

Baas, Timo; Brücker, Herbert; Dietz, Martin; Kubis, Alexander; Müller, Anne

Research Report

Arbeitnehmerfreizügigkeit: Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt

IAB-Kurzbericht, No. 24/2011

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Baas, Timo; Brücker, Herbert; Dietz, Martin; Kubis, Alexander; Müller, Anne (2011) : Arbeitnehmerfreizügigkeit: Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt, IAB-Kurzbericht, No. 24/2011, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158367>

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.

IAB-Kurzbericht

24/2011

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Seit Mai 2011 können die Bürger aus acht mittel- und osteuropäischen EU-Ländern uneingeschränkt in Deutschland arbeiten.

■ Die Zuwanderung aus diesen EU-8-Ländern ist allerdings nur moderat gestiegen: Von Januar bis September 2011 kamen nur 65.300 Personen von dort nach Deutschland.

■ Die Beschäftigung von EU-8-Bürgern ist sehr viel stärker gewachsen als die Zuwanderung. Dies deutet darauf hin, dass vormals Selbstständige oder EU-8-Bürger, die nicht als erwerbstätig erfasst waren, jetzt eine Beschäftigung aufgenommen haben.

■ Die meisten Betriebe kennen die neuen Rekrutierungsmöglichkeiten, halten sie aber bisher für wenig relevant bei ihrer Personalsuche. Das gilt selbst für solche Betriebe, die über Fachkräftemangel klagen.

■ Jeder fünfte Betrieb, der Personal sucht, hat sich zwar bereits auf eine Neueinstellung aus den EU-8-Ländern vorbereitet. Aber nur drei Prozent der Betriebe haben bisher eine Neueinstellung vorgenommen.

■ Insgesamt ist die Zuwanderung aus den EU-8-Ländern zu gering, um Löhne und Arbeitslosigkeit hierzulande zu beeinflussen. Positive Effekte könnte es bei den Sozialversicherungssystemen und dem Abbau von Schwarzarbeit geben.

Arbeitnehmerfreizügigkeit

Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt

von Timo Baas, Herbert Brücker, Martin Dietz, Alexander Kubis und Anne Müller

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine Grundfreiheit der Europäischen Union. In Deutschland gilt sie seit dem 1. Mai 2011 uneingeschränkt auch für die acht mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten, die der EU im Mai 2004 beigetreten sind. Eine Betriebsbefragung zeigt, dass die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten in den Unternehmen bereits gut bekannt sind, als Personalrekrutierungsstrategie bislang jedoch keine große Relevanz besitzen. Dieser Kurzbericht untersucht, wie sich die Zuwanderung aus den EU-8-Ländern seit der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes entwickelt hat und welche Folgen sich aus der Neuregelung für Beschäftigung und Personalrekrutierung ergeben.

Mit der jüngsten Erweiterungsrunde der EU wurden in den Jahren 2004 und 2007 insgesamt zwölf neue Mitgliedsstaaten in die Gemeinschaft aufgenommen. Für zehn Staaten wurden Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit vereinbart, die es den alten EU-Ländern ermöglichten, ihre Arbeitsmärkte gegen Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten zu schützen. Die

Inanspruchnahme der Übergangsfristen war nach der sogenannten „2+3+2“-Formel auf ein Maximum von sieben Jahre begrenzt, wobei lediglich Österreich und Deutschland dies für die acht 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten (EU-8)¹ voll ausgeschöpft haben. Für Bulgarien und Rumänien beginnt die letzte Periode der Übergangsfristen am 1. Januar 2012. Ob Deutschland den Rahmen auch dort vollständig ausschöpfen wird, ist gegenwärtig noch offen.

Die Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit betreffen lediglich den Arbeitsmarktzugang im Bereich der sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigung.² Ein weiteres Grundrecht,

¹ Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen.

² Nach § 248 SGB III dürfen Arbeitskräfte aus den EU-8-Staaten sowie aus Bulgarien und Rumänien während der Übergangsfristen im Rahmen von bilateralen Verträgen (z. B. als Saisonarbeiter und Werkvertragsarbeiter) sowie im Rahmen der Bestimmungen zur Zuwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitnehmern in Deutschland tätig werden. Hierzu ist eine Arbeitsgenehmigung-EU notwendig. Zudem wurde am 1.1.2009 der Arbeitsmarkt für Akademiker aus den EU-8-Staaten vollständig geöffnet.

die Niederlassungsfreiheit, ermöglicht es Bürgern aus den neuen Mitgliedsstaaten, als Selbstständige oder Unternehmer tätig zu werden. Dieses Recht gilt bereits seit dem EU-Beitritt und wurde auch breit in Anspruch genommen: Beispielsweise ist die Zahl der EU-8-Bürger mit Handwerksbetrieben in Deutschland nach Angabe des Zentralverbands des Deutschen Handwerks von unter 3.000 im Jahr 2004 auf knapp unter 40.000 im Jahr 2010 gestiegen. Dies macht immerhin 4 Prozent aller Handwerksbetriebe aus.

