

# Arbeitsmigration oder Auswanderung? Eine Analyse atypischer Arbeitsmigration nach Deutschland

Deutschland gehört zu den größten Hauptzielländern innereuropäischer Arbeitsmigration. Dabei findet nur ein Teil der Arbeitsmigrantinnen und -migranten Aufnahme im ersten Arbeitsmarkt. Viele von ihnen kommen in verschiedenen Formen atypischer Beschäftigung wie Entsendungen, Saisonarbeit und Soloselbstständigkeit unter. Dieser Beitrag analysiert die unterschiedlichen Formen der Arbeitsmigration nach Deutschland und wie sie von der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen osteuropäischen Mitgliedsländer beeinflusst wurden. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit die atypische Arbeitsmigration begünstigt hat.<sup>1</sup>

BETTINA WAGNER, ANKE HASSEL

## 1. Einführung

Mit einem derzeitigen durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Höhe von 43.500€ pro Kopf und einer dynamischen Wirtschaft ist Deutschland zu einem der Hauptziele für innereuropäische Migration geworden (Senge 2015). Nach dem Fall der Berliner Mauer erlebte Deutschland einen starken Zuwanderungsstrom aus den postkommunistischen Ländern, der im Jahr 1990 mit mehr als 2 Mio. Einwanderern einen Höhepunkt erreichte (Worbs et al. 2013). Seitdem ist Deutschland eines der wichtigsten Aufnahmeländer für Migranten und Migrantinnen aus EU-Ländern geblieben, und die Zahl der Neuanmeldungen steigt weiter stetig an.

Die EU-Erweiterung im Mai 2004 hat eine hitzige Debatte zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern wie auch innerhalb der Öffentlichkeit über die Konsequenzen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union (EU) ausgelöst. Die Furcht vor einem großen Zustrom billiger Arbeitskräfte in einen Arbeitsmarkt, der in dieser Zeit zugleich weitreichend reformiert worden ist, führte zur Einführung von Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch sogenannte Übergangsregelungen. Diese Politik wurde sowohl durch die Gewerkschaften als auch durch die Arbeitgeberverbände unterstützt. Beide Seiten hofften, auf diese Weise den massiven Zustrom billiger Arbeitskräfte eindämmen zu können. Restriktionen und Kontrollen galten jedoch nur für *reguläre* Arbeitsverhältnisse. Andere, atypische Formen der Arbeitskräftemobilität wie beispielsweise

Saisonarbeit, selbstständige Tätigkeiten und Arbeitnehmerentsendung blieben hiervon weitgehend unberührt.

In diesem Artikel analysieren wir die Auswirkungen der zeitlich befristeten Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Zuwanderung von Arbeitskräften nach den Osterweiterungsrunden der Jahre 2004 und 2007 auf die Beschäftigungsstrukturen von EU-Arbeitsmigranten in Deutschland. Der Analyse liegen Daten zu den unterschiedlichen Formen der Zuwanderung von EU-Ausländern nach Deutschland zugrunde. Abgebildet werden die Veränderungen hinsichtlich Größenordnung, Charakter und Richtung der inner-europäischen Arbeitskräftemobilität und die jeweilige Bedeutung der Wege, über die solche Bewegungen in den Jahren 2000 – 2015 erfolgten.<sup>2</sup>

1 Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung des Artikels: Wagner, B./Hassel, A. (2016): Move to work, move to stay? Mapping atypical labour migration into Germany, in: Dolvik, J. E./Eldring, L. (Hrsg.): Labour mobility in the enlarged single European market, Comparative Social Research, vol. 32, Bingley. Übersetzung aus dem Englischen von Angelika Behlen.

2 Der Großteil der Daten wurde während des von der Hans-Böckler-Stiftung im Jahr 2014 finanzierten Projektes „Arbeitskräftemobilität in Deutschland“ erhoben und teilweise später aktualisiert. Die Daten sind über das Statistische Bundesamt oder die Bundesarbeitsagentur zugänglich. Einige Daten wurden jedoch während des Projektes angefordert und zur Verfügung gestellt und konnten daher für diese Publikation nicht aktualisiert werden (Wagner/Hassel 2015a).

Wir untersuchen, ob das Zusammenspiel von Osterweiterung und befristeten Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu einem Trend in Richtung atypischer Formen der Beschäftigung von Arbeitsmigranten beigetragen hat, die nicht nur mit schlechten Arbeitsbedingungen verbunden sind, sondern auch negative Reaktionen von Presse und örtlichen Behörden hervorgerufen haben.<sup>3</sup>

Die hier vorgestellten Daten zeigen, dass in der Tat die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit mit einem parallelen Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse verbunden ist. Diese sind besonders konzentriert in den von Migranten dominierten Bereichen anzutreffen. Diese Entwicklung wurde offenbar durch die Tatsache verstärkt, dass Migranten in regulären Arbeitsverhältnissen Anrecht auf die gleiche Behandlung wie einheimische Arbeitskräfte haben, während Migranten in atypischen Beschäftigungsverhältnissen generell billiger sind und am Arbeitsmarkt über schwächere Rechte verfügen.

## 2. Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen für Migration innerhalb der EU und die deutsche Strategie der Umsetzung

Der Anspruch auf freie Bewegung und Aufenthalt innerhalb der EU ist ein den EU-Bürgern zustehendes Grundrecht (Artikel 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). EU-Bürger müssen sich im Falle eines Umzugs innerhalb von höchstens drei Monaten im Gastland anmelden und ihren rechtlichen Status angeben. Nach Ablauf dieser Frist ist das Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat von einer Reihe rechtlicher Kriterien abhängig, die mit der wirtschaftlichen Situation des Migranten und seiner Beziehung zum Arbeitsmarkt des Gastlandes in Verbindung stehen (Richtlinie 2004/38/EG, Artikel 6 und 7). Unter diesen verschiedenen Formen der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitskräften ist die grundlegende und am häufigsten vorkommende die Freizügigkeit der Arbeitskräfte.

Ein Arbeitsvertrag in einem anderen Mitgliedstaat sichert EU-Bürgern im Hinblick auf Arbeitsrecht, Sozialversicherung und Besteuerung die gleichen Rechte (und Pflichten) wie einheimischen Bürgern zu.<sup>4</sup> Neben dieser regulären Form der Arbeitsmigration unterscheidet die europäische Gesetzgebung zwischen drei weiteren Formen der Arbeitskräfte-mobilität, die hinsichtlich Dauer, Vertragstyp, sozialen Rechten und Umfang nationaler Regulierung variieren können. Dies gilt für saisonale Beschäftigung, Arbeitnehmerentsendung und Selbstständigkeit (Artikel 54 AEUV).

Die saisonale Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat ist Teil der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Es gibt jedoch einige rechtliche Merkmale, die Saisonarbeitnehmer von

regulären Arbeitnehmern unterscheiden. Der wichtigste Unterschied ist die Tatsache, dass eine saisonale Beschäftigung nur für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten pro Jahr ausgeübt werden kann. Danach gilt die betreffende Tätigkeit als reguläres Beschäftigungsverhältnis. Die Arbeitnehmer haben vor Aufnahme der Tätigkeit anzugeben, ob sie Sozialversicherungsabgaben im Heimatland oder im Gastland abführen werden. Wird jedoch eine saisonale Tätigkeit lediglich für einen Zeitraum von weniger als 70 Tagen ausgeübt, so werden keinerlei Sozialabgaben fällig, während Steuern unabhängig von der Dauer des Arbeitsvertrages zu zahlen sind. Jedoch waren Saisonarbeitnehmer aus Zentral- und Osteuropa auch bereits vor dem EU-Beitritt dieser Länder auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen in Deutschland beschäftigt (Haug 2005).

Die Bedingungen für die befristete Entsendung von Arbeitnehmern in einen anderen Mitgliedstaat sind innerhalb der EU durch die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern 96/71/EG geregelt, die 1996 in Kraft trat. Diese Richtlinie definiert die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen von Unternehmen und die damit verbundene Entsendung ihrer eigenen Arbeitnehmer für einen bestimmten Zeitraum in ein anderes Land. Für die Dauer der Entsendung bleiben die Arbeitnehmer in ihrem Heimatland angestellt und führen dort Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ab. Die Richtlinie impliziert auch, dass das Lohnniveau des jeweils entsendenden Landes für die entsandten Arbeitnehmer gelten kann, soweit dies nicht im Gastland einheitlich geregelt ist. Für das entsendende Unternehmen ist die wichtigste rechtsverbindliche Voraussetzung für die Entsendung die sogenannte A1-Bescheinigung, die die Anmeldung und Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen im Heimatland bestätigt. Bereits vor der Umsetzung dieser Richtlinie bestanden bilaterale Vereinbarungen zwischen Deutschland und EU-Beitrittskandidaten, in denen Quoten für Leistungsverträge mit ausländischen Unternehmen festgelegt waren. Unternehmen aus diesen Ländern waren berechtigt, ihre Mitarbeiter für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren vorübergehend nach Deutschland zu entsenden (Wagner/Hassel 2016).

