

Inge Lippert

***Niedriglohnstrategien
im Hochlohnsektor***

Arbeitspapier 129

Niedriglohnstrategien im Hochlohnsektor

**Öffnung des Arbeitsmarktes und Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften
in der Metall- und Elektroindustrie**

Inge Lippert

Dr. Inge Lippert arbeitete von 1992 bis 1999 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am WZB und an der FU-Berlin und von 2000 bis 2003 bei der VDI/VDE-Innovation und Technik GmbH als Projektleiterin in verschiedenen international vergleichenden Forschungsprojekten. Seit 2004 ist sie selbständige Innovationsforscherin (InterCase Innovationsforschung). Die Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Innovation und Umbruch von industriellen Sektoren sowie bei der Regulierung von öffentlichen Dienstleistungen.

Impressum

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-175
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Karsten-Schneider@boeckler.de

Redaktion: Dr. Karsten Schneider, Leiter des Referates Forschungsförderung 2
Best.-Nr.: 11129
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Dezember 2006
€ 12,00

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
1.1 Neue Formen der Arbeitsmigration aus mittel- und osteuropäischen (MOE) Ländern	5
1.3. Ziele, Fragestellungen und methodische Vorgehensweise	5
1.4. Aufbau der Studie	6
2. Entwicklung der Arbeitsmigration in der Metall- und Elektroindustrie	7
2.1 Geringe Migration vor der EU-Osterweiterung: Die Werkvertragsabkommen	7
2.2 Öffnung des Arbeitsmarktes und rechtliche Regelungen des Zugangs zum Metall- und Elektroarbeitsmarkt	9
2.3 Abschätzung der Größenordnung der Arbeitsmigration nach der EU-Osterweiterung	12
2.3.1 Entwicklung der Entsendungen in den „geschützten“ Bereichen	12
2.3.2 Entwicklung der Entsendungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit	14
2.3.3 Migration von Selbstständigen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit	17
3. Von der Eigenfertigung zur Fremdfertigung – Entwicklungspfade der Metall- und Elektroindustrie in den 1990er Jahren und ihre Auswirkungen	19
3.1 Reduzierung der Fertigungstiefe und Auslagerung von Produkten und Prozessen in Niedriglohnländer	19
3.2 Externalisierung von Arbeitskräften: Reduzierung des Stammpersonals und Ausbau des flexiblen Fremdpersonals	21
3.3 Sektorale Verschiebungen von rohstoff- und arbeitsintensiven zu kapital- und humankapitalintensiven Bereichen	24
3.4 Personalabbau und Verschiebung der Qualifikationsstrukturen	27
4. Motive der Unternehmen für die Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften	29
4.1 Kostenreduzierung	29
4.2 Sicherung des Fachkräftebedarfs	31
5. Formen illegaler Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften	35
5.1 Untertarifliche Bezahlung	36
5.2 Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung	37
5.3 Illegale Arbeitnehmerüberlassung	38
6. Empirische Muster der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften in der Metall- und Elektroindustrie	41
6.1. Unternehmens- und Branchenschwerpunkte des Einsatzes von MOE-Arbeitskräften	41
6.2 Qualifikationsschwerpunkte des Einsatzes von MOE-Arbeitskräften	43
6.3 Arbeitsbedingungen der MOE-Arbeitskräfte	44
7. Erwartete Auswirkungen der Arbeitsmigration aus MOE-Ländern auf den Metall- und Elektroarbeitsmarkt	47
8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	49
8.1 Zusammenfassung der Ergebnisse in zehn Punkten	49
8.2 Ausblick: Export oder Ausverkauf des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells?	50

Anhang I	53
Anhang II	55
Abbildungsverzeichnis	57
Tabellenverzeichnis	57
Literatur	59
Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung	65

1. Einleitung

1.1 Neue Formen der Arbeitsmigration aus mittel- und osteuropäischen (MOE)Ländern

Im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung und der Öffnung der Arbeitsmärkte nach Mittel- und Osteuropa setzen sich seit einigen Jahren verstärkt neue Formen der Arbeitsmigration durch: die Entsendung von Arbeitnehmern aus MOE-Ländern, die auf Basis von Werkverträgen Dienstleistungen in Deutschland erbringen. Neu an diesen Migrationsformen ist ihr temporärer Charakter. Viele deutsche Firmen nutzen das temporäre Arbeitsangebot, um Teile ihrer Stammbesellschaft durch flexibel einsetzbares und kostengünstigeres Personal aus den mittel- und osteuropäischen Ländern zu ersetzen. Sie setzen damit eine Entwicklung fort, die in der Literatur auch als Übergang von der Beschäftigung arbeitsvertraglich gebundenen Personals zu einer stärker marktmäßigen Arbeitskräftepolitik beschrieben wird (vgl. Nienhäuser/Baumhus 2002; Kock 1990, 1992, 1993).

Vorreiter dieser Arbeitskräftepolitik war in der Vergangenheit die Baubranche. Hier wurde aufgrund der hohen Ortsgebundenheit der Produktion bereits früh der Weg beschritten, Arbeitnehmer aus Niedriglohnländern an den „Ort der Produktion“ zu bringen. Seit den 1980er Jahren gingen vor allem größere und mittlere Unternehmen des deutschen Hochbaus bzw. des Bauhauptgewerbes dazu über, Subunternehmer einzusetzen, um Effizienzvorteile aus dem Einsatz von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa zu erzielen. Die Folge war, wie allgemein bekannt, ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den einheimischen Bauarbeitern seit den 1990er Jahren, verbunden mit massiven Verschlechterungen in den Beschäftigungsbedingungen und einer Flut von Insolvenzen unter deutschen Bauunternehmen (Nienhäuser 1999; Bosch/Zuehlke-Robinet 2000; Eichhorst 1998).

Seit Mai 2004 mehren sich auch Berichte aus anderen Branchen, die auf ähnliche Auswirkungen verweisen. Ein kürzlich bekannt gewordenes Beispiel sind die Schlachthöfe. Hier werden bereits große Teile der Tiereschlachtung und -zerlegung von Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa zu Dumpinglöhnen durchgeführt. Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) beziffert die Zahl der Arbeitsplätze, die aufgrund der „neuen Dienstleistungsfreiheit“ im Bundesgebiet in der Fleischindustrie verloren gegangen sind, auf über 26.000 (Czommer/Worthmann 2005; Schmid 2005).

Gegenüber diesen Branchen gehörte die Metall- und Elektroindustrie nicht zu den Vorreitern der Nutzung von MOE-Arbeitskräften. Mit der Einführung der Dienstleistungsfreiheit nehmen die Tendenzen der Fremdpersonalnutzung aus den MOE-Beitrittsländern jedoch auch hier rasch an Bedeutung zu. Damit stellt sich die Frage, wie groß die Gefahr des Verdrängungswettbewerbs und der „Nivellierung von Standards nach unten“ in dieser beschäftigungsstarken Branche einzuschätzen ist und welche Bereiche hiervon bereits betroffen sind bzw. in Zukunft besonders betroffen sein werden.

1.2 Ziele, Fragestellungen und methodische Vorgehensweise

Zu diesen Fragen liegen für die Metall- und Elektroindustrie bisher kaum empirische Befunde vor. Ziel der Studie ist es daher, die Entwicklungsbedingungen der Branche im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung nachzuzeichnen und potenzielle Problembereiche der zukünftigen Entwicklung zu ermitteln. Dabei sollen die Risiken für die Beschäftigten in der Metall- und Elektroindustrie abgeschätzt werden, inklusive der ausländischen Arbeitskräfte, die ebenfalls an einer Verbesserung ihrer Arbeitssituation interessiert sein dürfen. Die folgenden Fragestellungen sollen in diesem Zusammenhang genauer untersucht werden:

1. Welche Entwicklungen der Arbeitsmigration aus mittel- und osteuropäischen Ländern lassen sich in der Metall- und Elektroindustrie nach der EU-Osterweiterung erkennen?
2. Wo liegen die Schwerpunktbereiche der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften und unter welchen Bedingungen erfolgt diese Beschäftigung?

3. Welche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind im Zusammenhang mit der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften in der Branche zu erwarten?

Da über die oben angesprochenen Fragestellungen für die M+E-Industrie bisher keine empirischen Erkenntnisse vorliegen, hat die Studie einen stark explorativen Charakter. Die Datenauswertung ist überwiegend sekundäranalytisch angelegt. Sie konzentriert sich auf die einschlägige sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Literatur sowie auf öffentlich zugängliche Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, der EU, des Zolls, der Bundesbank sowie anderer relevanter Institutionen und Organisationen. Flankierend hierzu wurden als eigener Erhebungsanteil Interviews mit Fachexperten und Betriebsräten in betroffenen Unternehmen durchgeführt (insgesamt zehn Interviews).

1.3 Aufbau der Studie

Die Studie untergliedert sich in acht Kapitel.

Nach der Einleitung beschäftigt sich das zweite Kapitel mit der Entwicklung der Arbeitsmigration aus MOE-Ländern in der Metall- und Elektroindustrie. Beschrieben werden die Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Metall- und Elektroarbeitsmarkt vor und nach der EU-Osterweiterung und die Entwicklung im Zusammenhang mit der Einführung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit in der Branche.

Im dritten Kapitel werden die Rahmenbedingungen in der Metall- und Elektroindustrie beschrieben, die die neuen Entsendeformen von MOE-Arbeitskräften nach der EU-Osterweiterung fördern. Vier Prozesse stehen dabei im Vordergrund: die Prozesse des Outsourcing und die zunehmende Verlagerung von Produkten und Prozessen in Niedriglohnländer, die zunehmende Externalisierung von Arbeitskräften, die Verschiebungen innerhalb der Branche von rohstoff- und arbeitsintensiven zu kapital und humankapitalintensiven Bereichen und die Verschiebungen in der Qualifikationsstruktur in Richtung auf höhere Qualifikationsgruppen. Diese vier Prozesse markieren eine allgemeine Umorientierung in der Branche von der Eigen- zur Fremdfertigung.

Daran anschließend werden im vierten Kapitel die Motive thematisiert, die die Unternehmen der Metall- und Elektrobranche mit der Vergabe von Werkverträgen an MOE-Unternehmen verfolgen. Diese beziehen sich sowohl auf kurzfristige Interessen der Kostenreduzierung wie auch auf längerfristige Interessen zur Sicherung des Fachkräftebedarfs.

Kapitel 5 beschreibt die illegalen Praktiken, die im Zusammenhang mit der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften in der Metall- und Elektroindustrie zu beobachten sind. In diesen Bereichen konzentrieren sich in besonders hohem Maße Arbeits- und Beschäftigungsformen, die die tariflichen Standards in der Branche zum Teil großflächig unterlaufen. Die illegale Beschäftigung stellt daher einen wesentlichen Brennpunkt in der Diskussion um das Lohn- und Sozialdumping dar.

Im sechsten Kapitel werden auf Basis der im Projekt durchgeführten Interviews die Einsatzschwerpunkte der MOE-Arbeitskräfte in der Metall- und Elektroindustrie nach Unternehmen, Branchen und Qualifikationsgruppen dargestellt und die Arbeitsbedingungen beschrieben, unter denen die Werkvertragsarbeit erfolgt.

Das siebte Kapitel nimmt vor dem Hintergrund der beschriebenen Prozesse eine Einschätzung über die Auswirkungen des MOE-Arbeitseinsatzes auf den Metall- und Elektroarbeitsmarkt vor. Dabei werden sowohl substituierende wie auch kompensierende Wirkungen der neuen Migrationsformen beleuchtet.

Kapitel 8 fasst die Ergebnisse der Studie in zehn Punkten zusammen und zieht Schlussfolgerungen für die zukünftige Entwicklung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells.

2. Entwicklung der Arbeitsmigration in der Metall- und Elektroindustrie

2.1 Geringe Migration vor der EU-Osterweiterung: Die Werkvertragsabkommen

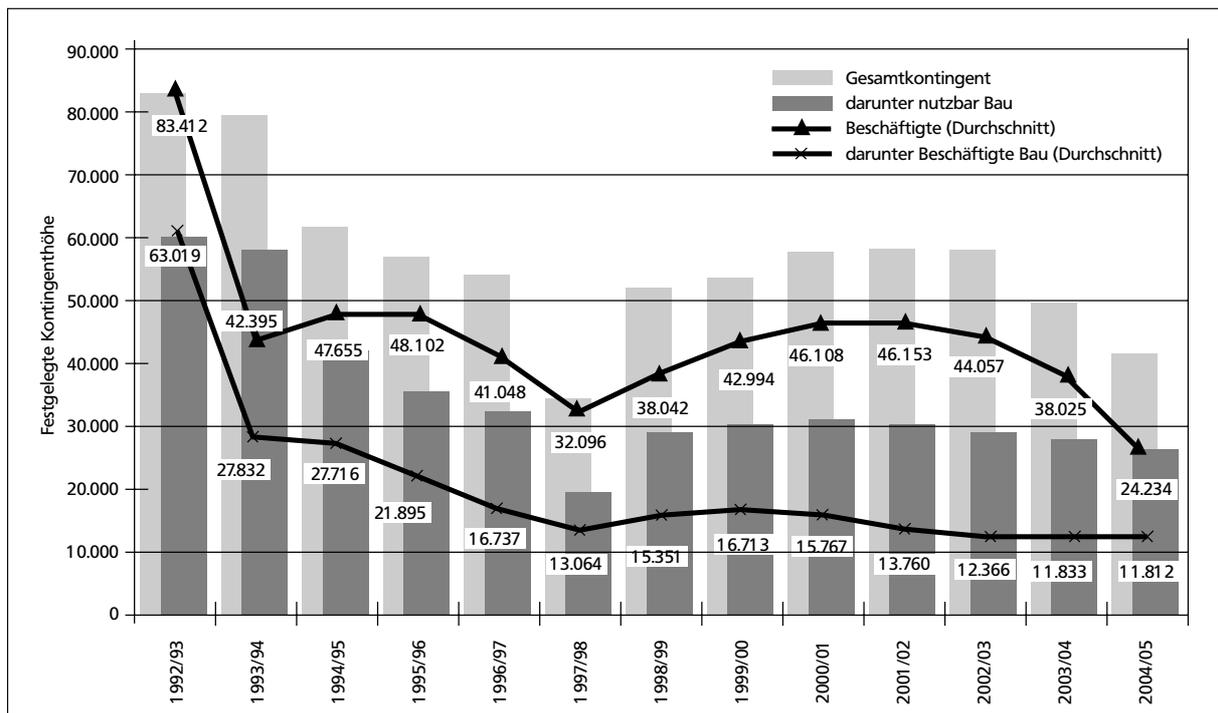
Vor dem 1. Mai 2004 spielte die temporäre Arbeitsmigration aus mittel- und osteuropäischen Ländern in der Metall- und Elektroindustrie kaum eine Rolle. Der Arbeitsmarkt konnte als weitgehend geschlossen gelten. Eine temporäre Migration von MOE-Arbeitskräften nach Deutschland war lediglich im Rahmen von Werkvertragsabkommen möglich, die von der Bundesrepublik Deutschland seit 1988 als völkerrechtliche Verträge in Form von Regierungsvereinbarungen mit MOE-Ländern abgeschlossen wurden.¹

Mit diesen Abkommen verfolgte die Bundesregierung das Ziel, Aufbauhilfen für die Reformstaaten zu leisten und die Zuwanderung aus Osteuropa zu kanalisieren. Darüber hinaus waren die Abkommen auf das Bedürfnis vieler Unternehmen ausgerichtet, ein Reservoir an flexibel einsetzbaren und vergleichsweise kostengünstigen Arbeitskräften aufzubauen (vgl. Heyden 1997, S. 29ff.; Sieveking et al. 1997, S. 39ff.). Im Zentrum stand dabei vor allem die Baubranche, die zu Beginn der 1990er Jahre einen durch die Wiedervereinigung bedingten Boom durchlief. In dieser Branche waren in den ersten Jahren der Werkvertragsabkommen nahezu 75% der Werkvertragsarbeitnehmer eingesetzt.