Insgesamt scheint eine nicht unbeträchtliche Zahl der EU-8-Staatsbürger einer nicht meldepflichtigen Beschäftigung nachzugehen. So gaben im Jahr 2010 im Rahmen der Arbeitskräftegesamterhebung von Eurostat 310.400 Personen aus den EU-8-Staaten an, einer Beschäftigung in Deutschland nachzugehen, während in der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) nur knapp 200.000 meldepflichtige Beschäftigte aus diesen Ländern erfasst wurden. Mit 35,7 Prozent ist die Untererfassung bei EU-8-Beschäftigten im Vergleich zu allen Beschäftigten (14,8 %) besonders hoch.

Die vollständige Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Aufhebung der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit haben neue Potenziale der Personalrekrutierung für Unternehmen und Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer geschaffen. In diesem Kurzbericht wird untersucht, wie sich die Zuwanderung und die Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedsstaaten nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit entwickelt haben und welche Rolle die neuen Möglichkeiten aus Sicht der Betriebe spielen.

■ Zuwanderung aus den EU-8-Ländern nach dem 1. Mai 2011

Die Zuwanderung aus den EU-8-Ländern ist nach den Angaben des Ausländerzentralregisters seit Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit nur moderat gestiegen: In den ersten fünf Monaten nach Öffnung des Arbeitsmarktes zum 1. Mai 2011 kamen 41.400 EU-8-Migranten nach Deutschland, das waren 13.900 Personen oder 51 Prozent mehr als im Vorjahreszeitraum. In den ersten neun Monaten

Tabelle 1

Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und den EU-8-Ländern 2011 nach Staatsbürgerschaft

	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Summe Jan. – Sept.
Zuzüge nach Deutschland aus ...										
Estland	28	36	44	36	42	38	42	47	73	386
Lettland	250	186	281	194	377	292	296	349	358	2.583
Litauen	188	189	303	254	432	393	429	408	354	2.950
Polen	2.970	2.807	4.045	2.830	6.836	4.549	5.394	5.479	4.090	39.000
Slowakei	218	280	445	297	563	481	412	411	392	3.499
Slowenien	60	40	61	35	91	84	75	110	86	642
Tschechische Republik	173	134	221	237	331	227	305	256	363	2.247
Ungarn	801	773	1.092	663	1.559	1.275	1.360	1.408	1.339	10.270
Summe EU-8	4.688	4.445	6.492	4.546	10.231	7.339	8.313	8.468	7.055	61.577
Fortzüge aus Deutschland nach ...										
Estland	25	21	20	5	19	16	21	30	22	179
Lettland	97	89	118	85	112	94	101	133	92	921
Litauen	71	91	98	96	109	98	115	133	137	948
Polen	1.273	1.444	1.699	1.212	1.538	1.591	2.042	2.143	2.161	15.103
Slowakei	118	140	118	117	148	169	221	187	231	1.449
Slowenien	39	40	33	21	29	34	46	47	51	340
Tschechische Republik	98	161	127	93	102	82	148	173	181	1.165
Ungarn	438	514	583	389	546	484	578	679	595	4.806
Summe EU-8	2.159	2.500	2.796	2.018	2.603	2.568	3.272	3.525	3.470	24.911
Wanderungssaldo in Deutschland										
Summe EU-8	2.529	1.945	3.696	2.528	7.628	4.771	5.041	4.943	3.585	36.666

Quelle: Ausländerzentralregister, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

© IAB

des Jahres 2011 belief sich die Zahl der Zuzüge aus den EU-8-Staaten auf 61.600, was einem Zuwachs von 21.700 Personen oder 50 Prozent entspricht. Seit Jahresbeginn stehen den Zuzügen 24.900 Fortzüge von EU-8-Staatsbürgern gegenüber. Somit ergibt sich eine Nettozuwanderung von rund 36.700 in den ersten neun Monaten des Jahres 2011 (vgl. **Tabelle 1**). Wenn sich die Wanderungsbewegungen auf ähnlichem Niveau wie seit dem 1. Mai 2011 fortsetzen, dürfte sich im Jahresverlauf ein Wanderungssaldo von 50.000 bis 60.000 Personen ergeben.

Vor dem Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte das IAB in verschiedenen Szenarien die Nettozuwanderung aus den neuen EU-8-Staaten auf 52.000 bis 137.000 Personen geschätzt (Baas/Brücker 2011). Dieses breite Spektrum ergab sich aus dem Umstand, dass die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2004 zu einer Umlenkung der Migrationsströme aus den EU-8 nach Großbritannien und Irland geführt hat. Absorbierten Deutschland und Österreich vor der EU-Osterweiterung im Jahr 2000 noch 70 Prozent der Migrationsströme aus den EU-8 in die fünfzehn alten EU-Mitgliedsstaaten (EU-15), so entfallen seit 2004 knapp 80 Prozent dieser Migrationsströme auf Großbritannien und Irland. Inwieweit die Öffnung in Deutschland und Österreich zum 1. Mai 2011 zu einer erneuten Umlenkung der Migration führen würde, war eine offene Frage, zumal kein Präzedenzfall vorlag. Das IAB hat deshalb in Szenarien verschiedene Annahmen über die künftige Verteilung der Zuwanderung aus den EU-8-Ländern über die EU-15 getroffen. Die Zuwanderung seit dem 1. Mai 2011 liegt am unteren Ende des Spektrums dieser Szenarien für Deutschland, weil die Zuwanderung nach Großbritannien und in andere konkurrierende Zielländer stabil blieb: So ist die ausländische Bevölkerung aus den EU-8 in Großbritannien nach Angaben des Europäischen Labour Force Surveys im II. Quartal 2011 um 127.000 Personen gegenüber dem Vorjahresquartal gewachsen. Damit entspricht die Nettozuwanderung aus den EU-8 in Großbritannien zur Jahresmitte 2011 dem Niveau des Vorjahres. Die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes hat also bislang nicht zu einer spürbaren Umlenkung von Migrationsströmen aus den EU-8-Staaten nach Deutschland geführt.