3 Im Jahr 2013 gab der Deutsche Städtetag eine Erklärung heraus, der zufolge die hohe Anzahl von Migranten aus Rumänien und Bulgarien für einige Regionen ein Problem darstellten, das ohne das Eingreifen der Bundesregierung nicht länger zu handhaben sei. Die armutsbedingte Einwanderung von Bürgern mit nur geringen oder ohne Qualifikationen bereite große finanzielle Probleme für die sozialen Sicherungssysteme auf regionaler Ebene.

4 Durch verschiedene Regelungen und Richtlinien wurde klargestellt, dass EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, die gleichen Rechte genießen wie die einheimischen Bürger, ohne dass es zu Diskriminierung aufgrund der Nationalität kommen darf (z. B. Verordnung 1612/68 (EU) oder Verordnung (EU) 492/2011, Richtlinie 2004/38/EG, etc.).

Darüber hinaus berechtigt die Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU Unternehmen und Einzelpersonen, langfristig eine Firma in einem anderen Mitgliedstaat zu gründen (Artikel 49, AEUV). Jeder Bürger und jedes Unternehmen eines Mitgliedstaates hat das Recht, ein Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat zu gründen und ohne jede Diskriminierung seine Dienste auf dem Markt dieses Staates anzubieten. Die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt 2006/123/EG hat diese Freiheit gestärkt und klargestellt, in welchen Sektoren die Niederlassungsfreiheit dem Erfordernis nationaler Bestätigungen unterliegt und in welchen Sektoren Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten ihre Dienste direkt anbieten dürfen.

Diese europäischen Richtlinien zielen darauf ab, die Mobilität von Unternehmen und Dienstleistungen sowie die Arbeitsmobilität zu verbessern. Sie haben den Mitgliedstaaten jedoch einen gewissen Spielraum in Bezug auf die Anwendung der Bedingungen des Heimat- oder Gastlandes überlassen, was Entlohnung, Besteuerung und die Anerkennung von Qualifikationen angeht. Dies ist am Beispiel Deutschlands deutlich erkennbar. Durch Beschränkungsregelungen wie bspw. die Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit konnten die Mitgliedstaaten den Zugang zu Arbeitsmärkten vorübergehend begrenzen. Diese wurden zunächst während der Vorbereitung des Beitritts von Spanien, Portugal und Griechenland im Jahr 1985 eingeführt und erlaubten den alten Mitgliedstaaten eine zeitweilige Beschränkung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus neuen Mitgliedstaaten.

So traf die deutsche Regierung auch mit Blick auf Arbeitnehmer aus EU-8-Ländern<sup>5</sup> vor deren EU-Beitritt 2004 die Entscheidung, den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für einen Zeitraum von sieben Jahren vorübergehend einzuschränken. Später begrenzte sie auch den Zugang für Bürger aus Rumänien und Bulgarien (EU-2) für denselben Zeitraum, hob aber für Kroatien die Einschränkungen im Jahr 2015 nach zwei Jahren der Mitgliedschaft auf. Die Einführung der Beschränkungsregelungen wurde sowohl durch die Arbeitnehmerverbände also auch durch die Gewerkschaften unterstützt und mit der Gefahr des unkontrollierbaren Zustroms billiger Arbeitskräfte begründet (DGB 2002). Diese Regelungen begrenzten den Zugang zu Arbeitsplätzen insbesondere für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer durch das Erfordernis einer Arbeitserlaubnis.

Im Hinblick auf die Richtlinien zur Förderung der Arbeitsmobilität zeigt die Umsetzungsstrategie in Deutschland, dass individuelle Arbeitnehmerrechte variieren. Das gilt nicht nur für verschiedene Mitgliedstaaten, sondern auch für verschiedene Branchen. Bei Einführung der Richtlinie 96/71/EG mussten die Mitgliedstaaten auch für eine begrenzte Anzahl von Kernbedingungen, die in Artikel 3.1 der Verordnung genannt sind, die Geltung des *lex loci laboris* (d. h. das Prinzip der Gleichbehandlung mit den Arbeitnehmern des Gastlandes) festlegen, wobei die anderen Bedingungen dem Recht des Heimatlandes unterliegen. Im Hinblick auf die Bezahlung sieht die Richtlinie vor, dass,

soweit keine allgemeine Gültigkeit von Tarifverträgen besteht oder ein nationaler Mindestlohn gilt, für die Bezahlung von entsandten Beschäftigten das Lohnniveau des Heimatlandes gilt. Deutschland hat diese Richtlinie mit dem Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) umgesetzt.

Im AEntG wurden auch die Branchen aufgelistet, in denen die (tariflich) vereinbarten Löhne auch für nach Deutschland entsandte Beschäftigte gelten. Diese, ursprünglich nur für den Bausektor geltende Regelung, wurde schrittweise ausgeweitet.<sup>6</sup> Sie galt dann auch für Reinigungsdienste, Post- und Paketdienste sowie Sicherheitsdienstleistungen, etc., nicht jedoch für andere Branchen wie die Fleischverarbeitung<sup>7</sup> oder Haushaltsdienste, in denen die Löhne der entsandten Arbeitnehmer dem Niveau des Heimatlandes entsprachen. Folglich konnten ab 2004 ausländische Unternehmen aller im Gesetz *nicht genannten* Branchen aus den EU-8-Ländern Arbeitnehmer entsenden und Löhne, Sozialabgaben und Steuern auf dem Niveau des Heimatlandes zahlen.<sup>8</sup> Dies stellte für deutsche Unternehmen einen starken Anreiz dar, reguläre Arbeitsmigranten oder heimische Arbeitnehmer durch entsandte Arbeitnehmer zu ersetzen, da die Kosten für deren Arbeit wesentlich niedriger waren.

Die Niederlassungsfreiheit ist Teil des freien Dienstleistungsverkehrs und stellt eine legale Möglichkeit für Einzelpersonen dar, in einem anderen Mitgliedstaat der EU ein Gewerbe anzumelden und ein Geschäft zu eröffnen. Die administrativen Hürden für die Anmeldung eines Gewerbes in Deutschland nehmen mit der Größe der jeweiligen Firma und mit der Höhe der Qualifikation ab. Während für die Gewerbeanmeldung in bestimmten qualifizierten Handwerksberufen eine Überprüfung durch die örtliche Handwerkskammer erforderlich ist, können Firmen im Reinigungsgewerbe und im Bereich der einfachen Baudienstleistungen direkt angemeldet werden. Arbeitgeber greifen zunehmend auf selbstständige Auftragnehmer zurück (sogenannte Scheinselbstständige) (Knewitz 2017). Auf diese Weise ist es den Unternehmen nicht nur möglich, Arbeitnehmerrechte und nationale Versicherungsbeiträge zu umgehen, sondern auch den Mindestlohn. ►

5 Zu den EU-8-Ländern gehören Lettland, Litauen, Estland, Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn und Slowenien.

6 Das AEntG wurde in den Jahren 1996, 2006, 2007, 2009, 2012 und 2014 mit neuen Branchen versehen, siehe § 4 für die gesamte Liste der Sektoren.

7 Die Fleischverarbeitung wurde erst 2014 hinzugefügt.

8 Nach deutschem Recht ist jeder entsandte EU-Bürger, der für weniger als 183 Tage auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig ist, berechtigt, Steuern in einem anderen Mitgliedstaat zu zahlen. Nach dieser Frist müssen Steuern in Deutschland abgeführt werden, während Sozialversicherungsbeiträge weiterhin im Heimatland gezahlt werden.

### 3. Migrationsmuster: typische und atypische Arbeitsmigration

Innerhalb Europas werden die Begriffe Migration und Mobilität im politischen Diskurs oft synonym verwendet; denn beide beziehen sich auf Wanderungsprozesse von einem Land in ein anderes (Arpaia et al. 2014). Im wissenschaftlichen Diskurs ist der Unterschied zwischen Migration und Mobilität jedoch durch Zeiträumen und Orientierung des Individuums definiert (Cyrus 2000; Jordan/Düvell 2002). Während Migranten hiernach eine langfristige Orientierung haben und auch ihren Lebensmittelpunkt in das Land verlegen, in das sie umziehen, bezieht sich Mobilität auf einen kurzfristigen Aufenthalt in einem anderen Land zu einem bestimmten Zweck (Cyrus 2000). Mobile Arbeitnehmer behalten in der Regel ihren Lebensmittelpunkt im Heimatland bei und beabsichtigen, auch ihr Einkommen dort auszugeben. In den meisten Fällen ist Mobilität durch wirtschaftliche Anreize und Arbeit angetrieben. Arbeitnehmer verbringen einen festgelegten Zeitraum in einem anderen Land, um dort zu arbeiten, und kehren danach in ihr Heimatland zurück. In vorangegangenen Forschungsarbeiten wird bei der Analyse von Mobilität durch Arbeitnehmerentsendung oder Saisonbeschäftigung häufig von zyklischer Migration gesprochen, da diese Formen bereits rechtlich einen kurzfristigen Aufenthalt im Gastland oder alternativ das regelmäßige Pendeln zwischen Heimat- und Gastland implizieren (Doomernik 2013; Entsenderichtlinie 96/71/EG Präambel 8, 10, 12 und Artikel 1c und 2d).