Um die Zuwanderung so zu steuern, dass sie dem realen Bedarf der (Bau-)Unternehmen entsprach, wurden mit den einzelnen Ländern Kontingente vereinbart, die jedes Jahr entsprechend der Arbeitsmarktsituation in Deutschland angepasst wurden. Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Kontingente und der realen Beschäftigungszahlen von Werkvertragsarbeitnehmern von 1992 bis 2005 dar. Hochphase der Entsendungen waren die Jahre 1992/93, in denen über 80.000 Werkvertragsarbeitnehmer aus den entsprechenden Ländern in Deutschland arbeiteten. Diese Zahlen wurden in den Folgejahren jedoch drastisch reduziert, als sich herausstellte, dass die Kontingente teilweise erheblich überschritten wurden. Gleichzeitig wurden illegale Formen der Arbeitnehmerverleihung und der Nichteinhaltung von Tarifregeln bekannt, die zusammen mit dem Beginn der krisenhaften Entwicklung in der Baubranche zu einem starken Akzeptanzverlust der Werkvertragsarbeit führten. Die Bundesregierung reagierte hierauf, indem sie die Genehmigungsverfahren zur Zulassung eines Werkvertrags sowie die darauf bezogenen Sanktionsregelungen und Prüfungen verschärfte (vgl. Heyden 1997).

¹ Werkvertragsabkommen bestehen auch heute noch mit Lettland, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, und Ungarn als den neuen Beitrittsländern der EU sowie mit Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Rumänien, Serbien/Montenegro und der Türkei als Ländern außerhalb der EU (vgl. dazu ausführlich: Sieveking et al. 1997; Reim/Sandbrink 1996; Faist et al. 1999).

Abb. 1: Kontingenzahlen und reale Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern aus MOE-Ländern und der Türkei 1992 – 2005



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2005c).

Kennzeichnend für die Migrationsmöglichkeiten vor der EU-Osterweiterung war aber nicht nur eine zahlenmäßige Beschränkung der Arbeitskräfte aus MOE-Ländern. Im Rahmen des Regimes der Werkvertragsvereinbarungen wurden auch die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Werkvertragsarbeitnehmer stark reguliert. Die Bestimmungen bezogen sich auf die Aufenthaltsdauer, die Qualifikationen und die Entlohnung:

- **Aufenthaltsdauer:** Ein Werkvertrag ist als zeitlich befristeter Auftrag definiert, weshalb Arbeitnehmer aus Vertragsstaaten nur temporär in Deutschland tätig sein dürfen. Erlaubt sind zwei, in Ausnahmefällen bis zu drei Jahre. Für die Dauer der Durchführung des Auftrages wird dem Werkvertragsarbeitnehmer eine Aufenthaltsbewilligung erteilt (§ 3 Abs. 1 AAV). Nach Ablauf der Frist muss der/die Werkvertragsarbeitnehmer/in für mindestens die gleiche Zeit wieder in das Heimatland zurückkehren, ehe ein erneuter Einsatz in Deutschland möglich ist (§ 3 Abs. 1 ASAV).
- **Qualifikation:** An den Abschluss eines Werkvertrages ist die Bedingung geknüpft, dass der Auftragnehmer von seiner materiellen Ausstattung und fachlichen Kompetenz her in der Lage ist, die erforderliche Leistung selbständig zu planen, zu organisieren, eigenverantwortlich durchzuführen und zu überwachen. Entsprechend wurde in den Regierungsvereinbarungen festgelegt, dass für die Vertragsausführung überwiegend Facharbeiter eingesetzt werden müssen. Arbeitnehmern ohne berufliche Qualifikation wird die Arbeiterlaubnis nur in Ausnahmefällen erteilt. Der Anteil gering qualifizierten Personals soll 10% der Entsendungen grundsätzlich nicht überschreiten.
- **Entlohnung:** Werkvertragsarbeitnehmer, die im Rahmen der Werkvertragsabkommen nach Deutschland entsandt werden, dürfen hinsichtlich der Entlohnung nicht schlechter gestellt werden als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer (§ 285 Abs. 1 Nr. 3 SGB III). Grundlage für die Gehaltsberechnung ist der tarifliche Nettostundenlohn in der jeweiligen Branche abzüglich Sozialversicherung², Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag. Die folgende Tabelle zeigt die Struktur, nach der der Nettostundenlohn eines Werkvertragsarbeitnehmers berechnet wird.

² Wenn die Entsendung der Arbeitnehmer auf maximal zwölf Monate begrenzt ist, gelten hinsichtlich der Sozialversicherungspflicht die Rechtsvorschriften des Heimatlandes.

Tab. 1: Berechnung des Nettostundenlohns von Werkvertragsarbeitnehmern

Stundenlohn (Ecklohn) lt. Tarif
+ anteiliges Urlaubsgeld
+ anteiliges 13. Entgelt/Gratifikation
Stundenlohn Brutto
Wöchentliche Arbeitszeit
Monatliche Arbeitszeit
Monatslohn Brutto
- XX % Sozialversicherung
- XX % Lohnsteuer
- XX % Solidaritätszuschlag
Summe Abzug
Monatslohn Netto
Stundenlohn Netto

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2005d, S. 3).

Darüber hinaus enthielten die Werkvertragsvereinbarungen eine Arbeitsmarktschutzklausel, die vorschreibt, dass Werkvertragsarbeitnehmer aus MOE-Ländern nicht zugelassen werden dürfen, wenn in dem Betrieb des deutschen Werkvertragspartners Arbeitnehmer entlassen werden oder Kurzarbeit droht. In Arbeitsamtsbezirken, in denen die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate mindestens um 30% über dem Bundesdurchschnitt lag, wurde die Beschäftigung von ausländischen Werkvertragsarbeitnehmern generell ausgeschlossen. Für die Baubranche wurden daneben auch Obergrenzen für die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in einzelnen Unternehmen festgelegt, die sich an der Personalstärke der gewerblichen Arbeitnehmer in den deutschen Betrieben orientieren (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2005b, S. 7).

Für die Metall- und Elektroindustrie war die Arbeitsmigration unter den Bedingungen dieses eng regulierten Ansatzes kaum von Bedeutung. Dies lag zum einen daran, dass die Kontingente für Branchen außerhalb des Baugewerbes eng begrenzt waren. Zum anderen lag der Schwerpunkt der Internationalisierung in dieser Branche nicht auf dem „Import“ von Arbeitskräften, sondern auf dem Export von Gütern und Prozessen. Die umgekehrte Strategie, Arbeitskräfte an den Ort der Produktion zu transferieren, spielte demgegenüber kaum eine Rolle. Entsprechend waren vor der EU-Osterweiterung kaum Arbeitskräfte aus MOE-Ländern in der Metall- und Elektroindustrie eingesetzt. Dies änderte sich erst, als mit der Einführung der neuen, im europäischen Raum geltenden Grundfreiheiten, vor allem der Dienstleistungsfreiheit, die Zugangsmöglichkeiten von MOE-Arbeitskräften auf den Arbeitsmarkt der Branche erweitert wurden.

2.2 Öffnung des Arbeitsmarktes und rechtliche Regelungen des Zugangs zum Metall- und Elektroarbeitsmarkt

Die Öffnung des Arbeitsmarktes war jedoch kein einfacher Prozess. Schon im Vorfeld der EU-Osterweiterung hatte sich in Deutschland eine kontroverse Diskussion über die Folgen des Erweiterungsprozesses entzündet, in der vielfach die Befürchtung laut wurde, dass die Aufhebung der Zugangsbeschränkungen zum deutschen Arbeitsmarkt zu einem erheblichen Anwachsen der Arbeitsmigration aus mittel- und osteuropäischen Ländern führen würde. Diese Erwartungen wurden von führenden Wirtschaftsforschungsinstituten und Wissenschaftlern zum Teil bestätigt.³

3 Die einzelnen Prognosen differieren allerdings erheblich, je nach angenommener Geschwindigkeit der Einkommensanpassung und Entwicklung der Beschäftigung in den Beitrittsländern. Die Bandbreite erstreckt sich dabei von Größenordnungen um 50.000 Personen pro Jahr (Straubhaar 2001) bis hin zu 240.000 Personen pro Jahr (Sinn et al. 2000). Nach den Prognosen des DIW kommt es insbesondere in den ersten Jahren nach der EU-Osterweiterung zu einem starken Anstieg der Migration nach Deutschland (178.949 im Jahr 2004, 161.720 im Jahr 2005), während sich der Prozess in den Folgejahren nach dem Beitritt wieder abschwächt (Brücker et al. 2000).

In Reaktion auf diese Diskussion, die auch in anderen Ländern geführt wurde, räumte die EU-Kommission den alten Mitgliedsstaaten das Recht ein, zum Schutz ihrer Arbeitsmärkte Übergangsregelungen für eine schrittweise Öffnung der Arbeitsmärkte zu schaffen. Diese Übergangsregelungen wurden von der Bundesrepublik Deutschland zusammen mit elf weiteren Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme von Großbritannien, Irland und Schweden) in Anspruch genommen (vgl. das „Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung“).

Um besonders betroffene Wirtschaftsbereiche zu schützen, wurden die Regelungen branchenspezifisch ausgelegt. Für die Metall- und Elektrobranche gelten dabei die folgenden Regelungen:

- Im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit⁴ sind für die Metall- und Elektroindustrie die allgemeinen, für Deutschland gültigen Übergangsfristen bindend. Es gilt das so genannte „2+3+2-Modell“, nach dem die Freizügigkeit zunächst für eine Frist von zwei Jahren ausgesetzt wird. Diese Frist kann auf Antrag automatisch um zunächst drei Jahre und dann um weitere zwei Jahre verlängert werden.⁵ Die Übergangsregelungen enden im Jahr 2011. Danach können alle Mitgliedsstaaten, einschließlich der Beitrittsländer, die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch nehmen (vgl. Christen 2004, S. 5).
- Bei der Dienstleistungsfreiheit⁶ wurden für die Metall- und Elektroindustrie kaum Einschränkungen vorgenommen. Nur wenige Bereiche, wie beispielsweise der Stahlbau und die Elektroinstallationen, wurden von der Dienstleistungsfreiheit ausgenommen. In den meisten Bereichen können die Beitrittsländer seit dem 1. Mai 2004 uneingeschränkt grenzüberschreitende Dienstleistungen anbieten und dabei eigenes Personal einsetzen.
- Im Hinblick auf die Niederlassungsfreiheit unterliegt die Metall- und Elektroindustrie wie alle anderen Wirtschaftszweige keinen Beschränkungen. Die unbegrenzte Niederlassungsfreiheit gilt für alle Unternehmen und Selbständigen aus MOE-Ländern, die damit das Recht haben, in den Mitgliedsstaaten Firmen, Zweigstellen und Agenturen zu gründen und als Gewerbetreibende tätig zu sein.

Mit diesen Regelungen erweist sich die Metall- und Elektroindustrie als eine Branche, in der die Arbeitsmarktbeschränkungen für die Beitrittsländer nach der EU-Osterweiterung bereits in hohem Maße entfallen sind. Tabelle 2 fasst die nach der EU-Osterweiterung geltenden Bedingungen für die deutsche Metall- und Elektroindustrie zusammen.

4 Arbeitnehmerfreizügigkeit bezieht sich auf das Recht von EU-Arbeitnehmern, sich im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedsstaaten frei zu bewegen, um Stellen zu bewerben, sich in einem Mitgliedsstaat aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung auszuüben, und nach Beendigung einer Beschäftigung im Mitgliedsstaat zu verbleiben (Art. 39 EGV).

5 Laut dem am 16. April 2003 unterzeichneten Beitrittsvertrag mussten die Mitgliedsstaaten bis zum 30. April 2006 entscheiden, ob sie die nationalen Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit aufheben wollen. Während die EU-Kommission in ihrem im Februar 2006 veröffentlichten „Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen“ den Mitgliedsländern empfiehlt, für die zweite Runde auf Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verzichten, hat die deutsche Bundesregierung eine weitere Verlängerung der Übergangsfrist um drei Jahre beschlossen.

6 Dienstleistungsfreiheit bezieht sich auf das Recht von Unternehmen innerhalb der EU, in einem anderen Mitgliedsland kurzfristig eine Leistung zu erbringen, ohne in diesem Land über eine Niederlassung zu verfügen. Rechtliche Grundlage für diese Form der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung ist der Artikel 49 des EG-Vertrages, der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedsstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verbietet. Dienstleistungen im Sinne des Vertrags sind Leistungen, insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten, die „in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen“ (Art. 50 EGV).

Tab. 2: Rechtlicher Rahmen der Beschäftigung von Arbeitskräften aus MOE-Ländern seit der Osterweiterung

	Form der Migration	Einschränkungen für die M+E-Industrie	Geltende Regelungen
Arbeitnehmerfreizügigkeit Recht der freien Arbeitsplatzwahl von EU-Bürgern in allen Mitgliedsstaaten	Individuelle Migration	Ja	Verbot bis zum Ende der Übergangsregelungen
Dienstleistungsfreiheit Recht, inhaltlich und zeitlich begrenzte Tätigkeiten im Beschäftigungsland zu erbringen und eigenes Personal einzusetzen	Leiharbeit	Ja	Verbot bis zum Ende der Übergangsregelungen/ keine Arbeitserlaubnis
	Entsendungen in „geschützten“ Wirtschaftsbereichen und aus Nicht-EU-Ländern	Ja	Regelungen der Werkvertragsvereinbarungen
	Entsendungen in „freien“ Wirtschaftsbereichen	Nein	Gesetzliche Mindeststandards (z. B. Lohnwucherparagraph, Arbeitszeitgesetz)
	Selbstständige Einzelunternehmer	Nein	Temporärer Aufenthalt für die Zeit der Dienstleistungserbringung, berufs- und gewerberechtliche Bestimmungen
Niederlassungsfreiheit Recht auf freie Ausübung von Erwerbstätigkeiten und zur Gründung von Unternehmen und Niederlassungen	In Deutschland niedergelassene Selbstständige	Nein	Gesetzliche Mindeststandards (z. B. Lohnwucherparagraph, Arbeitszeitgesetz)

Auf Grundlage der neuen Zuwanderungsregelungen zeichnen sich heute insgesamt vier Wege ab, auf denen Arbeitnehmer oder Selbstständige aus mittel- und osteuropäischen Ländern eine legale Tätigkeit in der deutschen Metall- und Elektroindustrie ausüben können:

- als entsandte/r Arbeitnehmer/in im Rahmen der Werkvertragsabkommen (gilt für die „geschützten“ Bereiche und für Entsendungen aus Nicht-EU-Ländern),
- als entsandte/r Arbeitnehmer/in im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit, z.B. auf der Grundlage von Werkverträgen, Dienstleistungsverträgen, Dienstbeschaffungs- sowie Geschäftsbesorgungsverträgen,
- als Freiberufler oder selbstständiger Einzelunternehmer mit nachgewiesener gewerberechtlicher Anmeldung im Ausland,
- als in Deutschland niedergelassener Selbstständiger (mit Büro- und Betriebsorganisation unter einer deutschen Adresse).

Mit der Ausweitung der Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt war zugleich auch eine Deregulierung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen verbunden. Die Vorgaben aus den Werkvertragsvereinbarungen gelten nur noch für Entsendungen in den „geschützten“ Wirtschaftsbereichen. MOE-Arbeitskräfte, die in anderen Bereichen eingesetzt werden, sind demgegenüber keiner nennenswerten Regulierung mehr unterworfen.

- Für entsandte Arbeitnehmer im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit gelten lediglich die gesetzlichen Mindeststandards im Gastland. Da in der Metall- und Elektroindustrie kein Mindestlohn festgelegt wurde,

greift hier bezogen auf die Entlohnung nur der Lohnwucherparagraph (§ 138 BGB)⁷. Im Hinblick auf die Arbeitszeiten gilt das Bundesarbeitszeitgesetz, das eine Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 60 Stunden vorschreibt (ArbZG).

- Selbständige Einzelunternehmer und Freiberufler sind nur bezüglich der Aufenthaltsdauer eingeschränkt. Sie müssen nach Beendigung ihrer Dienstleistungserbringung (in der Regel drei Monate) wieder in ihr Heimatland zurückkehren. Vorschriften über die Arbeitsbedingungen, unter denen die selbstständigen Tätigkeiten in Unternehmen erbracht werden, existieren nicht.
- In Deutschland niedergelassene Selbständige müssen bei der Ausübung ihres Gewerbes lediglich die gesellschafts- und gewerberechtlichen Bestimmungen des Gastlandes berücksichtigen (vgl. § 4 Aufenthaltsgesetz/EWG bis 31.12.2004, § 2 Abs. 2 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern seit 1.1.2005).