Deutlich höhere Schätzungen – wie die unmittelbar vor dem 1. Mai vorgelegte Prognose des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) – dürften dagegen nicht haltbar sein: Dort wurden durch Auswertung

einer Sonderbefragung des Eurobarometers 2010³ in den ersten beiden Jahren nach Öffnung der Arbeitsmärkte insgesamt 1,08 Millionen Zuzüge und eine Nettozuwanderung von 799.000 Personen prognostiziert. Allein für 2011 wurde die Zahl der Zuzüge auf 466.000 Personen geschätzt. Dies ist bei aller gebotenen Vorsicht gegenüber den vorliegenden Zahlen im Jahr 2011 nicht mehr erreichbar.

Zur Qualifikationsstruktur der Migranten aus den EU-8-Staaten liegen noch keine Angaben vor. Bekannt ist, dass die jungen Kohorten mit einer hohen Wanderungsbereitschaft aus diesen Ländern im Durchschnitt deutlich besser qualifiziert sind als die vergleichbaren Kohorten in Deutschland (Baas/Brücker 2010).

■ Beschäftigung von Migranten aus den EU-8-Ländern

Die Beschäftigung von EU-8-Staatsbürgern ist in Deutschland seit Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich stärker gestiegen als die Zuwanderung: So ist nach den vorläufigen Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den EU-8-Ländern zwischen April und August 2011 um knapp 46.500 gestiegen. Bei der abhängigen Beschäftigung insgesamt beträgt die Zunahme gut 53.800 Personen. Gegenüber dem Vorjahresmonat waren im August 2011 rund 57.100 mehr EU-8-Bürger sozialversicherungspflichtig beschäftigt; zieht man die geringfügig Beschäftigten hinzu, so sind es knapp 71.400 mehr (vgl. **Tabelle 2**, Seite 4). Damit ist die Beschäftigung von Personen aus den EU-8-Staaten von April bis August 2011 fast doppelt so stark gestiegen wie die Zahl der Zuwanderer.

Der überdurchschnittliche Zuwachs der Beschäftigung kann nicht allein durch saisonale Effekte erklärt werden, obwohl Zuwanderer aus den EU-8-Staaten relativ häufig in Branchen beschäftigt sind, die von saisonalen Schwankungen besonders stark betroffen sind, z. B. in der Landwirtschaft oder der Bauwirtschaft. Ausschlaggebend dürfte eher sein, dass Selbstständige und Personen, die bisher von der Arbeitsmarktstatistik nicht als erwerbstätig erfasst wurden, jetzt ein Beschäftigungsverhältnis

³ Die Auswertung der Eurobarometer-Befragung zur Bestimmung der Zuwanderung weist aufgrund der spezifischen Fragestellung erhebliche methodische Probleme auf, die zu einer systematischen Überschätzung des Migrationspotenzials führen können (Krieger 2004, Untiedt et al. 2007, Baas/Brücker 2010).



Dr. Timo Baas ist Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ im IAB. timo.baas@iab.de



Prof. Dr. Herbert Brücker ist Leiter des Forschungsbereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ im IAB. herbert.bruecker@iab.de



Dr. Martin Dietz ist Mitarbeiter im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ im IAB. martin.dietz@iab.de



Dr. Alexander Kubis ist Mitarbeiter im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ im IAB. alexander.kubis@iab.de



Anne Müller ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ im IAB. anne.mueller@iab.de

aufgenommen haben. Dies zeigt, dass die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten hierfür starke Anreize gesetzt haben – aber auch, zu welchen Verzerrungen in der Beschäftigtenstruktur die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bei gleichzeitiger Einführung der Niederlassungsfreiheit geführt hat. Von der Öffnung des Arbeitsmarktes dürften deshalb die Sozialversicherungssysteme und, falls der Umfang der Schwarzarbeit reduziert wurde, auch die öffentlichen Finanzen profitieren.

Die Daten der Arbeitslosenstatistik bestätigen dies (vgl. Tabelle 2). Die Zahl der gemeldeten Arbeitslosen aus den EU-8-Ländern stagniert seit Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bei 29.000 bis 30.000 Personen, während die sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung von März bis August 2011 um rund ein Viertel zugenommen hat. Die Arbeitslosenquote von EU-8-Staatsbürgern in Deutschland dürfte folglich erheblich gefallen sein.