In der Literatur zur Arbeitsmigration innerhalb der EU wurde die Rolle der Arbeitnehmerentsendung auf regionaler und europäischer Ebene mehrfach kritisch analysiert (Cremers 2006; Dølvik/Eldring 2006). Selbstständigkeit und Saisonbeschäftigung werden im Rahmen der Diskussion von Arbeitsmobilität und -migration innerhalb der EU jedoch selten thematisiert. Arbeitsmigranten werden üblicherweise als Konkurrenten der heimischen Arbeitnehmer am unteren Ende des Arbeitsmarktes wahrgenommen, die Löhne unterbieten und Standards senken (Anderson 2014; Freedland/Costello 2014). Migrantinnen und Migranten werden durch hohe Löhne in reich(er)en Ländern angezogen, während Arbeitgeber freie Stellen, die aufgrund niedriger Löhne und/oder hoher Arbeitsbelastung für heimische Arbeitnehmer unattraktiv sind, besetzen wollen (Wagner/Hassel 2016). Die Einkommenskluft zwischen reichen und armen Ländern sowie Beschäftigungsmöglichkeiten in Zeiten wirtschaftlicher Krisen fördern den Prozess der Migration (Collier 2013).

Im Integrationsprozess von Migranten in den heimischen Arbeitsmarkt erkennen wir zwei verschiedene Muster: (1) typische und (2) atypische Formen der Arbeitsmigration:

(1) *Typische* Arbeitsmigration bezeichnet eine grenzüberschreitende Bewegung für eine längerfristige Anstellung. Sie beruht auf der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU und den gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Migranten die gleichen Rechte bezüglich Entlohnung und Arbeits-

schutz und die gleichen Pflichten bezüglich Sozialabgaben und Steuern wie heimischen Arbeitnehmern gewähren. Diese Form der Arbeitsmigration ermöglicht theoretisch auch Zugang zum ersten Arbeitsmarkt.

(2) *Atypische* Arbeitsmigration hat einen temporären Charakter und ist durch spezifische Restriktionen gekennzeichnet. Saisonarbeit, Entsendung und Solo-Selbstständigkeit gehören eher zu dieser Gruppe sowie zum zweiten Arbeitsmarkt.

Auf der Grundlage dieser Unterscheidung der bestehenden Formen von Mobilität möchten wir prüfen, inwiefern sich durch die Kombination von vorübergehenden Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und den spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen der deutschen Arbeitsmarktregulierung seit 2004 die Arbeitsmigration nach Deutschland von typischer hin zu atypischer Arbeitsmigration verschoben hat. Dieses Muster der Arbeitsmigration wird durch drei Faktoren beeinflusst:

- Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten sind bereit, nach Deutschland zu übersiedeln, um eine Arbeit aufzunehmen und ihre persönliche Situation zu verbessern
- die institutionellen Rahmenbedingungen von Aufnahmeländern wie Deutschland haben einen strukturellen Wandel hin zu Deregulierung und Liberalisierung erlebt
- Unternehmen der überwiegend arbeitsintensiven Sektoren in den Aufnahmeländern sehen sich häufig einem Mangel an heimischen Arbeitskräften für unattraktive Arbeitsplätze gegenüber und nutzen die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration und -mobilität, um billige Arbeitskräfte anzustellen.

Vorherige Studien zur Arbeitsmigration in der EU zeigen, dass nationale Akteure wie die Arbeitgeber die Gesetzgebung der EU nach eigenen Präferenzen selektiv nutzen, um zwischen verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen für Arbeitsmobilität, die mit verschiedenen nationalen Rechten verbunden sind, zu wechseln. Lillie et al. (2014) benutzen den Begriff „regulative arbitrage“ (Regulierungsarbitrage); andere sprechen von „regime shopping“ (Dølvik/Eldring 2006; Houwerzijl 2014). Wir teilen diese Perspektive und würden erwarten, dass Länder, in denen die Arbeitsmarktregelungen und die Umsetzung der EU-Gesetzgebung sich primär an den Inländern orientiert (wie in Deutschland), diese mit einem hohen regulativen Schutz für Arbeitsmarktinsider und weniger Schutz für Outsider ausstatten und damit atypische Formen der Arbeitsmigration wie Entsendung und Saisonarbeit begünstigen.

### 4. Deutschland: das größte Gastland für Europas mobile Arbeitskräfte

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat das Thema Arbeitsmigration innerhalb der EU auf der europäischen Agenda



an Bedeutung gewonnen. Die steigende Zahl von Arbeitsmigranten aus den neuen Mitgliedstaaten der EU und die Wirtschaftskrise haben den Diskurs zum Thema Migration in zwei verschiedene Richtungen gelenkt. Auf der einen Seite haben der demografische Wandel und die Alterung der Gesellschaft zu Arbeitskräftemangel geführt und die Arbeitgeber veranlasst, vereinfachte Visaregelungen oder eine Gesetzgebung zur Einbürgerung zu fordern (siehe Merardi et al. 2016). Auf der anderen Seite zeichnen die Erfahrungen der Arbeitsmigrantinnen und -migranten selbst kein positives Bild. Auch Studien und die Medienberichte zum Thema Arbeitsmigration nach Deutschland zeigen, dass diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur begrenzten Zugang zum ersten Arbeitsmarkt haben und ihre Löhne unterhalb des Durchschnitts liegen (Tenbrock/Wielinski 2007; Lehmer/Ludsteck 2013).

Als größte Volkswirtschaft innerhalb der EU hat Deutschland einen großen Zustrom von Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus anderen EU-Mitgliedstaaten erlebt, der seit 2004 unabhängig von den Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit gestiegen ist. Mit 3,6 Mio. registrierten EU-Bürgern im Jahr 2014 war die Zahl der angemeldeten Migranten in Deutschland am höchsten innerhalb der EU.<sup>9</sup> Im Verhältnis zur Gesamtbevölkerungszahl von 80,9 Mio. kommen jedoch nur 4 % der Bevölkerung aus anderen EU-Ländern. *Abbildung 1*<sup>10</sup> zeigt, dass der Anteil der Neuanmeldungen aus EU-8- und EU-2-Mitgliedstaaten während des letzten Jahrzehnts signifikant angestiegen ist, insbesondere nach den Erweiterungsrounds von 2004 und 2007. Der Anteil von Migranten aus den 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten ist in Deutschland besonders hoch und macht etwa 34 % aller im Jahr 2015 angemeldeten Migranten aus.

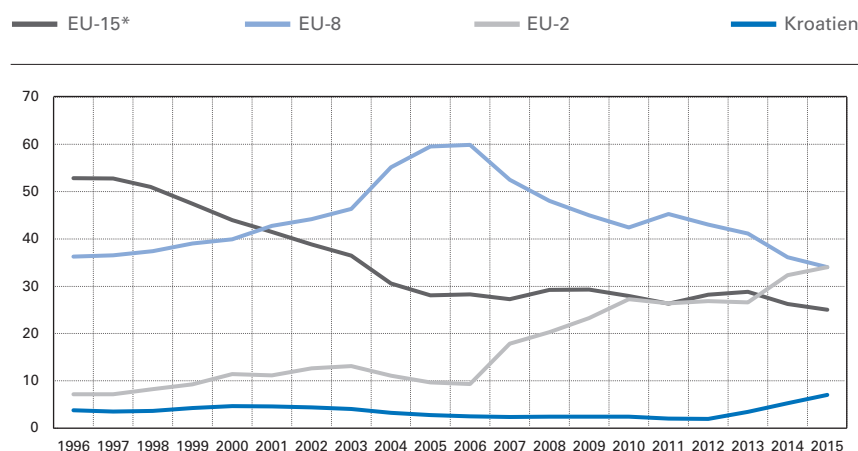
*Abbildung 1* zeigt auch, dass der Anteil der Neuanmeldungen aus EU-8-Mitgliedstaaten bereits vor dem Beitritt sehr hoch war und den Anteil der Migranten aus EU-15-Mitgliedstaaten vor Beitritt übertraf. Nach ihrem EU-Beitritt im Jahr 2004 stieg der Anteil der EU-8-Migranten auf etwa 60 % aller im Jahr 2005 in Deutschland gemeldeten EU-Bürger. Der Anteil der Bürger aus EU-2-Ländern war vor dem Beitritt wesentlich niedriger, verdoppelte sich aber im ersten Jahr der EU-Mitgliedschaft trotz der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Dies legt nahe, dass Migranten aus diesen Ländern entweder sehr hoch qualifiziert waren oder dringend gebraucht wurden und daher die notwendige Arbeitserlaubnis erhielten, oder dass sie aufgrund eines anderen wirtschaftlichen Status Zugang zum Arbeitsmarkt erlangten. Darüber hinaus legt die Abbildung einen Zusammenhang zwischen dem sinkenden Anteil von Immigranten aus EU-8-Ländern und dem Anstieg des Anteils an Migranten aus EU-2-Ländern nahe.

Die wirtschaftliche Lage Deutschlands und insbesondere die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt hat die Migration aus den drei Hauptursprungsländern Polen, Rumänien und Bulgarien beeinflusst. So sank die

ABB. 1

### Immigration von EU-Bürgern nach Deutschland, 1996–2015

Anteil an Gesamt-EU-Migration in Prozent



\*EU bezieht sich auf die Mitgliedstaaten vor 2004, ohne Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996-2014), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.