Infolge dieser Deregulierung haben sich die Beschäftigungsbedingungen von MOE-Arbeitskräften in der Branche grundlegend verändert. Die Bedingungen des früheren Regulierungsregimes gelten nur für eine Minderheit der Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern. Die Mehrheit, ob abhängig beschäftigt oder selbstständig, arbeitet demgegenüber unter weitgehend unregulierten Bedingungen. Zwar wird die individuelle Migration von Arbeitskräften durch die Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit noch stark eingeschränkt. Durch die vollständige Einführung der Dienstleistungsfreiheit können Unternehmen aus den MOE-Ländern in den meisten Bereichen der Metall- und Elektroindustrie aber ungehindert grenzüberschreitende Dienstleistungen anbieten und das dafür benötigte Personal nach Deutschland entsenden.

2.3 Abschätzung der Größenordnung der Arbeitsmigration nach der EU-Osterweiterung

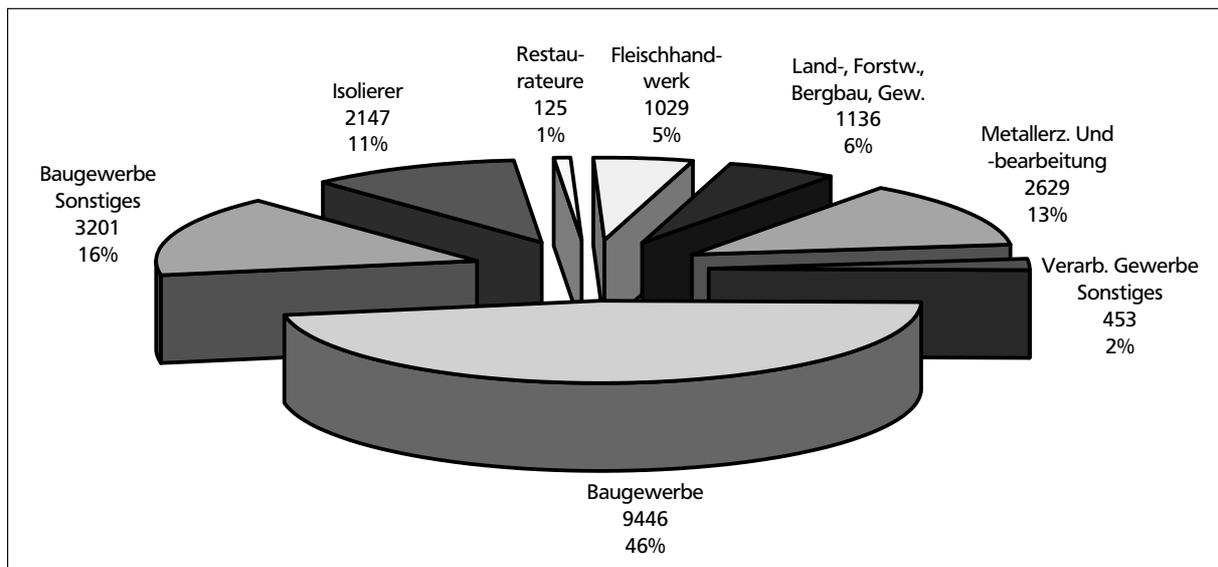
2.3.1 Entwicklung der Entsendungen in den „geschützten“ Bereichen

Der Wegfall von Zugangsbeschränkungen und der Abbau von Rechtsvorschriften haben seit 2004 zu einer deutlichen Zunahme der temporären Arbeitsmigration aus MOE-Ländern geführt. Ein genaues Bild über diese Entwicklungen lässt sich allerdings nur für die „geschützten“ Bereiche zeichnen, in denen eine Meldepflicht besteht. Dies trifft zum einen für Entsendungen aus Nicht-EU-Ländern zu. Zum anderen gilt dies für Branchen- und Wirtschaftszweige, die von der Dienstleistungsfreiheit ausgenommen sind (Stahlbau und Elektroarbeiten in der M+E-Industrie, Baugewerbe und verwandte Wirtschaftszweige, Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln, Innendekoration).

Für Tätigkeiten, die in diesen Bereichen ausgeübt werden, liegen bei der Bundesagentur für Arbeit genaue Zahlen vor. Abbildung 2 zeigt, wie sich nach diesen Zahlen die Werkvertragsarbeit im September 2005 auf einzelne Wirtschaftszweige verteilt hat.

7 Nach § 138 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) liegt Lohnwucher vor, wenn Arbeitsleistung und Entgelt in einem auffallenden Missverhältnis stehen, z.B. dann, wenn für einen verhältnismäßig geringen Lohn eine hohe Arbeitsleistung erbracht wird. Die Grenze zum Lohnwucher ist dabei pauschal nicht festgelegt. Allerdings lässt sich aus der Rechtsprechung zu Einzelfällen eine gewisse Tendenz erkennen. So liegt nach einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts dann sittenwidriger Lohnwucher vor, wenn weniger als Zwei Drittel des Tariflohns bzw. des üblichen Lohns bezahlt wird (BAG, Urteil vom 23.5.2001, Az 5 AZR 527/99).

**Abb. 2: Werkvertragsarbeitnehmer aus MOE-Ländern in Deutschland
(nach Wirtschaftszweigen, September 2005)**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2005c).

Aus der Abbildung wird deutlich, dass bei der gemeldeten Werkvertragsarbeit inzwischen eine deutliche Schwerpunktverschiebung zwischen den Wirtschaftssektoren zu verzeichnen ist. Zwar liegt der Schwerpunkt des Einsatzes von Werkvertragsarbeitnehmern mit 46% noch immer im Baugewerbe bzw. im Baunebengewerbe (16%). An dritter Stelle folgt jedoch bereits die Metallherzeugung und -bearbeitung mit 13 % des Gesamteinsatzes und insgesamt 2.629 Werkvertragsarbeitnehmern aus MOE-Ländern. Nienhüser/Baumhus (2002, S. 74) führen diese Verschiebungen auf eine generelle Bedeutungszunahme der Subkontrahierung in der Metallindustrie zurück.

Einen vertieften Blick auf die „geschützten“ Bereiche der Metall- und Elektroindustrie erlaubt eine Sonderauswertung des deutschen Zolls, die für die vorliegende Studie durchgeführt wurde. Nach dieser Auswertung hat der Abschluss von Werkverträgen mit Unternehmen aus MOE-Ländern im Stahlbau deutlich zugenommen. Im Jahr 2004 waren insgesamt nur 97 Werkverträge mit 977 Arbeitnehmern registriert, wobei für die einzelnen Werkverträge zwischen zwei und 47 Arbeitnehmer entsandt wurden. Schon in den ersten drei Quartalen des Folgejahres hatte sich die Zahl der entsandten Arbeitnehmer gegenüber 2004 mehr als verdreifacht. Bis September 2005 zeigt die Statistik in derselben Branche bereits 182 Werkverträge mit 3.249 Arbeitnehmern. Die Arbeitnehmerzahl pro Werkvertrag schwankte dabei zwischen zwei und 180 Arbeitnehmern, die aus den Ländern Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Polen, Rumänien, Slowakei, Türkei, Tschechien und Ungarn kamen (Zoll 2005).

Im Bereich der Elektroarbeiten ist demgegenüber eher eine gleich bleibende Entwicklung zu verzeichnen, allerdings auf höherem Niveau. Hier waren für das Jahr 2004 insgesamt 511 Werkverträge mit 4.381 Arbeitnehmern beim Zoll registriert. Herkunftsländer der Werkvertragsarbeitnehmer waren Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien, Kroatien, Mazedonien, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn. Die Mitarbeiterzahlen lagen zwischen einem und 138 Arbeitnehmern. Im Jahr 2005 wurden bis September 380 Werkverträge mit 3386 Arbeitnehmern genehmigt, wobei die Zahl der entsandten Arbeitnehmer zwischen zwei und 37 Personen lag (Zoll 2005).⁸

⁸ Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die Aufgabe der Werkvertragsprüfung erst mit Beginn des Jahres 2004 auf die Zollverwaltung übergegangen ist. Insbesondere in der Anfangszeit war dabei nicht in allen Fällen sichergestellt, dass Durchschriften der Zusicherungsbescheide an die Zollverwaltung übersandt wurden.

Für den Bereich der gemeldeten Entsendungen lässt sich demnach festhalten, dass die Metall- und Elektrobranche als Einsatzbereich für Werkvertragsarbeitnehmer aus MOE-Ländern nach der EU-Osterweiterung an Bedeutung zugenommen hat. Dieser Befund ist jedoch vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass Entsendungen im Rahmen der Werkvertragsabkommen in der Metall- und Elektroindustrie nur die „Spitze des Eisbergs“ darstellen. Den weitaus größeren Bereich bilden die Entsendungen und Migrationsformen, die unter den Bedingungen der Dienstleistungsfreiheit erfolgen. Dieser Bereich soll im folgenden Abschnitt genauer beleuchtet werden.

2.3.2 Entwicklung der Entsendungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit

Eine Abschätzung der Größenordnung der Migrationsprozesse unter den Bedingungen der Dienstleistungsfreiheit ist gegenüber den Entsendungen in den „geschützten“ Bereichen ungleich schwieriger. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die temporäre Erbringung von Dienstleistungen aus den Beitrittsländern in diesen Bereichen weder meldepflichtig ist, noch der Arbeitserlaubnispflicht unterliegt. Entsprechend liegen bei der Bundesagentur für Arbeit keine genauen Daten über Entsendungen in diesen Bereichen vor. Hinweise auf ihre Größenordnung lassen sich daher nur indirekt erschließen, zum einen aus Statistiken des Dienstleistungsaußenhandels, zum anderen aus Statistiken zur Zuwanderung.

Ein wichtiger Indikator für eine solche Schätzung sind die Ausgaben für grenzüberschreitende Werkvertragsarbeit. Grenzüberschreitende Werkvertragsarbeit wird in der Außenhandelsstatistik allerdings nicht als gesonderte Kategorie geführt. Sie fließt vielmehr, je nach Art der erbrachten Dienstleistungen, entweder in die Kategorie „Ingenieur- und sonstige technische Dienstleistungen“ oder in die Kategorie „EDV-Dienstleistungen“ ein. Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Importe dieser Dienstleistungstypen aus MOE-8-Ländern von 2000 bis 2005.

Tab. 3: Ausgaben für technische und EDV-Dienstleistungen aus MOE-8-Ländern in Mio. Euro (2000 – 2005)

MOE-8	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Entwicklung 2003/2005
Ingenieur- und sonstige technische Dienstleistungen	154	165	272	232	268	327	40,9 %
EDV-Dienstleistungen	85	111	102	110	115	148	34,5 %
Gesamt	239	276	374	342	383	475	38,8 %

Quelle: Deutsche Bundesbank (2006).

Auffallend ist, dass die Ausgaben seit dem Jahr 2000 in Deutschland kontinuierlich gestiegen sind. Dies gilt insbesondere für die Ingenieur- und sonstigen technischen Dienstleistungen. Diese Dienstleistungen hatten im Jahr 2002 einen sprunghaften Anstieg zu verzeichnen, der sich im nächsten Jahr aber wieder abgeflacht hat. Nach der EU-Osterweiterung zeigte sich ein erneuter Schub. Die Ausgaben für technische Dienstleistungen aus MOE-8-Ländern sind zwischen 2003 und 2005 um 40,9% gestiegen, während bei den EDV-Dienstleistungen ein etwas geringeres Wachstum von 34,5% zu verzeichnen ist (für eine genauere Auflistung nach Ländern vgl. Anhang I). Die Zahlen deuten darauf hin, dass die grenzüberschreitende Dienstleistungsarbeit mit MOE-Ländern nach der EU-Osterweiterung deutlich zugenommen hat.

Untergliedert man die Zahlen weiter nach einzelnen Wirtschaftszweigen, so wird die zentrale Rolle der Metall- und Elektroindustrie in diesem Prozess deutlich. Tabelle 4 stellt die aggregierten Ausgaben für technische und EDV-Dienstleistungen für die einzelnen Branchen der M+E-Industrie im Vergleich zu allen Wirtschaftszweigen dar.⁹

⁹ Die in der Tabelle enthaltenen Zahlen fassen die Ausgaben für „Ingenieur- und sonstige technische Dienstleistungen“ und „EDV-Dienstleistungen“ zusammen (die Einzeldarstellungen für die beiden Dienstleistungskategorien finden sich im Anhang II).

Tab. 4: Anteil der M+E-Industrie an Ausgaben für technische und EDV-Dienstleistungen aus MOE-8-Ländern in Mio. Euro (2000 – 2005)

MOE-8	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alle Wirtschaftszweige	239	276	374	341	381	477
darunter:						
Metallerzeugung und -bearbeitung	27	1	0	0	0	1
Herstellung von Metallerzeugnissen	5	4	3	3	4	7
Maschinenbau	14	24	22	32	48	40
Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten etc.	18	5	16	3	2	2
Herstellung von Geräten der Elektrizitätszeugung etc.	11	16	26	26	30	46
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	2	10	8	12	22	21
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	11	19	120	57	44	57
Sonstiger Fahrzeugbau	2	4	3	5	7	11
M+E-Industrie Gesamt	81	83	198	138	157	185
Anteil der M+E-Industrie an allen Wirtschaftszweigen	33,8 %	30,1 %	52,9 %	40,4 %	41,2 %	38,7 %

Quelle: Deutsche Bundesbank (2006).

Die Anteile der Metall- und Elektroindustrie an den Gesamtausgaben für grenzüberschreitende Dienstleistungsarbeit lagen im genannten Zeitraum durchgängig hoch bei über 30%. Nach der EU-Osterweiterung pendelten sich die Anteile der Metall- und Elektroindustrie bei ca. 40% ein. Die Metall- und Elektrobranche hat sich damit in den letzten Jahren zunehmend zu einer zentralen Nachfragebranche von Dienstleistungen aus MOE-Ländern entwickelt.

Die dargelegten Zahlen sagen bisher allerdings noch nichts über Personen aus, die hinter diesen Entwicklungen stehen. Es liegt aber nahe, dass mit den Ausgaben für grenzüberschreitende Dienstleistungen auch die Anzahl der Entsendungen zunehmen muss. Zieht man für diese Frage die allgemeine Einwanderungsstatistik des Statistischen Bundesamts heran, so scheint sich diese Annahme zu bestätigen. Hinsichtlich der Wanderungsbewegungen lässt sich feststellen, dass die Nettomigration aus den neuen EU-Staaten im Jahr 2004 im Vergleich zum Vorjahr von 16.676 auf 34.659 Personen gestiegen ist. Die meisten Zuwanderer kamen aus Polen, deren Nettozuwanderung sich im Vergleich zum Jahre 2003 nahezu verdoppelt hatte. Lediglich im Fall von Estland weist der Saldo von 2004 eine niedrigere Zahl auf als im Jahr 2003 (vgl. Tabelle 5).

Tab. 5: Wanderungen über Grenzen Deutschlands für MOE-8 Länder nach Staatsangehörigkeiten (2003 und 2004)

	2003			2004		
	Zugezogene	Fortgezogene	Saldo	Zugezogene	Fortgezogene	Saldo
Estland	814	506	308	769	764	5
Lettland	1.834	1.424	410	2.314	1.650	664
Litauen	3.235	2.083	1.152	4.783	2.407	2.376
Polen	88.241	73.666	14.575	125.042	96.345	28.697
Slowakei	10.599	9.669	930	11.633	10.284	1.349
Slowenien	2.029	2.223	-194	2.372	2.370	2
Tschechische Republik	8.447	8.232	215	8.947	8.302	645
Ungarn	14.252	14.972	-720	17.411	16.490	921
Gesamt	12.945	112.775	16.676	173.271	138.612	34.659

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005).

Über die Gesamtzahl und Verteilung der Zuwanderer im Jahr 2005 gibt Tabelle 6 Auskunft.

Tab. 6: MOE-8-Bevölkerung nach Land der Staatsangehörigkeit am 31.12.2005

Land der Staatsangehörigkeit	Anzahl der Zuwanderer am 31.12.2005
Estland	3.907
Lettland	9.477
Litauen	17.357
Polen	326.596
Slowakei	21.685
Slowenien	21.240
Tschechische Republik	31.983
Ungarn	49.472
Gesamt	481.717

Quelle: Ausländerzentralregister (2006).