Regionale Verteilung des Beschäftigungsanstiegs

Der Anstieg der Beschäftigung von EU-8-Staatsbürgern entfiel insbesondere auf die westdeutschen Bundesländer. Dort stieg die Zahl der Beschäftigten im August gegenüber April 2011 um 45.300 Personen, in Ostdeutschland nur um 7.900 Personen. Den größten Anstieg hatten Bayern mit 14.300, Nordrhein-Westfalen mit 7.400, Baden-Württemberg mit 6.800 und Niedersachsen mit 5.200 Personen zu verzeichnen. Eine Konzentration auf die grenznahen Bundesländer ist nicht zu erkennen. In Berlin stieg die Beschäftigung aus den EU-8-Ländern im gleichen Zeitraum nur um 2.000 Personen,

in Brandenburg um 1.900, in Sachsen um 1.800 und in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen um jeweils 900 Personen (Statistik der BA). Es zeichnet sich also eine Konzentration der Zuwanderer auf die wirtschaftlichen Ballungszentren in Deutschland ab.⁴ Die grenznahen Regionen sind nur dann überdurchschnittlich betroffen, wenn sie wie Bayern auch über eine starke Wirtschaftskraft verfügen.

Sektorale Verteilung des Beschäftigungsanstiegs

Am stärksten ist die Beschäftigung im August 2011 gegenüber dem Vorjahresmonat mit 9.900 Personen in der Arbeitnehmerüberlassung gestiegen. Hier wurde die Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den EU-8-Ländern erst mit dem Ende der Übergangsfristen in größerem Umfang ermöglicht. Hohe Zuwächse gab es auch in der Land- und Forstwirtschaft mit 9.500 und im Baugewerbe mit 9.200 Personen. Gemessen am Gewicht des Sektors hat das Hotel- und Gaststättengewerbe mit 7.400 Personen ebenfalls einen überdurchschnittlichen Anstieg verzeichnet. In dem sehr viel größeren Sektor des Verarbeitenden Gewerbes ist der Zuwachs mit 7.700 Personen gegenüber dem Vorjahr dagegen unterdurchschnittlich ausgefallen (vgl. Abbildung 1).

Insgesamt ist die Beschäftigung in jenen Sektoren überdurchschnittlich gestiegen, die sich durch einen hohen Anteil von Selbstständigen und von Saison-

⁴ Dies deckt sich mit Berechnungen, nach denen gerade die ökonomischen Zentren in Westdeutschland mit entsprechenden ethnischen Netzwerken bevorzugte Zielregionen einer innereuropäischen Arbeitskräftemigration sind (Kubis 2010).

Tabelle 2

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von EU-8-Staatsbürgern in Deutschland, Januar bis August 2011

	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August
Arbeitslose und Beschäftigte in Personen								
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	148.286	153.112	161.651	167.093	185.648	195.899	203.492	213.575
geringfügig Beschäftigte	41.132	42.936	45.424	59.233	73.547	77.281	77.419	66.571
Beschäftigte insgesamt	189.418	196.048	207.075	226.326	259.195	273.180	280.911	280.146
Arbeitslose	31.403	31.153	30.719	30.038	29.532	29.269	29.642	30.099
Veränderung gegenüber Vorjahresmonat in Personen								
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	15.668	17.596	18.656	16.731	31.616	40.328	48.624	57.057
geringfügig Beschäftigte	1.514	2.291	2.794	5.656	14.204	14.973	15.601	14.328
Beschäftigte insgesamt	17.182	19.887	21.450	22.387	45.820	55.301	64.225	71.385
Arbeitslose	-427	-720	-840	-850	-159	53	197	192

Quelle: Vorläufige Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

arbeit auszeichnen. Hier könnten selbstständige Tätigkeiten in erheblichem Umfang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt worden sein.

■ Arbeitnehmerfreizügigkeit und Personalrekrutierung aus Sicht der Betriebe

Im I. Quartal 2011 – also vor Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit – gab es laut der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS, vgl. Infokasten auf Seite 6) 1.055.000 offene Stellen, davon waren knapp 700.000 sofort zu besetzen. In der Öffentlichkeit wurde breit diskutiert, inwiefern die Öffnung des Arbeitsmarktes für die Unternehmen Optionen schafft, fehlendes Personal aus den EU-8-Staaten zu rekrutieren. Das IAB hat deshalb die Betriebe befragt, ob sie von den neuen Möglichkeiten der Personalrekrutierung Kenntnis haben, ob sie schon Gebrauch davon gemacht haben oder ob sie sich darauf vorbereiten. Dabei zeigt sich zunächst, dass ein beachtlicher Anteil von 81 Prozent der rund 2,1 Mio. Betriebe in Deutschland Kenntnis von der neuen Gesetzeslage haben (vgl. Tabelle 3).

Bezieht man sich auf die Untergruppe von 16 Prozent der Betriebe, die im II. Quartal 2011 Personal suchten, erhöht sich der Bekanntheitsgrad weiter auf 86 Prozent. In Ostdeutschland sind die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten allgemein besser bekannt als im Westen. Überraschend ist, dass die Kenntnis über die neuen Rekrutierungsmöglichkeiten unter den personalsuchenden Betrieben im primären Sektor mit 53 Prozent deutlich geringer ausfällt als an allen Betrieben in diesem Sektor.

