

Rudolph, Hedwig

**Book Part — Digitized Version**

## Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Tschechien in Bayern

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Rudolph, Hedwig (1994) : Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Tschechien in Bayern, In: Mirjana Morokvasic, Hedwig Rudolph (Ed.): Wanderungsraum Europa: Menschen und Grenzen in Bewegung, ISBN 3-89404-140-4, Edition Sigma, Berlin, pp. 225-249

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122701>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

# Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus Tschechien in Bayern<sup>1</sup>

---

*Hedwig Rudolph*

Sind Krisenperioden für Lernprozesse politischer Regime förderlich, oder verharren sie unter erhöhtem Außendruck um so hartnäckiger am Hergebrachten? Diese Frage stellt sich mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland und bezogen auf Migrationspolitik seit einigen Jahren mit wachsender Dringlichkeit.

An der Wende zu den neunziger Jahren war erkennbar, daß sich aufgrund der Überlagerung verschiedener Entwicklungen die Zuwanderungssituation hier zuspitzen würde. Zunächst hatten eine Reihe von zweiseitigen Abkommen mit Staaten in Mittel-, Ost- und Südosteuropa die Basis für stark steigende Auswandererströme geschaffen. Zusätzlich kanalisierte das – bis 1993 – liberale deutsche Asylrecht den mit Abstand größten Anteil der Asylsuchenden in Richtung Deutschland. Und schließlich war – schon allein aufgrund der geographischen Nähe – damit zu rechnen, daß sich die Mobilisierungen im Gefolge der Implosion der sozialistischen Regime bevorzugt auf das Wirtschaftswunderland Deutschland richten würden.

Stellte der sich damit abzeichnende Problemdruck hinreichend Rückenwind für grundsätzliche politische Neuorientierungen dar, die auch eine Abkehr vom tradierten deutschen Migrationssystem der »Gastarbeit« beinhalten?

Nach dem sogenannten Anwerbestopp von 1973 hat die deutsche Bundesregierung erstmals Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre als Ausnahmeregelungen eine Reihe bilateraler Abkommen geschlossen und mehrere Gesetzesänderungen veranlaßt, die Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte eröffneten; Vertragspartner waren ausschließlich mittel-, ost- und südosteuropäische Länder. Absichten, Instrumente und (geplante wie auch unvorhergesehene) Implikationen dieser Politik sind Gegenstand der folgenden Skizze. Zunächst geht es um eine Einschätzung auf der Basis von Macro-Daten; sie wird ergänzt durch die Erkundung spezifischer Entwicklungen am Beispiel bayerischer Grenzregionen und hier wiederum der Beschäftigung von Grenzgänger/innen aus der Tschechischen Republik.

Bei den seit 1990 vereinbarten und inzwischen mehrfach geänderten Regelungen handelt es sich – so die These – um eine konservative Modernisierung

---

<sup>1</sup> Für kritische Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Papiers danke ich Andrea Fischer. Jens Meyer hat Daten zur ökonomischen Struktur der Grenzregionen zusammengetragen.

des deutschen Migrationssystems. Sie stellen den Versuch dar, den globalen politischen Veränderungen mit kleinen Schritten Rechnung zu tragen und zugleich für die (unter anderem dadurch) erhofften Wachstumsimpulse der deutschen Wirtschaft beschäftigungsbezogenen Vorsorge zu treffen. Bislang wurde die grundlegende politische Ideologie, Deutschland sei kein Einwanderungsland, im Zusammenhang mit diesen Neuregelungen offiziell nicht zur Disposition gestellt.

## Das deutsche Migrationssystem

Deutschland kann auf eine mehr als hundertjährige wirtschaftspolitische Praxis zurückblicken, in deren Rahmen sektoralen und regionalen Beschäftigungsempässen durch befristeten »Import« von Arbeitskräften gegengesteuert wurde (Herbert 1986; Bade 1992). Viele Millionen Menschen kamen ins Land – allein 15 Millionen nach Ende des Zweiten Weltkrieges. Ein Teil davon zog weiter oder kehrte zurück, ein Teil blieb, auch von den sogenannten Gastarbeitern, und zwar trotz Rotationsprinzip. Das Beharren der politischen Entscheidungsträger auf der Position, Deutschland sei kein Einwanderungsland, wurde dadurch abgefedert, daß den einzelnen Zuwanderergruppen je besondere Etiketten zugeordnet wurden; der Terminus »Einwanderer« war nie in diesem Repertoire (Rudolph/Hübner 1993).

Die konzeptionelle Differenz zwischen Migrationssystem und Migrationspolitik haben Moulrier Boutang und Papademetriou (1993) herausgearbeitet. Danach gibt das Migrationssystem den strukturellen Rahmen für Politiken vor, ist aber seinerseits durch politische Praxis modifikationsfähig. Orientiert an verschiedenen Merkmalen der Migrationspolitik (Ziele, leitende Prinzipien und Prioritäten), haben die Autoren drei Typen von Migrationssystemen charakterisiert: Ansiedlung (USA), Gastarbeit (BRD) und langfristige Niederlassung (Frankreich).

Beim deutschen System der Gastarbeit hat der Arbeitskräftebedarf eindeutige Priorität. Er bestimmt ausschließlich die Selektionsmuster für den Zugang zum Land und zu (legaler) Beschäftigung. Integrationsziele stehen demgegenüber im Abseits. Den Vorzügen dieses Migrationssystems – die Flexibilität und Befristung der Arbeitswanderung – stehen als kritische Punkte seine begrenzte demokratische Basis und seine strukturelle Instabilität gegenüber: Früher oder später bildet sich ein Trend zu langfristiger Ansiedelung heraus, das heißt, es verwischen sich die Abgrenzungen zum französischen Migrationssystem (Moulrier Boutang/Papademetriou 1993, S. 14).

Vor dem Hintergrund von Globalisierungstendenzen lassen sich die jüngsten deutschen Schritte zur partiellen Grenzöffnung interpretieren als Versuch, der für eine Region mit sehr hohem Lebensstandard unvermeidlichen Einbeziehung in den weltweiten Migrationsmarkt gegenzusteuern. Dabei werden offiziell insbesondere zwei Ziele angestrebt: die Selektion der Zuwanderer hinsichtlich Charakteristika, Zahl und Dauer sowie die Einschränkung illegaler Einwanderung. Hauptargument ist die Sicherung der hohen inländischen Arbeitsstandards, nicht – wie im Falle der USA – die Wahrung der Kontrollfunktion über den Zugang zum Territorium (Papademetriou et al. 1991, S. 120).

Die politische Sorge, die Einwanderung könne negative gesamtwirtschaftliche Folgen zeitigen, veranlaßte international zahlreiche Studien. Es gibt vielfältige empirische Belege dafür, daß makroökonomisch

- den jeweiligen konjunkturellen und strukturellen Rahmenbedingungen die entscheidende Rolle für die Wirkungen von Migration auf Wachstum zukommt (Franz 1981);
- Einwanderer die Einheimischen nicht grundsätzlich am Arbeitsmarkt verdrängen und auch ihre Einkommen nicht drücken (Tapinos/de Ruyg 1994, S. 164);
- Einwanderer kurzfristig primär als Konjunkturdämpfer wirken bzw. Arbeitskräfteengpässe ausgleichen (Maurin 1991); langfristig können sie aber über den Ersatz von einheimischen Arbeitskräften und – parallel – über die Veränderung von Arbeitsplätzen und Lohngefüge zu einer Modifikation der Produktionsstrukturen beitragen (Tapinos/de Ruyg 1994, S. 168).

Ungeachtet dieses »Standes der Wissenschaft« müssen sich migrationspolitische Entscheidungen gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten besonderem öffentlichen Legitimationsdruck stellen. Politiken der Abschottung von Territorien und Arbeitsmärkten stehen im Spannungsfeld widersprüchlicher Interessen, deren Schärfe aktuell besonders ausgeprägt ist. Die Grenzen geschlossen zu halten, würde zwar beschäftigungs- und sozialpolitische Institutionen vor möglichen Belastungen schützen, dabei aber die Forderungen von Branchen und Regionen in Deutschland mit strukturellen Arbeitskräftedefiziten ignorieren. Eine Öffnung würde demgegenüber auch als positives Signal an die Nachbarländer verstanden; sie könnte zudem die Erwartung tragen, den Zuwanderungsdruck zu kanalisieren.