Hiernach waren am 31.12.2005 insgesamt 481.717 Personen aus den neuen Mitgliedsländern in Deutschland gemeldet. Die polnischen Staatsangehörigen stellten dabei mit 326.596 Personen erwartungsgemäß die mit weitem Abstand größte Gruppe dar. An zweiter Stelle folgten die Ungarn mit 49.472 Personen und Staatsangehörige aus der tschechischen Republik mit 31.983 Personen.¹⁰

Nachteilig an der Einwanderungsstatistik ist, dass sie keine genauen Informationen darüber liefert, welchen Tätigkeiten die Zuwanderer in Deutschland nachgehen. Aus der Statistik lassen sich daher keine Aussagen über den Umfang der Arbeitsmigration in einzelnen Wirtschaftszweigen ableiten. Unter Rückgriff auf bestimmte Annahmen ist es aber dennoch möglich, einen Bezug zu einzelnen Wirtschaftszweigen herzustellen. Geht man davon aus, dass der Anteil der Arbeitsmigranten an den in Deutschland gemeldeten MOE-Personen bei einem Drittel liegt (was den allgemeinen Schätzungen entspricht) und dass von diesen im Jahr 2005 38,7% in der Metall- und Elektroindustrie tätig waren (entsprechend den Anteilen der Ausgaben für

¹⁰ Zur richtigen Interpretation dieser Zahlen ist anzumerken, dass sie lediglich den Status quo zum Stichtag (31.12.2005) widerspiegeln. Die Zahlen erfassen damit zwar temporäre Arbeitskräfte, die sich zu diesem Zeitpunkt in Deutschland aufgehalten haben. Sie erfassen aber nicht diejenigen Personen, die in der Zeit vorher temporär in Deutschland gearbeitet haben und vor dem 31.12. 2005 wieder in ihr Heimatland zurückgekehrt sind. Die Gesamtzahlen der sich über das Jahr hinweg in Deutschland aufhaltenden Personen dürften dementsprechend höher liegen.

grenzüberschreitende Werkvertragsarbeit in Tabelle 4), so ergibt sich bezogen auf die Gruppe der EU-Länder eine Zahl von über 60.000 MOE-Arbeitskräften, die in der Metall- und Elektroindustrie im Jahr 2005 einer Beschäftigung nachgegangen sein dürften.¹¹ Hinzu kommt eine wachsende Anzahl von Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Ländern wie Ukraine, Russ. Föderation, Bulgarien und Rumänien, die in der M+E-Industrie ebenfalls stark vertreten sind.

Diese Schätzwerte können nicht mehr als nur grobe Annäherungen an die realen Zahlen der MOE-Beschäftigung in der Metall- und Elektroindustrie darstellen. Aus ihnen lässt sich aber die Vermutung ableiten, dass die Entsendungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit die offiziell gemeldeten Entsendungen in der Metall- und Elektroindustrie um ein Vielfaches übersteigen. Das neue Modell des Subcontracting an Unternehmen aus MOE-Ländern, das hinter diesen Zahlen steht, ist demnach in der Branche schon in deutlich größerem Umfang verbreitet, als vielfach angenommen.

2.3.3 Migration von Selbstständigen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit

Die schnelle Zunahme der Arbeitsmigration aus MOE-Ländern bezieht sich in der Metall- und Elektrobranche aber bislang nur auf die Einführung der Dienstleistungsfreiheit. Im Zuge der Einführung der Niederlassungsfreiheit ist demgegenüber kein vergleichbarer Effekt zu beobachten.

Zwar lässt sich im Handwerk seit der EU-Osterweiterung eine starke Welle von neu gegründeten Unternehmen durch Staatsangehörige der osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten erkennen. Diese Entwicklung bezieht sich aber nur auf die zulassungsfreien Handwerksbereiche, wie Gebäudereinigung, Fliesen-, Platten- und Mosaikverlegung, Holzbau, Maurer und Bodenleger. Tabelle 7 stellt diese Entwicklung für ausgewählte Regionen dar.

Tab. 7: Gründung von Einzelunternehmen im Handwerk durch MOE-Staatsangehörige

	1. Mai 2004 bis 1. Mai 2005								Vor 1. Mai 2004
	Polen	Ungarn	Slowak.	Tschech.	Slow.	Lit.	Lettl.	Gesamt	
Cottbus	63	8	0	3	0	0	0	74	0
Dresden	52	25	1	10	0	1	0	89	48
Freiburg	37	8	2	0	1	1	0	49	10
Heilbronn	10	0	0	1	0	1	0	12	0
Kassel	217	0	2	3	0	3	0	225	0
Leipzig	13	11	0	2	1	1	0	40	12
Mittelfranken	214	14	0	30	3	4	0	265	57
Oberbayern	1.227	132	76	54	43	4	0	1.536	45
Rheinessen	130	2	2	2	2	1	0	139	17
Rhein-Main	1.184	20	19	21	7	45	4	1.300	86
Schwerin	10	1	0	0	0	0	0	11	0

Quelle: Dietz (2005, o. S.).

Demgegenüber ist die Metall- und Elektrosparte, die auch nach der Änderung der Handwerksordnung zu den zulassungspflichtigen Gewerben zählt und einen Meisterbrief erfordert, kaum von der EU-Osterweiterung betroffen (vgl. Tabelle 8).

¹¹ Dass dieser Schätzwert nicht unplausibel ist, wurde von den im Rahmen des Projekts befragten Branchenexperten durchgängig bestätigt. Ein Gesprächspartner schätzte die Zahl sogar auf zwischen 100.000 und 200.000 MOE-Arbeitskräfte in der Metall- und Elektroindustrie.

Tab. 8: Entwicklung von Unternehmen in ausgesuchten Berufen des Metallhandwerks

	Bundesgebiet		Nordrhein Westfalen	
	2002	2004	2002	2004
Metallbauer	32.142	31.564	5.759	5.777
Installateur- und Heizungsbauer	48.592	50.164	9.281	9.529
Elektrotechniker	62.925	63.467	10.672	10.916
Kraftfahrzeugtechniker	58.213	58.560	9.808	9.804

Quelle: Handwerkskammer Düsseldorf (2005).

Die Zahl der selbstständigen Installateure/Heizungsbauer, Elektrotechniker und Kraftfahrzeugtechniker ist zwischen 2002 und 2004 nur leicht gestiegen. Bei den Metallbauern ist im Bundesgebiet sogar eine leichte Abnahme der Unternehmen zu verzeichnen. Die Gefahr, dass das deutsche Metall- und Elektrohandwerk im Zuge der EU-Osterweiterung einer verstärkten Konkurrenz durch ausländische Unternehmen vor Ort ausgesetzt ist, ist bei der gegenwärtigen Rechtslage (Handwerksordnung) demnach eher gering zu bewerten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die dynamische Entwicklung der Arbeitsmigration aus mittel- und osteuropäischen Ländern in der Metall- und Elektroindustrie im Wesentlichen auf die Einführung der Dienstleistungsfreiheit zurückzuführen ist. Nach Einschätzung von Branchenexperten verläuft der Prozess der Arbeitsmigration aus MOE-Ländern im Zuge der Dienstleistungsfreiheit in der Metall- und Elektroindustrie noch weitaus schneller als in anderen Branchen (Nováková 2002, S. 64f.).

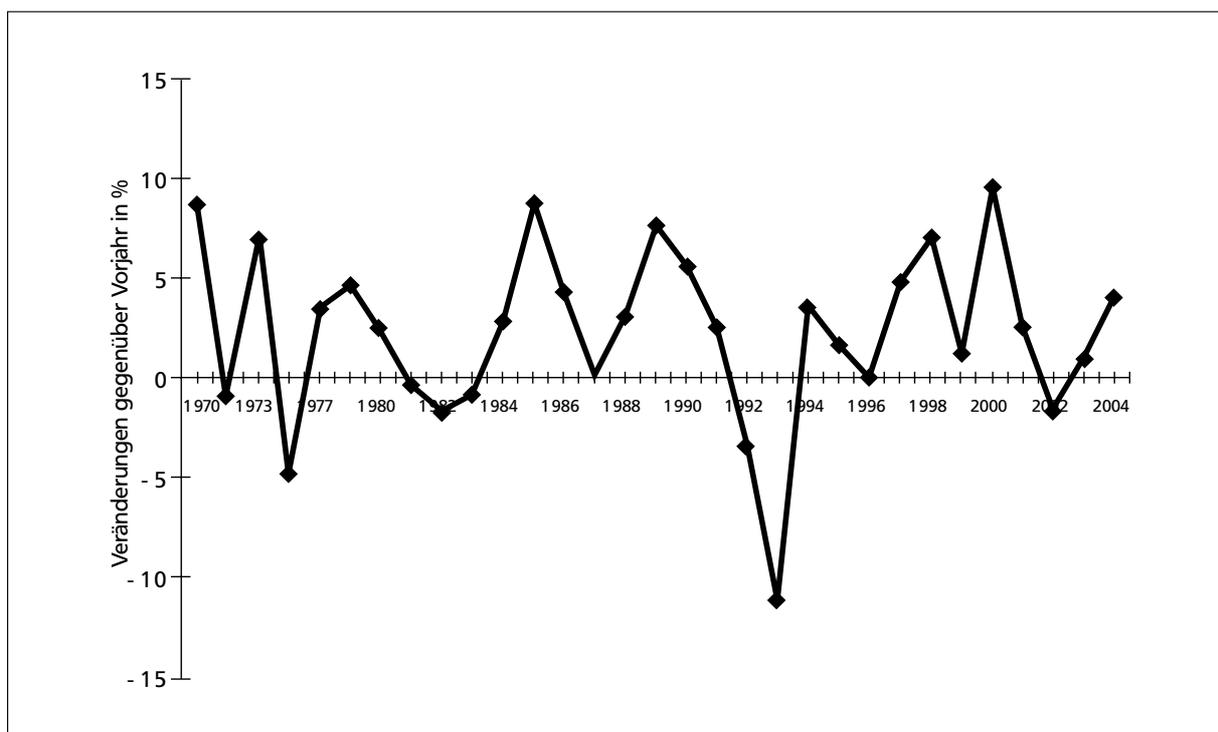
3. Von der Eigenfertigung zur Fremdfertigung – Entwicklungspfade der Metall- und Elektroindustrie in den 1990er Jahren und ihre Auswirkungen

Um verstehen zu können, warum sich das neue Modell der Entsendungen von MOE-Arbeitskräften in der Metall- und Elektroindustrie so schnell ausbreitet, ist es zunächst sinnvoll, die Prozesse zu betrachten, die hinter dieser Entwicklung stehen. Die Metall- und Elektroindustrie hat in den 1990er Jahren einen tiefen Strukturwandel durchlaufen. Mit diesem Strukturwandel wurden die Weichen in der Branche zunehmend von Eigenfertigung auf Fremdfertigung umgestellt. Die neuen Optionen der Vergabe von Werkverträgen an MOE-Unternehmen setzen nahtlos an dieser Entwicklung an. Sie bieten zusätzlich zu der Möglichkeit, Produkte und Prozesse ins Ausland zu verlagern, nun auch die Möglichkeit, die Produktion vor Ort durch temporäre Nutzung von Fremdpersonal kostengünstiger zu gestalten und zu flexibilisieren.

3.1 Reduzierung der Fertigungstiefe und Auslagerung von Produkten und Prozessen in Niedriglohnländer

Die 1990er Jahre waren für die deutsche Metall- und Elektroindustrie eine Zeit, die durch wechselnde Up- und Down-Phasen mit tiefen krisenhaften Einbrüchen in der wirtschaftlichen Entwicklung gekennzeichnet war. Besonders tief war der Einschnitt im Jahr 1993, in dem das Produktionsvolumen in der Branche um 11% zurückging. Weitere Einschnitte erfolgten in den Jahren 1996, 1999 und schließlich im Jahr 2002 (vgl. Abbildung 3).

Abb. 3: Produktionsentwicklung der deutschen M+E-Industrie 1970 – 2004



Quelle: Arbeitgeber Gesamtmetall(2005).

Vor diesem Hintergrund suchten die Unternehmen nach neuen Wegen, um die Kosten zu reduzieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Diese Suche leitete einen globalen Umstrukturierungsprozess in der Branche ein, indem die Kernkompetenzen der Unternehmen reduziert und Tätigkeiten innerhalb der Wertschöpfungskette im globalen Maßstab neu verteilt wurden (Lee/Chen 1998; Humphrey/Memedovic 2003; Sturgeon 2002; Gereffi/Sturgeon 2004).

Als Indikatoren für den zunehmenden Trend zur internationalen Verflechtung können die folgenden Entwicklungstendenzen angeführt werden:

- Die Importquoten sind in allen Branchengruppen der Metall- und Elektroindustrie gestiegen. Dieser Prozess bezieht sich insbesondere auf die Reformländer aus Mittel- und Osteuropa (Polen, Tschechien, Ungarn) und China. Während die Importe aus dieser Region zwischen 1995 und 2004 um insgesamt 246,7% zugenommen haben, war bei den Importen aus Industrieländern nur ein Zuwachs um 47,9% zu verzeichnen (IW Consult GmbH 2005, S. 42).
- Teile der Produktion wurden in Niedriglohnländer verlagert. Aus einer Studie des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung geht hervor, dass die Verlagerungsneigung bei Herstellern von Büro- und DV-Geräten, bei Herstellern von Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik sowie im Fahrzeugbau besonders ausgeprägt war. Mehr als ein Drittel aller Betriebe aus diesen Branchen hat zwischen 2001 und 2003 Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagert. Unterdurchschnittlich ausgeprägt ist demgegenüber die Verlagerungsneigung in der Metallbearbeitung mit einem Anteil von nur 16% (Kinkel et al. 2004, S. 11).
- Der Auslandsanteil bei den Vorleistungen ist dementsprechend zwischen 1993 und 2004 stark gestiegen (von 20,8% auf 27,6%), was auf eine zunehmende internationale Arbeitsteilung hindeutet. In der M+E-Industrie liegt dieser Anteil deutlich höher als in den anderen Teilen der Wirtschaft (IW Consult GmbH 2005, S. 45).

Hinter dem Strukturwandel der Metall- und Elektroindustrie stand zunächst das Motiv, die mittel- und osteuropäischen Länder als verlängerte Werkbank für die Produktion von arbeitsintensiven Produkten zu nutzen, um Kostenvorteile in Niedriglohnländern auszuschöpfen. Mit der Zeit stellte sich jedoch heraus, dass die Produktionsverlagerungen am erfolgreichsten waren, wenn sie mit einer umfassenden Restrukturierung verbunden wurden, die auch Potenziale für den heimischen Standort erschloss. Damit trat neben dem Kostenmotiv die Absicht ins Zentrum, die Kapazitäten der MOE-Länder systematisch in die Wertschöpfungsprozesse der deutschen Hersteller zu integrieren.

Kurz und Wittke haben diesen Prozess empirisch untersucht und unterscheiden in diesem Zusammenhang zwei Strategien. Die erste Strategie, der „least-cost approach“, zielt vor allem auf kurzfristige Kostenreduzierung innerhalb bestehender Wertschöpfungsstrukturen:

„In diesem Zusammenhang versprach die Nutzung mittelosteuropäischer Produktionsstandorte kurzfristig wirksame Abhilfe, indem ein mehr oder minder großer Teil von Produktionsschritten dorthin verlagert wurde. Dies galt vor allem für arbeitsintensive Prozesse der Teilefertigung und Baugruppen-Montage, die mit Standardtechnologien hergestellt werden können. Häufig war die Verlagerung existierender Fertigungen ein Ersatz für die Reorganisation (sei es Technisierung, sei es eine Veränderung der Arbeitsorganisation oder ein Upgrading des Produktspektrums) im Westen“ (Kurz/Wittke 1998, S. 57).

Demgegenüber verfolgt die zweite Strategie, die „komplementäre Spezialisierung“, das Ziel, komplementäre Kompetenzen in den mittel- und osteuropäischen Ländern aufzubauen.

„Diesem Ansatz liegt eine Neuausrichtung der betrieblichen wie überbetrieblichen Arbeitsteilung zugrunde, bei der die spezifischen Möglichkeiten mittelosteuropäischer Standorte bereits berücksichtigt sind. Anders als beim least cost approach zielt die Strategie komplementärer Spezialisierung auf die langfristige Nutzung und Einbindung von industriellen Kapazitäten der MOEs“ (Kurz/Wittke 1998, S. 61).

Der Prozess der Globalisierung in der Metall- und Elektroindustrie vollzieht sich demnach nach unterschiedlichen Mustern. Er bezieht sich zum einen auf die Nutzung der MOE-Länder als günstige Produktionsstandorte. Daneben werden die Niederlassungen durch Know-how-Transfer und Ansiedelung von High-Tech-Produktionen aber auch zu strategisch wichtigen Standorten in der übergreifenden Wertschöpfungskette entwickelt. Diese Entwicklung ging mit verstärkten Entsendungen hoch qualifizierter Fachkräfte aus deutschen multinationalen Unternehmen in die mittel- und osteuropäischen Niederlassungen einher (vgl. Hillmann/Rudolph 1996). Der umgekehrte Weg, MOE-Arbeitskräften in deutsche Unternehmen zu entsenden, stellte im Zuge der Verlagerungsstrategien in den 1990er Jahren demgegenüber noch keine strategische Option für die deutschen Metall- und Elektrounternehmen dar.