Betrachtet man nur Betriebe mit sofort zu besetzenden Stellen,⁵ so zeigt sich, dass Kleinst- und Kleinbetriebe überdurchschnittlich häufig keine Kenntnis der Neuregelung haben (vgl. Abbildung 2). Besser informiert zeigen sich Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten. Hier geben lediglich zwischen 7 und 9 Prozent der Betriebe an, die neuen Optionen nicht zu kennen.⁶ Über alle Betriebsgrößen hinweg haben rund 38.000 personalsuchende Betriebe mit insgesamt etwa 1,3 Mio. Beschäftigten (noch) keine Kenntnis der Neuregelung. Diese Betriebe haben derzeit circa 69.000 sofort zu besetzende Stellen, für

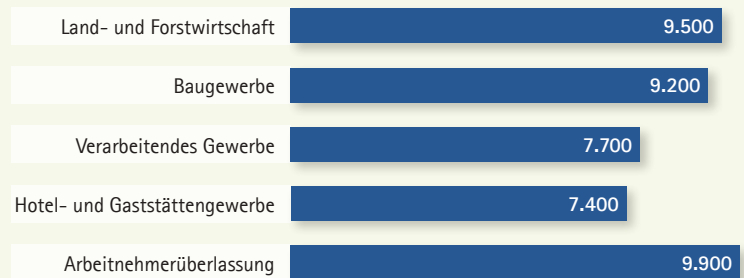
⁵ Dies ist auch die Bezugsgröße für die folgenden Auswertungen.

⁶ Diese Verteilung passt zu dem Befund, dass größere Betriebe im Durchschnitt eine größere Zahl an Suchwegen pro Neueinstellung einsetzen (Dietz/Röttger/Szameitat 2011).

Abbildung 1

Beschäftigung von EU-8-Bürgern in ausgewählten Wirtschaftssektoren

Veränderung im August 2011 gegenüber dem Vorjahresmonat – in Personen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung.

© IAB

Tabelle 3

Betriebliche Arbeitsnachfrage und Kenntnis über die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-8-Länder ab 1. Mai 2011

II. Quartal 2011, Anteil der Betriebe nach Sektoren und Regionen in Prozent

	Anteil der personalsuchenden Betriebe an allen Betrieben	Betriebe mit Kenntnis über die EU-8-Arbeitnehmerfreizügigkeit	
		Anteil an allen Betrieben	Anteil an allen personalsuchenden Betrieben
Primärer Sektor	17	79	53
Sekundärer Sektor	13	80	89
Tertiärer Sektor	16	81	86
Westdeutschland	16	80	85
Ostdeutschland/Berlin	13	84	89
Insgesamt	16	81	86

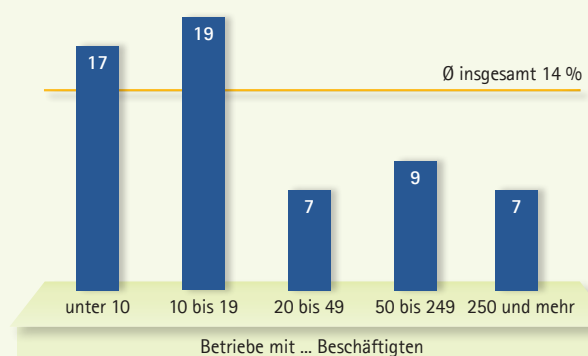
Quelle: IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots.

© IAB

Abbildung 2

Personalsuchende Betriebe, die keine Kenntnis über die Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1. Mai 2011 hatten

II. Quartal 2011, Anteil der Betriebe nach Betriebsgrößenklassen in Prozent



Quelle: IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots.

© IAB

die eine Rekrutierung aus den EU-8-Staaten (noch) keine Rolle spielt.

Aus der Kenntnis der Neuregelungen lassen sich noch keine Schlüsse über die Nutzung der erweiterten Optionen der Personalrekrutierung ziehen. Auf eine entsprechende Frage geben 70 Prozent der Betriebe mit sofort zu besetzenden Stellen und Kenntnis der Neuregelung an, dass sie diesem Rekrutierungsweg derzeit keine Bedeutung beimessen (vgl. **Abbildung 3**). Mit 18 Prozent bereitet sich fast jeder fünfte der personalsuchenden Betriebe mit Kenntnis der neuen Rekrutierungsmöglichkeiten (oder etwa 5 % aller Betriebe) auf Neueinstellungen vor. Drei Prozent dieser Betriebe haben bereits Personal aus den EU-8-Staaten eingestellt – dies entspricht etwa einem Prozent aller Betriebe in Deutschland. Die insgesamt 21 Prozent der personalsuchenden Betriebe, die sich vorbereitet oder bereits eingestellt haben, verfügen über rund 204.000 sofort zu besetzende Stellen. Damit entfiel im II. Quartal 2011 ein Anteil von etwa 29 Prozent der sofort zu besetzenden Stellen auf Betriebe, die die neuen Rekrutierungsoptionen mindestens in Betracht ziehen.

