

Joachim Ragnitz*

20 Jahre EU-Osterweiterung: Beschäftigte aus den EU-Beitrittsländern in Deutschland

Aktuell sind rund 820 000 Arbeitnehmer*innen aus den EU-Beitrittsländern der ersten Runde (2004) in Deutschland tätig; das sind 2,4% aller Beschäftigten hierzulande. Anders als ursprünglich befürchtet wurde, hat dies jedoch nicht zu einer Verdrängung von deutschen Arbeitnehmer*innen am Arbeitsmarkt geführt. Vielmehr sind Personen aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern vor allem in Bereichen tätig, die aufgrund niedriger Löhne oder ungünstiger Arbeitsbedingungen für heimische Arbeitskräfte wenig attraktiv sind. Der Beitrag zur Deckung von Arbeitskräfteengpässen in anspruchsvollen Tätigkeiten ist hingegen recht gering.

Zum 1. Mai 2004 wurden nach langen Verhandlungen und einer mehrjährigen Vorbereitungsphase acht mittel- und osteuropäische Länder (sowie Malta und Zypern) in die damals noch aus 15 Ländern bestehende Europäische Union (EU-15) aufgenommen. Eine vollständige Integration in den Europäischen Binnenmarkt war damit jedoch noch nicht verbunden, denn wegen des hohen Lohngefälles zwischen alten und neuen Mitgliedsländern sowie angespannter Arbeitsmärkte in den EU-15-Ländern wurden die ansonsten innerhalb der EU geltenden Freizügigkeitsregeln für Arbeitnehmer*innen seitens fast aller EU-15-Staaten¹ zunächst ausgesetzt. Arbeitnehmer*innen aus den acht osteuropäischen Beitrittsländern war es damit verwehrt, eine (unselbständige) Beschäftigung in den „alten“ EU-Mitgliedsländern aufzunehmen. Diese Freizügigkeitsbeschränkungen, die nach der „2+3+2-Regel“ für maximal sieben Jahre aufrechterhalten werden konnten, galten in Deutschland bis zum 30. April 2011. Erst seither ist eine Beschäftigung von Arbeitnehmer*innen aus den osteuropäischen Beitrittsländern der ersten Runde uneingeschränkt möglich.²

Tatsächlich hat die Beschäftigung von Personen mit Staatsbürgerschaft eines der damaligen Beitrittsländer in Deutschland seitdem deutlich zugenommen: Waren im Juni 2010 lediglich 150 000 Personen mit Herkunft aus diesen Ländern hier sozialversicherungspflichtig beschäftigt, waren es im Juni 2023 mehr als 820 000. Ihr Anteil an den Beschäftigten insgesamt ist damit von 0,5% auf 2,4% gestiegen. Dies erscheint auf den ersten Blick wenig; in einigen Regionen des Bundesgebiets sind es aber weitaus mehr – so beispielsweise in den bayerischen Landkreisen Tirschenreuth (13,2%) und Cham (12,6%) oder auch in einigen Landkreisen in Brandenburg (Frankfurt/Oder mit 12,3% oder Teltow-Fläming mit 12,0%). Nimmt man alle „neuen“ EU-Länder zusammen (also auch Rumänien, Bulgarien und Kroatien), so stammen inzwischen sogar mehr als 1,7 Mill. Beschäftigte in Deutschland aus den neu hinzugekommenen EU-Ländern. Das sind 5% aller Beschäftigten und sogar knapp ein Drittel aller ausländischen Beschäftigten in Deutschland – deutlich mehr als aus den „klassischen“ Gastarbeiterherkunftsländern (Griechenland, Türkei, Spanien und Italien) mit 1,1 Mill. Beschäftigten.³

Im Folgenden werden einige deskriptive Daten zur Beschäftigung von Personen aus den Ländern präsentiert, die vor nunmehr 20 Jahren der EU beigetreten sind. Damit soll zum einen die Integration der Arbeitsmärkte zwischen Deutschland und den Beitrittsländern näher beleuchtet werden. Zum anderen ergeben sich daraus aber auch einige Erkenntnisse zum Beitrag von Zuwanderern aus jenen Ländern zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs hier, die zwar dem Fachpublikum bekannt sein dürften, aber von einer breiteren Öffentlichkeit so wahrscheinlich noch nicht zur Kenntnis genommen wurden.

