheinigungen einer Arbeitserlaubnis verhindert werden, dass Zuwanderungen in die sozialen Unterstützungssysteme stattfinden.

4 In Deutschland können nur sogenannte Kontingent Arbeitskräfte – etwa als Saisonarbeiter in der Landwirtschaft – tätig werden. Das war aber schon vor der EU-Erweiterung von 2004 der Fall. Zudem sind einzelne Arbeitskräfte von Unternehmen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten zugelassen, wenn sie über eine Schlüsselqualifikation verfügen.

5 Zentralverband des Deutschen Handwerks: Die Meisterqualifikation ist notwendig im globalen Konkurrenzkampf. Pressemitteilung des ZDH vom 6. August 2007.

6 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006). Brüssel 2006.

7 Ebenda, 10 sowie 15.

8 Wadensjö, E.: Post-Enlargement Migration and Labour Market Impact in Sweden (2006, als Manuskript vervielfältigt). Doyle, N., Hughes, G., Wadensjö, E.: Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe. Experiences in Ireland and Sweden. Swedish Institute for European Policy Studies, Report Nr. 5, 2006.

9 Ebenda, 52.

10 Eine Personal Public Service Number erhalten in Irland nur Personen, die dort wohnen und die dort arbeiten oder Anspruch auf Leistungen der öffentlichen Hand haben.

Personen aus den neuen Mitgliedsländern erteilt.¹¹ Dabei handelt es sich wohl zu einem erheblichen Teil um kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse. Von Sommer 2004 bis Sommer 2005 nahm die Zahl der Ausländer aus den mittel- und osteuropäischen Ländern im Alter ab 15 Jahren um 80 000 zu.¹² Seit 2003 hat sie sich im Vereinigten Königreich mehr als verdoppelt. Allerdings ist dabei nicht völlig klar, inwieweit sich die Bestandserhöhungen aus nachträglichen Legalisierungen oder aus tatsächlichen Zuflüssen ergaben.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Auffassung der EU-Kommission durch empirische Untersuchungen gestützt wird. Es kam nach der EU-Erweiterung tatsächlich zu verstärkten Zuwanderungen in die Länder mit relativ freizügigen Zugangsregelungen. Negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Einheimischen und das Sozialsystem konnten jedoch in allen bisherigen Untersuchungen nicht nachgewiesen werden. Vielmehr sind tendenziell eher positive Effekte feststellbar.¹³

Vor diesem Hintergrund und angesichts der sich verschärfenden Arbeitskräfteknappheit auf dem heimischen Arbeitsmarkt bedürfen die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Zuwanderungskonstellation in Deutschland einer näheren Analyse: Wie ist die aktuell in Deutschland lebende ausländische Wohnbevölkerung aus den neuen EU-Staaten Mittel- und Osteuropas zusammengesetzt und ökonomisch integriert? Welcher Zuzug aus den Beitrittsstaaten findet de facto heute bereits statt, und kann er einen Hinweis darauf liefern, mit welcher „Qualität“ von Zuwanderern im Falle einer vorzeitigen Gewährung der vollen Freizügigkeit zu rechnen wäre?

Polen dominieren

Im Folgenden werden zunächst Strukturdaten zum Gesamtbestand der gegenwärtig in Deutschland lebenden Migranten aus den EU-Staaten Mittel- und Osteuropas präsentiert. Datengrundlage sind veröffentlichte amtliche Statistiken und der Scientific-Use-File des Mikrozensus von 2005.¹⁴ Der Mikro-

¹¹ Blanchflower, D. G., Saleheen, J., Shadforth, C.: The Impact of the Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy. IZA Discussion Paper Nr. 2615, 2007.

¹² Gilpin, N., Henty, M., Lemos, S., Portes, J., Bullen, C.: The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market. Department for Work and Pensions, Working Paper Nr. 29, 2006.

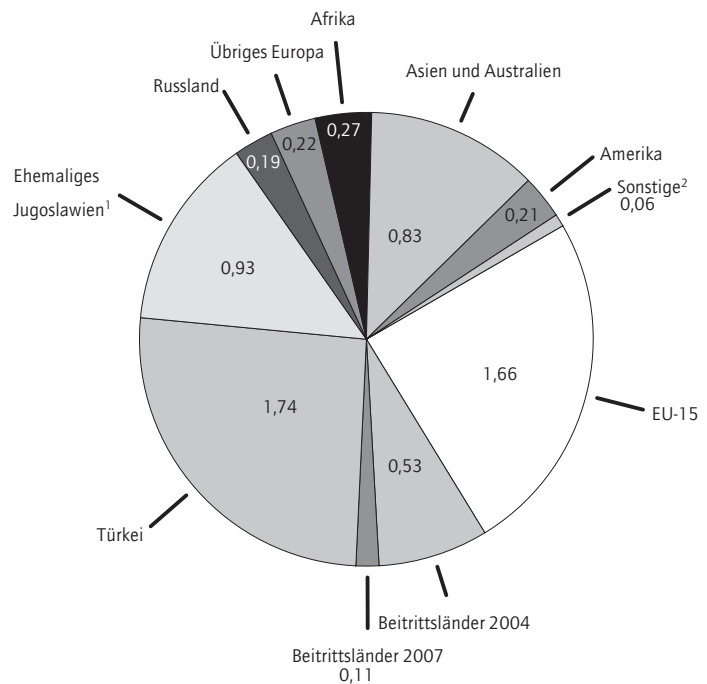
¹³ Zum Überblick vgl. Zaiceva, A., Zimmermann, K. F.: Migration Potential and its Labor Market Impact after EU Enlargement. Siehe auch Wadensjö, E.: Migrants from Eastern Europe in the Swedish Labour Market sowie Hughes, G.: EU Enlargement and Labour Market Effects of Migration to Ireland from Southern, Central and Eastern Europe. Alle Papiere wurden (als Manuskript vervielfältigt) beim Second IZA Workshop: EU Enlargement and the Labor Market, September 2007, in Bonn vorgetragen.