Nach Betriebsgrößen differenziert zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Frage nach der Kenntnis der Neuregelung. Große Betriebe treffen eher Vorbereitungen für Neueinstellungen aus den EU-8-Staaten. Für kleinere Betriebe haben die Neuerungen dagegen weniger Relevanz – vermutlich stellen diese eher über den lokalen Arbeitsmarkt ein. Zudem zeigt sich eine gewisse Unsicherheit über die betriebliche Bedeutung der Neuregelung. Dies gilt selbst für

Großbetriebe. So können 12 Prozent der personalsuchenden Betriebe mit 250 und mehr Beschäftigten und Kenntnis der neuen Möglichkeiten noch nicht einschätzen, ob die rechtlichen Änderungen bei der Personalrekrutierung im eigenen Betrieb tatsächlich relevant werden. 53 Prozent dieser Gruppe misst der neuen Sachlage keine Bedeutung für die eigenen Personalfindungsprozesse bei (vgl. **Abbildung 3**). Zugleich gilt: Je größer die Anzahl der Beschäftigten eines Betriebes, desto eher erfolgte nach dem 1. Mai eine Einstellung von Personal aus den EU-8-Staaten.

In einem weiteren Schritt lassen sich die Angaben der Betriebe zur Bedeutung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im II. Quartal 2011 mit Antworten aus dem IV. Quartal 2010 verknüpfen. Damals wurden die Betriebe gefragt, ob sie sich derzeit einem Fachkräfteproblem gegenübersehen.

Vor dem Hintergrund der Debatte über den zunehmenden Fachkräftemangel wäre zu erwarten gewesen, dass gerade Betriebe, die über Rekrutierungsschwierigkeiten klagen, den neuen Beschäftigungsmöglichkeiten eine hohe Relevanz beimessen. Dies wird aber durch unsere Befragungsergebnisse nicht bestätigt: Im IV. Quartal 2010 gaben 17 Prozent der Betriebe an, dass sie ein Problem bei der Rekrutierung von Fachkräften hätten. Von diesen Betrieben hatten etwa 32.000 im II. Quartal 2011 immer noch Stellen sofort zu besetzen und Kenntnis von den Neuregelungen. Allerdings haben nur 3 Prozent dieser Unternehmen Personal aus den EU-8-Staaten nach dem 1. Mai eingestellt, 22 Prozent haben sich auf Neueinstellungen von EU-8-Bürgern vorbereitet.⁷ Beide Anteilswerte liegen damit auf einem ähnlichen Niveau wie bei allen personalsuchenden Betrieben mit Kenntnis der Neuregelung im II. Quartal 2011 (vgl. **Abbildung 3**). Fühlen sich Betriebe von Fachkräftemangel betroffen, führt dies also – entgegen der Erwartung – nicht dazu, dass sie die neuen Rekrutierungsmöglichkeiten öfter nutzen oder für die Zukunft ins Auge fassen.

Die Fachkräftedebatte wird häufig mit Bezug auf das Segment der Hochqualifizierten geführt. Betrachtet man die Reaktion von Betrieben mit sofort zu besetzenden Stellen für Hochschulabsolventen⁸ genauer, zeigt sich, dass sogar ein höherer Anteil die-

⁷ Auf die hier ausgewiesenen 22 Prozent der durchgängig personalsuchenden Betriebe mit Kenntnis der Neuregelung entfallen rund 71.000 sofort zu besetzende Stellen. Das sind gut 10 Prozent des kurzfristigen Arbeitskräftebedarfs im II. Quartal 2011.

⁸ Nur für diese Stellen liegen Informationen zur Qualifikationsanforderung vor.

i

Die IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS)

Die IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots wird seit 1989 jeweils im IV. Quartal eines Jahres durchgeführt und erlaubt als einzige Erhebung Aussagen zum Bestand offener Stellen in Deutschland. Im Jahr 2010 haben sich daran über 15.000 Betriebe und Verwaltungen beteiligt. Es handelt sich dabei um einen repräsentativen Querschnitt von Betrieben in Ost- und Westdeutschland nach sieben Betriebsgrößenklassen und 23 Wirtschaftszweigen. Die Befragungsergebnisse der teilnehmenden Betriebe und Verwaltungen werden auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet.

Seit 2006 wird in den ersten drei Jahresquartalen ein Teil der im vorangegangenen IV. Quartal schriftlich befragten Betriebe gebeten, telefonisch zu ihrem aktuellen Stellenangebot Auskunft zu geben. Die vier Befragungen vom IV. Quartal eines Jahres bis zum III. Quartal des Folgejahres bilden damit ein unterjähriges Panel. Im II. Quartal 2011 nahmen knapp 9.000 Betriebe an der Telefonbefragung teil, die zwischen dem 8.4. und dem 23.6.2011 vom Befragungsinstitut Economix Research & Consulting in München durchgeführt wurde. Im Rahmen dieser Interviews wurden auch die Fragen zur Auswirkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gestellt. Weitere Informationen zur EGS finden sich unter <http://www.iab.de/de/befragungen/stellenangebot.aspx>.