Hollifield (1992) kennzeichnete diese Situation moderner westlicher Staaten als »liberales Paradoxon«: Diese Länder können – wollen sie den inzwischen akzeptierten Standards politischen Wohlverhaltens gerecht werden –

ihre Zuwanderungspolitiken nicht mehr umstandslos nur an ökonomischen Zielen orientieren. Vielmehr müssen sie wirtschaftliche Interessen mit politisch-moralischen ausbalancieren. Im Falle der Bundesrepublik können die Regelungen zur selektiven Öffnung für Arbeitskräfte aus mittel- und osteuropäischen Ländern als ein solcher Kompromiß angesehen werden: Politisch ging es um ein Zeichen der Unterstützungsbereitschaft für die wirtschaftliche Restrukturierung in den Reformländern, ökonomisch war der (zeitlich befristete) Zugriff auf bestimmte Arbeitskräftegruppen das Ziel.

## Das Dilemma des Wirtschaftsriesen

Die bundesdeutsche Wirtschaft erlebte seit etwa Mitte der achtziger Jahre einen Aufschwung, der durch die Vereinigung mit der DDR und die Grenzöffnung zu Mittel- und Osteuropa zusätzliche Impulse erhielt. Das Wachstum war begleitet und getragen von Gewichtsverlagerungen zum Dienstleistungssektor (zu Lasten des verarbeitenden Gewerbes). Der Tertiärisierungsprozeß begünstigte die Beschäftigung von Frauen, zumal diese zusammen mit ihrer höheren beruflichen Qualifikation verstärkt Erwerbsinteressen dokumentierten. An der Konjunkturbelebung waren auch Arbeitskräfte aus den neuen Bundesländern beteiligt, und zwar in doppeltem Sinne: als Verursacher und als Nutznießer. Von Mitte 1989 bis Ende 1991 haben ostdeutsche Übersiedler und Pendler die Beschäftigung in der alten BRD um rund 1,7 Millionen erhöht.

Für die in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre angeworbenen Ausländer gestalteten sich die Bedingungen nicht durchgängig positiv. Betriebliche Personalpolitiken sind keineswegs »farbenblind«. Das dokumentiert sich nicht nur darin, daß ausländische Arbeitskräfte überdurchschnittlich im besonders belastenden und schlecht bezahlten »unstrukturierten« Arbeitsmarktsegment beschäftigt sind und weit seltener als ihre deutschen Kollegen über Arbeitsplatzwechsel beruflichen Aufstieg realisieren können (Seifert 1993). Ausländische Arbeitskräfte können darüber hinaus bei Restrukturierungen keineswegs mit den gleichen Chancen auf Umsetzungen und Anpassungsfortbildung rechnen wie ihre deutschen Kollegen (Gillmeister/Kurthen/Fijalkowski 1989). Andererseits haben sich Ausländer in bestimmten Tätigkeitsfeldern etabliert, das heißt, sie sind nicht umstandslos durch Deutsche ersetzbar (Hildebrandt 1986, S. 285). Und sie sind auch nicht mehr ohne weiteres als »Verfügungsmasse« einsetzbar aufgrund der Stabilisierung ihrer politischen und sozialen Position sowie der Anpassung ihrer Erwartungen hinsichtlich Arbeitsbedingungen an die ihrer deutschen Kollegen (Moulier Boutang/Papademetriou 1993, S. 19).

Angesichts des relativ festgefühten institutionellen Rahmens des deutschen Beschäftigungssystems ist die Attraktivität »neuer« ausländischer Arbeitskräfte als kostengünstiges und risikominderndes Wachstumsferment besonders hoch. Die lange Tradition gutfunktionierender industrieller Beziehungen in Deutschland setzt enge Grenzen für Wettbewerbsstrategien, die Lohnsenkungen als Aktionsparameter nutzen. Wegen des ohnehin relativ hohen deutschen Lohnniveaus sind aber auch Lohnanreize zur Behebung struktureller Arbeitskräfteknappheiten problematisch. Sie bergen das Risiko, daß die gesamte Lohnstruktur nach »oben« in Bewegung gesetzt und damit die internationale Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft verschlechtert wird (Dohse 1981).

Vor diesem Hintergrund stellte die große Zahl von Aussiedlern, die seit Mitte der achtziger Jahre nach Deutschland kamen, eindeutig ein beschäftigungspolitisches Flexibilitätspotential dar. Aber auch die Hunderttausende von Asylbewerbern, die Jahr für Jahr ins Land strömten, wurden faktisch als Umgehung des »Anwerbstopps« genutzt (Moulier Boutang/Papademetriou 1993, S. 10). In Deutschland gab es – verglichen mit anderen Staaten – bislang keine weitverbreitete Praxis der Beschäftigung illegaler Arbeitskräfte, vermutlich aufgrund des Zusammenwirkens externer und – insbesondere – interner Kontrollmechanismen (Röseler/Vogel 1993, S. 28).<sup>2</sup> Zur Entlastung der Sozialhilfefonds, aber auch um dem Abdriften von Asylbewerbern in die Schattenwirtschaft gegenzusteuern, wurde die Wartezeit vor Erteilung einer Arbeitserlaubnis Mitte 1991 zunächst für Asylbewerber aller Nationalitäten auf ein Jahr begrenzt und im September 1993 ganz abgeschafft.

Vom ökonomischen Standpunkt aus gesehen, stellt das nunmehr zugängliche, hochelastische Arbeitsangebot der »östlichen« Staaten einen günstigen Wachstumsfaktor für die deutsche Wirtschaft dar. Dies gilt insbesondere, wenn die Beständigkeit der Aufschwungenergien im eigenen Land unsicher ist und es mithin auf flexibles (d. h. auch reversibles) Handeln ankommt. Ausländische Arbeitskräfte sind um so begehrt, je »passender« sie qualifiziert sind und je anspruchloser sie in bezug auf Arbeitseinsatzbedingungen eingeschätzt werden. Bekanntlich stellt das gute berufliche Bildungsniveau einen Pluspunkt bei der Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen Länder dar, und was die Ansprüche der Arbeitskräfte anbetrifft, so sind sie durch die Gestaltung der Voraussetzungen für den Arbeitsmarktzugang politisch beeinflubar.

---

2 Hönekopp argumentiert demgegenüber, daß die weitgehende Entthematisierung von illegaler Beschäftigung in Deutschland kaum als Beleg für die Nicht-Existenz dieses Phänomens herangezogen werden kann, sondern dem Fehlen aussagekräftiger Statistiken geschuldet ist (Hönekopp 1993, S. 110).

## Die »neue Gastarbeiterpolitik«

### Zielsetzungen und Verfahren

Im Kontext des politischen Umbruchs und im Blick auf den erhofften wirtschaftlichen Zugewinn öffnete die Bundesrepublik vier Türen – eher: Drehtüren – für Mittel- und Osteuropäer zum deutschen Arbeitsmarkt (Hönekopp 1993, S. 110 f.; vgl. auch Matrix):

- *Werkverträge* bilden die gesetzliche Grundlage für Subunternehmer aus MOE-Ländern. Arbeitsgenehmigungen werden ausländischen Firmen zugeteilt für die Durchführung bestimmter Projekte in Deutschland mit ihren Arbeitskräften. Diese ausländischen Arbeitskräfte sollen beruflich qualifiziert sein und nicht länger als zwei, höchstens aber drei Jahre bleiben. Vor einer neuen Arbeitserlaubnis ist eine Karenzzeit von gleicher Länge wie der Arbeitsaufenthalt in Deutschland obligatorisch. Deutsche Lohnstandards sind verbindlich, Sozialversicherung orientiert sich allerdings an den Bestimmungen im Heimatland. Die Regierungsabkommen setzen jährliche Höchstzahlen pro Land fest, die aber mit der Klausel versehen sind, daß sie der deutschen Arbeitsmarktentwicklung angepaßt werden. Spezielle Quoten für das Baugewerbe sowie für deutsche Klein- und Mittelbetriebe verweisen auf die strukturpolitischen Komponenten dieser Abkommen.
- *Gastarbeitsverträge* sollen Arbeitsaufenthalte ermöglichen, die die beruflichen Kompetenzen und sprachlichen Fähigkeiten fördern. Zielgruppen sind (in der Regel) qualifizierte deutsche und mittelosteuropäische Arbeitskräfte. Die jährlichen Kontingente liegen zwischen 2 000 für Ungarn und 100 für Lettland sowie Litauen. Während der zwölf- (in Ausnahmen) achtzehnmonatigen Tätigkeit gelten die Lohn- und Sozialversicherungsbedingungen des »Gastlandes«; die jeweiligen Firmen haben auch angemessene Unterkunft zu gewährleisten.
- Verträge mit *Saisonarbeitskräften* wurden durch gesetzliche Änderungen erleichtert. Auf Antrag deutscher Betriebe können Arbeitserlaubnisse für bis zu drei Monaten erteilt werden ohne zahlenmäßige Begrenzung. Die seit Herbst 1993 verfügbaren sektoralen Beschränkungen sind insbesondere wegen des Ausschlusses der Bauindustrie folgenreich. Voraussetzung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ist, daß keine deutschen Arbeitskräfte oder bevorrechtigten Ausländer zur Verfügung stehen. Löhne und Sozialversicherung müssen deutschen Tarifverträgen bzw. lokalen Bedingungen entsprechen.