WSI Mitteilungen

Nettomigration in den Jahren 2008 und 2009 deutlich und stieg wieder an, als sich die Wirtschaft erholte (*Tabelle 1*). Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Erholung des Arbeitsmarktes im Hinblick auf die Möglichkeiten für einen längerfristigen Aufenthalt auch zu einer Erhöhung der Nettomigration für EU-8- und EU-2-Bürger führte.

Wenn wir neben den jährlichen Zu- und Abwanderungsströmen der EU-Migranten auch die durchschnittliche Aufenthaltsdauer als Faktor hinzuziehen, erkennen wir vor allem im Vergleich der EU-15 und EU-8 bzw. EU-2-Länder deutliche Unterschiede. Neuere Daten zum durchschnittlichen Aufenthalt von EU-Bürgerinnen und -bürgern zeigen, dass die Mehrheit der Bürger aus EU-15-Ländern für einen Zeitraum von mindestens 20 Jahren in Deutschland bleibt, während die Mehrheit der Bürger aus EU-8- oder EU-2-Ländern Deutschland innerhalb der ersten vier Jahre wieder verlässt (*Tabelle 2*). Vergleichen wir diese Tabelle mit der Abbildung zu den jährlichen Immigrationsanteilen (*Abbildung 1*), so stellen wir fest, dass die Migration von Bürgern aus EU-8- und EU-2-Ländern Mitte der 1990er Jahre einsetzte, wobei deren Anteil den der Bürger aus EU-15-Ländern seit 2001 übertraf. Aber die Bleibewahrscheinlichkeit ist für Bürger aus EU- ►

9 Vgl. Statistisches Bundesamt (2014): Ausländische Bevölkerung, Fachserie 1 Reihe 2.

10 *Abbildung 1* basiert auf Daten zu Neuanmeldungen pro Jahr nach Staatsangehörigkeit und vermittelt einen Überblick über die jährliche Entwicklung der Anmeldungen unabhängig vom Anstellungsstatus. Sämtliche für die Abbildungen in diesem Beitrag genutzten Datenquellen sind in der Literaturliste enthalten.

TABELLE 1

## Nettomigration\*, 2002–2015

Angaben in absoluten Zahlen

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PL	13.811	15.372	29.749	50.681	48.341	29.627	450	371	20.923	64.521	68.122	70.326	58.500	63.045
RU	6.372	4.547	3.863	3.234	3.080	19.609	9.901	12.431	25.621	36.028	45.684	49.440	75.040	92.346
UN	889	-520	1.115	3.071	4.016	5.459	3.735	3.175	8.795	17.030	26.165	24.355	16.508	19.750
BG	4.478	3.257	1.480	147	553	12.391	8.046	8.954	15.573	22.159	25.044	20.689	33.285	39.520
IT	-8.892	-9.548	-13.824	-7.374	-5.720	-3.824	-4.865	-3.039	3.058	9.779	21.270	32.232	36.556	23.558
KR			10.118	8.956	8.310	8.418	8.418	8.832	9.939	11.197	12.608	12.547	26.983	39.659

\*Nettomigration: Differenz zwischen Zuzügen und Fortzügen. Die Migrationsbewegungen haben sechs Hauptursprungsländer: Polen (PL), Rumänien (RU), Ungarn (UN), Bulgarien (BG), Italien (IT), und Kroatien (KR).

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996–2015): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.

WSI Mitteilungen

8- und EU-2-Ländern geringer als für Bürger aus EU-15-Ländern. Daten aus den frühen 2000er Jahren zum durchschnittlichen Aufenthalt vermitteln ein ähnliches Bild (BMI 2004). Wie erklärt sich dieser Befund? Laut europäischem Recht müssen EU-Bürger, die länger als drei Monate in einem anderen Mitgliedstaat der EU bleiben, einen gesicherten Lebensunterhalt und damit ein regelmäßiges Einkommen nachweisen können. Während jedoch Bürger aus den EU-Ländern in den letzten 15 Jahren keinerlei Einschränkung im Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erfuhren, unterlagen Bürger aus den 2004, 2007 und 2013 beigetretenen Ländern sogenannten Übergangsregelungen.

Nach deutschem Recht können EU-Bürger, die Übergangsregelungen unterliegen, eine Arbeitserlaubnis für mindestens drei Monate und höchstens zwei Jahre erhalten. Nachdem sie zwei Jahre in Deutschland gearbeitet haben, erhalten sie vollen Zugang zum Arbeitsmarkt. *Abbildung 2* vermittelt einen Überblick über die Zahl der in den Jahren 2006 bis 2014 ausgestellten Arbeitserlaubnisse. Die gestiegene Zahl der Arbeitserlaubnisse bestätigt, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt trotz der Finanzkrise Arbeitskräf-

te aus diesen Ländern gebraucht wurden. Zwei mögliche Gründe könnten diesen Anstieg erklären: eine gestiegene Nachfrage nach Arbeitskräften, die – möglicher Weise branchenspezifisch – nicht durch inländische Arbeitskräfte gedeckt werden konnte, oder aber die Nachfrage von Arbeitgebern nach Arbeitskräften mit einem bestimmten Qualifikationsniveau und/oder niedrigem Lohnniveau.

Der volle Zugang zum Arbeitsmarkt für Bürger aus EU-8-Ländern hat nicht zu einer signifikanten Abnahme der Gesamtzahl ausgestellter Arbeitserlaubnisse geführt. Im Gegenteil, die Abschaffung der Arbeitserlaubnis für EU-8-Bürger war von einem Anstieg der Zahl der Arbeitserlaubnisse für EU-2-Bürger begleitet. Die Aufhebung der Übergangsregelungen für EU-8-Länder zwischen 2011 und 2012 führte nur zu einer geringfügigen Abnahme der Zahl der Arbeitserlaubnisse um 5.000. Die Gesamtzahl der Arbeitserlaubnisse für Bürger aus Beitrittsländern erreichte im Jahr 2010 ihren Höhepunkt und blieb bis 2013 bei etwa 45.000 stabil. Die Krise bewirkte keine wesentlichen Veränderungen im Hinblick auf die Gesamtzahl der ausgestellten Arbeitserlaubnisse oder die Gesamtzahl abgelehnter Anträge.

TABELLE 2

## Durchschnittlicher Aufenthalt in Jahren, 2013

Jahre	unter 4	4–8	8–10	10–15	15–20	20–30	> 30	Durchschnitt
PL	39,38	19,36	9,39	10,77	7,53	10,95	2,62	8,9
IT	10,12	3,75	1,66	6,63	10,13	19,10	48,62	28,1
GR	16,28	2,99	1,52	7,06	9,37	22,19	40,60	25,6
RU	63,55	17,26	3,37	6,94	3,06	5,47	0,35	5,0
BG	60,16	20,53	4,03	8,39	2,12	4,07	0,70	5,1
ES	29,45	7,35	2,83	6,18	5,36	7,65	41,17	22,6
UN	58,39	13,80	3,93	6,78	4,37	8,56	4,17	7,3

Anmerkungen: Polen (PL), Italien (IT), Griechenland (GR), Rumänien (RU), Bulgarien (BU), Spanien (ES), Ungarn (UN).

Quelle: Berechnungen der Autorinnen auf der Grundlage des Migrationsberichts (2014), vgl. BAMF (2016).

WSI Mitteilungen

Während des letzten Jahrzehnts hat die Gesamtzahl der Arbeitnehmer aus Ländern der EU und insbesondere die Zahl der Arbeitsmigranten aus EU-8- und EU-2-Ländern zugenommen (Abbildung 3). Bei Arbeitsmigranten aus EU-8-Ländern ist zwischen 2004 und 2011 ein stetiger, moderater Anstieg und dann im Jahr 2012 nach der Aufhebung der Übergangsregelungen ein starker Anstieg festzustellen. Dasselbe gilt für Arbeitskräfte aus EU-2-Ländern. Von deren EU-Beitritt im Jahr 2007 bis 2013 stieg die Zahl der Arbeitnehmer aus Rumänien und Bulgarien im Geltungszeitraum der Übergangsregelungen von 36.670 auf 117.335 an. Als diese Beschränkungen im Januar 2014 aufgehoben wurden, verdoppelte sich die Zahl registrierter EU-2-Arbeitnehmer nahezu auf 200.000 und stieg in einem Jahr um genauso viel wie in den sechs Jahren zuvor zusammen. Weiterhin zeigt die Zahl registrierter Arbeitnehmer, dass der Zustrom aus den sogenannten GIPS-Ländern (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) sich in den Jahren ab 2010 erhöhte, nachdem die Finanzkrise den Süden Europas getroffen hatte (Hannewinkel/Engler 2013).