¹⁴ Der Mikrozensus ist eine seit 2005 gleichmäßig über das Jahr verteilte Haushaltsumfrage, in der pro Jahr 1 % der Bevölkerung

Abbildung 1

Ausländer in Deutschland nach Herkunftsregionen Ende 2006

In Millionen



¹ Ohne Slowenien.

² Staatenlos oder Staatsbürgerschaft unbekannt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

zensus eignet sich wegen seiner großen Fallzahlen für die Analyse besser als andere Individualdatensätze. Allerdings lassen sich in diesem Datensatz nur Personen mit ausländischem Pass aus vier der acht mittel- und osteuropäischen Staaten identifizieren: Polen, Tschechen, Slowaken und Ungarn. Diese stellen allerdings etwa 90% der in Deutschland lebenden Ausländer aus dieser Staatengruppe.

Nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes waren Ende 2006 im Ausländerzentralregister 530 000 Personen mit der Staatsangehörigkeit eines mittel- oder osteuropäischen EU-Staates erfasst; dies sind 8% der insgesamt in Deutschland gemeldeten Ausländer (Abbildung 1).¹⁵ Der allergrößte Teil davon (91%) befand sich im erwerbsfähigen Alter, bei allen in Deutschland lebenden Ausländern sind es „nur“ gut 80%. Etwa jeder Fünfte in Deutschland lebende Bürger eines mittel- oder osteuropäischen EU-Landes hat einen deutschen Ehepartner.¹⁶ Der weit überwiegende Teil dieser Immigranten (80%) sind Frauen.

erfasst werden soll. Der Scientific-Use-File ist eine 70%-Stichprobe der Umfragedaten und umfasst eine halbe Million Fälle.

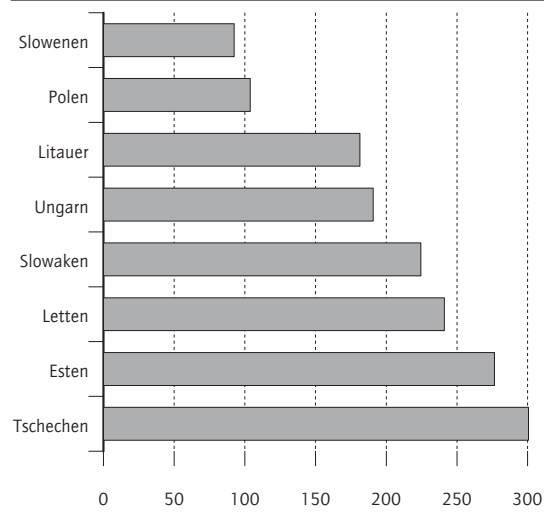
¹⁵ Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2006.

¹⁶ In die Berechnung sind auch die Kinder einbezogen worden, weil es bei den Informationen über den Familienstand keine Aufgliederung nach dem Alter gibt.

Abbildung 2

In Deutschland lebende Bürger der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten

Zahl der im Herkunftsland lebenden Bürger in Relation zur Zahl der in Deutschland lebenden Personen mit der jeweiligen Staatsangehörigkeit



Quellen: Statistisches Bundesamt; Eurostat; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Fast alle Ausländer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten sind Migranten der ersten Generation; in Deutschland geboren sind lediglich 4%. Dieser geringe Anteil resultiert auch daraus, dass die Kinder aus einer Ehe mit einem deutschen Staatsangehörigen die deutsche Staatsbürgerschaft haben. Bedeutender ist aber, dass der größte Teil der

Ausländer aus einem mittel- oder osteuropäischen EU-Land erst relativ kurz in Deutschland lebt – 60% sind weniger als 10 Jahre hier und 75% weniger als 15 Jahre (übrige Ausländer: 27% bzw. 44%).¹⁷ Dies ist auf die faktische Ost-West-Wanderungsbarriere in Form des „Eisernen Vorhangs“ zurückzuführen.