Unter den aktuell 821 000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit Staatsbürgerschaft eines der EU-Beitrittsländer von 2004 spielen Personen mit polnischer Staatsbürgerschaft eine herausgehobene Rolle.⁴ Ihr Anteil beläuft sich auf rund 65% aller Beschäftigten aus den Beitrittsländern, während der Anteil Polens an der Gesamtzahl der Einwohner der Beitrittsländer nur bei gut 50% liegt. Alle anderen Länder sind hingegen nur schwach vertreten, zudem auch meist in geringerem Umfang, als es die Größe der einzelnen Länder (gemessen an der Einwohnerzahl) erwarten lässt. Die polnischen Arbeitnehmer*innen verteilen sich dabei mehr oder minder gleichmäßig über ganz Deutschland, mit Schwerpunkten allerdings in den Landkreisen entlang der deutsch-polnischen Grenze (knapp 6% aller polnischen Beschäftigten in Deutschland) sowie in einigen durch landwirtschaftliche Produktion geprägten Regionen Nordwestdeutschlands. Bei Letzteren dürfte es sich deshalb häufig um Erntehelfer*innen handeln, die nur saisonweise in Deutschland tätig sind. Anders ist es hingegen bei tschechischen Staatsangehörigen. Dies sind zwar nur rund 70 000 Personen (8,4% aller Beschäftigten aus den Beitrittsländern der ersten Runde); von diesen sind aber rund die Hälfte in grenznahen Landkreisen beschäftigt, vor allem in Bayern. Auch Personen aus Ungarn (14,2% aller Beschäftigten aus den Beitrittsländern) und der Slowakei (4,5%) sind etwas häufiger in Bayern tätig, allerdings ist die kleinräumige regionale Konzentration hier vergleichsweise schwach ausgeprägt (vgl. Tab. 1).

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Tab. 1
Beschäftigte aus EU-Beitrittsländern (2004) in Deutschland, Anteile an allen Beschäftigten aus diesen Ländern (in %, Juni 2023)

	Deutschland	Westdeutschland	Ostdeutschland	nachr.: Einwohneranteil
Polen	64,8	61,8	75,1	50,8
Tschechien	8,4	7,7	10,7	15,0
Ungarn	14,2	16,7	5,6	13,3
Estland	0,4	0,4	0,3	1,9
Lettland	2,4	2,5	1,8	2,6
Litauen	3,7	4,2	2,2	4,0
Slowakei	4,5	4,8	3,5	7,5
Slowenien	1,4	1,7	0,6	2,9
Malta	0,0	0,0	0,0	0,7
Zypern	0,1	0,1	0,1	1,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Bezieht man auch die später der EU beigetretenen Länder (Bulgarien, Rumänien und Kroatien) ein, so weisen diese ebenfalls deutlich höhere Beschäftigungsanteile auf als es angesichts der Einwohnerzahl dieser Länder zu erwarten wäre. Rund die Hälfte aller Beschäftigten aus mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern in Deutschland stammen inzwischen aus diesen drei Ländern; sie sind damit in Summe genauso bedeutsam wie die Länder der ersten Beitrittsrunde. Die meisten davon sind in Westdeutschland tätig, mit räumlichen Schwerpunkten in Bayern und Baden-Württemberg sowie dem Oldenburger Land in Niedersachsen.

Ob ein/e Arbeitnehmer*in eine Beschäftigung im Ausland annimmt, hängt von einer ganzen Reihe von individuellen und gesamtwirtschaftlichen Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielen die Arbeitsmarktsituation im Herkunftsland bzw. die Beschäftigungsperspektiven im Zielland, Lohnunterschiede zwischen den beteiligten Ländern sowie nicht zuletzt auch die Akzeptanz von Ausländer*innen in der Zielregion. Weiterhin sind auch Charakteristika der Beschäftigten selbst bedeutsam, so insbesondere Alter und Qualifikationsniveau, da diese (neben anderen Faktoren) die individuellen Beschäftigungschancen im Zielland mitbeeinflussen. Schließlich spielt auch die Entfernung zum Heimatland eine Rolle: In grenznahen Regionen (in diesem Fall also: an der polnischen bzw. tschechischen Grenze) kann man prinzipiell an seinem angestammten Wohnort verbleiben und lediglich eine Beschäftigung jenseits der Grenze aufnehmen. Um in weiter entfernt liegenden Regionen eine Beschäftigung aufzunehmen, ist in aller Regel ein Umzug (oder zumindest die Begründung eines Zweitwohnsitzes) erforderlich. Dies erklärt die hohen Anteile von tschechischen und polnischen Beschäftigten in den grenznah gelegenen Landkreisen in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und Bayern und die eher geringeren Anteile in den weit entfernt liegenden Regionen Deutschlands.