#### 4.1 Saisonbeschäftigung

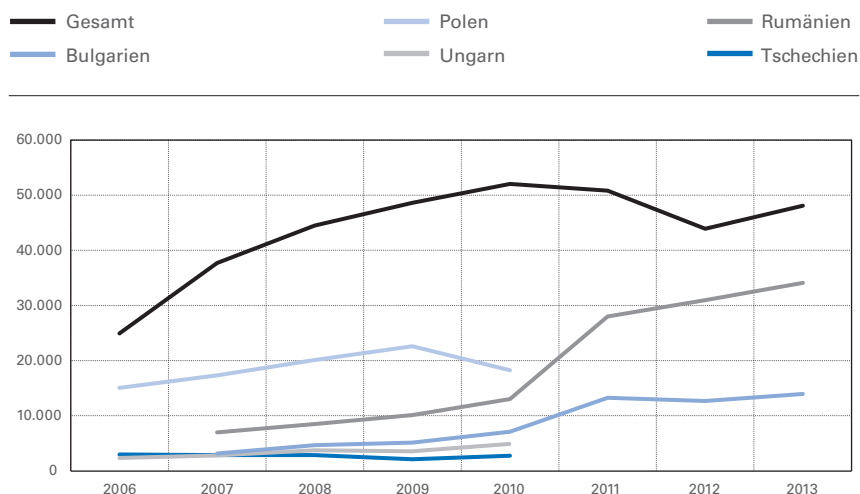
Unabhängig von der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde in Deutschland bereits lange vor der EU-Erweiterung im Jahr 2004 ein vereinfachtes System der Arbeitererlaubnisse für Saisonbeschäftigung etabliert. Saisonarbeiter aus den EU-8-Ländern mussten nur während ihrer vorübergehenden Aufenthalte vom Arbeitgeber oder selbst bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet sein. Für Bürger aus den EU-8-Ländern waren Saisonbeschäftigungserlaubnisse bis 2012 verpflichtend. Obwohl die Übergangsregelungen bis 2014 Bestand hatten, gestattete Deutschland aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach Saisonarbeit von 2012 an den Zugang zu Saisonbeschäftigungen ohne spezielle Erlaubnis oder Anmeldung. Saisonarbeiter erschienen ab diesem Zeitpunkt weder in den Statistiken zu den Arbeitererlaubnissen zur saisonalen Beschäftigung noch tauchten sie in den Statistiken zur regulären Beschäftigung auf, da sie unter bestimmten Bedingungen von der Sozialversicherungspflicht im Gastland ausgenommen sind (z. B. wenn die Dauer ihres Aufenthalts 70 Tage nicht überschreitet). Laut Bundesamt für Statistik machen Saisonarbeiter etwa 31 % der Beschäftigten in der Landwirtschaft aus (Statistisches Bundesamt 2011).

Die Entwicklung der Gesamtzahl der Arbeitererlaubnisse zur Saisonarbeit zeigt einen deutlichen Anstieg bis zum Beitrittsjahr 2004. Dann sinkt die Zahl während der Geltung der Beschränkung der Freizügigkeit für die EU-8-Länder bis zu ihrer Aufhebung im Jahr 2011, während die Anzahl der Arbeitererlaubnisse für Saisonbeschäftigte aus Rumänien stark ansteigt. *Abbildung 4* bestätigt, dass Bürger aus Polen und Rumänien diese Form des Zugangs zum Arbeitsmarkt lange vor dem EU-Beitritt ihrer Länder nutzten. Wir stellen jedoch fest, dass der Beitritt zur EU trotz der Beschränkung nicht zu einem fortgesetzten Anstieg der Zahl der Saisonarbeiter aus Polen (der bei Weitem größten Gruppe) führte,

ABB. 2

#### Zahl ausgestellter Arbeitererlaubnisse pro Jahr, 2006–2013

Angaben in absoluten Zahlen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2006-2013), Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsgenehmigungen EU - Zustimmungen.

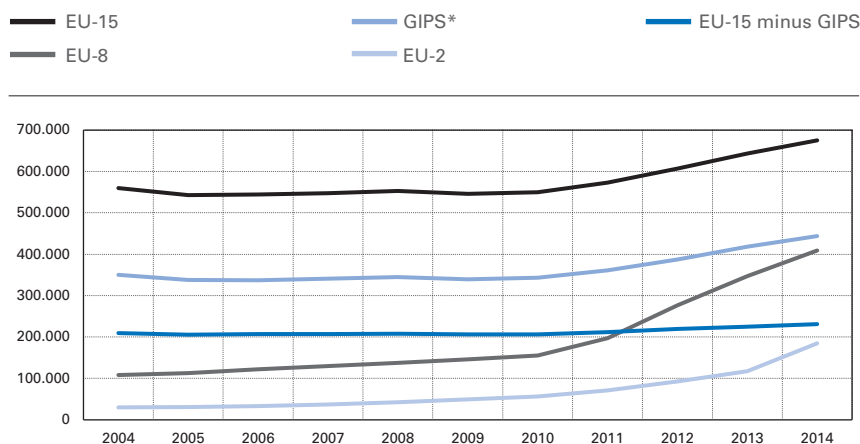
WSI Mitteilungen

sondern zu einem klaren Rückgang. Dies wurde jedoch größtenteils durch einen erhöhten Zustrom aus Rumänien kompensiert. Im Jahr 2011 kamen 93,4 % aller gemeldeten Saisonarbeiter aus Rumänien. Eine Untersuchung von Wagner et al. (2013) zeigt, dass unter den Saisonarbeitern in Abhängigkeit vom Herkunftsland eine Hierarchie im Hinblick auf das Lohnniveau besteht: Polnische Arbeitnehmer verdienen wesentlich mehr als rumänische Arbeitskräfte im selben Bereich. Da die Zahl der Saisonarbeitskräfte vor ▶

ABB. 3

#### Zahl registrierter Arbeitnehmer aus EU-Ländern, 2004–2014

Angaben in absoluten Zahlen



\*GIPS-Länder: Griechenland, Italien, Portugal, Spanien.

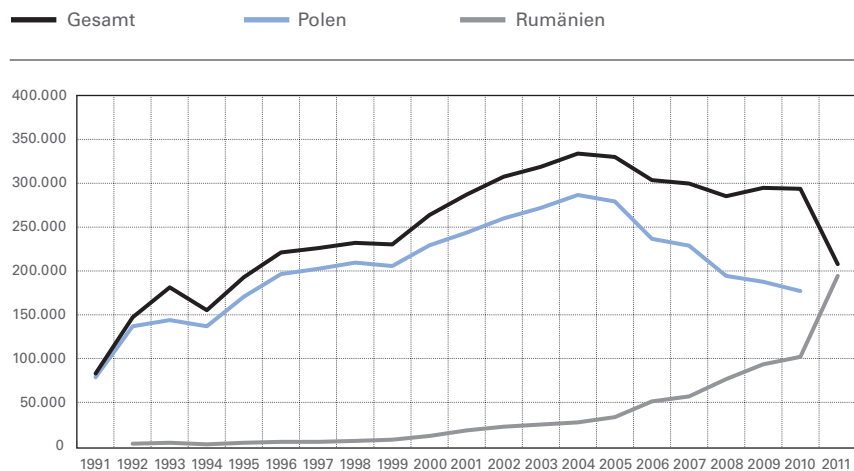
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016), Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik 1990-2015.

WSI Mitteilungen

ABB. 4

### Arbeitserlaubnisse für Saisonbeschäftigung, 1991–2011

Angaben in absoluten Zahlen



\*Anmerkung: Daten zu Polen sind bis 2010 verfügbar, da ab 2011 voller Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wurde. Danach bezieht sich die Gesamtzahl auf Saisonarbeiter aus Bulgarien, Kroatien und Rumänien.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2014), Migrationsbericht 2012.

WSI Mitteilungen

dem EU-Beitritt im Jahr 2004 anstieg, haben Stark und Fan (2007) empirisch untersucht, ob der EU-Beitritt zu einer Verschiebung der Migrationsmuster führte, weil Bürger der EU-8-Länder nun andere Kanäle nutzen konnten. Sie kommen zu dem Schluss, dass größere Unterschiede im Hinblick auf das Niveau der Lebenshaltungskosten zwischen dem Herkunftsland und dem Gastland Saisonbeschäftigung wahrscheinlicher werden lassen. Obwohl die Zahl der Saisonarbeiter abgenommen hat, legen ihre Ergebnisse<sup>11</sup> wie erwartet nahe, dass Saisonbeschäftigung einen einfachen und vergleichsweise erschwinglichen Weg zu Arbeit in Deutschland bietet, weil Unterkunft und Verpflegung durch den Arbeitgeber gestellt werden. Migranten können für einen festgelegten Zeitraum arbeiten und dann mit dem erhaltenen Lohn in ihre Heimatländer zurückkehren, während die Arbeitgeber Sozialabgaben sparen. Darüber hinaus findet die Ausbildung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz statt, und Qualifikationen oder Sprachkenntnisse werden kaum gefordert. Die sinkende Zahl von Saisonarbeitern aus Polen nach dem Beitritt zur EU kann darauf hindeuten, dass steigende Löhne in Polen einen Anreiz zum Bleiben boten. Die Daten zur Saisonarbeit in Deutschland sind jedoch sehr unvollständig, nachdem das System der Arbeitserlaubnisse 2012 ausgelaufen ist. Daher ist aktuell nicht klar bestimmbar, wie viele Arbeitskräfte aus anderen EU-Ländern in Deutschland in der Saisonarbeit eingesetzt werden, woher sie kommen und ob die Lohndifferenz nach Herkunftsland bzw. zum hiesigen Mindestlohn fortbesteht. Aktuelle Medienberichten zufolge wurden allein in Hessen 2017 etwa 12.200 Saisonarbeitskräfte vorwiegend aus Bulgarien und Rumänien zur Spargelernte eingesetzt (Fischer 2017).

