

Gallegos Torres, Katia; Sommerfeld, Katrin; Bartel, Julia

**Research Report**

## 18 Jahre EU-Osterweiterung: Wo Osteuropäer/innen in Deutschland arbeiten

ZEW-Kurzexpertise, No. 22-03

**Provided in Cooperation with:**

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

*Suggested Citation:* Gallegos Torres, Katia; Sommerfeld, Katrin; Bartel, Julia (2022) : 18 Jahre EU-Osterweiterung: Wo Osteuropäer/innen in Deutschland arbeiten, ZEW-Kurzexpertise, No. 22-03, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271649>

**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.*

// Katia Gallegos Torres (ZEW Mannheim), Dr. Katrin Sommerfeld (ZEW Mannheim),  
Julia Bartel (ZEW Mannheim)

## 18 Jahre EU-Osterweiterung: Wo Osteuropäer/innen in Deutschland arbeiten

## Zusammenfassung

- Von 2000 bis 2010 lag der Anteil ausländischer sozialversicherungspflichtig Beschäftigter relativ konstant bei rund 6,5%, danach wuchs er stark an: bis auf 12,9% im Jahr 2020.
- Infolge der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011 und 2013 hat sich die Zahl an Beschäftigten aus den neuen Mitgliedstaaten in Deutschland mehr als vervierfacht auf rund 1,3 Millionen Beschäftigte im Jahr 2020. Jährlich wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus den neuen Mitgliedstaaten im Mittel um rund 107.000 Personen.
- Während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seit der Arbeitnehmerfreizügigkeit stark zunahm, blieben geringfügige Beschäftigung, Entsendungen und Selbstständigkeit auf niedrigem Niveau.
- Insgesamt zeigte sich eine sehr breite regionale Verteilung des Beschäftigungswachstums von EU-8 und EU-2 Beschäftigten in Deutschland über die Zeit.
- Die Beschäftigten aus den EU-8 und EU-2 arbeiteten am häufigsten in der Post- und Lagerwirtschaft, Fahrzeugführung und in der Reinigung. Diese Berufsgruppen sind durch niedrige Anforderungen an Sprachkenntnisse oder andere nicht-routine interaktive Aufgaben gekennzeichnet.
- Die Beschäftigten aus den neuen EU-Ländern arbeiteten im Vergleich zu Deutschen überproportional oft in solchen Berufsgruppen, welche Fachkräfte-Engpässe aufweisen, und tragen damit tendenziell zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die bisherige Zuwanderung nicht ausreicht, um die bestehenden und für die Zukunft erwarteten Fachkräfte-Engpässe zu kompensieren.
- Aktuell wird diskutiert, die Arbeitsbedingungen in der Altenpflege neu zu regeln, um verlässliche Rahmenbedingungen in bestimmten Beschäftigungsformen zu schaffen, vor allem in der 24-Stunden-Pflege. Um entsprechende Gesetzesänderungen empirisch evaluieren zu können ist es erforderlich, eine geeignete Datenbasis zu schaffen, welche aktuell nicht vorliegt.

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales



Fördernetzwerk  
Interdisziplinäre  
Sozialpolitikforschung

## 1. Einleitung

Im Zuge der EU-Erweiterungen 2004 und 2007 erlangten über 102 Millionen Bürger/innen aus den ost- und südost-europäischen Mitgliedstaaten das Grundrecht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit. In Deutschland wurde das Recht auf freie Beschäftigungsausübung und Wohnortwahl für die Bürger/innen der neuen Mitgliedsländer erst sieben Jahre später gewährt (also 2011 bzw. 2014). Diese beiden EU-Osterweiterungen stellen damit die größte Ausdehnung der europäischen Arbeitsmärkte dar. 18 Jahre nach der ersten Erweiterungsrunde und elf Jahre nach Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit, wollen wir beleuchten, welche Konsequenzen dies für den deutschen Arbeitsmarkt hat. Wie viele Personen aus den neuen Mitgliedsstaaten arbeiten in Deutschland und wo sind sie beschäftigt? Und wie sieht die Arbeitsmarktlage konkret in den Berufsgruppen aus, in denen sie am häufigsten beschäftigt sind?

Mit der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für die Bürger/innen der neuen Mitgliedsstaaten waren vorab große Sorgen verbunden. So befürchtete die deutsche Regierung steigende Arbeitslosigkeit und sinkende Löhne für in Deutschland Beschäftigte (Baas et al., 2009; Brücker et al., 2013; BpB, 2021). Vorab-Schätzungen rechneten mit durchschnittlich 160.000 Zuwanderern/-innen jährlich in den ersten 10 Jahren (Freudenstein & Tewes, 2003; Zimmermann & Bauer, 1999). Sinn (2000) prognostizierte sogar 4 bis 5 Millionen Personen Netto-Zuwanderung über einen Zeitraum von 10 Jahren. Es war die Zeit, als der deutsche Arbeitsmarkt im Nachgang der deutschen Wiedervereinigung noch als Schlusslicht Europas galt und das deutsche „Arbeitsmarktwunder“ noch nicht begonnen hatte (Möller & Walwei, 2009; Möller, 2010; Dustmann et al., 2014; Burda & Seele, 2017).<sup>1</sup> Die zwischen 2003 und 2005 auf Anraten der Hartz-Kommission umgesetzten Arbeitsmarkt-Reformen wurden heftig diskutiert, hatten aber noch keine Wirkung entfaltet. Die Befürchtungen, dass eine Öffnung des Arbeitsmarktes eine zusätzliche Belastung darstellen würde, waren in den deutschen Grenzregionen besonders ausgeprägt, die eine große Zahl an Grenzpendlern befürchteten. Vor dem Hintergrund solcher Befürchtungen gewährte Deutschland den neuen EU-Bürgern/-innen die Arbeitnehmerfreizügigkeit erst nach der maximalen Übergangsregelung, d.h. nach sieben Jahren. Damit erlangten Bürger/innen aus den EU-8-Ländern (EU-Mitgliedschaft Mai 2004) die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Mai 2011 und aus den EU-2-Ländern (EU-Mitgliedschaft Januar 2007) die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Januar 2014. Die Beschränkungen galten im Prinzip für alle abhängig Beschäftigten, ausgenommen waren jedoch Studierende, Selbständige und Saisonarbeiter/innen mit befristetem Arbeitsvertrag (Elsner, Zimmermann, 2013). Zuvor war eine Beschäftigung in Deutschland nur unter Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit möglich. Die Niederlassungsfreiheit für Selbständige war jedoch nicht eingeschränkt und wurde entsprechend bereits ab Mai 2004 bzw. Januar 2007 gewährt. Die EU-8-Länder umfassen Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Gleichzeitig sind Malta und Zypern der EU beigetreten (EU-10), werden aber hier nicht weiter betrachtet. Die EU-2 umfassen Bulgarien und Rumänien. Tabelle 1 fasst den zeitlichen Ablauf der EU-Erweiterungen und die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes zusammen.

Tabelle 1: Übersicht der EU-Erweiterungen und Eintritt der Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 2004

	EU-Beitritt	Arbeitnehmerfreizügigkeit
EU-8 + Malta und Zypern	01.05.2004	01.05.2011
EU-2	01.01.2007	01.01.2013
Kroatien	01.07.2013	01.07.2015

<sup>1</sup> Der Höhepunkt der Erwerbslosigkeit wurde 2005 mit einer Arbeitslosenquote von 13% erreicht (Destatis).

Seit Gültigkeit der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger/innen der neuen EU-Mitgliedstaaten dominieren Beschäftigte aus EU-Ländern die Zuwanderung auf den deutschen Arbeitsmarkt. Der Beschäftigungszuwachs aus den Ländern der EU-8 und EU-2 beläuft sich auf durchschnittlich rund 107.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pro Jahr (im Zeitraum 2011-2020). Die meisten Beschäftigten arbeiten in drei Berufsgruppen: Post- und Lagerwirtschaft, Fahrzeugführung und Reinigung. Diese Berufsgruppen weisen besonders niedrige Anforderungen an Sprachkenntnisse oder andere nicht-routine interaktive Aufgaben auf. Knapp die Hälfte der Beschäftigten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten sind in Helfertätigkeiten tätig, während gleichzeitig eine weitere knappe Hälfte als Fachkräfte tätig ist. Häufig arbeiten die Beschäftigten unterhalb ihres Qualifikationsniveaus („Downgrading“). Außerdem arbeiten die Beschäftigten aus den neuen EU-Ländern im Vergleich zu Deutschen überproportional oft in solchen Berufsgruppen, welche Fachkräfte-Engpässe aufweisen, und tragen damit tendenziell zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Dennoch ist davon auszugehen, dass die bisherige Zuwanderung nicht ausreicht, um aktuelle und zukünftige Fachkräfte-Engpässe zu decken.

Vor diesem Hintergrund beschreibt der vorliegende Bericht, wo und in welchen Berufen Beschäftigte aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten in Deutschland arbeiten. Nach einer Beschreibung der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung verschiedener Migrantengruppen werden unterschiedliche Beschäftigungsformen skizziert. Auf die Darstellung der regionalen Verteilung innerhalb Deutschlands folgt eine Betrachtung des Beschäftigungswachstums einzelner, ausgewählter Berufsgruppen.

## 2. Entwicklung der Beschäftigung verschiedener Zuwanderungsgruppen

Von 2000 bis 2010 lag der Anteil ausländischer sozialversicherungspflichtig Beschäftigter relativ konstant bei rund 6,5%, danach wuchs er stark an: bis auf 12.9% im Jahr 2020 (Abbildung 1A). Nach einzelnen Ländergruppen differenziert zeichnet sich folgendes Bild: bis 2012 bildeten ausländische Beschäftigte, die weder aus der EU noch aus Asylherkunftsländern stammten, mit 3.7% die größte Gruppe. Danach wurden sie von Beschäftigten aus EU-Staaten abgelöst, deren Anteil seit 2012 von 3.6% auf 6.6% anstieg. Der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter aus Asylherkunftsländern lag bis etwa 2014 bei nahezu konstanten 0.2% und stieg seitdem, insbesondere seit 2016, auf knapp 1% an.