*Matrix: Zwischenstaatliche Abkommen und gesetzliche Neuregelungen zur Beschäftigung von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa (Stand Ende 1993)*

Abkommen/Regelung	Umsetzung bzw. Kontrolle	Inländer-vorrang	Höchstzahlen pro Jahr	Rotation	Wirtschaftssektoren
I Werkverträge (zweiseitige Abkommen)	zentral	nein	ja <sup>a</sup>	maximal zwei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit ein Jahr	– Spezielle Kontingente für Baugewerbe – Spezielle Kontingente für K+M-Betriebe
II Gastarbeitnehmer (zweiseitige Abkommen)	zentral (ZAV)	nein	ja <sup>b</sup> 1993: 4 195	maximal ein Jahr mit Verlängerungsmöglichkeit ein Jahr	– Baugewerbe – Metallindustrie
IIIa Saisonarbeiter (Gesetzesänderung)	zentral (ZAV)	ja	nein 1993: 181 000 <sup>c</sup>	maximal drei Monate	– Landwirtschaft (67 %) – Bau (derzeit nur noch Handwerk zugelassen) (20 %) – Hotel- und Gaststättengewerbe
IIIb Kranken- und Altenpflegepersonal (Gesetzesänderung)	zentral (ZAV)	ja	nein 1993: 376 <sup>d</sup>	nein	– Kranken- und Altenpflege
IV Grenzgänger (Gesetzesänderung)	regional	ja	nein 1993: 14 715 (LAA Nordbayern)	nein	– Verarbeitendes Gewerbe • Handwerk (Bau, Holz) – Industrie • (Metall, Keramik) – Hotel- und Gaststättengewerbe

a Länderquoten ab 1.1.1994: Polen 23 710; Ungarn 13 220; CR 3 020; SR 1 640; Türkei 6 100; Bulgarien 3 740; Bosnien 1 030; Kroatien 5 260; Mazedonien 490; Slowenien 2 010; Rumänien 4 360; Lettland 380. Ausländisches Unternehmen zahlt Gebühr zwischen 1 200 DM und 2 000 DM pro Arbeitsverlaubnis.

b Ungarn 2 000; CR 1 400; SR 710; Polen 1 000; Albanien 500; Rumänien 500; Bulgarien 500; Lettland 100; Litauen 100.

c 97 % namentliche Anforderungen; 77 % aller Saisonkräfte aus Polen; 6 % CR. Arbeitgeber zahlt 100 DM Gebühr für jedes Stellenangebot.

d 336 aus Kroatien, 40 aus Slowenien.

- Auch die Beschäftigung von *Grenzgängern* wurde durch Gesetzesänderung erweitert. Die Rahmenbedingungen sind – abgesehen von der Dauer – ähnlich denen für Saisonarbeit, gelten allerdings nur in den Regionen bis 50 Kilometer beiderseits der Grenze. Maßgabe ist, daß die Beschäftigten täglich von und zu ihrem Wohnort pendeln bzw. nicht häufiger als zweimal pro Woche an ihrem Arbeitsort bleiben.

Die skizzierten Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte wurden bislang keineswegs alle im selben Maße genutzt (Fischer 1992; Rudolph 1993). Am schnellsten expandierten die *Werkverträge*, bei denen die CSFR, das ehemalige Jugoslawien und vor allem Polen ihre Quoten im Jahre 1992 stark überzogen.<sup>3</sup> Die Gesamtzahl der Arbeiterlaubnisse erreichte 116 000 im Oktober 1992. Angesichts der ungünstigen deutschen Arbeitsmarktentwicklung wurden die nationalen Kontingente reduziert und Sonderkontingente nach Auslaufen der Befristung nicht mehr verlängert. Der gesamte Kontingentrahmen beträgt seit Anfang 1994 etwa 65 000. Die Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte aus MOE sank 1993 kontinuierlich von 80 000 im Januar auf ca. 34 000 im Dezember und erreichte (nach dem üblichen saisonbedingten Tief) auch im Mai 1994 nur 40 000.

Die ausgeprägten Schwerpunkte der Werkverträge in Grenzregionen und im Baugewerbe (etwa 80 Prozent) spiegeln einerseits strukturelle Engpässe des deutschen Arbeitsmarktes, andererseits aber auch eine auf Lohnkostensenkung setzende Wettbewerbsstrategie deutscher Bauunternehmen (Röseler/Vogel 1993, S. 29). Zunehmende Hinweise auf Sozial- und Lohndumping sowie auf Leiharbeit statt Subunternehmerkontrakte begründeten harsche Kritik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Sie argumentieren – bislang erfolglos – für die Abschaffung der Werkvertragsregelungen zugunsten höherer Gastarbeitsquoten.

Eben diese *Gastarbeitsregelung* war von der deutschen Wirtschaft nur zögerlich angenommen worden, weil offenbar die relativ kurze Dauer zusammen mit der Unterbringungsverpflichtung und der Ausbildungskomponente wenig attraktiv erschienen. Im Jahre 1993 wurden 4 195 Gastarbeitnehmer vermittelt; die Ausschöpfungen der nationalen Quoten lagen zwischen 82 Prozent für Polen sowie die slowakische Republik und 14 Prozent für Bulgarien (ZAV 1993, S. 11). Das weitaus größere Interesse aus dem Ausland brach sich am begrenz-

---

3 Da diese Arbeitskräfte Verträge mit ihren Heimatunternehmen haben, erscheinen sie nicht in der deutschen Beschäftigtenstatistik. Die Durchführungsvereinbarungen gestalten die zahlenmäßige Kontrolle und insbesondere qualitative Überprüfung der Arbeitsstandards als schwierig.

ten deutschen Arbeitsplatzangebot. Demgegenüber wollten deutsche Erwerbstätige zunächst überhaupt nicht, und inzwischen auch nur sehr spärlich, die Möglichkeiten dieser Abkommen zur Arbeit im Ausland nutzen. Abgesehen von den Sprachbarrieren bieten das niedrige Lohnniveau und die kargen Lebensbedingungen in diesen Ländern offenbar wenig Anreize.

Ausnahmeregelungen vom Anwerbestopp ermöglichten auch die Einstellung von Ausländer/innen in der Alten- und Krankenpflege. Hier liegt eindeutig kein Mangel an geeigneten inländischen Arbeitskräften vor, sondern Defizite der Arbeitsbedingungen führten zum Rückzug vieler deutscher Krankenschwestern aus diesem Berufsfeld. Während im Jahre 1992 gut 1 300 Personen vermittelt wurden (die meisten aus dem ehemaligen Jugoslawien), waren es – politisch gewollt – 1993 nur noch knapp 400 (ZAV 1993, S. 12).

Auch die Umsetzung der *Saisonarbeiterregelung* wurde nach einem Boom von 212 000 Verträgen im Jahre 1992 bewußt gebremst, erreichte aber 1993 immer noch gut 180 000 (ZAV 1993, S. 12). Während unter den Herkunftsländern Polen mit 77 Prozent dominierte, waren als Wirtschaftssektoren die Landwirtschaft mit zwei Dritteln und das Baugewerbe mit einem Fünftel der Arbeitserlaubnisse die Hauptnutznießer. Die Umsetzungspraxis erfährt Kritik vor allem unter Hinweis auf teilweise extrem niedrige Löhne, da die unscharfe Vorgabe (»ortsübliche Sätze«) offenbar kaum als Korrektiv wirkt. Inzwischen werden Saisonarbeitskräfte für die Bauindustrie nicht mehr vermittelt.

Die *Grenzgängerregelung*, die – wie angemerkt – eine »Vorrangprüfung« erfordert, ist wegen der hohen Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern kaum für Polen relevant. Im Bereich des Landesarbeitsamtes Nordbayern erhielten 1993 knapp 15 000 Tschechen eine Arbeitserlaubnis auf dieser Basis. Beschäftigungssektoren waren neben Bau hauptsächlich Holzverarbeitung sowie Hotel- und Gaststättengewerbe.