## 4.2 Arbeitnehmerentsendung

Während der Übergangsphase nach den Beitrittsrunden von 2004 und 2007 gab es für die im Arbeitnehmerentsendegesetz genannten Branchen feste jährliche Quoten für die Entsendung. In allen anderen, im Gesetz nicht genannten Branchen konnten ausländische Firmen jedoch mit den heimischen Unternehmen ohne Einschränkung konkurrieren.

Abbildung 5 zeigt, dass die Zahl entsandter Arbeitnehmer aus EU-8-Ländern nach Deutschland vorübergehend die Zahl der Arbeitsmigranten in regulären Anstellungsverhältnissen überstieg. Dies gilt insbesondere für die Jahre 2006 bis 2011, bevor die Übergangsregelungen abgeschafft wurden. Zusammen mit den entsandten Arbeitnehmern war ihre Zahl fast doppelt so hoch wie die der regulären Arbeitskräfte. Sobald die Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht mehr galten, stieg die Zahl der Arbeitsmigranten in regulären Beschäftigungsverhältnissen schneller an als die der nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer. Trotzdem hat die Arbeitnehmerentsendung nach Deutschland nicht abgenommen, sondern weiter zugenommen. Dies kann damit zusammenhängen, dass die Arbeitnehmerentsendung sich für ausländische Firmen als Mittel für den Zugang zum deutschen Markt etabliert hat.

Die auf der Zahl der in anderen EU-Staaten pro Jahr ausgestellten A1-Bescheinigungen mit Deutschland als Zielland basierenden Daten (Pacolet/De Wispelaere 2014; ISMERI Europa 2012)<sup>12</sup> zeigen, dass sich die Zahl der Arbeitnehmerentsendungen zwischen 2006 und 2013 versechsfacht und im Jahr 2013 mehr als 373.000 erreicht hat. Die Mehrzahl der A1-Bescheinigungen für Deutschland wurde in Polen ausgestellt, gefolgt von der Slowakei, Ungarn und Rumänien.

Wie in Abbildung 6 dargestellt, haben deutsche Unternehmen meist Dienstleister aus Ländern bevorzugt, deren EU-Beitritt nach 2004 erfolgte. Eine für die Europäische Kommission erstellte Studie belegt, dass in Deutschland die meisten entsandten Arbeitskräfte innerhalb der EU gemeldet waren, und dies sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zur Bevölkerungszahl (ISMERI Europa 2012). Dies steht in scharfem Kontrast zur relativ geringen Beschäftigungsrate von Arbeitsmigranten aus EU-8-Staaten in regulären Arbeitsverhältnissen (z. B. im Vergleich zu Großbritannien). Dies stützt auch die Interpretation, dass die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zur atypischen Arbeitsmigration nach Deutschland beigetragen hat.

Durch die anfänglich im Arbeitnehmerentsendegesetz festgelegten gesetzlichen Rahmenbedingungen wurde es

<sup>11</sup> Ebenfalls bestätigt durch Wagner et al. (2013).

<sup>12</sup> Entsandte Arbeitnehmer erscheinen weder in den Statistiken, die sich auf die Zahl registrierter EU-Bürger in Deutschland konzentrieren, noch sind sie in den Zahlen zu regulären Anstellungsverhältnissen enthalten.



möglich, unterschiedliche Löhne für dieselbe Arbeit am selben Ort zu zahlen. Während der Geltung der Übergangsregelungen für reguläre Beschäftigung stellte die Entsendung von Arbeitnehmern einen alternativen Weg für die Arbeitsmigration nach Deutschland dar. Frühere Forschungsarbeiten zeigen, dass die Arbeitnehmerentsendung nach Deutschland durch heimische und ausländische Unternehmen verschiedener Branchen genutzt wurde, um Tarifvereinbarungen und gesetzliche Vorgaben zu Arbeitsbedingungen zu umgehen (Cremers 2011; Wagner 2014; Wagner/Hassel 2015b). Studien legen darüber hinaus nahe, dass die Arbeitnehmerentsendung in einigen Branchen zu einem festen Bestandteil des Systems der Produktion und des Produktwettbewerbs geworden ist. So hat die Vergabe von Aufträgen an ausländische Subunternehmer, die wiederholt ihre eigenen Angestellten entsenden, die direkte Anstellung von Arbeitskräften ersetzt und letztlich das wirtschaftliche Risiko auf die entsandten Arbeitnehmer verlagert (Wagner/Hassel 2016). Seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland gilt dieser als Lohnuntergrenze für alle entsandten Beschäftigten, die in Branchen beschäftigt werden, die nicht im AEntG aufgelistet sind. Darüber hinaus wurde 2014 eine neue Richtlinie zur Durchsetzung der Entsenderichtlinie (2014/67/EU) verabschiedet und von Deutschland 2016 umgesetzt. Mit Hilfe der Inhalte dieser Richtlinie sollten die Rechte der Entsandten gestärkt und die grenzübergreifende Zusammenarbeit von Kontrollinstanzen verbessert werden. Die Europäische Kommission hat darüber hinaus im März 2016 einen Vorschlag zur Revision der ursprünglichen Entsenderichtlinie erarbeitet, mit dem Ziel, die Arbeitsbedingungen der entsandten Beschäftigten zu stärken und zu vereinheitlichen.

### 4.3 Soloselbstständigkeit

Soloselbstständigkeit ist im Kontext der Arbeitsmobilität innerhalb der EU erst seit kurzer Zeit ein Thema (Europäische Kommission 2010; Koch et al. 2011). Den gesetzlichen Rahmen für die Soloselbstständigkeit von EU-Bürgern in anderen Mitgliedstaaten bildet die Dienstleistungsfreiheit. Sie erlaubt jedem EU-Bürger, in einem anderen Mitgliedstaat ein Gewerbe anzumelden. In Deutschland ist die einzige Voraussetzung hierfür die vorherige Anmeldung eines Wohnsitzes. Jeder EU-Bürger kann nach Zahlung eines Pauschalbetrages von ca. 30€ ein Einzelgewerbe anmelden.<sup>13</sup> Neben dem Erfordernis einer gültigen Wohnanmeldung in Deutschland sieht die Dienstleistungsfreiheit für Soloselbstständige auch die Krankenversicherungspflicht und, ab ei-

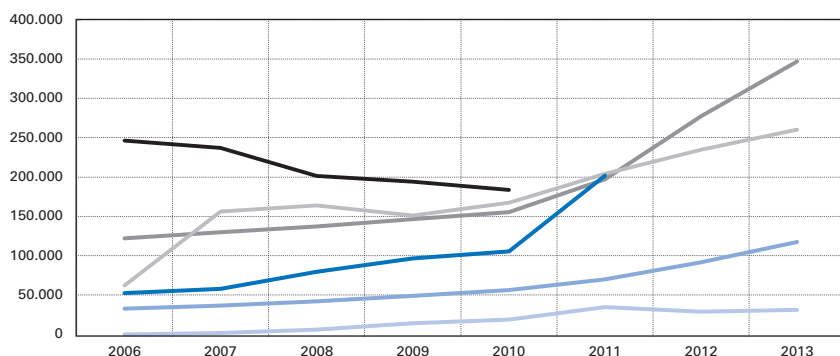
<sup>13</sup> In einigen Berufen ist eine vorherige Berechtigungsprüfung durch die Handelskammer erforderlich. Dies sind Berufe, bei denen geprüft wird, ob die im Ausland erworbene Qualifikation dem deutschen Niveau entspricht. Insbesondere in Berufen, in denen geringe oder keine Qualifikationen erforderlich sind, ist eine vorherige Prüfung jedoch nicht notwendig.

ABB. 5

### Entwicklung der Arbeitsmigration EU-8 und EU-2, 2006–2013

Angaben in absoluten Zahlen

— saisonal<sup>1)</sup>: EU-8      — regulär<sup>2)</sup>: EU-8      — entsandt<sup>3)</sup>: EU-8  
 — saisonal: EU-2      — regulär: EU-2      — entsandt: EU-2



1) Saisonarbeitskräfte.  
 2) Arbeitsmigration in reguläre Beschäftigung.  
 3) Entsandte Arbeitnehmer.

Quelle: Berechnungen der Autoren auf Grundlage der Zahlen der Bundesagentur für Arbeit (2013), Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik 1990-2014; ISMERI Europe (2012); Paolet/De Wispelaere (2014);

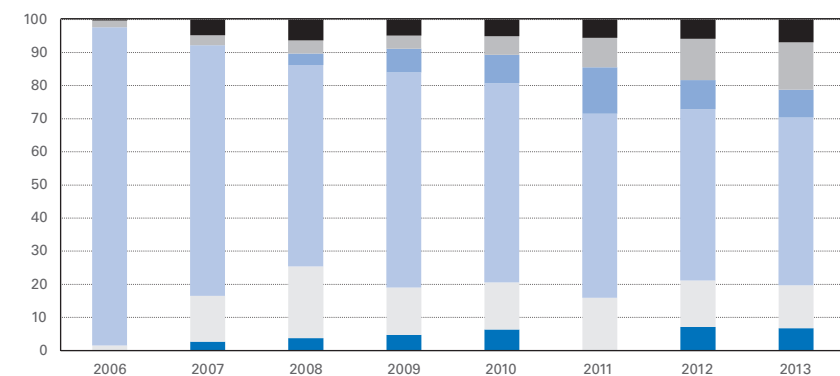
WSI Mitteilungen

ABB. 6

### Verteilung der A1 Dokumente in Deutschland, 2006–2013

Angaben in Prozent

■ Slowakei      ■ Slowenien      ■ Rumänien  
 ■ Polen      ■ Ungarn      ■ Österreich



Quelle: ISMERI Europa (2012), Paolet/De Wispelaere (2014); Berechnungen der Autorinnen.