Abbildung 1B zeigt im Vergleich zur vorherigen die absolute Anzahl aller ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten („SVB“) sowie nun auch Minijobber und Saisonkräfte, also eine größere Beschäftigtengruppe als zuvor. Innerhalb der EU wird dabei weiter nach einzelnen Ländergruppen differenziert, zum Vergleich werden auch Beschäftigte aus Asylherkunftsländern abgebildet, deren Beschäftigungswachstum zeitverzögert ebenfalls stark zunimmt. Die Anzahl EU-8-Beschäftigter nahm seit 2011 stark zu – von knapp 170.000 im Januar 2010 auf über 775.000 im November 2020. Für EU-2-Beschäftigte ist der sprunghafte Anstieg nach dem Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit (2013) aufgrund des Beobachtungszeitraums noch deutlicher zu beobachten: Seitdem versechsfachte sich deren Zahl auf über 630.000 Beschäftigte im November 2020. Zugewanderte aus den GIPS-Staaten<sup>2</sup> stellten vor Mitte 2015 die größte Gruppe dar, insgesamt wuchs deren Gesamtzahl um etwa 60% zwischen 2010 und 2020. Die kleinste hier dargestellte Beschäftigtengruppe bilden die Asylherkunftsländer, deren Beschäftigung von konstanten rund 90.000 Beschäftigten bis 2014 auf über 465.000 im November 2020 anstieg.

Der Anteil an geringfügiger Beschäftigung sank unter den EU-8 und den EU-2 Beschäftigten von einem knappen Viertel auf nur noch 8% (EU-8) bzw. 9% (EU-2; nicht abgebildet). Das Beschäftigungswachstum war also stark durch voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigte getrieben und nicht durch „Minijobber“.

---

<sup>2</sup> Als GIPS-Staaten bezeichnet man Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Da die der Grafik 1B zugrundeliegenden Daten monatlich erhoben wurden, sind hier auch saisonale Unterschiede sichtbar. Während die Beschäftigtenzahlen von EU-8- und EU-2-Bürgern/-innen starken saisonalen Schwankungen unterlagen, waren die Unterschiede für die GIPS-Staaten viel kleiner. Saisonarbeiter/innen sind meistens in der Landwirtschaft kurzfristig beschäftigt und hier am häufigsten in den Monaten Mai und Juni. Beispielsweise waren im Mai 2019 17.000 Polen/-innen in der Landwirtschaft kurzfristig beschäftigt, während gleichzeitig gut 46.000 Rumänen/-innen kurzfristig in der Landwirtschaft beschäftigt waren. Somit kann Saisonarbeit einen guten Teil der saisonalen Schwankungen aus Abbildung 1B erklären. Es kann darüber hinaus weitere Unterschiede in den Beschäftigungsformen und -sektoren geben, denen wir uns deshalb als nächstes widmen.

Abb. 1A: Beschäftigungsentwicklung nach Ländergruppen 2000 – 2020 als Anteil an allen Beschäftigten (nur SVB)

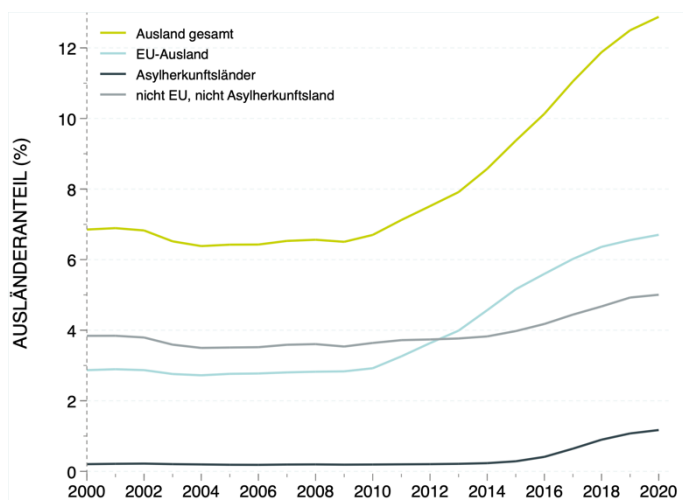
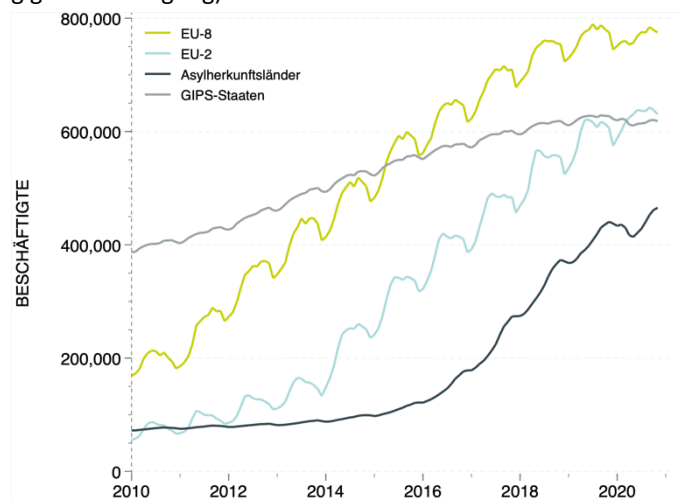


Abb. 1B: Beschäftigungsentwicklung nach Ländergruppen 2010 – 2020 als Anzahl der Beschäftigten (SVB und geringfügige Beschäftigung)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung. Daten für Abb. 1A sind für die Jahre vor 2010 nicht öffentlich zugänglich. Daten für Abb. 1B sind aus dem Tabellenanhang: Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt (Monatszahlen).

### 3. Beschäftigungsformen der EU-8 und EU-2 Zuwanderer/-innen

Unterschiedliche Beschäftigungsformen für Zuwanderer/-innen aus der EU umfassen neben sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Minijobs auch Entsendungen und Selbstständigkeit sowie potentiell Schwarzarbeit. Trotz der unvollständigen Datenlage zu den unterschiedlichen Beschäftigungsformen versuchen wir bestmöglich, einen Überblick zu bieten, in welcher Form Beschäftigte aus den EU-8 und EU-2 in Deutschland arbeiten (Wagner und Hassel, 2015). Eine Aufschlüsselung der verschiedenen Beschäftigungsformen nach Branche, Geschlecht, Bildung und Herkunftsland ist allerdings nicht möglich.

Abbildung 2 beschreibt die verschiedenen Formen von Beschäftigung für Personen aus den EU-8 bzw. EU-2. Innerhalb der verschiedenen Beschäftigungsformen bildete die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seit dem Inkrafttreten der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit die mit Abstand größte Beschäftigungsform. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vervielfachte sich bis 2020 auf knapp 1,3 Millionen Beschäftigte. Alternativ zur Anstellung in Deutschland können EU-Arbeitnehmer/innen auf Basis des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes von ihren Arbeitgebern entsandt werden. Sie unterliegen dann in Deutschland dem Mindestlohn und gewissen Arbeitsschutz- und Gesundheitsschutzbedingungen, während im Gegensatz zur erstgenannten Beschäftigungsform keine Sozialabgaben und -ansprüche anfallen. Es zeigt sich, dass für die EU-8 Entsendungen eine wichtige Beschäftigungsform darstellen, die sich seit 2011 bei rund 250.000 Entsendungen eingependelt hat. So stellten die Entsendungen von Polen nach Deutschland die stärkste

Entsende-Beziehung dar und machen ca. 61% aller Entsendungen der ganzen EU nach Deutschland aus. Dagegen spielen Entsendungen aus den EU-2-Ländern kaum eine Rolle. Geringfügige Beschäftigung bildet die dritte Gruppe der Beschäftigungsformen und lag für beide Ländergruppen etwa gleich hoch bei rund 90.000 Beschäftigten in den letzten Jahren. Damit ist die geringfügige Beschäftigung die zweitwichtigste Beschäftigungsform für die EU-2-Länder. Um als nächstes Selbstständige möglichst gut messen zu können, verwenden wir repräsentative Daten des Mikrozensus für die Jahre 2006 bis 2015. Demnach zeigt sich, dass die Zahl an Selbstständigen aus den EU-8 und EU-2 recht stabil auf niedrigem Niveau verharrte. Für den Zeitraum nach 2015 können wir anhand von administrativen Daten zu Einzelgewerbsanmeldungen erkennen, dass die Zahl an Neu-Anmeldungen seit 2013 stetig rückläufig ist (nicht abgebildet). Für den Umfang der Schwarzarbeit liegen naturgemäß keine offiziellen Zahlen vor.

Abbildung 2A: Formen von Beschäftigung: EU-8

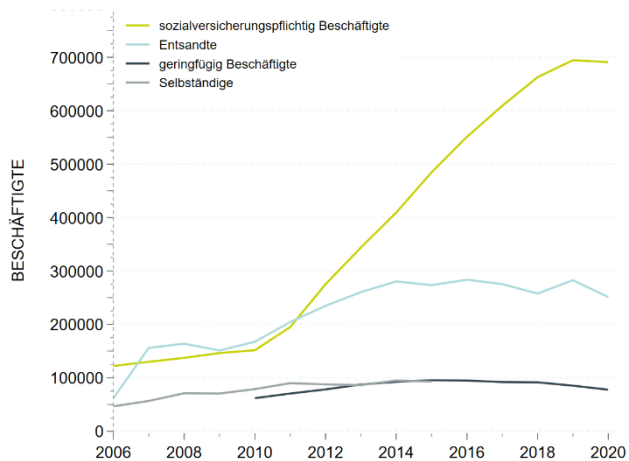
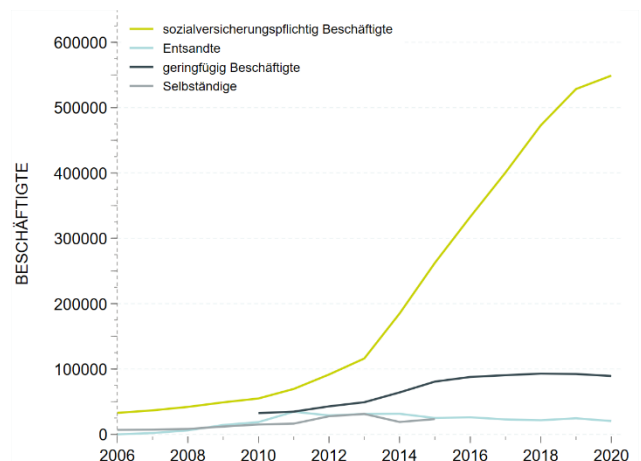


Abbildung 2B: Formen von Beschäftigung: EU-2



Quellen: Entsendungen: Europäische Kommission - HIVA Research Institute for Work and Society, University of Leuven (KU Leuven) für die Jahre ab 2012, und Wagner & Hassel (2015) für die Daten vor 2012. Geringfügig und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: Bundesagentur für Arbeit für die Jahre ab 2010, Wagner & Hassel (2015) für die Jahre davor. Selbstständige: Mikrozensus (2006-2015), eigene Berechnungen.