Wie in Schweden, Irland und dem Vereinigten Königreich sind die Polen mit einem Anteil von knapp 70% in Deutschland die größte Gruppe der Ausländer aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern. Danach folgen die Ungarn mit 10% und die Tschechen mit 6%. Dass die Polen unter den Migranten so stark vertreten sind, hängt vor allem damit zusammen, dass die Republik Polen das mit großem Abstand bevölkerungsreichste Land der „neuen“ EU-Staaten ist. Die räumliche Nähe zu Deutschland spielt aber wahrscheinlich ebenfalls eine große Rolle, denn auch gemessen an der Einwohnerzahl ihres Landes sind die Polen in Deutschland überrepräsentiert. So kommen auf einen in Deutschland lebenden Polen 100 Landsleute in seinem Heimatland, wohingegen es bei den Tschechen 300 sind (Abbildung 2). Von Bedeutung ist wahrscheinlich auch, dass vor mehr als zehn Jahren schon reichlich 100 000 Polen in Deutschland angesiedelt waren; dies dürfte den Zuzug für weitere Migranten aus Polen vereinfacht haben, denn ethnische Netzwerke spielen bei der Migration nicht selten eine wichtige Rolle.¹⁸

Polen, Tschechen, Ungarn und Slowaken in Deutschland: Starke Erwerbsneigung, relativ hohes Bildungsniveau

Die anhand des Mikrozensus identifizierbaren Einwanderer aus den mitteleuropäischen Beitrittsländern Polen, Tschechien, Ungarn und der Slowakei weisen eine geringere Erwerbsquote auf als die Ausländer aus den EU-15-Staaten und die Bürger mit deutschem Pass (Tabelle 1).¹⁹ Andere Migrantengruppen wie die Türken erreichen allerdings noch geringere Erwerbsquoten.

Deutlich höher als bei den Deutschen und bei den Personen aus den EU-15-Staaten fällt indes die Erwerbslosenquote unter den Ausländern aus den neuen mitteleuropäischen EU-Staaten aus.²⁰ Allerdings ist die Erwerbslosigkeit bei Migranten aus anderen Teilen der Welt wie Südosteuropa, dem nicht zur EU gehörenden Osteuropa oder aus Nordafrika

Tabelle 1

Erwerbs- und Erwerbslosenquote von Ausländern und Deutschen 2005¹

In Prozent

	Erwerbsquote	Erwerbslosenquote ²
Ausländer aus		
EU-15 Staaten ³	67	12
Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei	59	18
Russland	43	35
Türkei	45	24
Südosteuropa ⁴	56	19
sonstigem Europa	45	29
Nordafrika, Naher Osten	39	34
Amerika	57	13
Süd-, Südost- und Ostasien	48	16
Rest der Welt und Staatenlose	42	28
Ausländer insgesamt	53	20
Deutsche		
ohne Migrationshintergrund	67	10
mit Migrationshintergrund	70	14
Deutsche insgesamt	67	10

¹ Im Alter von 16 bis 64 Jahren ohne Schüler und Studenten.

² Nach ILO-Konzept.

³ Ohne Belgien und Luxemburg.

⁴ Ehemaliges Jugoslawien (ohne Slowenien), Bulgarien und Rumänien.

Quellen: Mikrozensus Scientific-Use-File; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

¹⁷ Eine Ausnahme stellen die Slowenen dar, von denen der größte Teil als Gastarbeiter aus Ex-Jugoslawien nach Deutschland kam. Im Durchschnitt sind sie 28 Jahre hier. Das ist mehr als bei den Nationalitäten anderer klassischer Gastarbeiterländer.

¹⁸ Bauer, T., Zimmermann, K. F.: Network Migration of Ethnic Germans. *International Migration Review*, 31, 1997, 143–149.

¹⁹ Berechnet für Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, ohne Wehr- und Zivildienstleistende sowie ohne Schüler und Studenten.

²⁰ Nach dem ILO-Konzept berechnet.

Tabelle 2

Ausländer und Deutsche nach ihrem hauptsächlichsten Lebensunterhalt 2005¹

Anteile in Prozent

	Erwerbs-tätigkeit	Arbeitslosen-geld I oder II	Rente, Pension	Unterhalt von Angehörigen	Eigenes Vermögen	Sozialgeld ²	Pflege-versicherung	Sonstiges
Ausländer aus								
EU-15 Staaten ³	67	9	6	16	1	1	0	0
Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei	58	12	3	23	1	2	0	1
Russland	41	31	2	17	0	8	0	1
Türkei	44	16	8	29	0	3	0	0
Südosteuropa ⁴	54	14	7	19	0	5	0	0
sonstigem Europa	43	25	4	21	1	6	0	1
Nordafrika, Naher Osten	38	22	1	23	1	14	0	1
Amerika	60	6	2	28	1	1	0	1
Süd-, Südost- und Ostasien	51	11	1	31	1	4	0	1
Rest der Welt und Staatenlose	42	24	3	18	0	13	0	0
Ausländer insgesamt	53	15	5	22	0	4	0	1
Deutsche								
ohne Migrationshintergrund	68	9	9	12	1	1	0	1
mit Migrationshintergrund	69	13	3	13	0	1	0	1
Deutsche insgesamt	68	9	9	12	1	1	0	1

¹ Im Alter von 16 bis 64 Jahren ohne Schüler und Studenten.² Einschließlich Unterstützung für Asylbewerber.³ Ohne Belgien und Luxemburg.⁴ Ehemaliges Jugoslawien (ohne Slowenien), Bulgarien und Rumänien.