3.2 Externalisierung von Arbeitskräften: Reduzierung des Stammpersonals und Ausbau des flexiblen Fremdpersonals

Die Auslagerung von Produkten und Prozessen blieb allerdings nicht ohne Auswirkungen auf die Struktur der Beschäftigung in den heimischen Standorten der Branche. Mit der zunehmenden Reduzierung der Fertigungstiefe gingen die Unternehmen dazu über, ihre Personalkapazitäten an die veränderten Produktionsstrukturen anzupassen: Der Personalbestand in den Kernbereichen der Produktion wurde in vielen Unternehmen erheblich reduziert und Tätigkeiten, die als strategisch weniger relevant betrachtet werden, wurden verstärkt über den Markt bezogen (Emmerich 2000; Mückenberger 2000).

Kennzeichnend für diese Entwicklung in den 1990er Jahren ist ein starker Anstieg der Leiharbeit in Deutschland. Im Januar 1996 wurden durchschnittlich 152.305 Leiharbeiter an deutsche Unternehmen überlassen (BillBG 2000, S. 9), im Jahr 2004 war die Zahl bereits auf 385.256 Personen gestiegen (BillBG 2005, S. 32). Die Metall- und Elektroindustrie ist dabei schon lange als eine Haupteinsatzbranche für Leiharbeiter bekannt. Wie aus einer Befragung des ZEW unter Zeitarbeitsfirmen hervorgeht, gab im Jahr 2003 mehr als die Hälfte der befragten Zeitarbeitsunternehmen (53%) an, dass sie mindestens 20% ihrer Leiharbeiter in die Metallbranche entsenden. Für die Elektroindustrie betrug der Anteil 18,3% (ZEW 2003, S. 4). Damit steht die Metallbranche an erster Stelle der entleihenden Branchen, die Elektroindustrie an dritter Stelle nach den Dienstleistungsunternehmen.

Betrachtet man die Struktur der Leiharbeit in Deutschland, so fällt auf, dass sich die Qualifikationen im Zeitarbeitssektor seit den 1980er Jahren deutlich in Richtung auf geringer qualifizierte Tätigkeiten verschoben haben (vgl. Tabelle 9).

Tab. 9: Berufsstruktur von Leiharbeitern

	Beschäftigungsanteile			
	2004		Veränderung in %-Punkten zu 1980	
	Zeitarbeit	Gesamtwirtschaft	Zeitarbeit	Gesamtwirtschaft
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	0,6	1,5	-0,1	-0,6
Metallerzeuger, -bearbeiter	2,7	1,9	-1,1	-2,2
Schlosser, Mechaniker, etc.	14,4	6,6	3,6	-1,8
Elektriker	6,8	2,4	1,2	-0,5
Montierer und Metallberufe	3,6	1,7	-0,4	-0,9
Bauberufe	1,3	2,5	-12,3	-5,1
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	0,3	0,6	-1,1	-0,3
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	32,2	1,6	16,8	0,8
Übrige Fertigungsberufe	5,2	7,8	0,6	-4,9
Technische Berufe	3,9	6,9	1,3	0,7
Warenkaufleute	0,7	0,7	0,6	0,0
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	9,5	21,3	-12,3	3,3
Gesundheitsberufe	0,7	7,2	0,3	3,3
Allgemeine Dienstleistungsberufe	3,1	5,7	2,1	-0,4
Übrige Dienstleistungsberufe	11,8	19,9	6,3	4,2
Sonstige Berufe	3,4	1,1	2,1	0,8

Quelle: Burda/Kvasnicka (2005, S. 21).

Am deutlichsten wird diese Verschiebung bei der Gruppe der Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe. Diese Gruppe ist in der Zeitarbeitsbranche zwischen 1980 und 2004 mit 16,8% am stärksten gestiegen. Infolge dieses Wachstums stellten die Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe mit 32,2% im Jahr 2004 mit weitem Abstand die größte Gruppe innerhalb des Zeitarbeitssektors dar. Die qualifizierteren Berufe wie Schlosser und Mechaniker, Metallerzeuger und -bearbeiter sowie Montierer und andere Metallberufe weisen demgegenüber deutlich niedrigere Beschäftigungsanteile in der Zeitarbeitsbranche auf. Anders als bei den Hilfsarbeitern sind die Beschäftigungsanteile dieser Gruppen zwischen 1980 und 2004 kaum gewachsen bzw. sogar reduziert worden. Mit diesen Qualifikationsverschiebungen hat sich die Zeitarbeitsbranche deutlich an die veränderten Nachfragestrukturen in den Unternehmen angepasst hat. Flexibel über den Markt zugekauft werden im Zuge der veränderten Arbeitskräftestrategien vor allem arbeitsintensive Tätigkeiten, die nur geringe Qualifikationsanforderungen stellen.

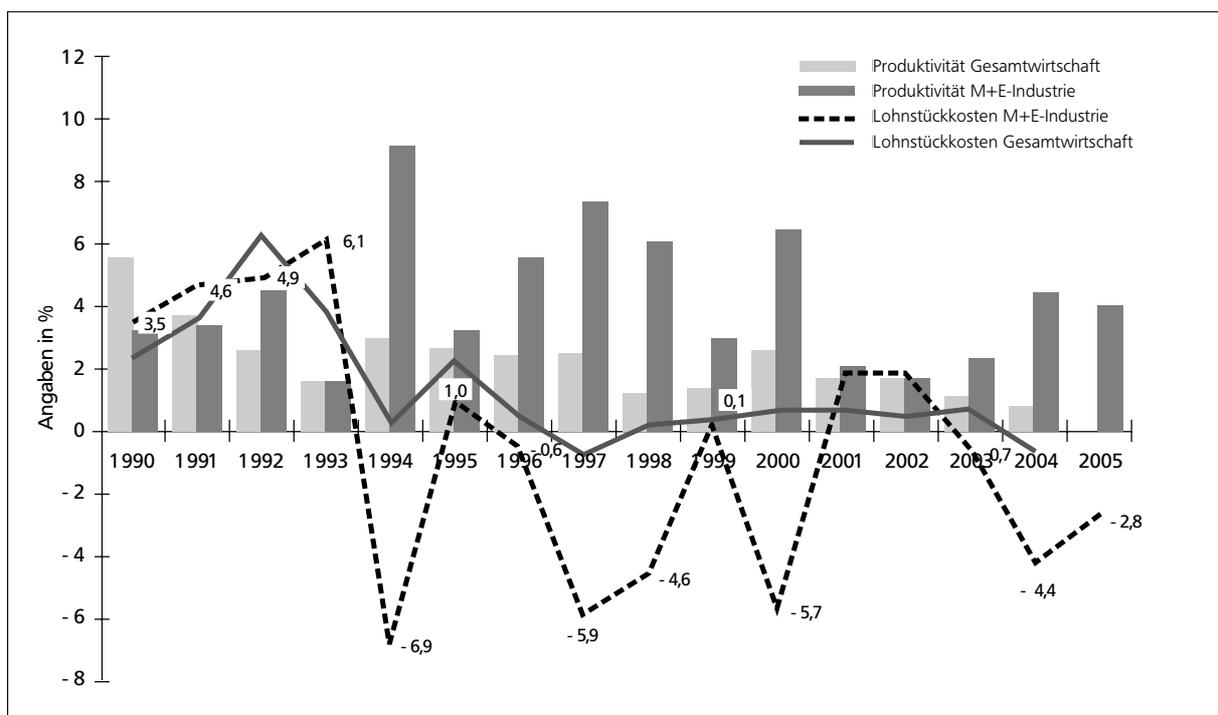
Dequalifizierung ist aber nur ein Aspekt, der die gegenwärtige Entwicklung der Leiharbeit prägt. Daneben zeigt sich als zweiter Trend eine Tendenz zum längerfristigen Einsatz der Leiharbeitnehmer in den Metall- und Elektrounternehmen. Wie die IG Metall feststellt, werden Leiharbeitnehmer in den letzten Jahren verstärkt auf Arbeitsplätzen eingesetzt, die als dauerhaft und betriebsnotwendig gelten. In der Automobilindustrie sind demnach heute schon bis zu 15% der Arbeitsplätze ausschließlich mit Leiharbeitnehmern besetzt. Als Beispiel für diese Entwicklung wird der Fall eines Automobilzulieferers mit ca. 1.700 Beschäftigten genannt, in dem Leiharbeitnehmer die Hälfte der Arbeitsplätze fest einnehmen. Ähnliche Tendenzen werden auch in der Elektroindustrie und im Maschinenbau konstatiert. Auch hier würden zum Teil bis zu 50% der Dauerarbeitsplätze dauerhaft von Leiharbeitnehmern gehalten (DGB 1996, S. 2).

Aus diesen Befunden kann der Schluss gezogen werden, dass der Einsatz von Leiharbeitnehmern in der Metall- und Elektroindustrie nicht nur dazu dient, einen kurzfristigen Flexibilitätsbedarf der Unternehmen zu decken. Er wird auch dazu verwendet, arbeitsvertraglich gebundene Arbeitskräfte durch günstigere, nicht arbeitsvertraglich gebundene Arbeitnehmer zu substituieren. Die Leiharbeit ist demnach nicht nur Flexibili-

sierungsinstrument, sondern dient vor allem auch der Kostenreduzierung durch Ausschöpfung von Lohn-differenzen zwischen dem Normalarbeits- und dem Zeitarbeitssektor. Wichtig ist dabei festzustellen, dass der Einsatz von Leiharbeitnehmern für viele Unternehmen den Weg ebnet, um nach der EU-Osterweiterung verstärkt MOE-Arbeitskräfte einzusetzen. Die Vorteile aus den Lohn-differenzen, die bei dieser Strategie ausgeschöpft werden können, übersteigen die Lohnkostenvorteile der inländischen Leiharbeiter noch um ein Vielfaches.

Schon in der Mitte der 1990er Jahre zeigten sich die ersten ökonomischen Erfolge der Umstrukturierungs- und Kostensenkungsmaßnahmen der Unternehmen. Die Auslagerung von Produktionsteilen und die neuen Arbeitskräftestrategien hatten zu einem deutlichen Anstieg der Produktivität bei gleichzeitiger Reduzierung der Lohnstückkosten geführt (vgl. Abbildung 4). Wie die Abbildung zeigt, ist die Produktivität in der Metall- und Elektroindustrie seit dieser Zeit deutlich stärker gestiegen als die Produktivität in der Gesamtwirtschaft. Spiegelbildlich hierzu sind die Lohnstückkosten im Vergleich zur Gesamtwirtschaft wesentlich stärker gefallen.

Abb. 4: Entwicklung der Produktivität und Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft und der M+E-Industrie 1990 – 2005



Quelle: Arbeitgeber Gesamtmetall (2005).

Diese Entwicklung kann als Indikator für eine überdurchschnittlich verbesserte Ertragslage und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen angesehen werden. Wie der folgende Abschnitt zeigt, verlief dieser Aufschwung in der Metall- und Elektroindustrie aber nicht gleichgerichtet. Es zeigten sich vielmehr deutliche Unterschiede in der ökonomischen Entwicklung der einzelnen Branchenteile. Diese Ungleichzeitigkeiten führen im Ergebnis zu Verschiebungen innerhalb der Branche, verbunden mit einer Ausdifferenzierung in „Gewinner- und Verliererbranchen“ der Globalisierung.

3.3 Sektorale Verschiebungen von rohstoff- und arbeitsintensiven zu kapital- und humankapitalintensiven Bereichen

Die Metall- und Elektroindustrie ist eine heterogene Branche mit einem weit gefächerten Produktspektrum, das sich von der Erzeugung metallischer Rohstoffe über die Herstellung einfacher Handwerkzeuge bis hin zu elektronischen Bauelementen sowie Luft- und Raumfahrzeugen erstreckt. Innerhalb dieses Spektrums lassen sich zwei Hauptbereiche unterscheiden:

- die Metallerzeugung und -bearbeitung mit den Subbranchen Eisen-, Stahl-, Grundstoffindustrie und NE-Metalle sowie
- die Metallverarbeitung mit den zentralen Subbranchen Maschinenbau, Elektroindustrie und Fahrzeugbau.

Die beiden Hauptbereiche der Metall- und Elektroindustrie unterscheiden sich erheblich in ihrer ökonomischen Bedeutung für den Gesamtsektor. Wie Tabelle 10 zeigt, haben sie sich seit den 1990er Jahren zudem auch unterschiedlich entwickelt. Während die Metallerzeugung und -bearbeitung relative Anteile in der Bruttowertschöpfung und im Produktionswert verloren haben, hat die Metallverarbeitung Anteile gewonnen. Besonders deutlich fällt diese Verschiebung beim Produktionswert aus. Im Bereich der Metallerzeugung und -bearbeitung reduzierten sich die Anteile von 23,8% auf 20,4%. Spiegelbildlich hierzu konnte der Bereich der Metallverarbeitung Anteile in gleicher Höhe gutmachen. Damit ist der Stellenwert der Erzeugung metallischer Rohstoffe und deren erster Bearbeitung gegenüber der Verarbeitung, d.h. Herstellung von Metallwaren, gegenüber früher noch weiter gesunken. Das lange Zeit stabile Verhältnis von 1/3 der Wertschöpfungsanteile für die Metallerzeugung und -bearbeitung zu 2/3 für die Metallverarbeitung hat sich inzwischen zu einem Verhältnis von 20:80 zugunsten der Metallverarbeitung gewandelt.

Tab. 10: Entwicklung von Bruttowertschöpfung und Produktionswert in der Metall- und Elektroindustrie 1993 – 2004

	1993	1999	2004
	Anteile in %		
	Bruttowertschöpfung		
Metallerzeugung und -bearbeitung	23,7	23,2	22,7
Metallverarbeitung	76,3	76,8	77,3
	darunter:		
– Maschinenbau	26,0	25,6	25,0
– Elektroindustrie	28,3	25,1	24,2
– Fahrzeugbau	22,0	26,1	28,1
	Produktionswert		
Metallerzeugung und -bearbeitung	23,8	21,0	20,4
Metallverarbeitung	76,2	79,0	79,6
	darunter:		
– Maschinenbau	24,6	22,3	21,7
– Elektroindustrie	26,1	22,7	22,2
– Fahrzeugbau	25,5	34,0	35,6

Quelle: zitiert nach IW Consult GmbH (2005, S. 22).

Diese Entwicklung kann als deutlicher Hinweis auf eine generelle Schwerpunktverschiebung innerhalb der Metall- und Elektroindustrie angesehen werden: die rohstoff- und arbeitsintensiven Branchen verlieren an

Bedeutung, während die kapital- und humankapitalintensiven Bereiche an Bedeutung gewinnen. Bei genauerer Betrachtung der einzelnen Branchenverläufe fällt allerdings auf, dass diese Umverteilung in erster Linie auf die positive Entwicklung des Fahrzeugbaus zurückzuführen ist. Zentral ist dabei die Entwicklung der Automobilindustrie, die seit den 1990er Jahren einen dynamischen Wachstumsprozess vollzogen hat, während die anderen Bereiche der Metallverarbeitung eher durch eine stagnierende bzw. negative Entwicklung gekennzeichnet sind.

Als eine Erklärung für die ökonomischen Divergenzen kann die unterschiedliche Exportintensität der einzelnen Branchen angeführt werden. Aus Tabelle 11 wird ersichtlich, dass der Bereich der Metallerzeugung und bearbeitung eine wesentlich geringere Exportquote aufweist als die anderen Branchen der Metall- und Elektroindustrie. Zudem ist die Entwicklung hier durch eine weitaus geringere Dynamik gekennzeichnet. Während der Anteil der Exporte im betrachteten Zeitraum von 29,9% auf 40,9% gestiegen ist, stieg er im Maschinenbau von 49% auf 61,1%, in der Elektroindustrie von 49% auf 68,7% und im Fahrzeugbau von 56,1% auf 61,1%. Besonders ausgeprägt war der Anstieg im Fahrzeugbau mit einer Steigerung von 86% auf 108%.