ser Betriebe den Neuregelungen keine Bedeutung für eigene Rekrutierungsprozesse beimisst (vgl. Tabelle 4). Diese Betriebe bereiten sich auch nicht so oft auf Neueinstellungen vor oder haben seltener nach dem 1. Mai bereits Mitarbeiter aus den EU-8-Staaten eingestellt, als das im Durchschnitt aller Betriebe der Fall war. Aus der geringeren Berücksichtigung der neuen Rekrutierungsmöglichkeiten von Betrieben mit einem Akademikerbedarf lässt sich jedoch nicht unmittelbar schließen, dass die Arbeitsmarktöffnung grundsätzlich nicht geeignet ist, die Rekrutierung von Fachkräften zu erleichtern. Denn einerseits besteht der uneingeschränkte Arbeitsmarktzugang für Akademiker bereits seit 2009 und andererseits beschränkt sich der Begriff der „Fachkraft“ nicht auf Personen mit einem akademischen Abschluss. Er umfasst ebenso Ausbildungsabsolventen oder Personen, die durch langjährige einschlägige Berufserfahrung Expertenwissen erlangt haben.

Fazit

Durch die frühzeitige Öffnung der Arbeitsmärkte in Großbritannien und Irland zum 1. Mai 2004 wurde eine Umlenkung der Migrationsströme in die angelsächsischen Länder ausgelöst. Die vorliegenden Zahlen sprechen dafür, dass dies durch die nachträgliche Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes nicht mehr umgekehrt werden kann.

Vor der EU-Osterweiterung entfielen 60 Prozent bis 70 Prozent der Migrationsströme aus den EU-8-Staaten auf Deutschland und Österreich. Seit der EU-Osterweiterung gehen 80 Prozent der Migranten nach Großbritannien und Irland. Zwar erlebt Irland durch die Finanzkrise inzwischen eine Nettorückwanderung von Bürgern aus den EU-8-Staaten. Mit einer Nettozuwanderung von 127.000 Personen im II. Quartal 2011 gegenüber dem Vorjahresquartal entfällt aber auf Großbritannien weiterhin ein Großteil der Zuwanderung aus den EU-8 in die EU-15. Neben inzwischen etablierten Migrationsnetzwerken dürften hierbei die englische Sprache und die flexiblen Arbeitsmarktinstitutionen, die die Einstellung von Migranten begünstigen, eine wichtige Rolle spielen.

Angesichts des vergleichsweise hohen Qualifikationsniveaus der jungen Kohorten aus den EU-8-Staaten ist die geringe Zuwanderung aus diesen Ländern vermutlich ein erheblicher Verlust für die deutsche Volkswirtschaft (Baas/Brücker 2011).

Interessanterweise ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten aus

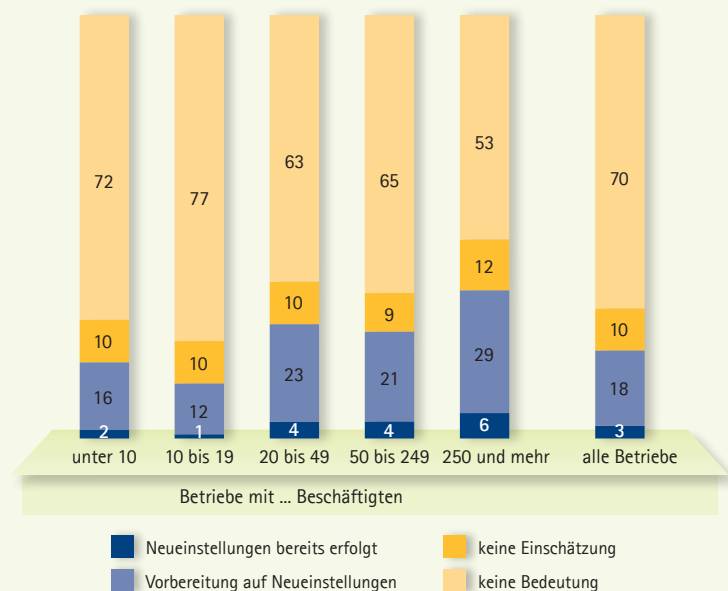
den EU-8-Staaten in Deutschland bis August 2011 etwa doppelt so stark gestiegen wie die Zahl der Zuwanderer. Dies dürfte neben saisonalen Effekten auf die Umwandlung von selbstständigen Tätigkeiten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, möglicherweise auch auf den Rückgang von Schwarzarbeit, zurückzuführen sein.

Der insgesamt moderate Anstieg der Beschäftigtenzahlen aus den EU-8-Staaten spiegelt sich auch

Abbildung 3

Relevanz des Wegfalls der Arbeitnehmerfreizügigkeitsgrenzen zum 1. Mai 2011 für die EU-8-Staaten bei Betrieben mit sofort zu besetzenden Stellen und Kenntnis der Neuregelung

II. Quartal 2011, Anteil der Betriebe nach Betriebsgrößenklassen in Prozent



Anmerkung: Mehrfachnennungen wurden eliminiert, indem nachrangig ausgezählt wurde: 1. Neueinstellungen bereits erfolgt, 2. Vorbereitung auf Neueinstellungen etc.

Quelle: IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots.