Quellen: Mikrozensus Scientific-Use-File; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

und dem Nahen Osten noch höher. Entsprechend leben Ausländer aus den neuen mitteleuropäischen EU-Staaten häufiger von Arbeitslosengeld I oder Arbeitslosengeld II als Migranten aus den EU-15-Staaten sowie Deutsche ohne Migrationshintergrund (Tabelle 2).²¹ Relativ viele erhalten hauptsächlich die Unterstützung des Ehegatten, des Lebenspartners oder anderer Angehöriger. Dies mag ein Indiz dafür sein, dass es Zugangsbarrieren zum regulären Arbeitsmarkt gibt.

Unter den Erwerbstätigen ist der Anteil der Selbständigen bei den Migranten aus den neuen mitteleuropäischen EU-Ländern höher als bei den Deutschen; er liegt in einer ähnlichen Größenordnung wie bei anderen Migrantengruppen (Tabelle 3). Generell neigen Zuwanderer vergleichsweise stark zu einer selbständigen Tätigkeit – Ausnahmen sind Russen und Türken. Unter den Arbeitnehmern finden sich bei den Ausländern aus den neuen mitteleuropäischen EU-Ländern – wie bei anderen Migranten – relativ viele (ein Drittel), die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. Bei den Deutschen gilt dies nur für ein Viertel.

Die Art der ausgeübten Tätigkeiten lässt sich anhand der Berufe klassifizieren, denen die Erwerbstätigen nachgehen. Es zeigt sich, dass die Zuwanderer aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Ländern in stärkerem Maße als die Deutschen ohne Migrationshintergrund einfache Tätigkeiten ausüben (Tabelle 4). In dieser Hinsicht gibt es keine Unterschie-

de zu den Staatsangehörigen der EU-15-Länder. Unter anderen Migrantengruppen (mit Ausnahme der Amerikaner) sind einfache Tätigkeiten dagegen noch viel stärker verbreitet. Was die Ausübung hochwertiger Tätigkeiten anbelangt (akademische Berufe, Manager), sind die Erwerbstätigen aus den neuen mitteleuropäischen EU-Ländern unterrepräsentiert – sowohl im Vergleich zu den Deutschen als auch zu manchen anderen Migrantengruppen wie den Zuwanderern aus der EU-15, den Amerikanern oder den Migranten aus Süd- und Ostasien.

Tabelle 3

Ausländische und deutsche Selbständige und abhängige Teilzeitbeschäftigte 2005¹

In Prozent

	Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen	Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen Arbeitnehmern
Ausländer aus		
EU-15 Staaten ²	18	24
Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei	14	33
Russland	5	38
Türkei	9	27
Südosteuropa ³	6	28
sonstigem Europa	10	34
Nordafrika, Naher Osten	14	36
Amerika	18	30
Süd-, Südost- und Ostasien	24	36
Rest der Welt und Staatenlose	13	37
Ausländer insgesamt	13	29
Deutsche		
ohne Migrationshintergrund	12	25
mit Migrationshintergrund	7	27
Deutsche insgesamt	12	25

¹ Im Alter von 16 bis 64 Jahren ohne Schüler und Studenten.² Ohne Belgien und Luxemburg.³ Ehemaliges Jugoslawien (ohne Slowenien), Bulgarien und Rumänien.

Quellen: Mikrozensus Scientific-Use-File; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

²¹ Dazu zählen hier Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft, die selbst im Ausland geboren wurden, oder bei denen das für mindestens ein Elternteil zutrifft.

Tabelle 4

Erwerbstätige Ausländer und Deutsche 2005¹ nach den von ihnen ausgeübten Berufen

Anteile in Prozent

	Einfache manuelle Berufe	Qualifizierte manuelle Berufe	Meister, Techniker	Einfache nicht-manuelle Berufe	Qualifizierte nicht-manuelle Berufe	Akademische Berufe ² , Manager
Ausländer aus						
EU-15 Staaten ³	24	17	1	18	30	11
Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei	28	18	1	15	30	8
Russland	43	15	1	12	21	8
Türkei	51	22	1	13	12	2
Südosteuropa ⁴	39	20	0	15	22	4
sonstigem Europa	29	15	0	16	29	11
Nordafrika, Naher Osten	35	18	1	17	21	8
Amerika	15	10	1	15	39	19
Süd-, Südost- und Ostasien	22	18	0	25	24	11
Rest der Welt und Staatenlose	33	19	1	20	21	6
Ausländer insgesamt	33	18	1	16	24	8
Deutsche						
ohne Migrationshintergrund	16	16	2	12	42	13
mit Migrationshintergrund	29	17	2	12	32	8
Deutsche insgesamt	16	16	2	12	41	12

¹ Im Alter von 16 bis 64 Jahren ohne Schüler und Studenten.² Z. B. Rechtsanwälte, Ärzte, Wissenschaftler.³ Ohne Belgien und Luxemburg.⁴ Ehemaliges Jugoslawien (ohne Slowenien), Bulgarien und Rumänien.