Die Betrachtung verschiedener Beschäftigungsformen zeigt, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung die mit Abstand häufigste Beschäftigungsform darstellt, welche seit Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit massiv gewachsen ist. Entsendungen, geringfügige Beschäftigung und Selbstständigkeit nahmen ebenfalls zu, aber auf deutlich niedrigerem Niveau, und stagnieren seit etwa 2014. Das bedeutet, dass die große Mehrheit der Beschäftigten aus den EU-8- und EU-2-Ländern in die deutschen Sozialkassen einzahlte sowie entsprechende Ansprüche erwirbt.

#### 4. Geographische Verteilung innerhalb Deutschlands

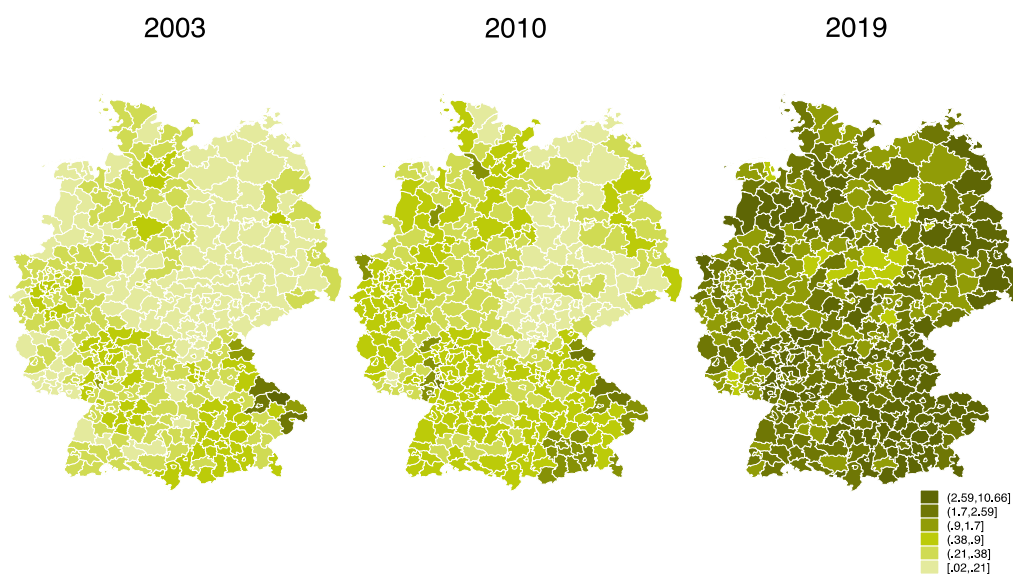
Die Abbildungen 3 und 4 zeigen die innerdeutschen Verteilungen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter aus den EU-8 beziehungsweise EU-2 auf Kreisebene zu drei Zeitpunkten: a) kurz vor dem EU-Beitritt, 2003 bzw. 2006, b) kurz vor Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 2010 bzw. 2013, sowie c) 2019. Je dunkler die Färbung der einzelnen Kreise, umso höher der Anteil der Beschäftigten aus den EU-8 (Abb. 3) bzw. EU-2 (Abb. 4) an allen Beschäftigten im Kreis. Die einzelnen Schattierungen ergeben sich dabei aus dem 10., 25., 50. (Median), 75. und 90. Perzentil der Verteilungen.

Die Verteilung für die EU-8-Staaten zeigt dabei folgendes. Vor dem EU-Beitritt lag der Anteil der EU-8-Beschäftigten im ehemaligen Westdeutschland deutlich höher als im ehemaligen Ostdeutschland. Einzig die direkten Grenzgebiete zu Polen und Tschechien bildeten dabei als Pendlerregion die Ausnahme. Nach dem

EU-Beitritt bis zum Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit stieg der Anteil in allen Gebieten der ehemaligen Bundesrepublik sowie an der polnischen Grenze, nicht jedoch im restlichen Gebiet der ehemaligen DDR. Bis zum Jahr 2019 ist der Anteil EU-8-Beschäftigter deutschlandweit weiter stark gewachsen und hat sich etwas ausgeglichen.

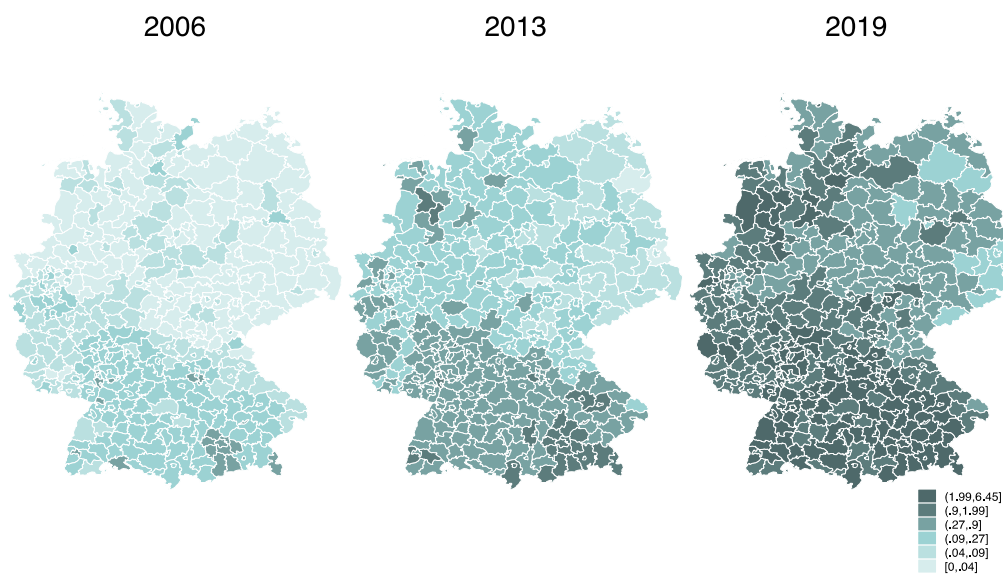
Grundsätzlich liegt der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter aus den EU-2-Ländern unter dem der EU-8-Länder. Die geografische Verteilung von Migranten/-innen aus den EU-2-Ländern wies kurz vor dem EU-Beitritt eine stärkere Konzentration in Süddeutschland und nur vereinzelt in Nord- und Ostdeutschland auf. Seit EU-Beitritt bis kurz vor dem Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit wuchs der Anteil in ganz Deutschland, wiederum verstärkt in wirtschaftsstarken Regionen im Süden und Westen. Dieser Trend setzte sich auch bis 2019 fort. In Ost-Deutschland ist der Anteil von EU-2-Beschäftigten weiterhin etwas geringer als in West-Deutschland, vor allem in den Kreisen nahe der polnischen Grenze sind sie unterrepräsentiert.

Abbildung 3: Geografische Verteilung von EU-8-Beschäftigten (als Anteil an allen Beschäftigten im Kreis)



Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Darstellung.

Abbildung 4: Geografische Verteilung von EU-2 Beschäftigten (als Anteil an allen Beschäftigten im Kreis)



Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Darstellung.



Insgesamt zeigt sich eine sehr breite regionale Verteilung des Beschäftigungswachstums über die Zeit. Dennoch bestehen regionale Unterschiede fort.

## 5. In welchen Berufen sind EU-Arbeitnehmer/innen beschäftigt?

Abbildungen 5A und 5B zeigen die Top 15 Berufsgruppen des Jahres 2019, in denen die meisten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus der EU-8 (Abb. 5A) bzw. EU-2 (Abb. 5B) arbeiten. Ausschließlich geringfügig Beschäftigte, sowie Selbständige und Entsandte sind in den zugrundeliegenden Daten nicht enthalten und werden im Folgenden nicht weiter analysiert. Dabei ist horizontal jeweils die absolute Anzahl an Beschäftigten aus den EU-8 bzw. EU-2 abgetragen, und vertikal die Anteile dieser Beschäftigten relativ zur Gesamtgröße der Berufsgruppe.

Die meisten Beschäftigten aus den EU-8- und den EU-2-Staaten arbeiten (i) in der Post- und Lagerwirtschaft (rund 171.000 Beschäftigte aus EU-8 und EU-2 zusammen), (ii) in der Fahrzeugführung im Straßenverkehr (über 107.000) und (iii) in der Reinigung (über 102.000). Dabei sind die Beschäftigten aus den EU-8-Ländern denen aus den EU-2 zahlenmäßig nur knapp überlegen.

Wenn an Stelle der absoluten Beschäftigtenzahlen nun der relative Anteil der EU-8 -Beschäftigten innerhalb der Berufsgruppe betrachtet wird, zeigt sich, dass mit einem Anteil von jeweils knapp 7% der Lebensmittelsektor, Hochbau und wiederum Fahrzeugführung im Straßenverkehr auf den Spitzenpositionen liegen. Bei Beschäftigten aus EU-2-Staaten weisen Hochbau und Landwirtschaft ähnliche Beschäftigten-Anteile von rund 8% auf. Den mit Abstand höchsten Anteil an EU-2-Beschäftigten weist allerdings mit fast 12% der Lebensmittelsektor auf.