Tab. 11: Entwicklung der Exportquote in Branchengruppen der Metall- und Elektroindustrie 1995 – 2004

	1995 (in %)	2004 (in %)
Metall gesamt	29,9	40,9
Metallerzeugung	49,4	61,5
Metallbearbeitung	17,6	26,9
Maschinenbau gesamt	49,0	61,1
Elektroindustrie gesamt	49,0	68,7
Büromaschinen usw.	91,6	136,7*
Elektrotechnik	34,8	43,7
Nachrichtentechnik usw.	64,2	91,2
Medizintechnik	51,6	73,1
Fahrzeugbau gesamt	56,1	61,1
Kraftwagenbau	52,3	62,4
Sonstiger Fahrzeugbau	86,0	108,0*
Gesamt	46,1	61,1

* Angaben über 100% sind damit zu begründen, dass die Exporte nicht nur aus inländischer Produktion stammen, sondern auch durchgeleitete Exportwaren enthalten. Dies sind Güter, die importiert und ohne wesentliche Bearbeitung im Inland weitergeleitet werden.

Quelle: IW Consult GmbH (2005, S. 39).

Die Exportentwicklung allein kann die unterschiedliche Entwicklung der Branchen aber nicht erklären. Daneben muss als ein weiterer Erklärungsfaktor auch die Reichweite der Restrukturierungen in den jeweiligen Sektoren berücksichtigt werden. Bei der Betrachtung dieser Dimension sticht die Automobilindustrie deutlich ins Auge: Im Vergleich zu den anderen Subbranchen der Metall- und Elektroindustrie wurde der internationale Reorganisationsprozess hier am weitesten vorangetrieben. Große Teile der Komponentenproduktion wurden an Zulieferer ausgelagert, wobei die Direktzulieferer sich stärker spezialisierten und eine größere Verantwortung, teilweise für die Entwicklung und Produktion ganzer Fahrzeugsysteme übernahmen (Naschold et al. 1999; Jürgens 2000).¹² Die Wertschöpfungsketten wurden in diesem Prozess grundlegend umgestaltet. In einer Outsourcing-Studie zur Automobilindustrie wird diese Umgestaltung folgendermaßen beschrieben:

¹² Solche Prozesse des Outsourcing sind zwar auch in anderen Branchen der Metall- und Elektroindustrie zu beobachten, beispielsweise im Maschinenbau (vgl. Lippert 1999, 2000). Die Reichweite des Prozesses und die Konsequenz, mit der er umgesetzt wurde, ist in der Automobilindustrie jedoch weitaus größer.

„Die von den Kfz-Herstellern eingeführten Veränderungen haben direkt zu einer Umstrukturierung der Komponentensparte geführt. Auf der ersten Ebene finden wir Unternehmen, die vollständige Bauteilsätze, Baugruppen oder Systeme und wichtige Bauteile des Fahrzeugs mit einer hohen technischen Komplexität liefern. Diese Unternehmen haben die größten Neuausrichtungen erfahren, mit einem hohen Prozentsatz von Unternehmenskonzentrationen und Produktionsglobalisierungen und der Annahme ähnlicher Produktionsstrategien wie die der Hersteller. Auch sie definieren ihre Kernaktivität neu und vergeben die darüber hinausgehende Produktion an Dritte. Bei der Herstellung des Fahrzeugs spielen sie eine ständig wichtiger werdende Rolle, da sie einen Teil der Investitionen in Entwicklung und Technologie tragen und die zweite Zulieferebene organisieren. Dieser Prozess wiederholt sich mit unterschiedlicher Intensität auf den darunter liegenden Ebenen, so dass eine hierarchische Pyramide von Zulieferern entsteht“ (Caprile/Llorens 2001, S. 3).

Die Auswirkungen dieser Reorganisationsprozesse, die zunehmend auch auf internationaler Ebene stattfinden, sind in der ökonomischen Diskussion durchaus umstritten. Eine pessimistische Perspektive hierzu nimmt die viel diskutierte These der „Basarökonomie“ ein. Diese These besagt, dass der Anteil der inländischen Wertschöpfung an der Industrieproduktion immer weiter zurückgeht und im Gegenzug der Anteil der aus dem Ausland bezogenen Vorleistungen zunimmt. Mit der zunehmenden Verlagerung immer größerer Teile der Wertschöpfungskette – so die These weiter – verbleiben in Deutschland, wie auf einem Basar, tendenziell nur noch die Funktionen des Vertriebs und des Verkaufs von Produkten, wofür nur noch wenige Arbeitskräfte benötigt werden (Sinn 2004).

Zahlreiche Kritiker dieser These haben deutlich gemacht, dass dieser prinzipielle Zusammenhang zwischen Globalisierung und negativen Beschäftigungseffekten für die meisten Branchen des verarbeitenden Gewerbes nicht gilt (vgl. Horn/Behnke 2004; Sachverständigenrat 2005). Insbesondere für die Metall- und Elektroindustrie wird die These sehr stark in Frage gestellt. So wendet Hickel beispielsweise ein, dass in stark exportorientierten Bereichen wie der Automobilindustrie zwar der Anteil der importierten Vorleistungen gestiegen sei, gleichzeitig hätte aber auch die inländische Wertschöpfung zugenommen. Zum anderen würde die These der Tatsache nicht gerecht, dass zwischen den „neuen“ Produktionsstätten in Osteuropa und den „alten“ Produktionsstätten in Westeuropa produktive Netzwerke entstehen, in denen die Exporte aus Deutschland die Importe aus den mittel- und osteuropäischen Ländern zum Teil deutlich überschreiten (Hickel 2004, S. 5). Auch der Verband der Automobilindustrie macht deutlich, dass die Kombination aus Markterfolg auf den Exportmärkten und neuen internationalen Beschaffungsstrategien nicht zu einer Abnahme, sondern zu einem Wachstum der inländischen Wertschöpfung in der Branche geführt hätten (vgl. VDA o.J.). Zudem sei die Zahl der Arbeitsplätze in den letzten zehn Jahren nicht gesunken, sondern deutlich gestiegen (vgl. VDA 2005, S. 204). Die Automobilbranche kann demnach als eine Branche angesehen werden, die sowohl produktions- wie auch beschäftigungsseitig deutlich von der Globalisierung profitiert.

Diesem Positivbeispiel stehen allerdings Negativbeispiele gegenüber, die deutlich machen, dass der globale Umstrukturierungsprozess in der Metall- und Elektrobranche auch „Verlierer“ hervorbringt. Kritisch ist insbesondere zu werten, dass sich die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen entlang der Hierarchie der Wertschöpfungskette zunehmend ausdifferenzieren. Während sich auf den oberen Stufen der Wertschöpfungskette die innovations- und technologie starken Endhersteller und Systemlieferanten aus dem Bereich der Metallverarbeitung auf die Wertschöpfungsanteile mit hohem Mehrwert konzentrieren, findet sich auf den unteren Stufen eine Vielzahl von Unternehmen, die arbeitsintensive Aktivitäten unter starkem Preis- und Wettbewerbsdruck ausüben. Hierzu sind insbesondere der Bereich der Metallerzeugung und -bearbeitung, aber auch weite Teile der Zulieferindustrie auf den nachgelagerten Zulieferebenen zu zählen. Auf die letztgenannten Bereiche konzentrieren sich nach der EU-Osterweiterung in besonders hohem Maße die Strategien zur Nutzung von MOE-Arbeitskräften.

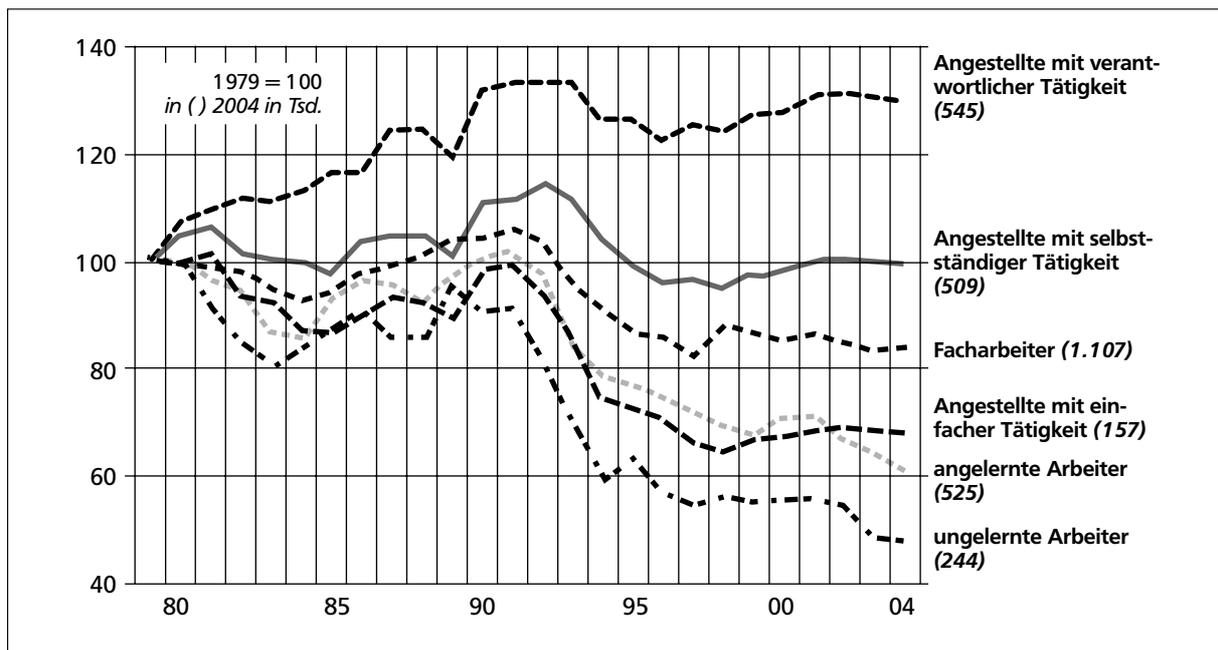
3.4 Personalabbau und Verschiebung der Qualifikationsstrukturen

Die globalen Umstrukturierungsprozesse führen aber nicht nur zu einer Verschiebung in den Branchenstrukturen zugunsten der kapitalintensiven und humankapitalintensiven Bereiche. Sie führen auch weltweit zu einer veränderten Arbeitsnachfrage, sowohl quantitativ wie auch qualitativ.

Bezüglich der quantitativen Entwicklung ist festzustellen, dass der Strukturwandel in der Metall- und Elektroindustrie mit einem anhaltenden Personalabbau einhergeht. Die Branche setzt in den 1990er Jahren einen Prozess fort, der – von Wiedervereinigungseffekten kurzfristig unterbrochen – seit den 1970er Jahren zu beobachten ist. 1970 arbeiteten 4,27 Mio. Arbeitnehmer in der M+E-Industrie, 1980 waren es noch 3,9 Millionen. Im März 2004 lag die Beschäftigung bei 3.412.000 Personen, was nach Angaben der IG-Metall 29.000 oder 0,7% weniger als noch im Vorjahr waren (IG Metall 2005, S. 6f.). Damit sind in den letzten 35 Jahren ca. 900.000 Arbeitsplätze in der Branche abgebaut worden, ca. 600.000 Arbeitsplätze allein zwischen 1990 und 2004.

Wie Abbildung 5 zeigt, betrifft der Personalabbau in der Branche in erster Linie geringer qualifizierte Beschäftigtengruppen wie ungelernete und angelernte Arbeiter sowie geringer qualifizierte Angestelltentätigkeiten. Ein leichter Abbau ist daneben auch bei der Gruppe der Facharbeiter zu verzeichnen. Demgegenüber haben sich die höher qualifizierten Angestelltengruppen deutlich positiver entwickelt. Die Gruppe der Angestellten mit selbstständiger Tätigkeit ist über die Zeit zahlenmäßig stabil geblieben, während bei den Angestellten mit verantwortlicher Tätigkeit sogar ein deutlicher Personalaufbau seit 1980 zu beobachten ist.

Abb. 5: Beschäftigte in der Metall- und Elektroindustrie nach Qualifikation



Quelle: Arbeitgeber Gesamtmetall (2005).

Diese Entwicklung kann als Ausdruck eines generellen „Upskilling“-Prozesses angesehen werden, der sich als Folge technologischer Entwicklungen und internationaler Reorganisationen in der deutschen Metall- und Elektroindustrie vollzieht. Die Arbeitsnachfrage verschiebt sich in Richtung auf hoch qualifizierte Fachkräfte, während sich die Perspektiven der geringer qualifizierten Beschäftigungsgruppen erheblich verschlechtern. War die Branche früher noch dafür bekannt, neben hoch qualifizierten Beschäftigten auch Arbeitnehmern mit geringerer Qualifikation eine Entwicklungsperspektive zu bieten, so hält diese Entwicklung nun nicht

mehr an. Nach Angaben der Studie des IW und der Consult GmbH ist der Anteil der Beschäftigten ohne Berufsabschluss zwischen 1995 und 2002 in der Branche um über 26 % gesunken (IW Consult GmbH 2005, S. 69).

Der genauere Blick macht offenkundig, dass sich auch bei der Arbeitsnachfrage deutliche Unterschiede entlang der Wertschöpfungskette zeigen. So stellen Jürgens und Meißner am Beispiel der Automobilindustrie fest, dass der Trend zu Akademikern in erster Linie für die Endhersteller und für ausgewählte Vorleistungssparten gilt.¹³ Demgegenüber hat bei den Automobilzulieferern und im Reparatur- und Instandhaltungsbereich der Anteil der hoch qualifizierten Angestellten eher abgenommen (um 6% bzw. um 8%). Der Anteil der Facharbeiter ist bei den Zulieferern hingegen stark gestiegen (Jürgens/Meißner 2005, S. 65-68). Die Umstrukturierung der Wertschöpfungsketten führt offensichtlich dazu, dass bei den Endherstellern die koordinierenden Aufgaben verbleiben, für die überwiegend hoch qualifizierte Fachkräfte eingesetzt werden, z.B. im IT-Bereich, während sich die gewerblichen Funktionen tendenziell auf die Zulieferer verlagern.

Diese qualifikatorischen Verschiebungen in der Arbeitsnachfrage werden für die zukünftige Entwicklung der Branche nicht minder wegweisend sein als die Veränderungen in den Produktionsstrukturen. Sie sprechen insgesamt für einen tief greifenden Wandel in der Metall- und Elektroindustrie. Aus diesen gewandelten Bedingungen erklärt sich, warum die Unternehmen in der Metall- und Elektroindustrie nach der EU-Osterweiterung ein so hohes Interesse an der Nutzung von MOE-Arbeitskräften entwickeln. Die Strategie der Nutzung von MOE-Arbeitskräften zielt in zweierlei Richtungen: auf Kostenreduzierung und auf die Deckung des Fachkräftebedarfs. Wie aus einer Umfrage der DZ Bank hervorgeht, erwartet jedes zweite mittelständische Unternehmen in Deutschland im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung deutliche Vorteile für die Rekrutierung von Mitarbeitern. Der Umfrage zufolge planen 33% der befragten Betriebe der Metallerzeugung und -verarbeitung, qualifizierte Fachkräfte aus mittel- und osteuropäischen Ländern einzusetzen. Ein etwa gleich hoher Anteil der Unternehmen beabsichtigt daneben auch den Einsatz von gering qualifizierten Arbeitskräften aus diesen Ländern (DZ Bank 2003, S. 18). Im nächsten Kapitel sollen die Motive, die hinter diesen Planungen stehen, genauer beschrieben werden.

13 Bei den Endherstellern hat sich der Anteil der hoch qualifizierten Angestellten mit 70% zwischen 1996 und 2001 am stärksten entwickelt. Bei den Vorleistungssparten nahm der Anteil um 13% zu (Jürgens/Meißner 2005, S. 65).

4. Motive der Unternehmen für die Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften

4.1 Kostenreduzierung

Mit der Entwicklung grenzüberschreitender Entsendungen ist die Lohnhöhe in der Metall- und Elektroindustrie auch für die Produktion in Deutschland zu einem wichtigen Wettbewerbsfaktor geworden. Während die heimischen Arbeitskräfte nach Tarif bezahlt werden, können die Arbeitnehmer, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Deutschland entsandt werden, quasi ohne nennenswerte Begrenzung der Entlohnung nach unten beschäftigt werden. Vor diesem Hintergrund stellt das Lohnkostenmotiv nach wie vor das zentrale Motiv bei der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften dar.

Wie groß das Gefälle in den Arbeitskosten¹⁴ in Europa ist, geht aus Tabelle 12 hervor, die die stündlichen Arbeitskosten in den europäischen Ländern darstellt.