## Erfahrungen und Einschätzungen

Auf die vielfältige und wachsende Kritik an den skizzierten Regelungen für die Beschäftigung von Arbeitskräften aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa hat die Bundesregierung mit einer Reihe von Maßnahmen reagiert. Es handelt sich insbesondere um:

- Beschränkungen der Kontingente bei Werkverträgen,
- effektivere Organisation innerhalb der deutschen Arbeitsverwaltung,

- schärfere Kontrolle der ausländischen Firmen und gegebenenfalls Sanktionen (Werkverträge),
- Unterstützung der Ausbildungskomponente (Gastarbeiterverträge),
- nachhaltigere Prüfung der Arbeitsmarktlage (Saisonarbeiter und Grenzgänger) sowie um
- Einführung von Vermittlungsgebühren (bei Werkverträgen und Saisonarbeit).

Die in dieser Struktur der Beschäftigungsregelungen angelegten Probleme bleiben davon jedoch unberührt (Rudolph 1993):

- Das grundsätzlich vorgesehene Rotationsprinzip bricht sich an den Interessen sowohl der Betriebe als auch der ausländischen Arbeitskräfte an längerfristiger Zusammenarbeit. Damit ist die Tendenz zur Überziehung der Arbeiterlaubnisperiode angelegt. Es entspricht internationalen Erfahrungen, daß staatliche Steuerung weitaus griffiger ist bei der Öffnung als bei der Schließung von Arbeitsmärkten. Ohnehin gibt es Hinweise darauf, daß parallel zur Schaffung legaler Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausländer die Zahl der Illegalen steigt (Chiswick 1988; Sassen 1988).
- Die Ambivalenz der Grenzarbeiterreglung – ähnlich auch der Saisonarbeit – zeigt sich darin, daß sie Firmen die Besetzung längere Zeit offener Stellen ermöglicht, andererseits aber die (Re-)Integrationschancen arbeitsmarktpolitischer »Problemgruppen« schmälert. Die Erschließung von Arbeitskräftereservoirs mit sehr niedrigen Ansprüchen an Lohnniveau und Arbeitsbedingungen entspricht einer Förderung von – nach deutschen Standards – submarginalen Betrieben.
- Die gleichzeitige Öffnung verschiedener »Türen« kann als Versuch zur Aufspaltung des Problems interpretiert werden. Damit scheint für die politischen Entscheidungsträger die Möglichkeit gegeben, unterschiedliche Zugänge selektiv zu erweitern oder zu drosseln. Faktisch werden aber die verschiedenen Rekrutierungsmöglichkeiten von den Betrieben je nach Opportunität alternativ genutzt.<sup>4</sup> Ausländische Arbeitskräfte haben dagegen nur sehr begrenzte Möglichkeiten, selbst aktiv zu werden, wenn sie legale Beschäftigung in Deutschland suchen.
- In der Praxis tragen die neuen Regelungen für ausländische Arbeitskräfte dazu bei, Segmentationsprozesse am Arbeitsmarkt zu verschärfen: Etwa drei

4 Beispielsweise die Gastarbeitnehmer-Regelung für deutsche Mitarbeiter im Ausland, wenn die »normale« Arbeiterlaubnis dort nicht oder nur langwierig zu erhalten ist.

von vier Neuzugängen in Beschäftigung aus Mittel- und Osteuropa sind Männer (außer beim Krankenpflegepersonal). Und der weitaus größte Teil aller Ausländer/innen ist im Altersspektrum von 20 bis (höchstens) 40 Jahren. Damit verbunden sind die Risiken einer Retraditionalisierung geschlechtsbezogener Arbeitsmarktstrukturen und einer Verschiebung des »optimalen« Beschäftigungsalters nach unten.

Insgesamt bestätigen nicht so sehr die Entwicklungen gesamtwirtschaftlicher Indikatoren als vielmehr regionale und branchenbezogene »Zuspitzungen« die Erfahrung, daß sich Beschäftigungsrisiken verschärfen in dem Maße, wie das Wirtschaftswachstum ins Stocken gerät. Bis Ende 1990 schmolz der wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland die Arbeitslosenquote ab; sie stagnierte in 1991, zeigte allerdings seit 1992 wieder steigende Tendenz. Mit welchen beschäftigungsbezogenen Umschichtungen der konjunkturelle Abbremsungsprozeß verknüpft war, soll am Beispiel von sechs bayerischen Arbeitsamtsbezirken an der Grenze zur Tschechischen Republik beleuchtet werden. Die Auswahl gerade dieser Bezirke begründet sich aus dem Umstand, daß hier auch die Grenzgängerregelung relevant ist. In dieser Region waren mithin besonders prägnante Aufschlüsse über die wirtschaftsstrukturellen und beschäftigungspolitischen Implikationen der neuen Zugangsregelungen für Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa erwartbar.

## Grenzregionen im wirtschaftsstrukturellen und politischen Wandel

Für die traditionell strukturschwachen bayerischen Landkreise an der Grenze zur Tschechischen Republik begann Mitte der achtziger Jahre eine Wachstumsphase mit markanter Erhöhung der Beschäftigung. Frühere Versuche, der durch den Eisernen Vorhang bedingten Randständigkeit durch wirtschaftliche Diversifizierung gegenzusteuern, hatten sich als nur bedingt erfolgreich erwiesen; die Region gehörte zu den strukturell am wenigsten entwickelten Gebieten Bayerns mit besonders niedriger Frauenerwerbsquote (35 Prozent).

Die Grenzöffnung zur DDR und zur CSFR gaben dem Aufschwung Rückenwind, der bis gegen Ende 1991 anhielt, 1992 aber bereits ein deutliches Nachlassen zeigte – außer im Baugewerbe. Das verarbeitende Gewerbe (Eisen, Stahl, Metall, Maschinen- und Fahrzeugbau, E-Technik, Feinkeramik, Optik) ist der wichtigste Wirtschaftsfaktor der Region, aber als Beschäftigungsbe- reich für die etwa 600 000 Erwerbstätigen ist der Dienstleistungssektor von

gleichem Gewicht (je etwa 45 Prozent) und sogar mit höheren Wachstumsraten.

Die positive Entwicklung Anfang der neunziger Jahre darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die kritischen Aspekte der Regionalstruktur überdauert haben; zu nennen sind insbesondere das relativ schmale Branchenspektrum, Defizite der Infrastruktur und der traditionelle Mangel an Fachkräften und qualifiziertem Nachwuchs. Der chronische Engpaß bei qualifizierten Angestellten und Facharbeitern wirkte sich nicht nur als Wachstums- und Flexibilitätsbremse aus, sondern erhöhte auch das Beschäftigungsrisiko. 1991 hatte fast jeder zweite Arbeitslose in der Region entweder keine oder nur eine unzureichende berufliche Ausbildung.

#### Veränderungen der Beschäftigung: Tertiarisierung und Feminisierung

Insgesamt war die Beobachtungsperiode (Juni 1991 bis Juni 1993) durch ein leichtes Beschäftigungswachstum in der Region gekennzeichnet, wobei die etwa 10 000 zusätzlichen Stellen in 1992 im Folgejahr wieder um 8 000 »abgeschmolzen« wurden (vgl. Tabelle 1). Der kleine Zuwachs ist der Saldo unterschiedlicher Entwicklungen. Wir skizzieren das Muster, bezogen auf Frauen und Männer, Deutsche und Ausländer/innen sowie auf Wirtschaftsabteilungen.

Die Zahl der deutschen Stelleninhaber zeigte eine marginale Steigerung von 1991 auf 1992 (gut 1 000), fiel im Folgejahr aber um mehr als 10 000 (vgl. Tabelle 2). Während die Männerbeschäftigung zunächst stabil blieb, brach sie 1993 um mehr als 7 000 ein. Für die deutschen Frauen brachte das Jahr 1992 sogar einen Zugewinn von 2 000 Stellen; 1993 verzeichneten jedoch auch sie einen Stellenabbau von fast 3 000. Per saldo erreichten in diesem konjunkturellen Auf und Ab die Verluste bei den Männerarbeitsplätzen das Zehnfache der Einbußen bei den Frauenjobs.