Quellen: Mikrozensus Scientific-Use-File; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Als Grund dafür kann freilich kaum eine geringere Qualifikation der Migranten aus den mitteleuropäischen EU-Ländern angeführt werden, denn die Akademikerquote ist bei ihnen ähnlich hoch wie bei den Deutschen oder den Ausländern aus der EU-15 (Tabelle 5). Auch das lässt auf Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt für Personen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten schließen.

Ein Viertel der Ausländer aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten verfügt über keinen beruflichen Ausbildungsabschluss. Dieses ist zwar

schlechter als bei den Deutschen, aber nicht bei jenen Deutschen mit Migrationshintergrund; bei allen anderen Migrantengruppen ist der Anteil von Personen ohne Berufsabschluss noch viel höher. Die meisten Zuwanderer aus Mitteleuropa verfügen über eine mittlere Qualifikation (Lehre, Fachschulabschluss). Sie ähneln insgesamt in ihrer Qualifikationsstruktur mehr als andere hier in den Blick genommene Migrantengruppen den Deutschen.

Deutliche Wanderungsgewinne Deutschlands nach der EU-Erweiterung

Der amtlichen Wanderungsstatistik²² zufolge haben von 2001 bis 2003²³ die Zuwanderungen von Personen im erwerbsfähigen Alter aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zugenommen; gleichzeitig sind auch die Abwanderungen in diese Länder gestiegen. Weil sich die Abwanderungen verstärkten, ohne allerdings das Niveau der Zuzüge zu erreichen, schrumpften die Wanderungsgewinne (Tabelle 6). Ab 2004 trat eine gegenläufige Entwicklung ein: Die

²² Die Wanderungsstatistik beruht auf den An- und Abmeldungen der Meldeämter im Laufe eines Jahres. Sie erfasst somit Wanderungsfälle, nicht aber die Zahl der wandernden Personen. Deshalb dürfte wegen möglicher mehrfacher Ab- und Anmeldungen von einer Person die Zahl der Wanderungsfälle höher sein als die Zahl der wandernden Personen. Eine offene Frage ist, wie genau das tatsächliche Wanderungsgeschehen von der amtlichen Statistik abgebildet wird. So dürfte es Wanderungen geben, die von den Meldeämtern nicht zeitgerecht oder gar nicht erfasst werden. Größer als bei den Zuwanderungen dürfte eine mögliche Untererfassung bei den Abwanderungen sein, denn Anmeldebescheinigungen sind für Ausländer in vielfacher Hinsicht erforderlich, Abmeldebescheinigungen dagegen kaum.

²³ Für diesen Zeitraum wurden von der amtlichen Statistik keine Daten über die Ausländer aus den baltischen Ländern veröffentlicht; deren Wanderungen sind im Falle Deutschlands aber eine zu vernachlässigende Größe.

Tabelle 5

Ausländer und Deutsche nach ihrem höchsten Berufsabschluss 2005¹

Anteile in Prozent

	Ohne Abschluss	Lehre, Fachschule	Hochschule
Ausländer aus			
EU-15 Staaten ²	45	41	14
Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei	26	60	14
Russland	34	43	23
Türkei	76	22	2
Südosteuropa ³	48	45	6
sonstigem Europa	37	39	24
Nordafrika, Naher Osten	60	26	15
Amerika	32	33	35
Süd-, Südost- und Ostasien	59	21	20
Rest der Welt und Staatenlose	57	24	18
Ausländer insgesamt	52	36	12
Deutsche			
ohne Migrationshintergrund	16	69	15
mit Migrationshintergrund	29	60	11
Deutsche insgesamt	17	69	15

¹ Im Alter von 16 bis 64 Jahren ohne Schüler und Studenten.² Ohne Belgien und Luxemburg.³ Ehemaliges Jugoslawien (ohne Slowenien), Bulgarien und Rumänien.

Quelle: Mikrozensus Scientific-Use-File; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Tabelle 6

Wanderungen von Ausländern im Alter von 18 bis 64 Jahren nach und aus Deutschland