Abb. 5A: Top 15 Berufsgruppen für Beschäftigte aus EU-8

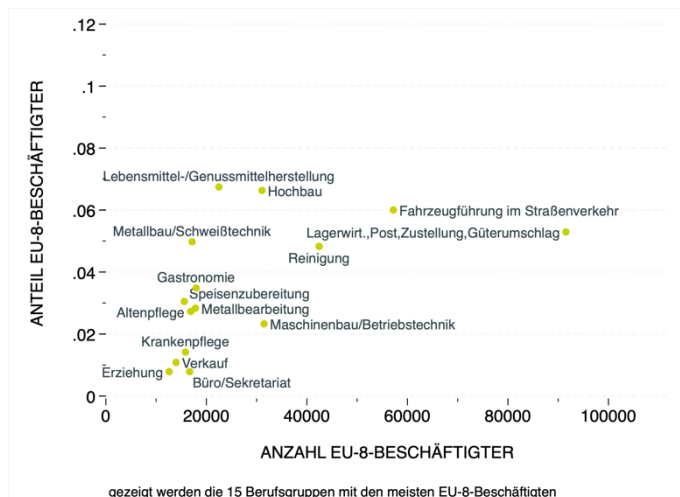
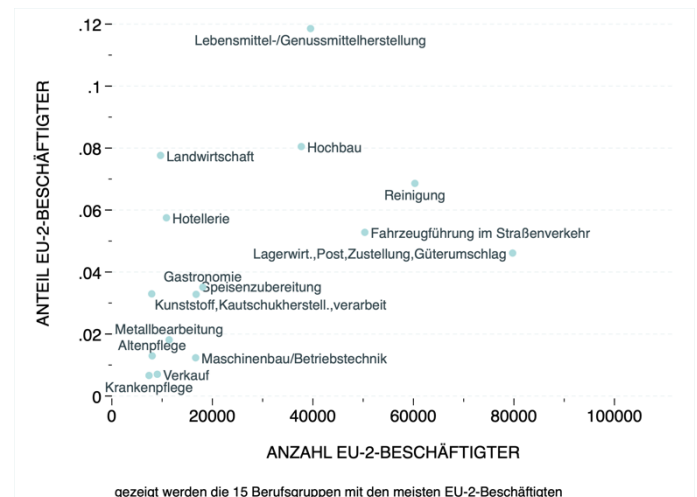


Abb. 5B: Top 15 Berufsgruppen für Beschäftigte aus EU-2



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

Insgesamt fällt auf, dass die hier dargestellten top-Berufsgruppen für die Beschäftigung von Zugewanderten aus den ost- und südosteuropäischen EU-Mitgliedsländern stark durch niedrig und mittel qualifizierte Beschäftigung charakterisiert sind. Eine BAMF-Kurzanalyse zeigt, dass 25% der zwischen 2010 und 2015 Zugewanderten aus Rumänien und Polen einen Hochschulabschluss hatten (Babka von Gostomski, 2016). Dennoch waren Ende 2020 44.2% der Beschäftigten aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Helfertätigkeiten tätig, 47% als Fachkräfte, 4.1% als Spezialisten und 4.6% als Experten (Bundesagentur für Arbeit, 2021b). Dies

ist ein Hinweis auf „Downgrading“, das bedeutet, dass die Zugewanderten häufig unter ihrem ursprünglichen Qualifikationsniveau arbeiten. Bei manchen der top Berufe scheint es, als können niedrige Anforderungen an deutsche Sprachkenntnisse den Arbeitsmarkt-Zugang für Zugewanderte erleichtern. Wir prüfen dies anhand der Anteile verschiedener Aufgaben („Tasks“) in den verschiedenen Berufsgruppen (Tabelle 4 im Anhang), wobei „interaktive nicht-routine“ Aufgaben („Tasks“) hier von besonderem Interesse sind. „Interaktiv“ bezieht sich auf das Erfordernis, mit anderen mündlich oder schriftlich zu kommunizieren (Dengler et al., 2014). „Nicht-Routine-Tasks“ können nicht nach festen Regeln programmiert und damit auch nicht selbstständig von Computern ausgeführt werden (ebenda). Tabelle 4 im Anhang zeigt, dass die Berufe, in denen die Bürger/innen aus den EU-2 und EU-8 vorrangig arbeiten, verhältnismäßig niedrige Anteile dieser Aufgaben aufweisen. In Hochbau, Reinigung, und Post- und Lagerwirtschaft machen die interaktiven nicht-routine Aufgaben sogar weniger als 1 % aller Aufgaben aus. Wir vermuten, dass diese Berufsgruppen gute Einstiegschancen für Zugewanderte bieten, während allerdings die Aufstiegschancen womöglich gering sind.

### Beschäftigung Insgesamt

Hinsichtlich der Gesamtheit sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in Deutschland ist ein Wachstum von etwa 20 Prozentpunkten von 2010 bis 2019 zu verzeichnen (Abbildung 6A). Bei diesen und den folgenden Abbildungen auf der linken Seite zeigt die obere grüne Linie das relative Wachstum für die gesamte Beschäftigung. Die grau schattierte Fläche darunter zeigt die Entwicklung der einheimischen Beschäftigung und die hellblaue Fläche dazwischen die der ausländischen Beschäftigung. Demnach stieg über alle Berufsgruppen hinweg sowohl die einheimische als auch die ausländische Beschäftigung (relativ zum Basisjahr 2010). Abbildung 6B zeigt die Entwicklung der absoluten Beschäftigtenzahlen separat nach Ländergruppen. Seit der ersten EU-Osterweiterung wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durchschnittlich um knapp 107.000 Beschäftigte pro Jahr.

Abbildung 6: Gesamte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Abb. 6A: Entwicklung soz.-vers.-pflichtige Beschäftigung (SVB)

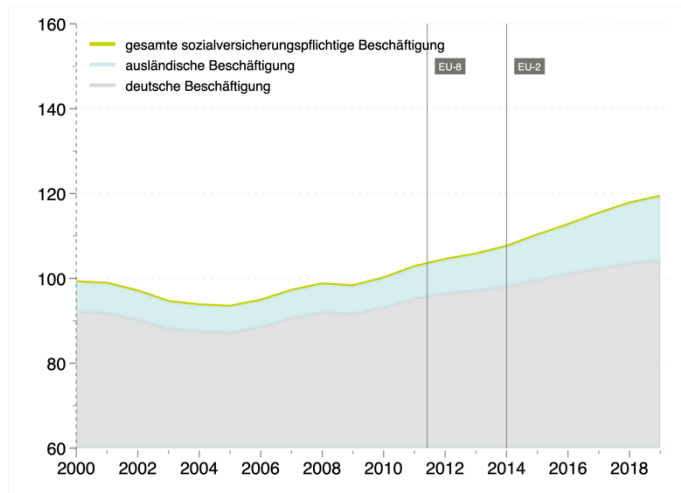
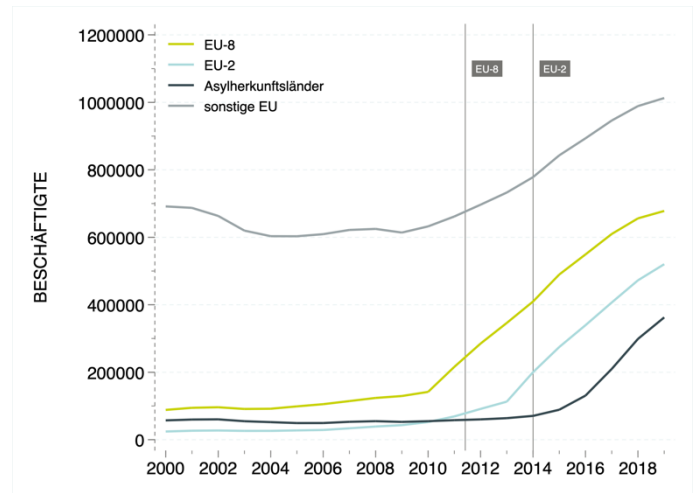


Abb. 6B: Anzahl Beschäftigter aus einzelnen Ländergruppen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

Im Folgenden betrachten wir ausgewählte Berufsgruppen, welche sich durch besonders große Beschäftigtenanteile aus den EU-8 bzw. EU-2 auszeichnen. Abbildungen 7 bis 13 zeigen die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in ausgewählten Berufen: Post- und Lagerwirtschaft, Fahrzeugführung, Reinigung, Hochbau, Lebensmittel- und Genussmittelherstellung, sowie Kranken- und Altenpflege. Dabei

zeigt die linke Grafik jeweils das gesamte Wachstum der Berufsgruppe zwischen 2000 und 2019, relativ zu den Basisjahren 2010 und 2011, welche beide auf 100% gesetzt werden. Diese Doppelindexierung sowie der Bruch innerhalb der Grafik resultieren aus einer Änderung der Berufsklassifizierung ab 2011, weshalb die Daten vor 2010 nicht direkt mit denen ab 2011 vergleichbar sind. Die vertikalen Linien markieren das Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU-8- bzw. EU-2-Staaten. Die rechte Abbildung zeigt jeweils die absolute Anzahl ausländischer sozialversicherungspflichtig Beschäftigter ausgewählter Ländergruppen (EU-8, EU-2, sonstige EU-Staaten und Asylherkunftsländer). Der Bruch in den Daten aufgrund des Wechsels der Berufsklassifizierung sowie das Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit werden analog zur linken Grafik dargestellt.

## Post- und Lagerwirtschaft

Die mit Abstand größte Beschäftigung aus den hier betrachteten Ländergruppen weisen Berufe in der Post- und Lagerwirtschaft auf. Die Post- und Lagerwirtschaft wuchs von 2011 bis 2019 um rund 36%, was vermutlich dem zunehmenden Versandhandel zuzurechnen ist. Dieses Wachstum wurde stark durch ausländische Beschäftigung getragen (Abbildung 7A), deren Beschäftigungsanteil von 11% auf etwa ein Viertel (26%) anstieg. Konkret hat sich die Zahl von Beschäftigten aus den EU-8-Ländern seit 2011 mehr als versiebenfacht und aus den EU-2 etwa um den Faktor 24 vergrößert. Auch aus der sonstigen EU ist die Beschäftigung deutlich gewachsen und zuletzt auch sehr stark aus den Asylherkunftsländern. So stellte die Berufsgruppe Post- und Lagerwirtschaft im Jahr 2019 den mit Abstand größten Sektor für Beschäftigte aus der EU dar. Dies ist ein Hinweis darauf, dass ein wachsender Personalbedarf hier ausländischen Beschäftigten einen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt bietet, vermutlich weil die Anforderungen an bestimmte Qualifikationen und Deutschkenntnisse verhältnismäßig niedrig sind. Dies zeigt sich darin, dass weniger als 1% der Aufgaben in dieser Berufsgruppe als „interaktiv nicht-routine“ klassifiziert sind, während etwa 64% der Aufgaben „manuelle (nicht-)routine“ Aufgaben sind (Tabelle 4).