Hingegen stiegen die Beschäftigtenzahlen ausländischer Kräfte in der Beobachtungsperiode kontinuierlich, wenn auch mit deutlich abflachenden Wachstumsraten (vgl. Tabelle 3). Mit dem Zuwachs von 11 000 Stellen (davon nur 2 000 in 1993) wurde der Abbau der Beschäftigungspositionen von Deutschen mehr als ausgeglichen. Davon profitierten die ausländischen Männer (mit knapp 9 000) ungleich mehr als die Frauen. Die Beschäftigung von Tschechen zeigte eine abweichende Dynamik (vgl. Tabelle 5): Nach Zuwächsen von 7 300 in 1992 (d. h. um 125 Prozent) war für 1993 ein leichter Rückgang um 200 Stellen ausgewiesen. Diese Entwicklungen spiegelten sich in einer Erhö-

*Tabelle 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in sechs Grenz-  
arbeitsamtsbezirken\* nach Wirtschaftsabteilungen (30. Juni 1991, 1992,  
1993)*

Wirtschaftsabteilungen	1991	1992	1993
Land- und Forstwirtschaft	6 337	6 346	6 264
Energiewirtschaft/Bergbau	5 249	5 253	5 356
Verarbeitendes Gewerbe	280 363	276 272	260 763
Baugewerbe	53 476	55 822	58 112
Handel	68 232	71 925	73 923
Verkehr und Nachrichten	20 855	21 964	21 988
Kredit/Versicherungen	17 274	17 848	18 237
Sonstige Dienstleistungen	100 594	106 834	111 187
Org. o. E./private Haush.	8 960	9 414	9 489
Geb.körpersch./Sozialvers.	35 966	35 798	34 233
Summe	597 306	607 476	599 552

\* Bayreuth, Hof, Schwandorf, Deggendorf, Passau

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Beschäftigtenstatistik

hung der Ausländerquote von 4,2 Prozent im Jahre 1991 auf 5,6 Prozent in 1992 und 6 Prozent in 1993; sie lag damit noch unter dem westdeutschen Durchschnitt. Der Anteil der Arbeitskräfte aus der CR an allen beschäftigten Ausländern stieg zunächst von 23,3 Prozent (1991) auf 38,6 Prozent (1992) und sank 1993 auf 35,8 Prozent.

Die Beschäftigungsentwicklung in der Region verlief bezüglich der einzelnen Wirtschaftsabteilungen unterschiedlich, sowohl was die Richtung als auch was das Ausmaß anbetrifft. Deutlichen Beschäftigungsabbau wies das Verarbeitende Gewerbe auf, kleinere Negativzahlen auch die Gebietskörperschaften/ Sozialversicherungen. Die größten Stellengewinne waren demgegenüber bei den sonstigen Dienstleistungen, im Handel und am Bau ausgewiesen. An diesen Veränderungen partizipierten Männer und Frauen, Deutsche und AusländerInnen in ungleichem Maße:

*Tabelle 2: Deutsche sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in sechs Grenzarrbeitsbezirken\* nach Wirtschaftsabteilungen (30.6.1991, 1992, 1993)*

Wirtschaftsabteilungen	alle Beschäftigten						Männer			Frauen		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Land- und Forstwirtschaft	6 131	5 917	5 788	4 104	3 882	3 762	2 027	2 035	2 026	2 027	2 035	2 026
Energiewirtschaft/Bergbau	5 209	5 210	5 304	4 553	4 534	4 581	656	676	723	656	676	723
Verarbeitendes Gewerbe	265 173	257 303	242 320	167 421	164 221	156 260	97 752	93 082	86 060	97 752	93 082	86 060
Baugewerbe	51 011	51 281	52 596	46 630	46 680	47 755	4 381	4 601	4 841	4 381	4 601	4 841
Handel	66 489	69 360	71 044	28 016	29 262	30 131	38 473	40 098	40 913	38 473	40 098	40 913
Verkehr und Nachrichten	20 247	21 119	20 989	15 169	15 609	15 360	5 078	5 510	5 629	5 078	5 510	5 629
Kredit/Versicherung	17 189	17 748	18 125	8 778	8 867	8 937	8 411	8 881	9 188	8 411	8 881	9 188
Sonstige Dienstleistungen	96 247	100 736	103 966	26 612	27 759	28 337	69 635	72 977	75 629	69 635	72 977	75 629
Org. o. E./private Haush.	8 796	9 220	9 237	2 769	2 876	2 789	6 027	6 344	6 448	6 027	6 344	6 448
Geb.körpersch./Sozialvers.	35 701	35 549	33 954	20 827	20 387	18 828	14 847	15 162	15 126	14 847	15 162	15 126
Summe	572 193	573 417	563 323	324 879	324 051	316 740	247 314	249 366	246 583	247 314	249 366	246 583

\* Bayreuth, Hof, Schwandorf, Weiden, Deggendorf, Passau  
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Beschäftigtenstatistik



Tabelle 3: Ausländische sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in sechs Grenzarbeitsamtsbezirken\* nach Wirtschaftsabteilungen (30.6.1991, 1992, 1993)

Wirtschaftsabteilungen	alle Beschäftigten			Männer			Frauen		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Land- und Forstwirtschaft	206	429	476	168	341	377	38	88	99
Energiewirtschaft/Bergbau	40	43	52	34	36	45	6	7	7
Verarbeitendes Gewerbe	15 190	18 969	18 443	10 372	13 617	13 372	4 818	5 352	5 071
Baugewerbe	2 465	4 541	5 516	2 421	4 484	5 440	44	57	76
Handel	1 743	2 565	2 879	1 102	1 713	1 871	641	852	1 008
Verkehr und Nachrichten	608	845	999	529	738	834	79	107	165
Kredit/Versicherungen	85	100	112	35	46	50	50	54	62
Sonstige Dienstleistungen	4 347	6 098	7 221	2 083	2 874	3 387	2 264	3 224	3 834
Org. o. E./private Haush.	164	194	292	68	77	145	96	117	147
Geb.körpersch./Sozialvers.	265	275	279	160	159	153	105	116	126
Summe	25 113	34 059	36 229	16 972	24 085	25 634	8 141	9 974	10 595

\* Bayreuth, Hof, Schwandorf, Weiden, Deggendorf, Passau  
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Beschäftigtenstatistik

- Die Arbeitsplatzverluste im Verarbeitenden Gewerbe von 20 000 resultierten aus einem noch umfanglicheren Abbau deutscher Beschäftigter (etwa je zur Hälfte Männer und Frauen) und zunächst (1992) stark steigenden Zahlen ausländischer Beschäftigter; 1993 bescherte dieser Sektor aber auch den Ausländern (Männern wie Frauen) leichte Jobverluste.
- Als Wachstumsfelder für Deutsche erwiesen sich der Handel und – insbesondere für Frauen – der Sektor sonstige Dienstleistungen.

Unter den deutschen Beschäftigten waren es mithin die Frauen, die sich in den konjunkturellen und strukturellen Veränderungsprozessen besser behaupten konnten. Im größten Wachstumsfeld, den sonstigen Dienstleistungen, besetzten sie mehr als die Hälfte der zusätzlichen Arbeitsplätze, im zweitstärksten Expansionsbereich, dem Handel, immerhin knapp die Hälfte.

Im Verarbeitenden Gewerbe und im Bausektor waren die Absorptionschancen für ausländische männliche Arbeitskräfte besonders günstig: Weit mehr als die Hälfte ihrer zusätzlichen Arbeitsplätze waren hier lokalisiert. Während im insgesamt rückläufigen Verarbeitenden Gewerbe offenbar deutsche Arbeitskräfte durch ausländische Männer substituiert wurden, verlief im Baugewerbe die Expansion fast ausschließlich unter Nutzung ausländischer männlicher Arbeiter. Der zur kontinuierlich steigenden Ausländerbeschäftigung gegenläufige Abbau der Zahl tschechischer Arbeitskräfte in 1993 spiegelt Verluste im Verarbeitenden Gewerbe, die durch Zuwächse im Bausektor nicht voll ausgeglichen wurden.

Bei den ausländischen Frauen lassen sich gut drei Viertel der neuen Arbeitsplätze den zwei Wirtschaftsabteilungen Handel und – stärker noch – sonstige Dienstleistungen zuordnen. Für deutsche Frauen waren Ausländerinnen jedoch kaum eine Konkurrenz am Arbeitsmarkt. Ihre Arbeitsplatzzuwächse bei den sonstigen Dienstleistungen waren viermal so hoch wie die ihrer ausländischen Kolleginnen. Und im Handel, dem zweitgrößten Wachstumssektor, teilten deutsche Frauen und Männer gut drei Viertel der Beschäftigungsgewinne unter sich.

Zusammenfassend läßt sich die Beschäftigungsentwicklung in den Grenzregionen insgesamt kennzeichnen als eine Verschränkung leicht rezessiver Tendenzen – nach einem »Zwischenhoch« in 1992 – mit strukturellen Verschiebungen zu Lasten des Verarbeitenden Gewerbes und zugunsten von Bau, Handel und – insbesondere – sonstigen Dienstleistungen. In dieser Gemengelage konnten die deutschen Frauen ihre Beschäftigungsanteile (43 Prozent) behaupten. Im Gegensatz dazu wurden die Jobverluste der deutschen Männer im Verarbeitenden Gewerbe nicht voll durch Landgewinn in anderen Wirtschaftsabteilun-

gen kompensiert. Ausländer und insbesondere ausländische Männer verbuchten dagegen Zuwächse.