Staatsangehörigkeit	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Zuwanderungen					
Europa	400 957	411 951	402 009	375 376	396 597	392 656
EU-15	115 359	105 896	97 127	86 745	81 643	78 175
Polen	70 431	75 012	77 405	84 693	119 551	141 314
Ungarn	15 514	16 455	15 982	13 790	16 834	18 026
Slowakei	10 413	10 985	10 889	10 006	11 053	11 395
Tschechien	10 392	10 207	9 601	7 873	8 275	7 762
Slowenien	1 770	2 504	2 197	1 975	2 260	1 397
Estland	–	–	–	738	667	635
Lettland	–	–	–	1 642	2 085	2 248
Litauen	–	–	–	2 775	4 150	4 859
Mittel- und osteuropäische Staaten	–	–	–	123 492	164 875	187 636
Rumänien	22 521	18 547	22 376	22 329	22 203	22 052
Bulgarien	10 008	12 516	12 371	12 613	10 891	8 492
Turkei	39 575	44 189	47 616	41 908	36 275	30 002
Russland	25 996	28 208	29 072	25 671	23 168	19 072
Ukraine	14 349	16 053	16 260	14 005	12 171	9 091
Andere Erdteile ¹	153 116	175 217	174 215	150 830	136 713	125 127
Insgesamt	554 073	587 168	576 224	526 206	533 310	517 783
	Abwanderungen					
Europa	371 090	333 119	339 737	329 879	363 366	322 532
EU-15	109 491	103 551	105 613	96 764	107 150	82 576
Polen	58 590	62 176	65 944	71 690	92 951	96 363
Ungarn	14 014	14 445	15 297	14 560	16 041	15 310
Slowakei	8 413	9 437	9 427	9 200	9 813	8 873
Tschechien	8 322	8 053	8 488	7 815	7 842	5 894
Slowenien	1 802	2 249	2 171	7 842	2 184	1 434
Estland	–	–	–	470	705	432
Lettland	–	–	–	1 350	1 575	1 357
Litauen	–	–	–	1 944	2 262	2 394
Mittel- und osteuropäische Staaten	–	–	–	11 4871	133 373	132 057
Rumänien	15 621	17 228	16 536	18 695	19 307	19 718
Bulgarien	6 497	7 697	8 344	9 753	9 754	5 746
Turkei	31 583	29 318	30 090	30 258	30 609	27 236
Russland	10 180	10 438	11 870	11 577	11 808	10 706
Ukraine	4 221	5 271	6 272	5 869	5 711	5 092
Andere Erdteile ¹	99 296	99 019	102 508	107 314	116 155	104 052
Insgesamt	470 386	432 138	442 245	437 193	479 521	426 584
	Wanderungssaldo					
Europa	29 867	78 832	62 272	45 497	33 231	70 124
EU-15	5 868	2 345	–8 486	–10 019	–25 507	–4 401
Polen	11 841	12 836	11 461	13 003	26 600	44 951
Ungarn	1 500	2 010	685	–770	793	2 716
Slowakei	2 000	1 548	1 462	806	1 240	2 522
Tschechien	2 070	2 154	1 113	58	433	1 868
Slowenien	–32	255	26	–5 867	76	–37
Estland	–	–	–	268	–38	203
Lettland	–	–	–	292	510	891
Litauen	–	–	–	831	1 888	2 465
Mittel- und osteuropäische Staaten	–	–	–	8 621	31 502	55 579
Rumänien	6 900	1 319	5 840	3 634	2 896	2 334
Bulgarien	3 511	4 819	4 027	2 860	1 137	2 746
Turkei	7 992	14 871	17 526	11 650	5 666	2 766
Russland	15 816	17 770	17 202	14 094	11 360	8 366
Ukraine	10 128	10 782	9 988	8 136	6 460	3 999
Andere Erdteile ¹	53 820	76 198	71 707	43 516	20 558	21 075
Insgesamt	83 687	155 030	133 979	89 013	53 789	91 199

¹ Einschl. Staatenloser und Personen mit unbekannter Staatsangehörigkeit.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

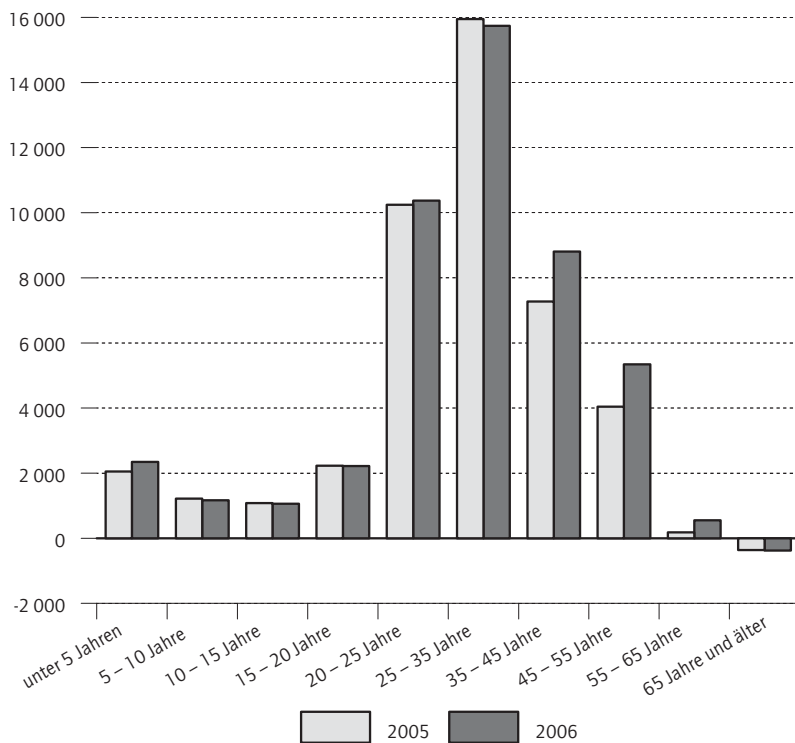
Zuzüge stiegen deutlich stärker als die Fortzüge – dies gilt zumindest bis 2005, dem bisher letzten Jahr, für das Informationen aus der Wanderungsstatistik

vorliegen. Im Wesentlichen ist der Zuwachs bei den Wanderungsgewinnen auf die verstärkte Zuwanderung aus Polen zurückzuführen.