WSI Mitteilungen

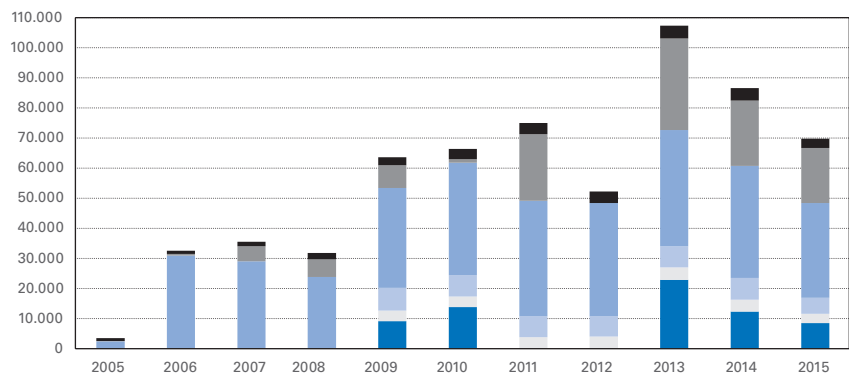
nem gewissen Einkommen, die Pflicht zur Abführung von Steuern in Deutschland vor. Für diese Gruppe gibt es jedoch keine Pflicht zur Beachtung von Tarifvereinbarungen oder Vereinbarungen zur Arbeitszeit. Das Thema Selbstständigkeit wurde von nationalen und Europäischen Gewerkschaften kritisch betrachtet, weil sie als eine Möglichkeit gesehen wird, Löhne zu unterbieten. Oft handelt es sich bei den selbst-

ABB. 7

Zahl der registrierten Soloselbstständigen, 2005–2015

Angaben in absoluten Zahlen

■ Ungarn      ■ Rumänien      ■ Polen  
 ■ Italien      ■ Griechenland      ■ Bulgarien



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005-2015) „Unternehmen und Arbeitsstätten: Gewerbeanzeigen in den Ländern“

WSI Mitteilungen

ständig tätigen Personen auch eigentlich um Scheinselbstständige, die weisungsgebunden für ihre Auftraggeber arbeiten (Oostveen et al. 2013; Schmiz 2013). Die in *Abbildung 7* dargestellte Entwicklung der Soloselbstständigkeit in Deutschland zwischen 2005 und 2013 zeigt, dass die Zahl der Gewerbeanmeldungen von polnischen, rumänischen und bulgarischen Bürgern seit 2005 stetig gestiegen ist. Während des Geltungszeitraums der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowohl für EU-8- als auch für EU-2-Länder gab es keine vorherigen Prüfungen oder Restriktionen für die Anmeldung einer Soloselbstständigkeit.

Zu beobachten ist eine zunehmende Nutzung der Soloselbstständigkeit, um auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig zu werden. Darüber hinaus wird deutlich, dass diese Form der Arbeitsmigration von Bürgern aus EU-8- und EU-2-Ländern weit häufiger genutzt wird als beispielsweise von Bürgern aus Griechenland oder Italien. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass griechische und italienische Bürger vollen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt hatten, für Bürger aus EU-2- und EU-8-Länder jedoch Beschränkungen galten. Die sinkende Zahl der Gewerbeanmeldungen durch Bürger aus EU-2-Ländern, nachdem diese 2014 vollen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhielten, stützt diese Interpretation. *Abbildung 7* zeigt einen Anstieg der Anzahl der Anmeldungen von Soloselbstständigen aus EU-2-Ländern direkt nach dem EU-Beitritt. Diese Ergebnisse legen nahe, dass die Soloselbstständigkeit von Migranten aus EU-2-Ländern während der Geltung der Beschränkungen als Weg in den deutschen Arbeitsmarkt genutzt wurde, während die tatsächliche gewünschte Alternative der regulären Beschäftigung nur eingeschränkt nutzbar war. Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass mobile Arbeitnehmer den Status der Selbstständigkeit nicht immer selbst wählen. Die Medi-

enberichterstattung zum Thema Scheinselbstständigkeit hat gezeigt, dass Migranten aus anderen EU-Staaten in vielen Fällen reguläre Beschäftigungsverhältnisse versprochen wurden, sie dann aber in die Scheinselbstständigkeit gedrängt wurden, um die Löhne zu drücken und die Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern zu umgehen (Völpel 2011; Molitor 2015). So hat sich die Soloselbstständigkeit auch auf Arbeitgeberseite als bequeme Alternative zur regulären Beschäftigung etabliert, bei der soziale und unternehmerische Risiken auf den Subunternehmer (genauer: die gewerbetreibende Einzelperson) abgewälzt werden.

5. Fazit

Ziel dieses Artikels war eine Analyse der Hintergründe unterschiedlicher Formen von Arbeitsmigration nach Deutschland seit dem Beitritt der osteuropäischen Mitgliedstaaten zur EU im Jahr 2004. Unsere These lautete, dass die während der ersten Jahre nach den Beitrittsrunden von 2004 und 2007 für die Arbeitsmobilität geltenden vorübergehenden Beschränkungen und Kontrollen die Zunahme anderer Formen atypischer Arbeitsmigration gefördert haben und hierdurch ein atypischer und ungeschützter Markt für Arbeitsmigranten aus Zentral- und Osteuropa entstanden ist. Die Daten zu Saisonbeschäftigung, Arbeitnehmerentsendung und Soloselbstständigkeit in Deutschland dokumentieren, dass in Deutschland der Zugang zum Arbeitsmarkt nur selektiv für Arbeitsmigration aus Zentral- und Osteuropa beschränkt und reguliert wurde. Möglicherweise haben die für reguläre Beschäftigungsverhältnisse geltenden Beschränkungen die heimischen Arbeitnehmer im Wettbewerb um reguläre Arbeitsplätze geschützt. Dies hatte aber auch die unbeabsichtigte Wirkung, dass sich die Verschiebung zu atypischen Formen der Beschäftigung beschleunigt hat. Die Konsequenz ist ein noch stärkerer Wettbewerbsdruck in Bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen für reguläre Beschäftigungsverhältnisse in den betroffenen Branchen.

Darüber hinaus haben heimische Firmen von den gesetzlichen Schlupflöchern bei Entsendung, Auftragsvergabe und Selbstständigkeit profitiert und diese Formen der Arbeitsmigration für die Beschäftigung billiger ausländischer Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt genutzt. Es ist nicht gelungen, den deutschen Arbeitsmarkt gegen Lohnunterschiede für entsandte Arbeitnehmer zu schützen oder selbstständige Tätigkeiten zu beschränken. Dies hat den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, von Subunternehmern angebotene billige ausländische Arbeitskräfte oder Selbstständige statt regulärer Arbeitnehmer zu beschäftigen, was zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Arbeits- und Produktmarkt geführt hat. Mit der Einführung des nationalen Mindestlohns, der ab 2017 auch für entsandte Arbeitnehmer und Saisonbeschäftigte bindend ist, und der Möglichkeit, die Geltung von Tarifverträgen auf alle Arbeitnehmer einer Bran-

che einschließlich entsandter Arbeitnehmer auszuweiten (*erga omnes*) findet die durch die Arbeitgeber mit der Beschäftigung von Arbeitsmigranten eingeleitete Abwärtsspirale der Löhne hoffentlich endlich ein Ende. Das erst im Juni 2017 beschlossene Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft deutet jedoch darauf hin, dass mit der Einführung des Mindestlohns nicht alle Risiken der atypischen Beschäftigungsformen beseitigt wurden. Vor allem die Beschäftigungsverhältnisse bei Subunternehmen werden nur unzureichend geprüft und bergen das Risiko von Arbeitsausbeutung (Wagner/Hassel 2016). So unterliegen selbstständige Tätigkeiten immer noch den selbstständigen Entscheidungen der einzelnen Dienstleister. Dasselbe gilt für die von ihnen festgelegten Preise. Obwohl Scheinselbstständigkeit bei Arbeitsmigranten aus der EU offiziell als Problem erkannt wurde, findet eine politische Intervention zur Beschränkung und Kontrolle solcher Tätigkeiten bislang nur unzureichend statt (Molitor 2015). Daher bleibt abzuwarten, inwieweit der nationale Mindestlohn zu einer Verschiebung von regulären Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitnehmerentsendung zur Soloselbstständigkeit führen wird. ■