Westdeutsche – Ostdeutsche – Ausländer: Komplemente oder Konkurrenten?

Auf der Ebene der einzelnen Arbeitsamtsbezirke verlief die Entwicklung erwartungsgemäß unterschiedlich. Zusätzliche Konturen verspricht die Einbeziehung der Absorptionsrate von Arbeitskräften aus den neuen Bundesländern. Da die uns zugänglichen statistischen Daten auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke keine Identifizierung der Zuzüge bzw. Pendler aus den neuen Bundesländern unter den deutschen Beschäftigten zulassen, sind wir auf indirekte Argumentationen verwiesen. Das bayerische Arbeitskräftereservoir wurde nach der Maueröffnung auch durch innerdeutsche Wanderungen aufgefüllt. Fehlende Arbeitsplätze im Osten trieben, deutlich höhere Löhne im Westen lockten Übersiedler und Pendler (Wagner 1992). Mit knapp 53 000 Personen entfielen 1991 22 Prozent aller Wegzüge aus den neuen Bundesländern auf Bayern; dabei waren Facharbeiter leicht überrepräsentiert (IAB-Kurzbericht Nr. 27/1992, S. 4). Nach einer Sonderauswertung des Landesarbeitsamtes Nordbayern wurden beispielsweise von den 163 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen zwischen dem 30.9.1989 und 30.9.1991 in Nordbayern 85 Prozent mit Deutschen besetzt. Allerdings wurde davon nur jeder vierte Vertrag mit einem Einheimischen aus der Region abgeschlossen. Gut ein Viertel des Zuwachses (27 Prozent) entfiel auf Pendler aus den neuen Bundesländern, 20 Prozent auf Übersiedler und 14 Prozent auf Aussiedler. Der Zustrom ostdeutscher Arbeitnehmer verteilte sich ungleich auf die uns interessierenden Bezirke. Er traf dort – teils bremsend, teils unterstützend – auf je spezifische Bedingungen der Beschäftigungsdynamik.

Nach einer Studie zur Typisierung regionaler Arbeitsmärkte (Dietz/Gommlich/Karr 1992) zeichnen sich vier der uns interessierenden Arbeitsamtsbezirke durch relativ günstige Wirtschaftsentwicklung bei überdurchschnittlicher Beschäftigung von Pendlern und Zuwanderern aus – Bayreuth, Weiden, Hof und Schwandorf; die beiden anderen (Deggendorf und Passau) sind durch unterdurchschnittliche Quoten ostdeutscher Beschäftigter gekennzeichnet.

Während 1992 in allen untersuchten Arbeitsamtsbezirken die Beschäftigtenzahlen höher lagen als im Vorjahr, spiegelte sich der konjunkturelle Rückgang 1993 deutlich in gebremsten Wachstumsraten, in drei Bezirken sogar in Beschäftigungsabbau (vgl. Tabellen 4 und 5). Daß in Hof, Schwandorf und Weiden der Trend rückläufig war, ist vor allem den Arbeitsplatzverlusten im

*Tabelle 4: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Deutsche in sechs Arbeitsamtsbezirken\* nach Geschlecht (30. Juni 1991, 1992, 1993)*

Arbeits- amtsbezirk	Männer			Frauen		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Bayreuth	50 698	51 442	50 366	39 466	40 018	39 907
Hof	56 080	55 984	54 502	45 591	45 578	44 856
Schwandorf	69 883	68 946	67 802	51 048	50 918	50 283
Weiden	39 912	39 702	38 462	29 080	29 481	28 937
Deggendorf	53 960	54 181	52 947	40 591	41 597	41 118
Passau	54 346	53 796	52 661	41 538	41 774	41 412
Summe	324 879	324 051	316 740	247 314	249 366	246 583

\* Bayreuth, Hof, Schwandorf, Weiden, Deggendorf, Passau

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Beschäftigtenstatistik

*Tabelle 5: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer bzw. Tschechen in sechs Arbeitsamtsbezirken\* (30. Juni 1991, 1992, 1993)*

Arbeits- amtsbezirk	Alle Ausländer			Tschechen		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Bayreuth	2 794	3 247	3 846	107	304	396
Hof	6 318	7 154	7 483	916	1 821	1 763
Schwandorf	3 766	5 680	5 703	1 618	3 357	3 018
Weiden	3 567	5 421	5 244	1 880	3 546	3 130
Deggendorf	2 712	4 355	4 827	577	1 610	1 719
Passau	5 956	8 202	9 126	756	2 517	2 935
Summe	25 113	34 059	36 224	5 854	13 155	12 961

\* Bayreuth, Hof, Schwandorf, Weiden, Deggendorf, Passau

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Beschäftigtenstatistik

Verarbeitenden Gewerbe und – mit Abstand – bei den Gebietskörperschaften/ Sozialversicherungen geschuldet, die hier durch die Beschäftigungsgewinne der anderen Sektoren nicht voll kompensiert wurden.

In allen sechs Bezirken sanken die Zahlen männlicher deutscher Beschäftigter, besonders ausgeprägt in Schwandorf und Passau. Diese beiden Bezirke haben – wie oben angemerkt – auch relativ wenig Zuwanderung aus den neuen Bundesländern absorbiert. In eben diesen zwei Bezirken und zusätzlich in Deggen Dorf ist dagegen die Steigerung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte am höchsten. Zusätzliche Jobs für Ausländer waren hier vor allem in den Sektoren Verarbeitendes Gewerbe, Bau und sonstige Dienstleistungen zugänglich. Deutsche Frauen konnten immerhin in zwei Bezirken (Bayreuth und Deggen Dorf) leichte Arbeitsplatzzuwächse registrieren, weil hier die Schrumpfungstendenzen im Verarbeitenden Gewerbe durch Expansion in den anderen Sektoren, hauptsächlich aber bei den sonstigen Dienstleistungen, überkompensiert wurden. Die Beschäftigungsgewinne ausländischer Frauen lagen in fast allen Bezirken im Sektor sonstige Dienstleistungen; nur in Weiden war ihr Arbeitsplatzanstieg im Verarbeitenden Gewerbe noch gewichtiger.

Als Komplement dieser Entwicklung der Beschäftigtenstruktur lassen sich die Daten der Arbeitslosenstatistik lesen. In den sechs Arbeitsamtsbezirken stieg die Arbeitslosigkeit zwischen 1991 und 1993 um durchschnittlich 50 Prozent, aber mit einer Streubreite von 29 Prozent (Hof) bis 68 Prozent (Passau). Die Arbeitslosenquote war bei den Ausländern am höchsten (fast das Doppelte der Durchschnittswerte<sup>5</sup>), bei den Männern am niedrigsten. Nur in der Hälfte der Arbeitsamtsbezirke waren die Zuwächse der Arbeitslosigkeit bei Frauen größer als bei Männern. Die Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit von Frauen lagen in den Berufsgruppen Textil/Bekleidung, Organisation/Verwaltung sowie Warenkaufleute. Besonders betroffen bei den Männern waren dagegen Schlosser, Lagerverwalter sowie Keramiker. Bemerkenswert disparat verlief die Entwicklung bei Bauberufen: Sinkenden Arbeitslosenzahlen in Bayreuth und Hof standen leicht steigende Tendenzen in Schwandorf und Weiden sowie eine sogar deutliche Verschärfung der Situation in Deggen Dorf und Passau gegenüber.

Die in den amtlichen Statistiken dokumentierten Veränderungen der Erwerbstätigenstruktur sind die Resultanten personalpolitischer Strategien in den Branchen und Betrieben als Reaktion auf gewandelte Wettbewerbsbedingungen. Die deutsche Vereinigung wie auch die Öffnung der Grenze zur CSFR

---

5 Dies war zum Teil bedingt durch den Zustrom vietnamesischer Vertragsarbeitnehmer aus den neuen Bundesländern, die 1991 in Bayern um Asyl baten.

haben zunächst neue Märkte erschlossen und damit die Absatzchancen für die bayerischen Grenzregionen verbessert. Inzwischen sind ihnen aber dort auch – zumindest potentielle – Konkurrenten entstanden. Zwar sind alle Grenzlandkreise 1991 zu Fördergebieten im Rahmen des Programms »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« erklärt worden, aber Investitionen in den ost-deutschen Grenzregionen sind steuerlich stärker begünstigt. Zudem haben speziell die rohstofforientierten Branchen bzw. solche mit geringer Wertschöpfung aufgrund des deutlich niedrigeren tschechischen Lohnniveaus und des großen Exportdrucks aus dieser Richtung Konkurrenz erhalten. Für Betriebe mit hohem Lohnkostenanteil könnte die Produktionsverlagerung jenseits der tschechischen Grenze zumindest mittelfristig durchaus attraktiv werden, zumal angesichts des – im Gegensatz zum derzeitigen Standort – reichlichen Angebots gutqualifizierter Arbeitskräfte.