Tab. 12: Stündliche Arbeitskosten im Bereich „Industrie und Dienstleistungen“ in europäischen Ländern in Euro

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Durchschnittl. jährliche Wachstumsrate
Dänemark	–	23,4	24,6	25,9	26,5	28,5	29,1	4,5
Deutschland	24,3	24,0	24,3	24,9	25,7	26,3	26,9	1,7
Estland	1,9	2,1	2,4	2,6	2,9	3,2	3,7	11,7
Finnland	20,2	20,3	20,4	21,4	22,1	23,3	24,2	3,1
Frankreich	22,5	22,4	22,8	23,6	24,4	25,1	–	2,2
Griechenland	9,3	9,8	9,8	10,6	11,0	11,6	12,5	5,1
Großbritannien	14,2	17,7	19,2	20,8	23,7	24,5	25,2	10,0
Lettland	–	1,6	1,7	1,9	2,2	2,3	2,4	8,4
Litauen	1,3	1,7	2,0	2,2	2,6	2,8	2,9	14,3
Luxemburg	21,4	21,3	21,6	22,5	24,5	25,4	26,2	3,4
Polen	3,0	3,4	3,7	4,1	4,5	5,3	5,3	9,9
Portugal	7,2	7,4	7,6	8,0	8,4	8,5	9,0	3,8
Schweden	23,1	23,8	24,0	25,4	28,6	27,4	28,7	3,7
Slowakei	2,2	2,6	2,9	2,8	3,1	3,3	–	8,4
Slowenien	7,4	7,9	8,5	8,9	9,0	9,6	–	5,3
Spanien	14,4	14,2	14,1	14,2	14,2	13,1	13,6	-0,9
Tschechien	2,8	3,0	3,2	3,4	3,9	4,6	5,4	11,6
Ungarn	2,9	3,1	3,3	3,5	3,8	4,2	–	7,7

Quelle: Eurostat (2004, S. 2).

¹⁴ Hierunter werden alle Aufwendungen von Arbeitgebern im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Arbeitnehmern gefasst. Arbeitskosten lassen sich aufspalten in die Komponenten „Bruttolöhne und -gehälter“, „Sozialbeiträge der Arbeitgeber“ und „Sonstige Arbeitskosten“. Letztere umfassen in der Regel kleinere Kostenbestandteile, etwa Kosten für die Fortbildung und Einstellung von Mitarbeitern oder für deren Berufskleidung sowie lohnsummenabhängige Steuern und Abgaben, die noch ggf. um Zuschüsse zugunsten des Arbeitgebers zu bereinigen sind.

Mit über 20 Euro pro Stunde führen Dänemark, Schweden und Deutschland die Liste im Jahr 2002 als Hochlohnländer an. Demgegenüber bewegen sich die stündlichen Arbeitskosten in den mittel- und osteuropäischen Ländern in einem Spektrum von 2,40 Euro als minimalem Wert in Lettland und 5,30 Euro als Maximum in Polen. Die stündlichen Arbeitskosten liegen damit in den meisten MOE-Ländern noch weit unterhalb des Niveaus der südeuropäischen Länder.

Bei den monatlichen Arbeitskosten sind die Unterschiede weniger groß, aber immer noch erheblich. Auch hier steht Deutschland mit monatlichen Arbeitskosten von über 3.500 Euro zusammen mit den skandinavischen Ländern und Großbritannien an der Spitze, während die Kosten in mittel- und osteuropäischen Ländern sich zum Teil weit unterhalb der 1.000-Euro-Grenze bewegen.

Tab. 13: Monatliche Arbeitskosten im Bereich „Industrie und Dienstleistungen“ in europäischen Ländern in Euro

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dänemark	–	3.201	3.444	3.659	2.944	3.128	3.822
Deutschland	3.239	3.221	3.297	3.411	3.463	3.521	3.611
Estland	276	320	364	394	429	496	562
Finnland	2.769	2.776	2.790	2.923	3.047	3.217	3.330
Frankreich	3.136	3.111	3.112	3.167	3.274	3.355	–
Griechenland	1.446	1.513	1.500	1.615	1.658	1.740	1.849
Großbritannien	2.169	2.798	2.980	3.217	3.677	3.793	3.891
Lettland	–	253	267	290	343	350	361
Litauen	192	260	302	334	392	–	–
Polen	447	511	563	612	672	792	783
Portugal	1.062	1.086	1.109	1.157	1.199	1.250	1.314
Schweden	3.305	3.400	3.428	3.635	4.047	3.885	4.072
Slowakei	318	401	419	400	445	480	–
Slowenien	1.062	1.139	1.226	1.289	1.283	1.338	–
Spanien	2.066	2.028	2.015	2.027	2.031	1.867	1.940
Tschechien	426	446	491	519	582	661	770
Ungarn	434	476	494	523	568	640	–

Quelle: Eurostat (2004, S. 4).

Unter diesen Bedingungen kann durch die Vergabe eines Werkvertrages an Unternehmen aus MOE-Ländern folglich ein Vielfaches der Lohnkosten gespart werden. Nach Berechnungen der Arbeitgeber Gesamtmetall betragen die durchschnittlichen jährlichen Arbeitskosten in der Metall- und Elektroindustrie für eine Vollzeitkraft in Westdeutschland durchschnittlich 55.245 Euro und in Ostdeutschland 35.440 Euro (Arbeitgeber Gesamtmetall 2005). Die Kostenersparnis kommt dabei besonders in arbeitsintensiven Bereichen zum Tragen, weshalb sich die Entsendungen nach Deutschland stark auf diesen Bereich konzentrieren.

Möglichkeiten, durch die Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften Kosten zu senken, ergeben sich aber nicht nur aus den Löhnen und Lohnnebenkosten. In den mittel- und osteuropäischen Ländern wird auch deutlich länger gearbeitet. Zudem entfallen viele Zusatzzahlungen. Wie Worthmann (2003, S. 33) es ausdrückt: „Weniger Urlaubstage im Jahr, keine Zahlung eines zusätzlichen Urlaubsgeldes und Beschäftigte, die länger ohne Zuschläge arbeiten, führen zu geringeren Arbeitskosten.“

Tab. 14: Arbeitszeiten und Urlaub in Europa

	A) Std. pro Woche	B) Std. pro Jahr	C) Urlaubs- tage	D) Feier- tage	Jährliche Abwesenheit in Std. (C+D)	Jährliche Arbeitsstunden (B-E)
Dänemark	37	1.924,00	30	11	303,4	1.620,60
Deutschland	37,6	1.955,20	29,1	10,5	298,6	1.656,60
Estland	40	2.080,00	20	8	224	1.856,00
Finnland	37,5	1.950,00	25	12	277,5	1.672,50
Frankreich	35	1.820,00	25	10	245	1.575,00
Griechenland	40	2.080,00	23	11	272	1.808,00
Großbritannien	37,2	1.934,00	24,5	9	249,2	1.685,20
Lettland	40	2.080,00	20	10	240	1.840,00
Litauen	40	2.080,00	20	8	224	1.856,00
Luxemburg	39	2.028,00	28	9	288,6	1.739,40
Polen	40	2.080,00	20	8	224	1.856,00
Portugal	40	2.080,00	20	8	224	1.856,00
Schweden	38,8	2.017,60	33	11	341,4	1.676,20
Slowakei	38,5	2.002,00	20	12	246,4	1.755,60
Slowenien	40	2.080,00	20	8	224	1.856,00
Spanien	38,5	2.002,00	22	11	254,8	1.747,20
Tschechien	38	1.976,00	25	8	250,8	1.725,20
Ungarn	40	2.080,00	20	9	232	1.848,00

Quelle: Eiro (2005, o.S.).

Als weitere Möglichkeit der Kostenreduzierung bringt die Vergabe von Werkverträgen auch den Vorteil mit sich, dass bestimmte Qualifikationen im Unternehmen nicht mehr vorgehalten werden müssen, sondern über den Markt temporär zugekauft werden können. Damit werden Qualifizierungskosten in Bereichen, die nicht dem eigentlichen Betriebszweck dienen oder vorübergehender Art sind, auf externe Unternehmen verlagert (Nienhäuser/Baumhus 2002, S. 83). Diese Verlagerung kann aber als Kehrseite zur Folge haben, dass Unternehmen Einbußen in der Qualität der Arbeitsausführung in Kauf nehmen müssen (Syben 1999; Winch 1998; Kochan et al. 1994).

4.2 Sicherung des Fachkräftebedarfs

Neben der Kostenersparnis verbinden viele Unternehmen mit der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften auch das Ziel, den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften langfristig zu sichern und zusätzliches Know-how zu erschließen.

Diese Motive setzen an dem insgesamt hohen Qualifikationsniveau der mittel- und osteuropäischen Länder an. Wie Tabelle 15 zeigt, weisen einige Länder wie Tschechien, Polen und die Slowakei im Vergleich zu Deutschland deutlich höhere Anteile bei den mittleren Qualifikationsgruppen auf. Betrachtet man die baltischen Staaten Estland und Lettland, so liegen hier die Anteile der hoch qualifizierten Bevölkerungsgruppe sogar deutlich über den Anteilen, die diese Gruppe in Deutschland einnimmt.

Tab. 15: Struktur der Bevölkerung nach Bildungsstand in alten und neuen Mitgliedsstaaten der EU, 2002

	Gesamt			Männer			Frauen		
	Gering	Mittel	Hoch	Gering	Mittel	Hoch	Gering	Mittel	Hoch
EU-15	37,8	43	19,2	36,3	43,9	19,8	39,2	42,2	18,6
Deutschland	24,1	56,9	18,9	20,8	56,7	22,5	27,5	57,2	15,3
Tschechien	18,8	71,4	9,9	15,3	73,5	11,2	22,2	69,2	8,5
Estland	21,5	54,3	24,1	23,7	58	18,3	19,6	5,1	29,5
Ungarn	31,6	56,4	12	28,2	60,4	11,4	34,9	52,6	12,5
Litauen	24	39,7	36,2	25,5	44,8	29,7	22,7	35	42,3
Lettland	25,8	57,9	16,3	30,2	56	13,8	21,8	59,6	18,6
Polen	25,8	64,3	9,9	25	66,5	8,5	26,5	62,2	11,3
Slowakei	20,9	70,5	8,6	18,1	73,6	8,3	23,6	67,5	8,9

Quelle: Knogler (2005, S. 69).

Entscheidend für die Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften in Deutschland ist aber weniger die allgemeine Qualifikationsstruktur in diesen Ländern als vielmehr die Frage, welche Qualifikationsgruppen migrationswillig sind, d.h. für einen Arbeitseinsatz in hiesigen Unternehmen zur Verfügung stehen. Ein erster Blick auf eine neuere Studie, die im Auftrag der EU-Kommission durchgeführt wurde, zeigt dabei, dass die Migrationsneigung bei höher qualifizierten Personen durchaus stark ausgeprägt ist (Krieger 2004). Bei genauerer Betrachtung lassen sich allerdings deutliche Unterschiede zwischen den MOE-Ländern erkennen. Während in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei in erster Linie Studenten Migrationsabsichten haben, sind in den baltischen Staaten sowie in Rumänien und Bulgarien auch viele Personen mit geringer Qualifikation bereit, im Ausland zu arbeiten.

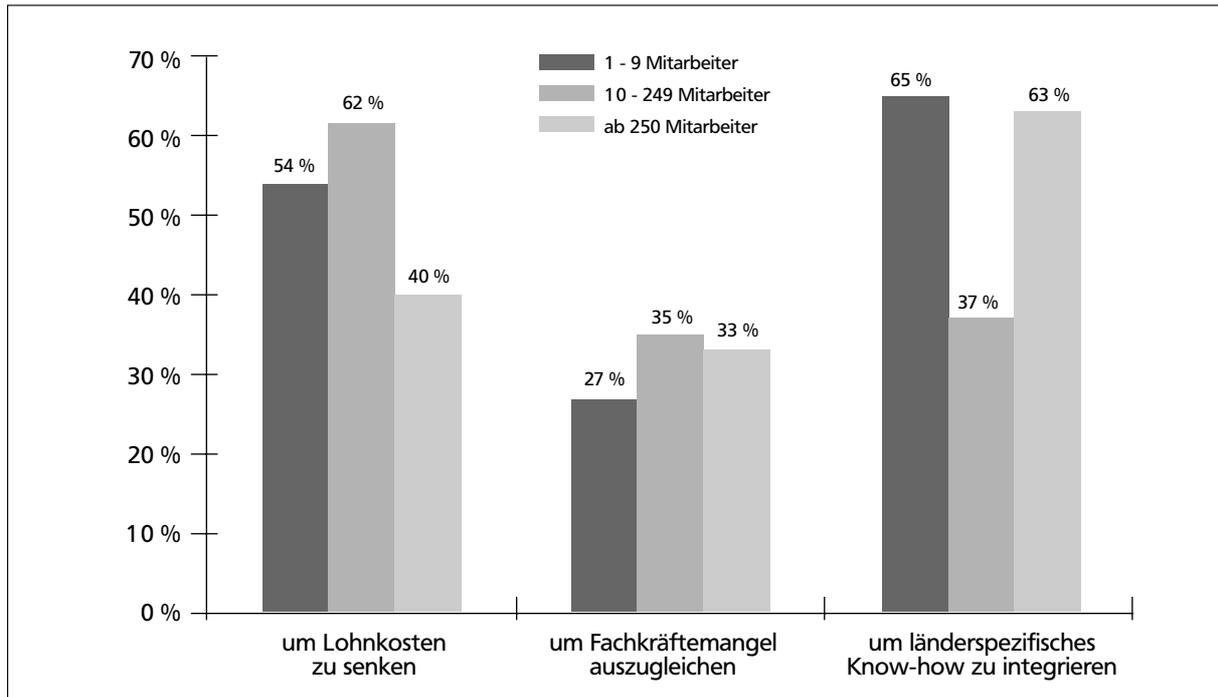
Tab. 16: Qualifikationsstruktur der migrationswilligen Bevölkerung in MOE-Ländern

	Primär- ausbildung	Sekundär- ausbildung	Tertiär- ausbildung	Studenten	Insgesamt
Polen	3,2	28,9	15,4	52,6	100
Bulgarien, Rumänien	18,9	36,7	13,6	30,7	100
Ungarn, Tschechien, Slowakei	6,8	32,7	17,1	43,5	100
Baltische Staaten	22,0	27,8	17,4	32,8	100

Quelle: Candidate Countries Eurobarometer 2002, zit. n. Krieger (2004), Knogler 2005, S. 56.

Nach einer Umfrage der DIHK vom Frühjahr 2005 wird das Qualifikationspotenzial von MOE-Arbeitskräften von deutschen Unternehmen inzwischen zunehmend als strategisch interessant angesehen. Die Umfrage ergab, dass nur 40% der großen Unternehmen die Senkung der Lohnkosten als vorrangiges Ziel bei der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften verfolgen. 63% der Unternehmen gaben an, dass die Integration von länderspezifischem Know-how das wichtigste Ziel sei und 33% zielen mit der Beschäftigung von MOE-Kräften langfristig vor allem darauf, den auf sie zukommenden Fachkräftemangel auszugleichen (DIHK 2005, S. 8). Bei den kleineren Unternehmen sticht das Motiv, länderspezifisches Know-how zu integrieren, mit 65% noch stärker hervor. Lediglich die mittleren Unternehmen stellen eindeutig das Lohnkostenmotiv in den Vordergrund.

Abb. 6: Motive von Unternehmen für die Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften



Quelle: DIHK (2005, S. 8).

Zusammenfassend kommt der Einsatz von Arbeitskräften aus MOE-Ländern damit einer Vielfalt von betrieblichen Interessen entgegen. Die Vorteile reichen von der Kostenreduzierung über die Steigerung der Flexibilität und Ausweitung der Arbeitszeiten bis hin zu langfristigen qualifikatorischen Erwägungen und Interessen. Aus der einschlägigen Literatur ist allerdings zu entnehmen, dass diese Vorteile nur die eine Seite der Medaille darstellen. Als Kehrseite zeigt sich, dass mit dem Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern auch Nachteile für die Unternehmen verbunden sind. Nienhüser/Baumhus fassen diese Nachteile in drei Punkten zusammen (vgl. Nienhüser/Baumhus 2002, S. 84ff.):

- erhöhte Transaktionskosten, d.h. Kosten für die Beschaffung von Arbeitskräften, den Abschluss von Verträgen, die Überwachung der Vertragseinhaltung und die Auflösung von Arbeitsverträgen bei Konflikten;
- geringere Flexibilität als bei inländischen Leiharbeitern, da der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern länger geplant werden muss, während der Einsatz von Leiharbeitnehmern kurzfristiger erfolgen kann und
- negative Wirkungen auf das Leistungsverhalten der Belegschaft durch auftretende Kommunikationsprobleme, ein geringerer Austausch zwischen den Beschäftigten und die generelle Verschlechterung der sozialen Beziehungen.