Abbildung 7: Post- und Lagerwirtschaft

Abb. 7A: Entwicklung soz.-vers.-pflichtige Beschäftigung

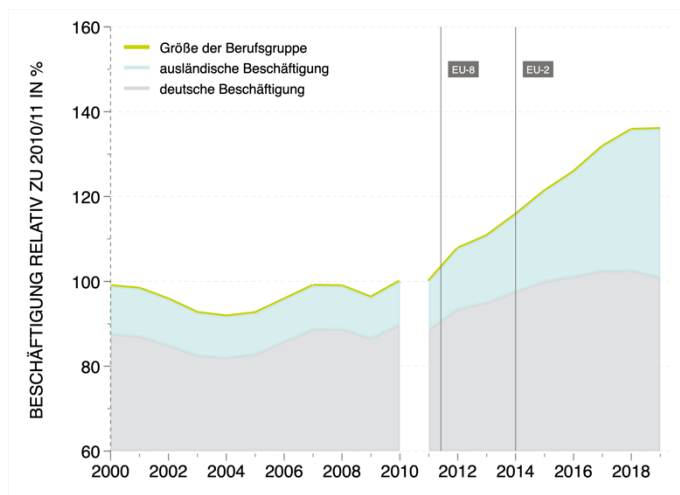
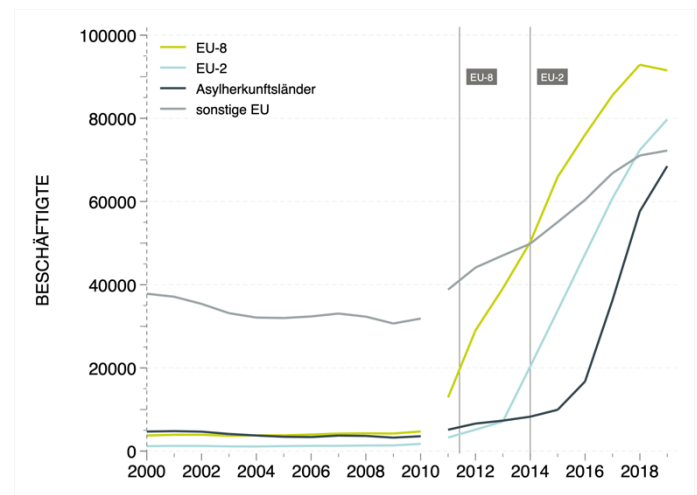


Abb. 7B: Anzahl Beschäftigter aus einzelnen Ländergruppen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

## Fahrzeugführung

In die Berufsgruppe der Fahrzeugführung fallen außer Bus- und Straßenbahnfahrer/innen vor allem auch LKW-Fahrer/innen, welche zuletzt eine gewisse mediale Aufmerksamkeit erlangt haben. Das Beschäftigungswachstum in diesem Sektor ist seit 2012 vollständig durch ausländische Beschäftigung gedeckt, d.h. die einheimische Beschäftigung blieb seit 2012 stabil, wie der stabile graue Anteil in Abbildung 8A zeigt. Gleichzeitig stieg der Anteil von ausländischen Beschäftigten um 15 Prozentpunkte auf 22%. Abbildung 8B zeigt die steil steigende Anzahl an Beschäftigten aus den EU-8 und EU-2. Seit 2011 hat sich die Anzahl der Beschäftigten aus EU-2 Ländern um mehr als den Faktor 30 vergrößert (von rund 1.800 Ende 2011 auf gut 50.000 Beschäftigte 2019). Die Beschäftigung aus EU-8 Ländern wuchs um den Faktor 9 (von 6.200 Ende 2011 auf rund 57.000 Beschäftigte 2019) und liegt damit über der Zahl an EU-2-Beschäftigten. Die Zahl an Beschäftigten aus anderen EU-Staaten sowie aus den Haupt-Asylherkunftsländern wächst ebenfalls, wenn auch deutlich langsamer.

Abbildung 8: Fahrzeugführung

Abb. 8A: Entwicklung soz.-vers.-pflichtige Beschäftigung

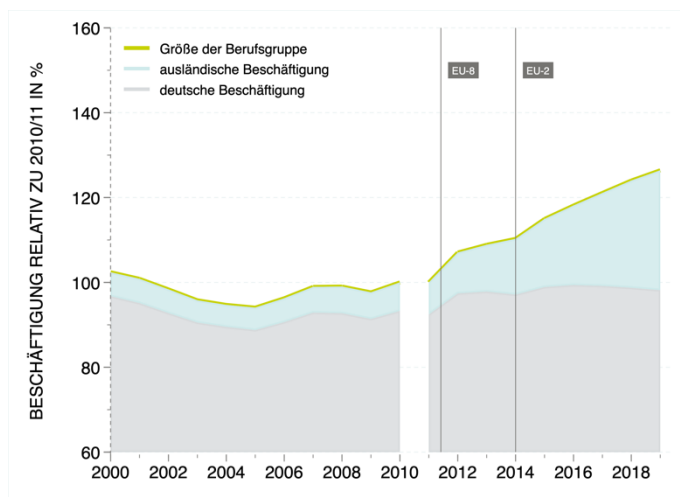
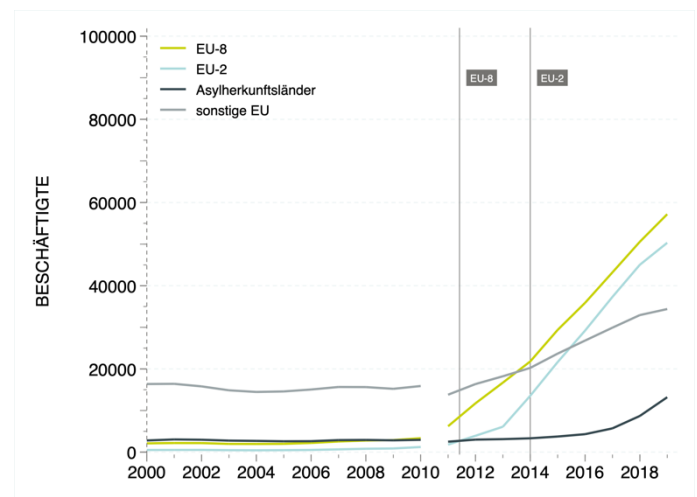


Abb. 8B: Anzahl Beschäftigter aus einzelnen Ländergruppen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

## Reinigung

Der Reinigungssektor wies schon im Jahr 2000 mit 20% den größten Ausländeranteil auf. Dieser wurde seit Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011 bzw. 2014 noch deutlich gesteigert bis auf etwa 36% im Jahr 2019. Besonders steil ist das Beschäftigungswachstum aus Bulgarien und Rumänien seit 2014 auf zuletzt rund 60.000 Beschäftigte. Hier lässt sich am aktuellen Rand ein leichter Rückgang der einheimischen Beschäftigung verzeichnen.

Abbildung 9: Reinigung

Abb. 9A: Entwicklung soz.-vers.-pflichtige Beschäftigung

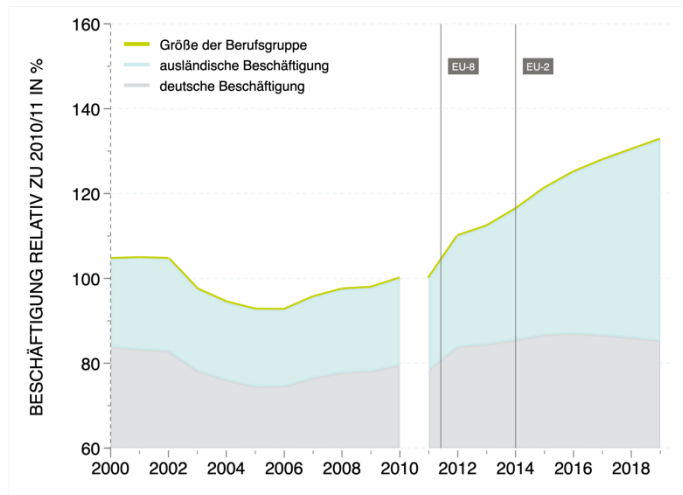
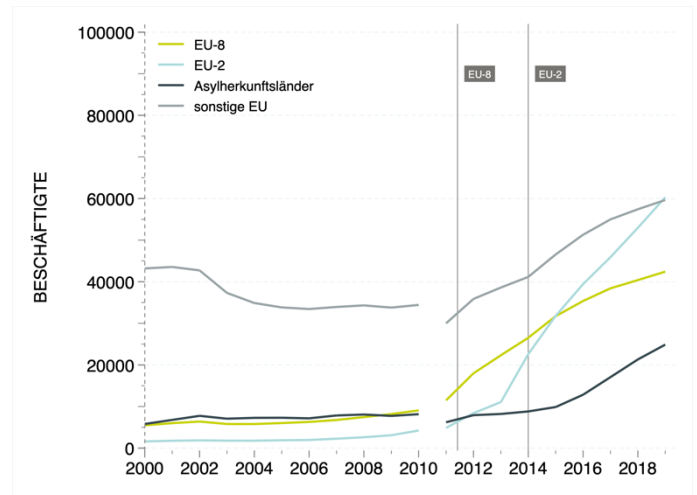


Abb. 9B: Anzahl Beschäftigter aus einzelnen Ländergruppen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

### Hochbau

Im Hochbau waren insbesondere im Nachgang der Wirtschaftskrise Anfang der 2000er Jahre sehr starke Beschäftigungsverluste um mehr als 50% zwischen 2000 und 2005 zu verzeichnen. Seitdem wuchs die Branche wieder. Während die einheimische Beschäftigung stabil blieb, stieg die ausländische Beschäftigung insbesondere seit 2011 sehr deutlich an. Im Hochbau stieg der Ausländeranteil um knapp 20 Prozentpunkte auf 32% und verzeichnete somit das stärkste Wachstum ausländischer Beschäftigung seit 2011. Während die absoluten Zahlen aus den verschiedenen Ländergruppen deutlich anstiegen, erreichten sie dennoch nicht die Werte wie in der Reinigung, welche als Berufsgruppe entsprechend größer ist. Die Beschäftigung aus EU-2 Ländern hatte hierbei das größte Wachstum (um den Faktor 32): von 1.200 Beschäftigte Ende 2011 auf 38.000 in 2019. Die Beschäftigung aus den EU-8-Ländern wuchs von knapp 6.000 Beschäftigten Ende 2011 auf 31.000 Ende 2019.