## Zur Praxis der Grenzgängerbeschäftigung

Vorab aber steht den Betrieben die Alternative offen, Personal- und Kostenprobleme durch Nutzung der Grenzgängerregelung zu lösen oder doch zu entschärfen. Die Transformationsprozesse von einer Planökonomie zu einem System marktgesteuerten Wirtschaftens hatten in der Tschechischen Republik in großem Umfang die Restrukturierung oder gar Schließung von Betrieben zur Folge, was sich unter anderem in steigenden Arbeitslosenzahlen dokumentierte (OECD 1994, S. 120 f.). Der Mangel an einheimischen Arbeitsplätzen, aber auch das um ein Vielfaches höhere deutsche Lohnniveau stellen Anreize für die Arbeitssuche von tschechischen Arbeitskräften in Deutschland dar.<sup>6</sup> Im Jahre 1993 wurden allein im Zuständigkeitsbereich des Landesarbeitsamtes Nordbayern knapp 15 000 Arbeitserlaubnisse an Tschechinnen und Tschechen im Rahmen der Grenzgängerregelung erteilt.<sup>7</sup>

Die Betriebe in diesen traditionell strukturschwachen Gebieten nutzten die Rekrutierung tschechischer Grenzgänger zur Entlastung bei Personal- und Kostenproblemen. In welchen Formen dies geschah, auf welche Interessenlage bei tschechischen Arbeitskräften dies traf und welche Arbeitsbedingungen vor-

---

6 Insofern sind die Bedingungen an der östlichen Grenze ähnlich denen im Westen (z. B. Frankreich), wo allerdings nicht so sehr die Lohndifferenz als vielmehr Unterschiede im Steuer- und Sozialversicherungssystem zu Buche schlagen (Werner 1993).

7 Angaben zur Zahl der in einer Periode oder zu einem bestimmten Zeitpunkt beschäftigten Grenzgänger sind nicht möglich. Statistisch ausgewiesen sind nur die erteilten Arbeitserlaubnisse, d. h. Fälle, nicht Personen.

herrschten, wird im folgenden anhand von Materialien aus explorativen Interviews skizziert.<sup>8</sup>

Rund die Hälfte der tschechischen Frauen und Männer unseres kleinen Untersuchungssamples war zwischen 30 und 40 Jahre alt, etwa gleich viele jeweils älter bzw. jünger. Weitaus die Mehrheit beider Geschlechter war verheiratet, hatte Kinder und stammte aus der unmittelbaren Grenzegend.<sup>9</sup> Seinen Arbeitsplatz hatte jeder zweite Mann durch Eigeninitiative gefunden, jeder vierte über einen Vermittler in der CSFR; bei den Frauen war die Relation genau umgekehrt. Für fast alle war es die erste Arbeitserfahrung in Deutschland. 70 Prozent der Männer, aber 87 Prozent der Frauen hatten Verträge immerhin für ein Jahr; zwei Frauen konnten sich dagegen lediglich auf eine mündliche Absprache ohne Festlegung der Dauer berufen.

Während die Frauen in der Keramikindustrie, dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie in der Krankenpflege Arbeit gefunden hatten, waren die Beschäftigungsbereiche der Männer breiter gestreut: Neben dem Baugewerbe waren es vor allem holzverarbeitende Betriebe, Kunststoff- und Keramikindustrie, Fahrzeugbau als auch Handel sowie Hotel- und Gaststättengewerbe. In dieser Verteilung spiegelt sich die regionale Wirtschaftsstruktur selektiv. Sie bestätigt die Vermutung, daß es überwiegend arbeitsintensive Produktions- und Dienstleistungsbetriebe mit geringer Wertschöpfungsquote sind, für die der Einsatz »kostengünstiger« Grenzgängerinnen und Grenzgänger attraktiv ist.

Mit einer Ausnahme waren – nach eigenen Angaben – alle Männer qualifiziert beschäftigt, dagegen nur ein Drittel der Frauen. Jeder dritte Mann und gut die Hälfte der Frauen schätzten ihre Tätigkeit in Deutschland jedoch als weniger qualifiziert ein als zu Hause. Dies spiegelte sich (unter anderem) in der Tatsache, daß etwa ein Drittel der Männer und ein Fünftel der Frauen nach Akkord bezahlt wurden. Über eventuelle Lohndiskriminierung hatten die Grenzgänger keine genauen Informationen. Immerhin vermutete knapp die Hälfte der Männer, sie bekämen weniger Geld als ihre deutschen Kollegen; sie schätzten die Differenz auf nicht weniger als 50 Prozent. Insgesamt äußerten sich jedoch Frauen wie Männer als sehr zufrieden mit ihren Arbeitsbedingungen. Offenbar entschädigte der gegenüber dem Heimatniveau drei- bis fünfmal höhere Lohn für manche Beschwerden.

---

8 Die Studie wurde von Ilena Baranek im Spätsommer 1992 in den Grenzregionen zwischen Weiden und Marktredwitz durchgeführt. Für (leitfadengestützte) Interviews konnten 20 Grenzgänger und 15 Grenzgängerinnen aus der CSFR gewonnen werden; außerdem wurden sechs Betriebsleiter und drei Betriebsräte befragt.

9 Nur die Frauen gaben als wichtigstes Kriterium bei ihrer Arbeitsplatzsuche an, daß die Arbeitsstätte vom Wohnsitz höchstens 30 Kilometer entfernt war.

Die Arbeitseinsatzbedingungen der Grenzgänger/innen differierten deutlich je nach Betriebsgröße:

- In den größeren Betrieben waren nur lange unbesetzte Stellen für Ausländer/innen zugänglich, wobei es sich in der Regel um schmutzige, körperlich anstrengende Hilfsarbeit handelte. Für die meisten Grenzgänger bedeutete dies unterqualifizierten Einsatz, dafür aber die gleichen Vertragsbedingungen wie für ihre deutschen Kollegen; Arbeitsverträge wurden grundsätzlich für ein Jahr abgeschlossen.
- In kleinen Betrieben besetzten Grenzgänger auch Facharbeiterpositionen in ähnlichen Tätigkeitsfeldern wie zu Hause. Vertragsdauer war oft ein Jahr, nicht selten aber auch nur einige Monate; Kettenverträge waren üblich. Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen herrschte – oft mangels Betriebsrat – relativ viel »Wildwuchs«. Speziell in den Unternehmen des Baugewerbes und der Holzverarbeitung erfolgte beispielsweise keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall; bei Krankheit drohte mitunter sogar die sofortige Entlassung. Bei den Bauunternehmen und in der Gastronomie bestand oft kein Anspruch auf bezahlten Urlaub.

Die größeren Betriebe praktizierten mithin konservative Politik (alte Arbeitsbedingungen für neue Arbeitskräfte), während die kleinen Betriebe einen restriktiven Kurs steuerten (verschärfte Arbeitsbedingungen für neue Kräfte).

Die Betriebsleiter sowohl aus größeren Betrieben als auch aus Kleinunternehmen äußerten sich durchweg positiv zur Grenzgängerbeschäftigung. Sie kennzeichneten die Tschechinnen und Tschechen als motivierte, fleißige, zuverlässige, gutausgebildete Mitarbeiter/innen, die zugleich bescheiden sind, nie krank werden und sich (nicht zuletzt dank ihrer guten Deutschkenntnisse) problemlos und schnell in den Betrieb eingliedern lassen.