## LITERATUR

- Anderson, B.** (2014): Precarious pasts, precarious futures, in: Costello, C./Freedland, M. (Hrsg.): Migrants at work – immigration and vulnerability of labour law, London, S. 29–43
- Arpaia, A./Kiss, A./Palvogyi, B./Turrini, A.** (2014): Labour mobility and labour market adjustment in the EU: European Commission, Brussels
- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2006–2016): Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsgenehmigungen EU – Zustimmungen, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen/Arbeitsgenehmigungen-Zustimmungen-Nav.html>
- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2013): Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik 1990–2016, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html>
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)** (2014): Migrationsbericht 2012. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.html>
- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)** (2016): Migrationsbericht 2014, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.html?nn=1663558>
- BMI (Bundesministerium des Inneren)** (2004): Migrationsbericht im Auftrag der Bundesregierung. Aktualisierte Ausgabe, November, Berlin, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Projekte/DE/DasBAMF/Forschung/Migration/migrationsbericht.html?jsessionid=E56FC595E2F77CC125926DED81A0F74A.2\\_cid103](http://www.bamf.de/SharedDocs/Projekte/DE/DasBAMF/Forschung/Migration/migrationsbericht.html?jsessionid=E56FC595E2F77CC125926DED81A0F74A.2_cid103)
- Collier, P.** (2013): Exodus: How migration is changing our world, United States
- Cremers, J.** (2006): Free movement of services and equal treatment of workers: The case of construction, in: Transfer – European Review of Labour and Research 12 (2), S. 167–181
- Cremers, J.** (2011): In search of cheap labour in Europe: Working and living conditions of posted workers: European Institute for Construction Labour Research, Bruxelles/Utrecht
- Cyrus, N.** (2000): Komplementäre Formen grenzüberschreitender Migration: Einwanderung und Mobilität am Beispiel Polen, in: Schmals, K. M. (Hrsg.): Migration und Stadt: Entwicklungen, Definitionen, Potenziale, Wiesbaden, S. 115–136
- Cyrus, N./Vogel, D./de Boar, K.** (2010): Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung – Eine Explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg: BBGM - Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung c/o Internationale Organisation für Migration (IOM) Deutschland, Berlin
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund)** (2002): Die Zukunft der Europäischen Union: Osterweiterung, Institutionelle Reformen, Soziale Grundrechte: Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin
- Dølvik, J. E./Eldring, L.** (2006): Industrial relations responses to migration and posting of workers after EU enlargement: Nordic trends and differences, in: Transfer – European Review of Labour and Research 12 (2) S. 213–230
- Doomernik, J.** (2013): Does circular migration lead to “Guest Worker” Outcomes?, in: International Migration 51 (1), S. 24–39
- Europäische Kommission** (2010): Bericht des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums – Selbständige Erwerbstätigkeit in Europa: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg
- Fischer, A.** (2017): Wenn Erntehelfer um den Mindestlohn gebracht werden, in: hessenschau.de vom 16.06., <http://hessenschau.de/wirtschaft/wenn-erntehelfer-um-den-mindestlohn-gebracht-werden,spargel-erntehelfer-104.html>
- Freedland, M./Costello, C.** (2014): Migrants at work and the division of labour law, in: Costello, C./Freedland, M. (Hrsg.): Migrants at work – immigration and vulnerability of labour law, London, S. 1–28
- Hannewinkel, V./Engler, M.** (2013): Die aktuelle Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- Hassel, A.** (2014): The paradox of liberalization – understanding dualism and the recovery of the German political economy, in: British Journal of Industrial Relations 52 (1), S. 57–81
- Hassel, A./Steen-Knudsen, J./Wagner, B.** (2016): Winning the battle or losing the war: The impact of European Union integration on labour market institutions in Germany and Denmark, in: Journal of European Public Policy 23 (8), S. 1218–1239
- Haug, S.** (2005): Migration trends from Central and Eastern Europe to Germany. Paper presented at the conference “New Patterns of East-West Migration in Europe”, 18.–19. November, Hamburg
- Houwerzijl, M.** (2014): Regime shopping across (blurring) boundaries, in: Evju, S. (Hrsg.): Regulating transnational labour in Europe: The quandaries of multi-level governance, Oslo, S. 95–130
- ISMERI Europa** (2012): Preparatory study for an impact assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services, final report march, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7511&langId=en>
- Jordan, B./Düvell, F.** (2002): Irregular migration – the dilemmas of transnational mobility, Cheltenham
- Knewitz, M.** (2016): Scheinselbstständigkeit: Das Handwerk ist stark betroffen, in: Deutsche Handwerkszeitung vom 20.05.
- Koch, A./Rosemann, M./Späth, J.** (2011): Soloselbständige in Deutschland: Strukturen, Entwicklungen und Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Lehmer, F./Ludsteck, J.** (2013): Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung. Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht (1/2013), Nürnberg
- Lillie, N./Wagner, I./Bernsten, L.** (2014): Posted migration, spaces of exception, and the politics of labour relations in the European construction industry, in: Hauptmeier, M./Vidal, M. (Hrsg.): The comparative political economy of work and employment relations, Basingstoke, S. 312–331
- Meardi, G./Artiles, A. M./van den Berg, A.** (2016): A canadian immigration model for Europe? Labour market uncertainty and migration policy in Canada, Germany, and Spain, in: Labour mobility in the enlarged single European market, Vol. 32, Comparative Social Research, Bingley
- Molitor, C.** (2015): Geschäftsmodell Ausbeutung: Wenn Europäische ArbeitnehmerInnen in Deutschland um ihre Rechte betrogen werden: Friedrich Ebert Stiftung, Bonn
- Okólski, M.** (2001): Incomplete migration: A new form of mobility in Central and Eastern Europe. The case of Polish and Ukrainian migrants, in: Wallace, C./Stola, D. (Hrsg.): Patterns of migration in Central Europe, London, S. 105–128
- Oostveen, A./Biletta, I./Parent-Thirion, A./Vermeulen, G.** (2013): Self-employed or not self-employed? Working conditions of economically dependent workers: Eurofound, Background Paper, Dublin
- Pacolet, J./De Wispelaere, F.** (2014): Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013, Network Statistics FMSSFE: European Commission, December
- Schmiz, A.** (2013): Migrant self-employment between precariousness and self-exploitation, in: ephemera: theory & politics in organization 13 (1), S. 53–74
- Senge, K.** (2015): Zielland Deutschland – Hintergründe zu Flüchtlingen und Einwanderung: Konrad Adenauer Stiftung, Berlin
- Spiegel-Online** (2007): Bayrischer Bauer hielt 118 Rumänen wie Sklaven, Spiegel-online vom 15.06., <http://www.spiegel.de/wirtschaft/erdbbeerplantage-bayerischerbauer-hielt-118-rumaenen-wie-sklaven-a-488860.html>
- Stark, O./Fan, C. S.** (2007): The analytics of seasonal migration: Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Universität Bonn

**Statistisches Bundesamt** (1996–2015): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Vorläufige Wanderungsergebnisse. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen.html>

**Statistisches Bundesamt** (2005–2017): Unternehmen und Arbeitsstätten: Gewerbeanzeigen in den Ländern <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UnternehmenHandwerk/Gewerbeanzeigen/Gewerbeanzeigen.html>

**Statistisches Bundesamt** (2011): Landwirtschaft auf einen Blick, Wiesbaden,

**Tenbrock, C./Wielinski, B.** (2007): „Kapitalismus Pur“: Hungerlöhne, Miese Arbeit: Polen in Deutschen Betrieben fühlen sich getäuscht, in: Die Zeit vom 10.05., <http://www.zeit.de/2007/20/Polen-Ausbeutung>

**Völpel, E.** (2011): Osteuropäische Arbeiter in Deutschland – ausgebeutet, dann betrogen, in: taz vom 14.10.2011

**Wagner, B./Hassel, A.** (2015a): Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland – Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürgern in Deutschland: Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

**Wagner, B./Hassel, A.** (2015b): Labor migration and the German meat processing industry: Fundamental freedoms and the influx of cheap labor, in: South Atlantic Quarterly 114 (1), S. 204–214

**Wagner, B./Hassel, A.** (2016): Posting, subcontracting and low wage employment in the German meat industry, in: Transfer: European Review of Labour and Research 22 (2), S. 145–146

**Wagner, I.** (2014): Rule enactment in a Pan-European labour market: Transnational posted work in the German construction sector, in: British Journal of Industrial Relations 53 (4), S. 692–710

**Wagner, M./Fialkowska, K./Piechowska, M./Łukowski, W.** (2013): Deutsches Waschpulver und polnische Wirtschaft. Die Lebenswelt polnischer Saisonarbeiter. Ethnographische Beobachtungen, Bielefeld

**Worbs, S./Bund, E./Kohls, M./Babka von Gostomski, C.** (2013): (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Berlin

## AUTORINNEN

**ANKE HASSEL**, Prof. Dr., Wissenschaftliche Direktorin des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen, Arbeitsmarkt, Sozialpolitik.

@ [anke-hassel@boeckler.de](mailto:anke-hassel@boeckler.de)

**BETTINA WAGNER**, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hertie School of Governance. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen, Arbeitsmigration.

@ [bettina.wagner@gmail.com](mailto:bettina.wagner@gmail.com)