In den meisten Fällen dürfte das im Vergleich zu Deutschland niedrige Lohn- und Einkommensniveau in den Beitrittsländern die entscheidende Rolle für eine Wanderung (bzw. eine Beschäftigungsaufnahme) in Deutschland spielen: So liegt das

durchschnittliche Lohnniveau beispielsweise in Ungarn nur bei rund 55% des Mediangehalts, das ungarische Beschäftigte in Deutschland erhalten; im Falle Polens und Tschechiens sind es 62% bzw. 65%. Die Einkommensverbesserung im Falle einer Beschäftigung in Deutschland dürfte deswegen so hoch ausfallen, dass dies die Mehrkosten beispielsweise für Unterkunft oder gelegentliche Familienheimfahrten decken kann. Beschäftigte aus den baltischen Ländern können hingegen im Regelfall schon in ihren Heimatländern ein so hohes Einkommen erzielen, dass sich eine Beschäftigungsaufnahme in Deutschland nur in den seltensten Fällen lohnen dürfte.

Differenziert man nach Branchen, so ist erkennbar, dass überproportional viele Beschäftigte aus den EU-Beitrittsländern des Jahres 2004 in Verkehrs- und Logistikbetrieben (14%), in der Zeitarbeit (11%) sowie im Baugewerbe (11%) tätig sind (vgl. Tab. 2). Auch in der Landwirtschaft sind (verglichen mit der Bedeutung des Sektors) verhältnismäßig viele Personen aus diesen Ländern beschäftigt (3%). Unterproportional ist ihr Beschäftigtenanteil hingegen in den anspruchsvolleren Dienstleistungsberufen, im Handel sowie im Gastgewerbe. Es sind also primär körperlich anstrengende Tätigkeiten, die von Personen aus den EU-Beitrittsländern ausgeübt werden – und häufig solche, die nur ein geringes Qualifikationsniveau erfordern. Gleichzeitig wird deutlich, dass auf Personen aus den Beitrittsländern hier ein teilweise erheblicher Anteil am gesamten geleisteten Arbeitseinsatz entfällt. In der Land- und Forstwirtschaft beläuft sich dieser auf annähernd 10% aller Beschäftigten der Branche, im Baugewerbe sind es immerhin beinahe 5%. In den Dienstleistungsbereichen weisen hingegen nur wenige Beschäftigte eine Staatsangehörigkeit der zehn Beitrittsländer auf.

Rund 42% aller Beschäftigten aus den EU-Beitrittsländern der ersten Welle 2004 sind nur auf dem Tätigkeitsniveau „Helfer“ tätig.⁵ Immerhin 48% sind aber auch als Fachkraft beschäftigt; auf dem Tätigkeitsniveau „Spezialist“ bzw. „Experte“ sind es hingegen nur jeweils 5% (vgl. Tab. 3). Ganz anders sieht es hingegen bei den Beschäftigten insgesamt aus, von denen nur rund 16% eine Beschäftigung als Helfer aufweisen (jeweils

Tab. 2

Verteilung der Beschäftigung auf Wirtschaftsbereiche sowie Anteile der Beschäftigten aus Beitrittsländern (2004) an allen Beschäftigten der Wirtschaftsbereiche (in %, Juni 2023)

	Anteile der Wirtschaftsbereiche		Anteil der Beschäftigten aus Beitrittsländern
	EU-Beitrittsländer	Insgesamt	an allen Beschäftigten der Branche
Land- und Forstwirtschaft	2,9	0,7	9,3
Verarbeitendes Gewerbe	18,0	19,6	2,2
Baugewerbe	10,7	5,8	4,4
Handel	9,3	13,2	1,7
Verkehr und Lagerei	14,2	5,6	6,0
Gastgewerbe	5,3	3,2	4,0
Unternehmensnahe DL (ohne Arbeitnehmerüberlassung)	19,5	13,2	1,6
Arbeitnehmerüberlassung	11,1	2,0	13,2
Öffentliche Verwaltung	0,9	5,9	0,4
Erziehung und Unterricht	1,5	4,1	0,9
Gesundheitswesen, Heime, Sozialwesen	8,7	15,2	1,3
Sonstige Dienstleister	3,2	3,5	2,2

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

14% sind als Spezialist bzw. Experte tätig). Offenkundig übernehmen Beschäftigte aus den Beitrittsländern also in hohem Maße solche Tätigkeiten in Deutschland, für die sich keine sonstigen Beschäftigten (mehr) finden. Dies gilt aber nicht für alle Herkunftsländer: Beschäftigte aus den drei baltischen Ländern und aus Slowenien (sowie in geringem Umfang aus Malta und Zypern) sind vergleichsweise häufig auf dem Anforderungsniveau Spezialist bzw. Experte tätig.