## Grenzenloses Kapital – Grenzen der Politik

Die mit unterschiedlichen Linsen eingefangenen Streiflichter zur legalen Beschäftigung von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa in den bayerischen Grenzregionen haben eine Reihe problematischer Tendenzen aufscheinen lassen. Die statistischen Analysen verwiesen auf den Abbau der Beschäftigung insbesondere deutscher Männer, weil und soweit die Schrumpfungsprozesse im Verarbeitenden Gewerbe von der Substitution deutscher durch ausländische – insbesondere osteuropäische – Beschäftigte begleitet waren. Die größeren Be-



triebe hätten ohne Rückgriffsmöglichkeiten auf Grenzgänger/innen als qualifiziertes Arbeitskräftereservoir vor der Alternative gestanden, den Betrieb einzustellen bzw. einzuschränken oder aber die Arbeitseinsatzbedingungen zu verbessern. Die kleineren Betriebe versuchten, über Lohnkostenminimierung durch den Einsatz von Grenzgänger/innen ihr Überleben am Markt (möglicherweise befristet) zu sichern. Die regional-ökonomischen Schattenseiten beider Betriebspolitiken liegen in dem Risiko von Domino-Effekten: Praktiziert eine bestimmte Zahl von Betrieben das Ausweichen vor Verbesserungsdruck bzw. die Strategie der Lohnsenkung, so besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß – früher oder später – die übrigen Betriebe dem Beispiel folgen (müssen), ein negativer Zirkel. Ein Nebeneffekt dieser Personalpolitiken ist die Senkung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades, die betrieblicherseits als günstige Voraussetzung für weitere Einschnitte gewertet wird. Im Kontext des deutschen Produktionsmodells, das auf qualitativ hochwertige, flexible Fertigung setzt und setzen muß, um sich in »seinem« Weltmarktsegment zu bewähren, kann jedoch keiner Seite an der Ausbleichung des Systems industrieller Beziehungen und hoher Arbeitsstandards ernsthaft gelegen sein.

Der Einsatz von Grenzgängern förderte die Tendenz zur Umwandlung ehemaliger Normalarbeitsverhältnisse in relativ ungeschützte Arbeitsverhältnisse. Damit verbunden war auch eine Verschärfung der Situation bisheriger »Randgruppen«: Arbeitslose einheimische Personen mit Handicaps und »alte« Gastarbeiter hatten – auch nach Aussagen der regionalen Arbeitsverwaltung<sup>10</sup> – nunmehr ungünstigere Vermittlungschancen. Obwohl für die Mehrzahl der neuen Arbeitsmarktzugänge vor Erteilung einer Arbeitserlaubnis die Verfügbarkeit eines privilegierten Arbeitslosen zu prüfen ist, steht die Arbeitsverwaltung hier oft mit dem Rücken zur Wand. Gerade in den Grenzregionen und bei arbeitsintensiven Produktionen mit relativ geringen Qualifikationsanforderungen ist der Hinweis von Betriebsleitern auf Standortverlegung in die Tschechische Republik keine leere Drohung. Empirische Erhebungen zu ausländischen Direktinvestitionen in der tschechischen Wirtschaft dokumentierten, daß kleine Gemeinschaftsunternehmen in Westböhmen »im Zusammenhang [stehen] mit den Aktivitäten von Unternehmen im angrenzenden Bayern« (Kosta/Stouracova/Konstantinov 1993, S. 26).

Bislang sind die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik und die Arbeitsmarktbedingungen in den deutsch-tschechischen Grenzregionen weit von den Zuständen der maquiladora an der Grenze zwischen Mexiko und den USA

---

10 So beispielsweise Dr. Kurt Schall, Vizepräsident des Landesarbeitsamtes Nordbayern, in einem Referat in Weiden am 19. November 1992.

entfernt. Aber die Politik der begrenzten Zulassung von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa verdient allenfalls das Prädikat »konservativer Modernisierung« des deutschen Migrationssystems. Eine grundsätzliche Überprüfung politischer Orientierungen stellen sie mitnichten dar. Die bequemen Zeiten des Kalten Krieges sind Vergangenheit. Westeuropa kann sich nicht länger entbunden fühlen von der Verantwortung für die Entwicklung der Staaten, die früher »jenseits des Eisernen Vorhangs« lagen. Diese Länder sind unverkennbar ein Teil Europas, und die Perspektive, daß sich in den östlichen Regionen ein Armutsgürtel herausbildet, kann Gesellschaft und politische Entscheidungsträger im Westen nicht gleichgültig lassen.

In diesem Kontext hat die Forderung nach »internationaler Solidarität« neue und gesteigerte Aktualität gewonnen. Sie läßt sich heute nicht mehr nur symbolisch – beispielsweise durch Öffnung von kleinen Drehtüren für Arbeitskräfte – beantworten, sondern fordert veränderte Praxis ein: Wirtschafts-, Struktur- und Handelspolitiken, die der neuen globalen Arbeitsteilung Rechnung tragen; Verbindungen von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die Alternativen zur Verfestigung von Zweidrittelgesellschaften in Deutschland und in Europa realistisch machen, und schließlich Nationalitäts- und Einwanderungspolitiken, die das Bekenntnis zu gemeinsamen demokratischen Werten als Kriterium der Zugehörigkeit in den Mittelpunkt rücken.

## Literatur

- Bade, K. J. (Hg.) (1992): *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*. München: Beck
- Chiswick, B. R. (1988): *Illegal Aliens: Their Employment and Employers*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute
- Dietz, F./Gommlich, H./Karr, W. (1992): »Ostdeutsche Arbeitskräfte in Westdeutschland.« In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 4, S. 499-518
- Fischer, A. (1992): »Migrationspolitik für den deutschen Arbeitsmarkt?« In: Institut für Internationale Politik (Hg.): *Ost-West-Migration in Europa*, Arbeitspapier 017. Wuppertal
- Franz, W. (1981): »Employment Policy and Labour Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis.« In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 137, S. 590-611
- Gillmeister, H./Kurthen, H./Fijalkowski, J. (1989): *Ausländerbeschäftigung in der Krise? Die Beschäftigungschancen und -risiken ausländischer Arbeitnehmer am Beispiel der West-Berliner Industrie*. Berlin: edition sigma
- Herbert, U. (1986): *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter*. Berlin, Bonn: Dietz

- Hildebrandt, E. (1986): *Internationale Beschäftigungskonkurrenz: zur Konkurrenz nationaler Arbeitsbevölkerungen am Beispiel der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a. M., New York: Campus
- Hollifield, J. F. (1992): *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge/Mass., London: Harvard University Press
- Hönekopp, E. (1993): »Les migrations est-ouest: évolution récente en Allemagne et perspectives futures.« In: OECD (Hg.): *Migrations internationales: le tournant*. Paris, S. 107-116  
*IAB-Kurzbericht* Nr. 27 vom 16.12.1992
- Kosta, J./Stouracova, J./Konstantinov, M. (1993): *Deutsche Direktinvestitionen in der Tschechischen Republik*. Prag: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Maurin, E. (1991): »Les étrangers: une main-d'oeuvre à part?« In: *Economie et Statistique*, Nr. 242, April
- Moulier Boutang, Y./Papademetriou, D. (1993): »Comparative Analysis of Migration Systems and their Performance.« Papier für die Konferenz »Migration and International Co-operation: Challenges for OECD Countries«, Madrid, 29. bis 31. März 1993
- OECD (1994): SOPEMI. *Trends in International Migration*. Annual Report 1993. Paris
- Papademetriou, D. G./Clark Cobb, D. A./Kramer, R. C./Lowell, B. L./Smith, S. J. (1991): *The President's First Report on Implementation and Impact of Employer Sanctions*. Division of Immigration Policy and Research, Report No. 2. Washington, D. C.: U. S. Department of Labor
- Röseler, S./Vogel, D. (1993): *Illegale Zuwanderer – ein Problem für die Sozialpolitik?* ZeS-Arbeitspapier Nr. 1/93, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen
- Rudolph, H./Hübner, S. (1993): »Repatriates – Guest Workers – Immigrants. Legacies and Challenges for German Politics.« In: H. Rudolph/M. Morokvasic (Hg.): *Bridging States and Markets. International Migration in the Early 1990s*. Berlin: edition sigma, S. 265-289
- Rudolph, H. (1993): »German Co-operation with Emigration Countries via Labour Migration.« Papier für die Konferenz »Migration and International Co-Operation: Challenges for OECD Countries«, Madrid, 29. bis 31. März 1993
- Sassen, S. (1988): *The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge: Cambridge University Press
- Seifert, W. (1993): *Arbeitsmarktsegmentation – Mobilitätsbarriere für ausländische Arbeitnehmer?* Discussion Paper P 93-102. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Tapinos, G./Rugy, A. de (1994): »The Macroeconomic Impact of Immigration. Review of the Literature Published Since the Mid-1970s.« In: *SOPEMI. Trends in international migration*. Annual Report 1993. Paris: OECD
- Wagner, G. (1992): »Arbeitslosigkeit, Abwanderung und Pendeln von Arbeitskräften in den neuen Bundesländern.« In: *Sozialer Fortschritt*, 41, S. 84-89
- Werner, H. (1993): »Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland.« In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1, S. 28-35
- ZAV (Zentralstelle für Arbeitsvermittlung) (1993): *Auslandsabteilung. Jahresbericht 1993*. Unv. Ms. Frankfurt a. M.