Abbildung 3

Wanderungssalden Deutschlands gegenüber den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern nach Altersgruppen

Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

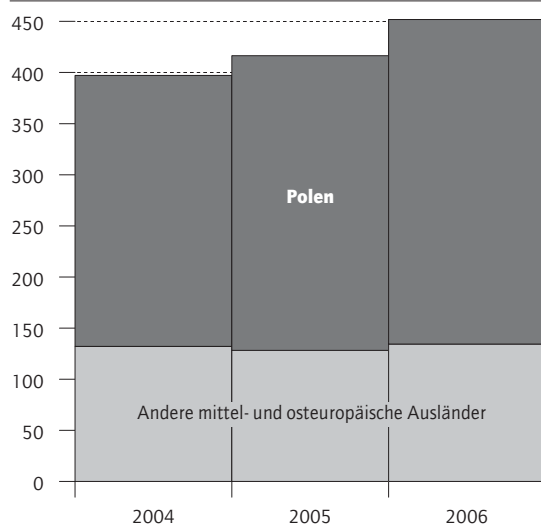
Dies steht im Gegensatz zur Entwicklung der Wanderungsströme zwischen Deutschland und anderen Ländern. So schrumpften die Wanderungsgewinne bei den Personen mit türkischer Nationalität und den Migranten aus den osteuropäischen Ländern, die nicht der EU angehören. Dasselbe gilt mit Blick auf die außereuropäischen Länder insgesamt. Gegenüber den EU-15-Ländern sind sogar seit Jahren Wanderungsverluste zu verzeichnen. Deshalb haben die Wanderungen von Personen aus Mittel- und Osteuropa für Deutschland an Bedeutung gewonnen. So war 2005 mehr als die Hälfte des Wanderungsgewinns Deutschlands bei der ausländischen Bevölkerung auf das Migrationsverhalten von Personen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten zurückzuführen.

Aktuellere Informationen über den Bevölkerungsbestand und die Wanderungsbewegungen bieten die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten des Ausländerzentralregisters.²⁴ Für die Analyse können allerdings nur die Daten ab Ende 2004 verwendet werden, da die für die Zeit davor veröffentlichten Statistiken fehlerhaft sind.²⁵ Im Jahr 2005 sind 40 000 Staatsangehörige mehr aus den mittel- und osteuropäischen Staaten im erwerbsfähigen Alter nach Deutschland eingewandert als weggezogen. Im folgenden Jahr stieg der Wanderungsgewinn leicht auf 43 000. Da die Abwanderungen konstant blieben, ist dies allein auf einen Zuwachs bei den Zuwanderungen zurückzuführen. Die Wanderungsüberschüsse sind erwartungsgemäß auf die mittleren, weil besonders mobilen Altersgruppen konzentriert – insbesondere auf die 25- bis 35-Jährigen (Abbildung 3). Bei dieser Gruppe fiel der Saldo von Zu- und Abwanderungen 2006 etwas geringer aus als 2005. Gewachsen ist er dagegen bei den 35- bis 45-Jährigen sowie bei den 45- bis 55-Jährigen. Erstaunlich sind die geringen Wanderungsgewinne bei Kindern. So kamen im Jahr 2006 auf 100 zugezogene Erwachsene im Alter von 20 bis 45 Jahren lediglich sieben Kinder. Offensichtlich bleiben die Kinder vielfach im Heimatland zurück. Wegen der Wanderungsgewinne hat sich in Deutschland seit Ende 2004 der Bevölkerungsbestand der Staatsbürger aus den mittel- und osteuropäischen Staaten im erwerbsfähigen Alter merklich erhöht (Abbildung 4). Getragen wurde das Wachstum von den polnischen Migranten.

Abbildung 4

Ausländer aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern in Deutschland

In 1 000 Personen¹



¹ Im Alter von 16 bis 64 Jahren am Jahresende.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin..

DIW Berlin 2007

²⁴ Dabei werden die Meldedaten jeweils am Ende eines Jahres erfasst. Grundsätzlich handelt es sich deshalb um die Erfassung von Personen – und deren Wanderungen und nicht wie bei der Wanderungsstatistik um Wanderungsfälle.

²⁵ Im Jahr 2004 wurden die Daten des Ausländerzentralregisters einer starken Revision unterworfen; dabei gab es unter anderem eine Bereinigung der Mehrfachzählungen. Wegen der Revision sind die Daten für die Zeit vor Ende 2004 nicht ohne Korrekturen verwendbar.