© IAB

Tabelle 4

Betriebliche Reaktionen auf die neue Arbeitnehmerfreizügigkeit nach den formalen Anforderungen der sofort zu besetzenden Stellen

II. Quartal 2011, Anteil der Betriebe in Prozent

	Alle Betriebe mit sofort zu besetzenden Stellen	Betriebe mit sofort zu besetzenden Stellen für Hochschulabsolventen
Neueinstellungen aus den EU-8-Ländern nach dem 1. Mai	3	1
Vorbereitung auf Neueinstellungen	18	11
Keine Bedeutung für eigene Stellenbesetzungsprozesse	70	80
Keine Einschätzung möglich	10	8

Anmerkung: Mehrfachnennungen wurden eliminiert, indem nachrangig ausgezählt wurde: 1. Neueinstellungen bereits erfolgt, 2. Vorbereitung auf Neueinstellungen etc.

Quelle: IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots.

© IAB

in den Ergebnissen der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS) wider. Der Bekanntheitsgrad der Neuregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit ist bei den Betrieben zwar relativ hoch. Überdurchschnittliche Werte zeigen sich bei Großbetrieben und bei Betrieben in Ostdeutschland. 80 Prozent der personalsuchenden Betriebe, die über die Neuregelungen informiert sind, messen diesen jedoch keine Bedeutung für die eigene Personalrekrutierung bei oder können die Effekte noch nicht abschätzen. Knapp jeder fünfte personalsuchende Betrieb hat sich auf die Arbeitsmarktöffnung vorbereitet, aber nur drei Prozent haben nach dem 1. Mai 2011 bereits eine Einstellung aus den EU-8-Staaten vorgenommen. Auf alle Betriebe bezogen beträgt der Anteil nur noch gut ein Prozent. Überraschenderweise erhöht sich dieser Anteil kaum, wenn man sich auf personalsuchende Betriebe beschränkt, die sich von Fachkräfteproblemen betroffen fühlen.

Es bleibt abzuwarten, ob die neuen Optionen der Rekrutierung tatsächlich genutzt werden, um möglichen Fachkräfteengpässen entgegenzuwirken. Die Befragungsergebnisse zeigen zwar, dass die Neuregelung für Betriebe, die Akademiker suchen, eine geringere Rolle spielt als für den Durchschnitt aller Betriebe mit offenen Stellen. Dies lässt sich jedoch nicht verallgemeinern, da zu den Fachkräften auch Ausbildungsabsolventen und Personen mit Berufserfahrung zählen.

Betrachtet man die bereits vorliegenden Zahlen, so ist die Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse um 46.500 Personen und der meldepflichtigen Beschäftigung insgesamt um 53.800 Personen viel zu gering, um Löhne und Arbeitslosigkeit in Deutschland zu beeinflussen.⁹ Die Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Finanzen dürften von der Umwandlung von selbstständigen Tätigkeiten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und dem möglichen Rückgang der Schwarzarbeit profitiert haben, zumal die Zahl der Arbeitslosen aus den EU-8-Ländern konstant geblieben ist.

⁹ Zu den Lohn- und Beschäftigungswirkungen der Zuwanderung vgl. Baas/Brücker (2011) und Brücker/Jahn (2010).

Der außergewöhnlich hohe Anteil der Selbstständigen, der in der Vergangenheit unter den EU-8-Migranten zu beobachten war, ging auf die Zuwanderungsbestimmungen vor dem 1. Mai 2011 zurück, nicht auf den effizienten Einsatz von Arbeitskräften. Im Gegenteil, die hohe Zahl von Selbstständigen könnte zu einer Erosion von tarifgebundenen Beschäftigungsverhältnissen beigetragen und zu Verdrängungseffekten bei besonders benachteiligten Gruppen im Arbeitsmarkt geführt haben. Ähnliches gilt für Schwarzarbeit. Insofern ist der überdurchschnittliche Anstieg sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse unter den Staatsbürgern aus den EU-8 ein gutes Signal für den deutschen Arbeitsmarkt: Besonders benachteiligte Gruppen dürften davon profitieren und die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme und des Staates steigen.

Literatur

- Baas, Timo; Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. [WISO Diskurs](#). September 2010.
- Baas, Timo; Brücker, Herbert (2011): Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011: Mehr Chancen als Risiken für Deutschland. [IAB-Kurzbericht Nr. 10](#).
- Brücker, Herbert; Jahn, Elke J. (2010): Arbeitsmarktwirkungen der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. [IAB-Kurzbericht Nr. 26](#).
- Dietz, Martin; Röttger, Christof; Szameitat, Jörg (2011): Betriebliche Such- und Besetzungswege (Arbeitsstellen), IAB-Kurzbericht, im Erscheinen.
- Krieger, Hubert (2004): Migration trends in an enlarged EU. Dublin, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions.
- Kubis, Alexander (2010): Regionale Migration in Abhängigkeit von Humankapital und sektoraler Struktur – Eine empirische Analyse am Beispiel von Deutschland und Polen, [IWH-Sonderhefte 2](#), S. 1-110.
- Untiedt, Gerhard; Alecke, Björn; Baas, Timo; Biffel, Gudrun; Brücker, Herbert; Fritz, Oliver; Gardiner, Ben; Hönekopp, Elmar; Huber, Peter; Lamour, Andrew; Mitze, Timo (2007): Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten. [IAB-Bibliothek 311](#). Nürnberg.