Branchenstruktur und Tätigkeitsfelder sind auch verantwortlich dafür, dass Beschäftigte aus den EU-Beitrittsländern in aller Regel nur ein geringes Einkommen erzielen. Das Medianentgelt liegt über alle Nationalitäten und Beschäftigungsgruppen hinweg nur bei 2580 Euro im Monat, während es im Durchschnitt aller Beschäftigten 3650 Euro im Monat beträgt. Vergleicht man die Medianentgelte in der jeweils gleichen Tätigkeitsgruppe miteinander, so weisen Beschäftigte aus den

EU-Beitrittsländern zwar etwas niedrigere Löhne auf, aber der Unterschied ist verhältnismäßig gering. Und bei hochqualifizierten Beschäftigten – Tätigkeitsniveau „Experte“ – wird osteuropäischen Beschäftigten zum Teil sogar ein höherer Lohn gezahlt als im Durchschnitt aller Beschäftigten in Deutschland.

Fasst man die wesentlichen Befunde zusammen, so lässt sich feststellen, dass es – anders als es ursprünglich befürchtet wurde – im Aggregat nicht zu einer Verdrängung von Beschäftigung gekommen ist. Die Zahl der Beschäftigten ohne die EU-Beitrittsländer (aus allen Wellen) ist kontinuierlich gestiegen. Gleiches gilt für die Zahl der Beschäftigten mit deutscher Staatsangehörigkeit. Auch wenn dies zum Teil mit der dynamischen Arbeitsmarktentwicklung insgesamt zu tun hat, scheinen Arbeitnehmer*innen aus den Beitrittsländern eher komplementär als substitutiv zu heimischen Beschäftigten zu sein.

Dies hat auch damit zu tun, dass Beschäftigte aus den EU-Beitrittsländern vielfach in Bereichen tätig sind, die aufgrund hoher Anforderungen an körperliche Leistungsfähigkeit, ungünstiger Arbeitsbedingungen oder niedriger Bezahlung für heimische Arbeitnehmer*innen nicht mehr attraktiv sind. Insbesondere auf dem Bau, in der Landwirtschaft oder auch in Teilen des Verarbeitenden Gewerbes (z. B. Fleischindustrie) haben sie insoweit dazu beigetragen, Arbeitskräftelücken zu schließen, zumindest aber Kostensteigerungen für die betreffenden Betriebe zu vermeiden. Sie tragen damit auch zu einer Stärkung der (preislichen) Wettbewerbsfähigkeit von Produktion in Deutschland bei.

Mit Blick auf die Schließung von Arbeitskräftelücken bei Jobs mit einem höheren Anforderungsniveau (insbesondere

Tab. 3

Tätigkeitsfelder nach Anforderungsniveau, Anteile an allen Beschäftigten der jeweiligen Gruppe in %

	Beitrittsländer	insgesamt
Helfer	41,6	16,3
Fachkraft	47,9	54,5
Spezialist	5,3	14,3
Experte	5,2	14,3

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

auf dem Niveau „Spezialist“ oder „Experte“) ist der Beitrag von Zuwander*innen aus den Beitrittsländern allerdings eher gering. Dies dürfte damit zu tun haben, dass höher qualifizierte Arbeitnehmer*innen auch in ihren Heimatländern gute Arbeitsmarktchancen haben (und im Zweifel dort auch überdurchschnittlich bezahlt werden), aber auch damit, dass viele der Zuwander*innen die entsprechenden Qualifikationen erst gar nicht aufweisen. Für die Deckung des künftig noch steigenden Fachkräftebedarfs dürften Arbeitnehmer*innen aus den (osteuropäischen) Beitrittsländern daher auch in den kommenden Jahren nur einen geringen Beitrag leisten können.

-
- 1 Ausnahmen waren Großbritannien, Irland und Schweden.
 - 2 Für die Länder Rumänien und Bulgarien, die zum 1. Januar 2007 der EU beitraten, galten diese Beschränkungen analog bis zum 31. Dezember 2013. Für Kroatien (EU-Beitritt am 1. Juli 2013) wurde die Freizügigkeit lediglich für zwei Jahre (bis zum 30. Juni 2015) eingeschränkt.
 - 3 Ein Teil der früheren „Gastarbeiter*innen“ dürfte allerdings inzwischen die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben und deswegen in diesen Zahlen nicht mehr enthalten sein.
 - 4 Polnische Beschäftigte stellen mit 532 000 Personen nach Beschäftigten mit türkischer Staatsangehörigkeit (567 000 Personen) inzwischen die zweitgrößte Gruppe ausländischer Beschäftigter in Deutschland dar; an dritter Stelle folgt Rumänien mit 520 000 Beschäftigten.
 - 5 In noch stärkerem Maße gilt dies für Beschäftigte aus Rumänien und Bulgarien (jeweils 54%), die ab 2007 zur EU gehören.