Arbeitsaufnahme durch Selbständigkeit ausgeweitet

Weitere Informationen über die Zuwanderer aus den neuen EU-Staaten liefern die Daten des Mikrozensus für 2005. Darin wurden Ausländer unter anderem danach gefragt, wie lange sie bereits in Deutschland leben. Jene, die maximal ein Jahr hier sind, können als Zuwanderer nach der EU-Osterweiterung angesehen werden – wenn auch mit Vorbehalten.²⁶ Groß ist deren Zahl in der Stichprobe zwar nicht, für statistische Analysen ist sie aber ausreichend.²⁷

Hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung und der Erwerbslosigkeit unterscheiden sich die nach der EU-Erweiterung Zugewanderten aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn nicht von den Migranten dieser Nationalitäten, die schon zuvor in Deutschland waren (Tabelle 7 sowie Tabelle 1). Ihre Erwerbsbeteiligung ist aber größer und die Erwerbslosigkeit geringer als die der Migranten anderer Nationalität, die in derselben Zeit nach Deutschland gekommen sind. Unter den Migranten aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn haben relativ viele ein mittleres Bildungsniveau, aber vergleichsweise wenige einen Hochschulabschluss. Ins Auge fällt, dass ein großer Teil (40 %) der nach der Erweiterung zugezogenen Erwerbstätigen Selbständige sind. Bei den vorher Zugezogenen ist dieser Anteil viel geringer (14%). Dies lässt vermuten, dass die seit Mai 2004 gegebene Möglichkeit, sich als Selbständiger in Deutschland – etwa als Handwerker – niederzulassen, von vielen Zuwanderern dazu genutzt wurde, in Deutschland eine Tätigkeit aufzunehmen. Denn mit der EU-Osterweiterung wurde den Bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten die Niederlassungsfreiheit für Selbständige gewährt.

Fazit

Erwartungsgemäß haben nach der EU-Osterweiterung die Zuzüge aus Mittel- und Osteuropa in solche Staaten zugenommen, die Arbeitnehmerwanderungen weitgehend zugelassen haben. Gestiegen sind indes auch die Zuwanderungen nach Deutschland als einem der wenigen Länder, die Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten bisher keine Freizügigkeit gewährt haben. Offenbar wurde die seit 2004 bestehende Möglichkeit genutzt, über eine selbständige Tätigkeit eine Arbeitserlaubnis zu erlangen. Die Zuwanderungsbarrieren wurden so-

²⁶ Personen, die in den Monaten Januar bis April 2005 befragt wurden, könnten schon kurz vor der EU-Osterweiterung nach Deutschland gezogen sein, wenn sie angegeben haben, maximal erst ein Jahr in Deutschland zu leben. Vermutlich ist eine solche Verzerrung aber gering und somit zu vernachlässigen.

²⁷ Sie beläuft sich bei den Migranten aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn auf 130 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Tabelle 7

Erwerbsstatus, Ausbildungsabschluss und Selbständigenquote von Ausländern, die vom Frühjahr 2004 bis zum Frühjahr 2005 nach Deutschland gewandert sind¹

Anteile in Prozent

	Zuwanderer aus	
	Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei	anderen Ländern
Erwerbsstatus		
Erwerbstätig	44	30
Erwerbslos	12	15
Nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehend	44	55
Insgesamt	100	100
Ausbildungsabschluss		
Kein Abschluss	32	43
Lehre, Fachschule	55	28
Hochschule	13	29
Insgesamt	100	100
Selbständigenquote	40	10

¹ Im Alter von 16 bis 64 Jahren.

Quellen: Mikrozensus Scientific-Use-File; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

mit unterlaufen, freilich tendenziell zugunsten des heimischen Arbeitsmarktes.

Arbeitsmarktrestriktionen dürften insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte vom deutschen Arbeitsmarkt fernhalten, denn gerade diese werden nur dann in Deutschland tätig werden wollen, wenn ihnen kalkulierbare Beschäftigungsperspektiven mit rechtssicheren Arbeitsverhältnissen angeboten werden. Solche Fachkräfte werden aber inzwischen immer mehr gesucht. In der hier vorgelegten Analyse haben sich ferner Hinweise darauf ergeben, dass das Qualifikationspotential der bereits in Deutschland lebenden Staatsangehörigen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern nicht hinreichend genutzt wird. Weil nach Ablauf der Übergangsfristen Ende 2011 ohnehin die volle Freizügigkeit für alle Arbeitnehmer realisiert werden muss, ist es halberzig, sie nun lediglich bestimmten Ingenieuren gewähren zu wollen und die übrigen Arbeitnehmer und insbesondere andere Fachkräfte aus den neuen Mitgliedsländern aber unverändert zu vertrösten. Aus dem Blick gerät dabei nicht allein, dass für ein Zusammenwachsen Europas die Freizügigkeit der Arbeitnehmer substantiell ist. Verkannt wird auch, dass die Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten größtenteils qualifiziert sind und einen Zugewinn für den deutschen Arbeitsmarkt darstellen würden. Deutschland wäre schlecht beraten, sich weiterhin selbst um die ökonomischen Vorteile zu bringen, die in einer beschleunigten Einführung voller Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Staaten, im Übrigen aber auch in der Vorbereitung einer selektiven, bedarfsorientiert mit Quotierungen und mit Auswahlssystemen operierenden Zuwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten liegen.

JEL Classification:
F22, J61

Keywords:
Migration,
EU enlargement