Abbildung 10: Hochbau

Abb. 10A: Entwicklung soz.-vers.-pflichtige Beschäftigung

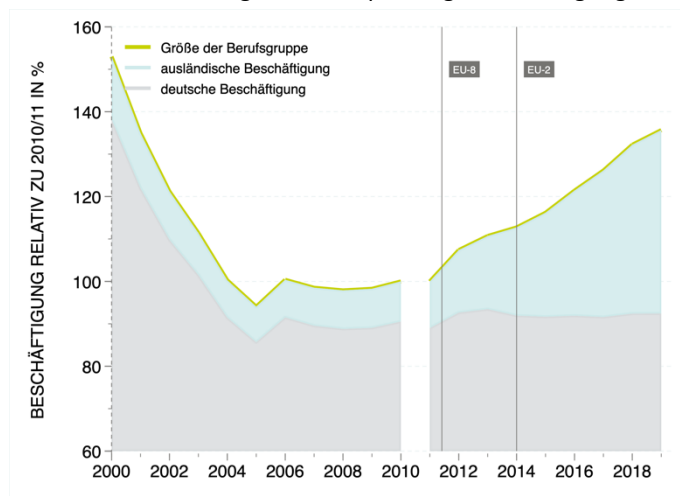
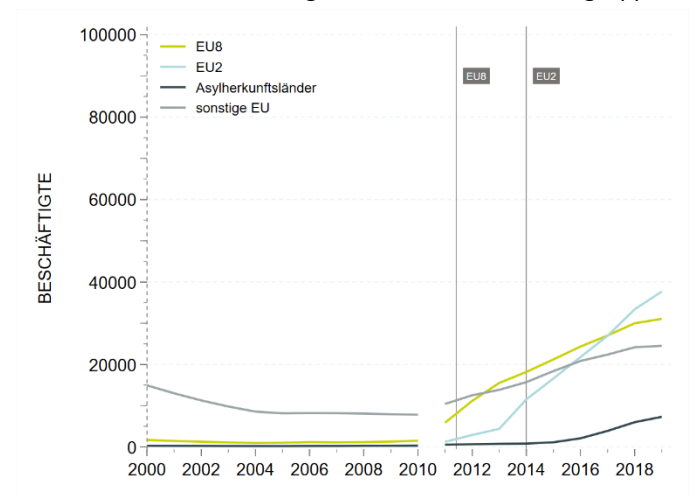


Abb. 10B: Anzahl Beschäftigter aus einzelnen Ländergruppen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

## Lebensmittel- und Genussmittelherstellung

Bei der Lebensmittel- und Genussmittelherstellung scheinen die Beschäftigungsgewinne ab 2011 durch zusätzliche ausländische Beschäftigung die bis dahin rückläufige Beschäftigungsentwicklung umzukehren. Während die einheimische Beschäftigung seit 2000 stetig sank, stieg die ausländische Beschäftigung seit 2011 bis zu einem Anteil von einem Drittel im Jahr 2019. Damit lag die Lebensmittel- und Genussmittelherstellung beim Ausländeranteil in 2019 auf Rang 2 nach der Reinigung (ca. 36%) und knapp vor dem Hochbau (rund 32%). Dennoch lagen die absoluten Beschäftigtenzahlen aus den verschiedenen Ländergruppen bei der Lebensmittelherstellung niedriger. Die teilweise prekären Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie waren 2020 in besonderen Fokus gerückt, sodass seit 2021 strengere Regeln für die Beschäftigung gelten, was vor allem die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitern/-innen und Leiharbeitern/-innen betrifft. Somit können sich ab 2021 besondere Entwicklungen in der Beschäftigung in dieser Berufsgruppe ergeben.

Abbildung 11: Lebensmittel- und Genussmittelherstellung

Abb. 11A: Entwicklung soz.-vers.-pflichtige Beschäftigung

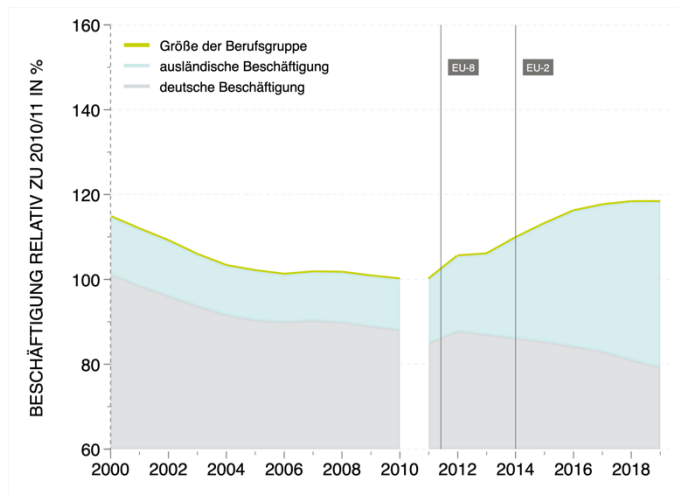
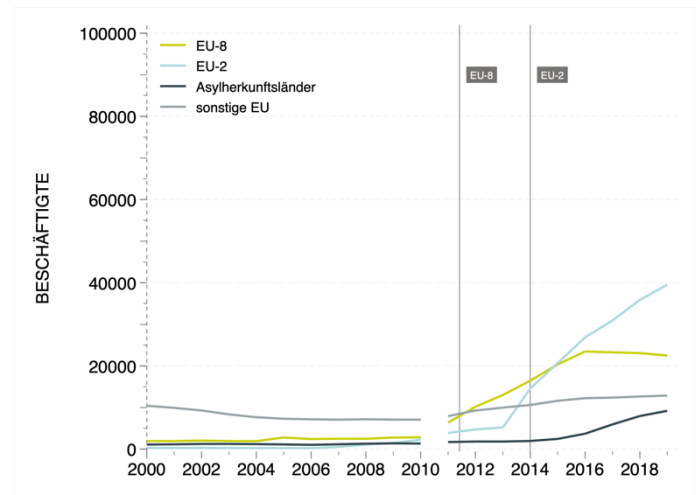


Abb. 11B: Anzahl Beschäftigter aus einzelnen Ländergruppen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

## Krankenpflege

Die Fachkräfte-Engpässe in der Krankenpflege haben auch durch die Corona-Pandemie besondere Aufmerksamkeit gewonnen. Dieser Sektor ist seit 2011 stark gewachsen, nämlich um gut 20% bis 2019. Dabei hat das Wachstum von Beschäftigten aus allen Ländergruppen der EU allerdings kaum eine Rolle gespielt, sondern war mehrheitlich durch deutsche Arbeitnehmer/innen getragen. Unter den hier betrachteten Berufsgruppen war der Ausländeranteil in der Krankenpflege am niedrigsten (4% in 2011 und 10% in 2019), was an Hürden bei der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen liegen könnte oder an vergleichsweise hohen Anforderungen an die Sprachkenntnisse. Gleichzeitig ist es die einzige hier betrachtete Gruppe, in denen die Beschäftigung aus sonstigen EU-Ländern bis 2019 nicht durch Beschäftigung aus den EU-8 oder EU-2 überholt wurde.

Abbildung 12: Krankenpflege

Abb. 12A: Entwicklung soz.-vers.-pflichtige Beschäftigung

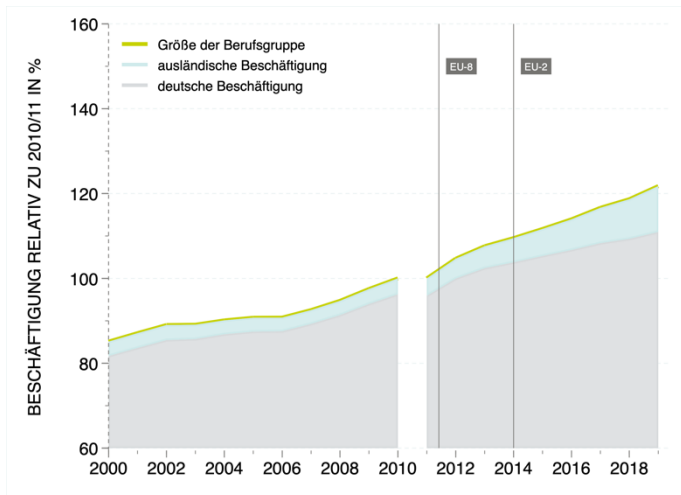
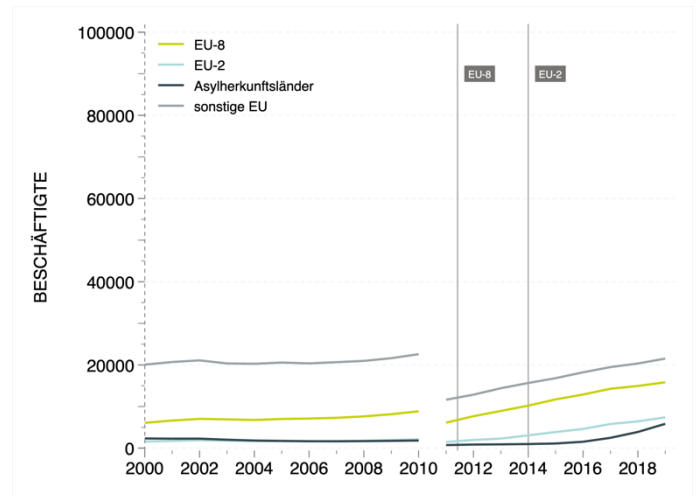


Abb. 12B: Anzahl Beschäftigter aus einzelnen Ländergruppen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

Altenpflege

Im Vergleich der einzelnen Berufsgruppen wies die Altenpflege mit einer Verdopplung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Beobachtungszeitraum das größte Wachstum auf. Auch hier wurde das Wachstum ganz überwiegend von einheimischen Beschäftigten getragen, bei gleichzeitig langsam steigendem Ausländeranteil. Dieser wuchs bis auf gut 14% im Jahr 2019. Im Vergleich der Berufsgruppen zeigt sich in den Abbildungen 12B und 13B die vergleichsweise sehr geringe absolute Anzahl an Beschäftigten aus der EU in beiden Berufsgruppen zur Pflege.

Abbildung 13: Altenpflege

Abb. 13A: Entwicklung soz.-vers.-pflichtige Beschäftigung

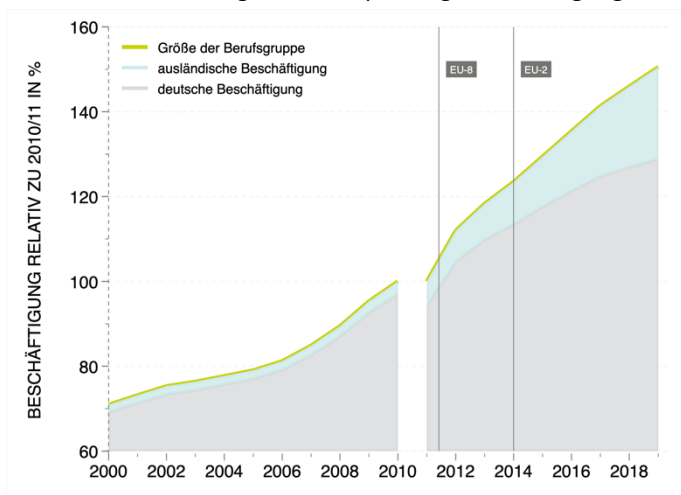
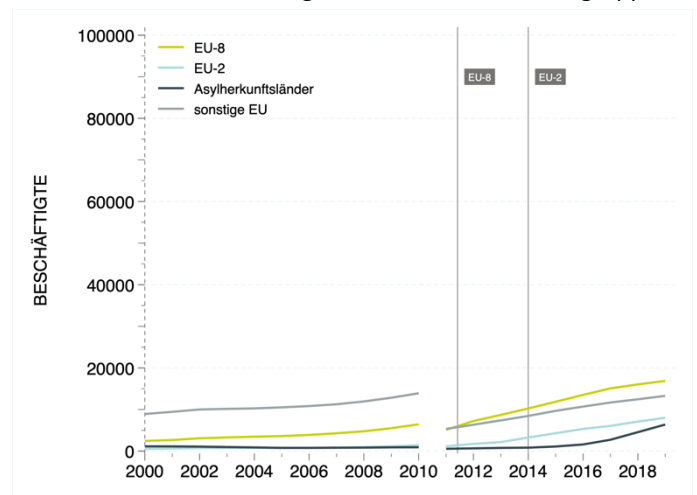


Abb. 13B: Anzahl Beschäftigter aus einzelnen Ländergruppen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Eigene Darstellung.

Es ist bei dieser Betrachtung allerdings zu beachten, dass hier nur die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dargestellt ist. Allerdings dominieren vor allem im Bereich der Altenpflege/Live-in-Care (24-Stunden-Pflege) andere Beschäftigungsformen (Hipp et al., 2019; Leiber et al., 2019). So wird die Beschäftigung in

diesem Bereich teilweise durch Entsendungen oder (Schein-)Selbstständigkeit organisiert, oder es könnten sich legale und illegale Arrangements vermischen. Wie in Abb. 2A gezeigt, sind die Entsendungen aus den EU-8 in Beobachtungszeitraum recht konstant geblieben, wobei Entsendungen in den Bereich „Gesundheit und Sozialarbeit“ die drittgrößte Gruppe mit 12% darstellt (siehe Tabelle 3 im Anhang). Eine nähere Betrachtung ist aufgrund fehlender offizieller Daten nicht möglich. Aufgrund der mangelhaften Datenlage können wir die Häufigkeit unterschiedlicher Beschäftigungsformen nicht quantifizieren. Um die aktuell diskutierten politischen Reformen in Zukunft sinnvoll zu evaluieren, ist der Aufbau entsprechender Datenstrukturen unbedingt erforderlich.

## 6. Beschäftigung in Engpassberufen

Immer wieder wird die Hoffnung geäußert, dass Zuwanderung die Engpässe abfedern soll, die sich vor allem aus einer alternden Bevölkerung ergeben. Vor diesem Hintergrund ist am 1. März 2020 das Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Kraft getreten, das die Einstellung von Migranten/-innen aus Nicht-EU Ländern erleichtern soll, sofern die Zugewanderten bestimmte Qualifikationen als Fachkraft aufweisen. Zeitgleich begann die Corona-Pandemie, während der sich abermals Engpässe in bestimmten Berufen manifestiert haben. Wir vergleichen im Folgenden die Beschäftigung der EU-8- und EU-2-Bürger/innen mit einem Indikator für Fachkräfte-Engpässe.

Die Bundesagentur für Arbeit definiert Engpass-Berufe auf Basis eines eigenen Engpass-Indikators (Bundesagentur für Arbeit, 2021a). Von den oben genannten Top 15 Berufen für EU-8 und EU-2-Beschäftigte weisen demnach aktuell sechs Berufsgruppen einen Engpass auf (d.h. Engpass-Indikator größer als 2; im Jahr 2019 und 2020). Diese sind: Fahrzeugführung im Straßenverkehr, Lebensmittel- und Genussmittelherstellung, Alten- und Krankenpflege, Metallbau sowie Landwirtschaft. Dagegen stehen andere Berufe in Post- und Lagerwirtschaft, Reinigung, Metallbearbeitung, Büro und Verkauf aktuell am Ende der Engpassberufe.

Um weitergehend zu analysieren, inwiefern Beschäftigte aus den EU-8 und EU-2 womöglich zur Abmilderung von Fachkräfte-Engpässen beitragen, berechnen wir als nächstes den Beschäftigtenanteil dieser Migranten/-innen an allen Beschäftigten in solchen Berufsgruppen, die 2019 als Engpass-Berufe klassifiziert wurden.<sup>3</sup> Wir beschränken uns dabei auf solche Engpass-Berufe, die als Anforderungsniveau Fachkräfte erfordern (aufgrund der geringen Beschäftigungsanteile von Experten und Spezialisten). Tabelle 2 zeigt die Beschäftigtenanteile nach Ländergruppe für das Jahr 2019. Es zeigt sich, dass 2019 etwa 43% der EU-Beschäftigten in Engpass-Berufen arbeiten (gemäß Klassifizierung von 2019), während das nur für rund 32% der Einheimischen gilt. Das bedeutet, dass die Beschäftigten aus den EU-8 und EU-2 im Vergleich zu Deutschen überproportional häufig in solchen Berufen arbeiten, die 2019 Fachkräfte-Engpässe aufwiesen. Tendenziell bedeutet dieser Befund also eine Entlastung des deutschen Arbeitsmarktes, da Engpässe eher reduziert werden. Aus diesen Analysen lässt sich jedoch nicht ableiten, ob die zunehmende Beschäftigung aus EU-8- und EU-2-Ländern ursächlich Engpässe in konkreten Berufsgruppen abwenden konnte. Selbst wenn Migranten/-innen in Berufen ohne Engpässe arbeiten, können sie potenziell indirekt zur Entlastung des deutschen Arbeitsmarktes beitragen. Diese wäre der Fall, falls EU-Beschäftigte in Berufen ohne Engpässe arbeiteten und daraufhin Einheimische in Engpass-Berufe wechselten. Nichtsdestotrotz ist insgesamt davon auszugehen, dass die bisherige Zuwanderung nicht ausreicht, um die Demographie-basierten Fachkräfte-Engpässe zu kompensieren.

---

<sup>3</sup> Die Ergebnisse ändern sich kaum, wenn anstelle der Engpass-Klassifizierung im Jahr 2019 betrachtet wird, ob ein Beruf jemals zwischen 2013 und 2020 als Engpass-Beruf klassifiziert wurde.



Tabelle 2: Beschäftigten-Anteile in Fachkräfte-Engpassberufen 2019 nach Ländergruppen

Beschäftigten-Anteile	Gesamt	Deutsche	Alle Migranten/-innen	EU-8 + EU-2
Fachkräfte-Engpass-Berufe	32,3%	31,9%	35,5%	42,8%
Berufsgruppen ohne Engpass	67,7%	68,1%	64,5%	57,2%

Methodischer Hinweis: Wir verwenden die Engpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit auf Ebene der Berufsgattungen (4-Steller) für 2019. Diese aggregieren wir zu den 3-Steller Berufsgruppen. Dafür gewichten wir die Indikatoren mit der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den zugrundeliegenden Berufsgattungen. Dargestellt sind die Beschäftigtenanteile in den Ländergruppen.

## 7. Zusammenfassung und Diskussion

Im Vorfeld der EU-Osterweiterungen 2004 und 2007 bestanden Sorgen bezüglich einer Überlastung des deutschen Arbeitsmarktes. Vor diesem Hintergrund wurden lange Übergangsfristen vereinbart, sodass die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die neuen EU-Bürger/innen in Deutschland erst 2011 bzw. 2014 in Kraft trat. Durch diese Übergangsregelung war der Anstieg der EU-Migranten/-innen nicht so stark und steil wie in Großbritannien oder Irland. Gleichwohl ist ein geringer Anstieg der Beschäftigung in Deutschland aus den EU-8 und EU-2 Ländern bereits vor dem Beginn der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erkennen. Hauptsächlich war dieser Anstieg durch Selbständige getrieben (Elsner & Zimmermann, 2013; Wagner & Hassel, 2015). Seit Inkrafttreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist in Deutschland ein starker Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erkennbar. Demnach wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus den EU-8 und EU-2 in Deutschland im Mittel um knapp 107.000 Personen pro Jahr. Dennoch gibt es aktuell keinerlei Hinweise darauf, dass der deutsche Arbeitsmarkt diese Beschäftigten nicht aufnehmen konnte. Ganz im Gegenteil: Wie die fortbestehenden Fachkräfte-Engpässe zeigen, erfordert die demographische Entwicklung in der Zukunft weitere Arbeitskräfte.

Unsere Aufschlüsselung nach Berufsgruppen zeigt, dass der Ausländeranteil am größten in Reinigung (etwa 36%), Lebensmittel- und Genussmittelherstellung (33%), und Hochbau (32%) ist. In absoluten Zahlen ist die Beschäftigung von EU-8- und EU-2-Bürgern/-innen in der Post- und Lagerwirtschaft am größten. Mit Abstand folgen Berufe in der Fahrzeugführung im Straßenverkehr und in der Reinigung. Wir zeigen, dass in manchen Berufen mit starker EU-8 und EU-2-Beschäftigung der Anteil an interaktiven nicht-routine-Aufgaben minimal ist, was auf geringe Anforderungen an deutsche Sprachkenntnisse hinweist. Auch wenn fast die Hälfte der Beschäftigten aus den EU-8 und EU-2 als Fachkräfte arbeiten, bleiben gleichzeitig viele unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt („Downgrading“). Für die Zukunft ist es vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels erforderlich, die Qualifikationen der Zuwanderer/-innen noch besser als bisher zu nutzen. Deshalb sollten politische Anstrengungen darauf zielen, entsprechende Karrierewege zu eröffnen bzw. zu ebnen. Eine zügige Anerkennung ausländischer Qualifikationen und Berufserfahrungen spielt dabei eine Schlüsselrolle.

Immer wieder wird die Hoffnung geäußert, dass Zuwanderung Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt abfedern möge. Dieser Bericht zeigt, dass die Beschäftigten aus den neuen EU-Ländern im Vergleich zu Deutschen überproportional oft in solchen Berufsgruppen arbeiten, welche Fachkräfte-Engpässe aufweisen. Sie tragen damit tendenziell zu einer Entlastung des deutschen Arbeitsmarktes bei. Darüber hinaus könnte es indirekte Effekte geben, falls Einheimische aufgrund der Zuwanderung aus Berufen ohne Engpass nun in Engpass-Berufe wechseln. Insgesamt bestehen aufgrund der allgemein sehr guten deutschen Arbeitsmarktlage weiterhin Engpässe. Dies betrifft insbesondere Berufe in der Kranken- und Altenpflege, allgemein im Bereich der medizinischen Berufe, in Bau- und Handwerksberufen und in IT-Berufen (Bunde-

sagentur für Arbeit, 2021a). Ob weitere Migrantengruppen, wie die Asylzuwanderung oder der jüngste Zustrom ukrainischer Geflüchteter, einen Beitrag zur Beseitigung der Engpässe in den genannten Berufen werden leisten können, ist noch unklar.

## Referenzen

Baas, T., Brücker, H., & Hauptmann, A. (2009). EU-Osterweiterung: Positive Effekte durch Arbeitsmigration IAB-Kurzbericht Nr. 9/2009. Nürnberg.

Babka von Gostomski, C. (2016). Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“: Aspekte der Integration von zugewanderten rumänischen und polnischen Staatsangehörigen in Deutschland. BAMF-Kurzanalyse 06-2016.

Bauer, T. & Zimmermann, K.F. (1999). Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe. IZA Research Report Nr. 3. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Brücker, H., Hauptmann, A., & Vallizadeh, E. (2013). Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien: Arbeitsmigration oder Armutsmigration? IAB-Kurzbericht Nr. 16/2013. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2021a). Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse 2020, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2021b). Tabellen: Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten - Deutschland, Länder und Kreise (Quartalszahlen) zum 31. Dezember 2020.

Burda, M. C., & Seele, S. (2017). Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 18(3), 179-204.

Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2021). 10 Jahre Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-Beitrittsstaaten von 2004. Im „Hintergrund Aktuell“. URL: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/332227/10-jahre-arbeitnehmerfreizuegigkeit-fuer-die-eu-beitrittsstaaten-von-2004/>

Dengler, K., Matthes, B., & Paulus, W. (2014). Berufliche Tasks auf dem deutschen Arbeitsmarkt \* eine alternative Messung auf Basis einer Expertendatenbank. FDZ-Methodenreport Nr. 12/2014 (de), Nürnberg.

Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., & Spitz-Oener, A. (2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 167-88.

Elsner, B., & Zimmermann, K. F. (2013). 10 years after: EU enlargement, closed borders, and migration to Germany. IZA Discussion Papers Nr. 7130, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Europäische Kommission - HIVA Research Institute for Work and Society, University of Leuven (KU Leuven) bezieht sich auf die folgenden Berichte (<https://hiva.kuleuven.be/en/news/newsitems/Reports-on-social-security-coordination-and-intra-EU-labour-mobility-20171212>):

De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2022). Posting of workers - Report on A1 Portable Documents issued in 2020. Publications Office of the European Union.

De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2021). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2019. European Commission.

De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2020). Posting of workers - Report on A1 Portable Documents issued in 2018. European Commission - DG EMPL.

De Wispelaere, F., & Pacolet, J. (2019). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2017. European Commission - DG EMPL.

De Wispelaere, F., & Pacolet, J. (2018). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2016. European Commission; Brussels.

Pacolet, J., & De Wispelaere, F. (2017). Posting of workers - Report on A1 portable documents issued in 2015. European Commission - DG EMPL; Brussels.

Pacolet, J., & De Wispelaere, F. (2015). Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2014. DG EMPL; Brussels.

Pacolet, J., & De Wispelaere, F. (2014). Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013. Network Statistics FMSSFE, European Commission.

FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Mikrozensus (SUF) für die Jahre 2006-2015. URL: <https://www.forschungsdatenzentrum.de/de/haushalte/mikrozensus>

Freudenstein, R., & Tewes, H., 2001. Die EU-Osterweiterung und der deutsche Arbeitsmarkt: Testfall für die deutsch-polnische Interessengemeinschaft. Konrad-Adenauer-Stiftung. Arbeitspapier Nr. 33.

Hipp L., Kohler U., & Leumann, S. (2019). How to Implement Respondent-Driven Sampling in Practice: Insights from Surveying 24-Hour Migrant Home Care Workers. *Survey Methods: Insights from the Field*. Aufgerufen von <https://surveyinsights.org/?p=12000>

Leiber, S., Matuszczyk, K., & Rossow, V. (2019). Private labor market intermediaries in the Europeanized live-in care market between Germany and Poland: A typology. *Zeitschrift für Sozialreform*, Vol. 65(3), S.365-392.

Möller, J., & Walwei, U. (2009). Ein kleines Wunder: Die eingebauten Stoßdämpfer auf dem Arbeitsmarkt haben bisher funktioniert, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. vom 31.07.2009, S. 18.

Möller, J. (2010). The German labor market response in the world recession - de-mystifying a miracle. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, Vol. 42(4), S.325-336.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Berufsgruppen KldB 1988 und Staatsangehörigkeit für die Jahre 2000-2010; und nach Berufsgruppen KldB 2010 und Staatsangehörigkeit für die Jahre 2011-2019, Nürnberg, März 2021. Daten auf Anfrage bereitgestellt.

Sinn, H.W., 2000. EU enlargement, migration, and lessons from German unification. *German Economic Review*, 1(3), pp.299-314.

Wagner, B., & Hassel, A. (2015). Europäische Arbeitskräftemobilität nach Deutschland: Ein Überblick über Entsendung, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von EU-Bürgern in Deutschland (No. 301). Studie der Hans-Böckler-Stiftung.

Anhang

Tabelle 3: Entsendungen von Polen nach Deutschland nach Branchen (2019)

Beschäftigte Art 12 (1)	Selbständige Art 12 (2)	Insgesamt	Wirtschaftszweige													Anzahl der 'eindeutigen' Personen, die eine PD A1 erhalten haben (von Total)	Durchschnittliche Dauer in Tagen aller ausgestellten PD A1 (von Total)	
			Land- und Forstwirtschaft, Fischerei NACE A	Industrie NACE B bis F		Dienstleistungen NACE G bis T												
				Industrie Insgesamt	da- runter	Dienstleistungen Insgesamt	darunter											
							Groß- und Einzelhandel NACE G	Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie NACE I	Verkehr und Lagerei; Information und Kommunikation NACE H and J	da- runter	Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen NACE K, L, M and N	da- runter	Erziehung und Unterricht; Gesundheits- und Sozialwesen; Kunst, Unterhaltung und Erholung; Sonstigen Dienstleistungen NACE P, Q, R and S	darunter				
124,483	7,015	131,498	3,843	82,505	52,162	45,148	1,013	170	3,747	2,837	6,278	2,961	33,796	17,095	72,319	140		
		<b>In Prozent</b>	2.92%	62.74%	39.67%	34.33%	0.77%	0.13%	2.85%	2.16%	4.77%	2.25%	25.70%	13.00%				

Quelle: Social Insurance Institution (ZUS, Polen, 2021). Die Daten wurden uns auf Anfrage bereitgestellt.

Tabelle 4: Durchschnittliche Verteilung von Aufgaben („Tasks“) innerhalb ausgewählter Berufe

KldB 2010 - Code	Bezeichnung	Analytisch nicht-routine %	Interaktive nicht-routine%	Kognitive routine %	Manuelle routine %	Manuelle nicht-routine %
242	Metallbearbeitung	7.85%	0.00%	23.81%	54.34%	14.00%
244	Metallbau und Schweißtechnik	5.37%	0.00%	7.87%	58.51%	28.24%
293	Speisenzubereitung	14.12%	0.00%	20.26%	4.10%	61.52%
321	Hochbau	5.26%	0.00%	4.57%	2.37%	87.81%
541	Reinigung	4.29%	0.25%	9.08%	12.80%	73.58%
221	Kunststoff- und Kautschukherstellung und -verarbeitung	3.69%	0.29%	7.32%	79.84%	8.86%
513	Lagerwirtschaft, Post und Zustellung, Güterumschlag	19.05%	0.83%	16.34%	33.12%	30.66%
251	Maschinenbau- und Betriebstechnik	10.08%	1.19%	35.50%	32.40%	20.84%
111	Landwirtschaft	22.86%	1.48%	6.03%	42.58%	27.05%
292	Lebensmittel- und Genussmittelherstellung	13.61%	1.49%	12.31%	56.22%	16.37%
521	Fahrzeugführung im Straßenverkehr	12.20%	3.91%	15.75%	0.00%	68.15%
813	Gesundheits- und Krankenpflege, Rettungsdienst und Geburtshilfe	11.36%	14.33%	19.86%	0.43%	54.02%
714	Büro und Sekretariat	22.34%	16.69%	57.59%	0.99%	2.39%
633	Gastronomie	9.34%	21.79%	15.72%	0.95%	52.20%
821	Altenpflege	1.69%	23.22%	3.12%	1.80%	70.18%
621	Verkauf (ohne Produktspezialisierung)	17.79%	37.51%	36.95%	4.83%	2.92%
632	Hotellerie	8.41%	45.90%	19.26%	1.72%	24.71%
831	Erziehung, Sozialarbeit, Heilerziehungspflege	33.48%	50.90%	5.26%	0.00%	10.37%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Dengler et al. (2014). Eigene Darstellung.

Anmerkungen: Für die Klassifikation der beruflichen Tasks siehe Dengler et al. (2014)

Autorenteam

**Katia Gallegos Torres**

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische  
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH  
L 7, 1  
68161 Mannheim  
[www.zew.de](http://www.zew.de)  
[katia.gallegos@zew.de](mailto:katia.gallegos@zew.de)

**Katrin Sommerfeld\***

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische  
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH  
L 7, 1  
68161 Mannheim  
[www.zew.de](http://www.zew.de)  
[katrin.sommerfeld@zew.de](mailto:katrin.sommerfeld@zew.de)  
Tel.: +49 (0)621 1235-216

**Julia Bartel**

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische  
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH  
L 7, 1  
68161 Mannheim  
[www.zew.de](http://www.zew.de)

\* Ansprechpartner für Rückfragen

ZEW-Kurzexpertise

Herausgeber: ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH  
L 7, 1 · 68161 Mannheim · Deutschland · [info@zew.de](mailto:info@zew.de) · [www.zew.de](http://www.zew.de) · [twitter.com/ZEW](https://twitter.com/ZEW)

Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Geschäftsführer: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Sabine Elbert · [sabine.elbert@zew.de](mailto:sabine.elbert@zew.de)

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.