5. Formen illegaler Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften

Trotz der Einführung der Dienstleistungsfreiheit stellt die illegale Beschäftigung nach wie vor eine besonders problematische Form der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften dar. Ist schon mit den neuen Formen der Entsendung die Basis geschaffen, geltende tarifliche Standards in den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen breitflächig zu unterlaufen, so wird diese Entwicklung in den Bereichen der illegalen Beschäftigung ins Extrem getrieben. In der Migrationsliteratur nehmen die illegale Migration und ihre Folgen daher einen breiten Stellenwert ein (Cyrus 2004; Cyrus et al. 2004; Boswell/Straubhaar 2004; Schönwälder et al. 2004; Alt 2003; Elwert 2002; Bade 2001; Lederer/Nickel 1997).

Für die Metall- und Elektroindustrie hatte der Deutsche Gewerkschaftsbund bereits 1996 beobachtet, dass die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa und die steigende Zahl von Dienst- und Werkvertragsleistungen einen enormen Zustrom auch im illegalen Bereich hervorgerufen hatten. In einer entsprechenden Stellungnahme hierzu heißt es:

„Illegale Arbeitnehmerüberlassung ist nach wie vor eine wenig riskante Gelegenheit, schnell und ohne großen Aufwand finanziell einen guten Schnitt zu machen. Nicht zuletzt deshalb gewinnt die illegale Arbeitnehmerüberlassung vom Ausland in der Bundesrepublik mehr an Bedeutung.“ (DGB 1996)

Nach der EU-Osterweiterung scheint sich dieser Trend ungebrochen fortzusetzen. So kommt der Zehnte Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG – zu dem Schluss, dass Teile der Metallbe- und -verarbeitung inzwischen mit zu den Schwerpunktbereichen der illegalen Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften zu rechnen sind (BillBG 2005, S. 29):

„Weiterführende Erkenntnisse ergaben, dass neben dem Baubereich die illegale Arbeitnehmerüberlassung durch osteuropäische Firmen im Rahmen der Durchführung von Regierungsvereinbarungen zunehmend auch in anderen Bereichen wie z.B. in Betonfertigteilwerken und Metallverarbeitungsbetrieben, in Gießereien und in den Fleischzerlegungsbetrieben festgestellt wurde.“ (BillBG 200, S. 130)

Konkrete Zahlen über die Entwicklung der illegalen Beschäftigung liegen naturgemäß nicht vor.¹⁵ Auf der Datenbasis des deutschen Zolls können allerdings bestimmte Entwicklungstrends nach der EU-Osterweiterung festgestellt werden. So war zwischen 2003 und 2004 eine drastische Zunahme von Ermittlungsverfahren und Verurteilungen zu erkennen. Diese Zunahme ist einerseits auf eine Erhöhung der Prüfungen seit der Verlagerung der Zuständigkeit auf den Zoll im Jahr 2003 zurückzuführen. Sie lässt jedoch auch auf einen realen Trend der Zunahme illegaler Beschäftigung schließen. Tabelle 17 stellt die entsprechenden Zahlen dar.

15 Die Bundesregierung hält verlässliche Schätzungen derzeit nicht für möglich. Auch der Migrationsbericht der Integrationsbeauftragten (Migrationsbericht 2004) verzichtet darauf, eine Zahl der illegalen Migranten zu nennen.

Tab. 17: Statistische Daten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung durch die Zollverwaltung

	2000	2001	2002	2003	2004
Personenüberprüfung an der Arbeitsstelle	92.000	109.000	77.380	79.269	264.500
Prüfung von Arbeitgebern	35.000	18.500	26.026	32.572	104.965
Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Straftaten*	7.700	9.200	8.739	9.837	56.900
Abschluss von Ermittlungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten**	3.300	2.800	1.734	1.233	49.926
	– in Mio. Euro –				
Summe der Bußgelder	8,0	10,3	5,3	5,1	32,8
Wert der zur Vermögensabschöpfung gesicherten Vermögensgegenstände	9,6	21,3	21,6	34,0	43,1
Schadenssumme im Rahmen der straf- und bußgeldrechtlichen Ermittlungen	124,0	179,7	191,2	348,1	475,6
Summe der Geldstrafen (einschließlich Wertersatz)	2,2	2,5	2,9	3,6	8,9
	– in Jahren –				
Summe der erwirkten Freiheitsstrafen	96	200	227	305	472

* Ein Straftatbestand liegt z.B. vor, wenn ein Unternehmer einen ausländischen Leiharbeiter ohne Arbeitsgenehmigung zu Arbeitsbedingungen beschäftigt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeiter stehen, oder wenn mehr als fünf ausländische Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitsgenehmigung gleichzeitig beschäftigt werden

** Eine Ordnungswidrigkeit liegt z.B. vor, wenn vorsätzlich oder fahrlässig ein ausländischer Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt wird oder wenn die Aufzeichnungen über die Arbeitsbedingungen nicht, nicht richtig oder nicht vollständig vorgenommen werden.

Quelle: BillBG (2005, S. 164).

In der Metall- und Elektroindustrie sind vor allem drei Formen illegaler Beschäftigung verbreitet:

- die untertarifliche Bezahlung der MOE-Arbeitskräfte (tritt auf bei Entsendungen im Rahmen der zwischenstaatlichen Abkommen);
- die Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften ohne Arbeitsgenehmigung (Verstoß gegen das vorübergehende Verbot der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch „Einreise als Tourist“ oder „Scheinselbständigkeit“) sowie
- die illegale Überlassung von MOE-Arbeitskräften (Umgehung des befristeten Verbotes von Leiharbeit aus MOE-Ländern durch „Scheinwerkverträge“ und/oder „Scheinfirmen“).

Diese Formen sollen in den folgenden Abschnitten genauer dargestellt werden.

5.1 Untertarifliche Bezahlung

Die untertarifliche Bezahlung von MOE-Arbeitskräften tritt in der Metall- und Elektroindustrie bei Entsendungen im Rahmen der zwischenstaatlichen Abkommen auf, bei denen eine Orientierung am deutschen Nettolohn vorgeschrieben ist. Die Entsendeunternehmen sind in diesem Fall dazu verpflichtet, die Arbeitsbedingungen ihrer Arbeitnehmer genau aufzuzeichnen. Diese Verpflichtung wird in der Praxis jedoch häufig nicht eingehalten.

Eine illegale Vorgehensweise ist, dass Lohnunterlagen gezielt manipuliert werden, um die Einhaltung der tariflichen Bedingungen vorzutäuschen (Sieveking et al. 1997). So werden in den Unterlagen oft nur die Regelarbeitszeiten aufgeführt, während Wochenendarbeit, Nachtarbeit und Überstunden nicht dokumentiert werden. Entsprechend wurden dem Zoll zahlreiche Fälle bekannt, in denen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen den Mindestlohn für acht Arbeitsstunden erhalten haben, in Wirklichkeit aber zwölf bis vierzehn Stunden arbeiteten. Oft erhalten Beschäftigte zudem nur den geringeren Stundenlohn für ungelernete Arbeitskräfte, obwohl die tariflichen Voraussetzungen für die Zahlung des höheren Lohnes für Fachkräfte gegeben sind. Unternehmen aus MOE-Ländern verpflichten ihre ausländischen Arbeitskräfte darüber hinaus auch in vielen Fällen, einen Teil des in Deutschland ausgezahlten Lohnes in ihrem Heimatland wieder an den Arbeitgeber abzuführen (vgl. BillBG 2005, S. 144ff.).

Ob eine untertarifliche Bezahlung vorliegt oder nicht, ist für die Behörden nur schwer zu überprüfen. Wie Sieveking et al. anmerken, wird die Aufdeckung der zum Teil ausgefeilten Praktiken bei der Umgehung der tariflichen Bedingungen durch Falschaussagen von Arbeitnehmern noch zusätzlich erschwert.

„Eine Überprüfung dieser Angaben ist praktisch unmöglich, da die Arbeitnehmer aus Furcht um den vergleichsweise hohen Verdienst alles unterschreiben, was der Arbeitgeber bzw. Vorarbeiter ihnen vorlegt, u.a. auch gefälschte Lohnabrechnungen, bzw. sie bei Kontrollen den deutschen Behörden gegenüber zur tatsächlichen Lohnhöhe entweder schweigen oder das sagen, was ihre Vorgesetzten hören wollen.“ (Sieveking et al. 1997, S. 48)

5.2 Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung

Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ohne Arbeitsgenehmigung ist seit den 1990er Jahren stark angestiegen. Durch harte Bestrafung¹⁶ konnte diese Entwicklung kurzfristig eingedämmt werden. Kennzeichnend für die gegenwärtige Entwicklung ist allerdings, dass mit der EU-Osterweiterung wieder eine Steigerung solcher Beschäftigungsformen zu verzeichnen ist.

Beschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung kann in zwei Formen auftreten. Die klassische Form besteht darin, dass Personen aus MOE-Ländern als Touristen nach Deutschland einreisen und hier illegal eine Tätigkeit aufnehmen. Gegenüber dieser Form der Umgehung des Verbotes der Arbeitnehmerfreizügigkeit tritt seit der EU-Osterweiterung eine neue Form hervor, die so genannte „Scheinselbständigkeit“¹⁷, die im Zusammenhang mit der verstärkten Gründung von Ein-Personen-Unternehmen expandiert. Im Zehnten Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wird die Bandbreite von Scheinselbständigkeit folgendermaßen beschrieben:

„In einigen Fällen haben Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen entlassen, um diese anschließend als vermeintlich Selbstständige mit Aufträgen weisungsabhängig zu beschäftigen. Ferner werden Gruppen von Ein-Personen-Unternehmen beschäftigt, die Hand in Hand zusammenarbeiten, ohne dass ein Einzelgewerk feststellbar wäre. In diesen Fällen ist arbeitsrechtlich von Scheinselbstständigkeit auszugehen. Auftraggeber, die in der vorgeschriebenen Weise vorgehen, sind rechtlich als Arbeitgeber zu qualifizieren.“ (BillBG 2005, S. 145)

Für Deutschland liegen über die Gesamtentwicklung in diesem Bereich keine genauen Zahlen vor. Eine Vorstellung über die Größenordnung dieses Phänomens vermittelt jedoch die Entwicklung in Österreich. Hier geht die Wirtschaftskammer davon aus, dass allein im ersten Jahr nach der Osterweiterung 7.000 bis 10.000

16 Das geltende Gesetz nimmt dabei vor allem die Arbeitgeber in die Verantwortung. Nach dem Sozialgesetzbuch muss ein Arbeitgeber, der ausländische Arbeitnehmer ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigt, mit falschen Angaben eine Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer erschleicht oder als Auftraggeber einen Subunternehmer beschäftigt, von dem er weiß, dass er Ausländer ohne Arbeitsgenehmigung beschäftigt, mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro rechnen (§ 404 Abs. 2 Nr. 3 SGB III). Bei diskriminierender Ausländerbeschäftigung ohne Arbeitsgenehmigung droht in besonders schweren Fällen eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren (§ 406 Abs. 2 SGB III). Den ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne Arbeitsgenehmigung drohen eine Geldbuße bis 5.000 Euro und die Ausweisung (§ 404 Abs. 2 Nr. 4 SGB III). Wer ohne Aufenthaltsgenehmigung arbeitet, kann eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr erhalten.

17 Scheinselbständigkeit ist dann gegeben, wenn Inhaber von Unternehmen eine formale Selbstständigkeit vorgeben, obwohl sie eine abhängige Tätigkeit in Deutschland ausüben.

„Scheinunternehmer“ in den dortigen Arbeitsmarkt eingetreten sind (vgl. Arbeitskammer Wien 2005). In Branchen, in denen diese Form der Scheinselbständigkeit verbreitet ist, muss nach Erkenntnissen der österreichischen Diskussion in absehbarer Zeit mit einer erkennbaren Beeinträchtigung der Entwicklung bei der unselbstständigen Erwerbstätigkeit gerechnet werden (Mitter 2005, S. 10). Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Situation in der deutschen Metall- und Elektroindustrie, so lässt sich nach den Erfahrungen der IG Metall zumindest für den Metallbereich die Form der Scheinselbständigkeit schon deutlich nachweisen:

„Inzwischen gibt es (...) Hinweise, dass Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland als angeblich selbständige Gesellschafter in Betrieben der Metallindustrie (...) eingesetzt werden (Gesellschafter so genannter BGB-Gesellschaften). Beraterinnen scheinen solche Praktiken (...) systematisch zu unterstützen, um die Begrenzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der erweiterten EU zu unterlaufen.“ (IG Metall 2005, S. 40)

Die zahlenmäßige Entwicklung der Scheinselbständigkeit wird vor allem dadurch forciert, dass sie zunehmend auch in organisierter Form auftritt, wobei sich scheinselbständige Personen entweder freiwillig oder durch Vermittlung von Firmen zu Arbeitskolonnen zusammenschließen. Die Vermittlerfirmen organisieren dabei oft den gesamten Prozess von der Einschleusung nach Deutschland über die Unterbringung und häufig auch die Ausstattung der Personen mit oft gefälschten Dokumenten.

5.3 Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Am weitesten verbreitet in der Metall- und Elektroindustrie ist die illegale Überlassung von Arbeitnehmern, die gegen das vorübergehende Verbot der Leiharbeit aus MOE-Ländern verstößt. Diese Form der illegalen Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften ist die am schwierigsten nachweisbare Form illegaler Praktiken, da die Umgehungen der Vorschriften zur Arbeitnehmerüberlassung¹⁸ durch eine Vielzahl von Verschleierungstaktiken „getarnt“ werden.

Als häufige Verschleierungsform illegaler Arbeitnehmerüberlassung werden vom Zehnten Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung z.B. „Scheinwerkverträge“ angeführt. Bei dieser Form werden Werkverträge zwischen dem deutschen Auftraggeber und dem osteuropäischen Auftragnehmer nur zum Schein abgeschlossen. Der Auftragnehmer erstellt dann jedoch kein Werk, sondern überlässt die entsandten Arbeitnehmer dem deutschen Vertragspartner zur Arbeitsleistung, was gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verstößt. Diese Form der Umgehung ist in der Praxis nur schwer nachzuweisen:

„Die erstellten Scheinwerkverträge sind mittlerweile juristisch so fundiert, dass sich ein Tatverdacht ohne Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse nur schwer begründen lässt.“ (BillBG 2005, S. 125)

Scheinwerkverträge werden häufig durch die Gründung von „Scheinfirmen“ unterstützt, die kaum zu kontrollieren sind. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Anwerbebüros, die unter dem Deckmantel eines „Werkvertragsunternehmens“ auftreten und Verträge schließen. Häufig sind diese Büros auch im ausländischen Handelsregister eingetragen, es sind in der Regel aber nur Briefkastenfirmen.

Eine Umgehungsform der Kontingentbeschränkungen liegt vor, wenn Verleihfirmen anzeigefreie Liefer- und Montageverträge abschließen, die Arbeitnehmer dann aber nur in geringem Umfang für diese Liefer- und Montagearbeiten, sondern überwiegend für andere, eigentlich anmeldepflichtige Aufgaben eingesetzt werden (BillBG 2005).

18 Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) sieht vor, dass zwischen dem „Entleiher“ und den Leiharbeitnehmern kein Arbeitsvertragsverhältnis begründet wird. Das heißt, der Verleiher behält die Arbeitgeberpflichten der Entlohnung und Anmeldung sowie Beitragszahlung bei der Sozialversicherung gegenüber dem Leiharbeitnehmer, während der Entleiher für die Zeit der Leistungserbringung lediglich ein Weisungsrecht über Art, Ausführung und Umfang der Tätigkeit gegenüber dem Leiharbeitnehmer ausübt. Darüber hinaus bestehen keine rechtlichen Bindungen zwischen Entleiher und Leiharbeitnehmer. In Fällen illegaler Arbeitnehmerüberlassung ändert sich die Rechtsbeziehung zwischen dem Entleiher und dem Leiharbeitnehmer dahingehend, dass zwischen ihnen ein Arbeitsverhältnis zustande gekommen ist. Der Entleiher trägt in diesem fiktiven Arbeitsverhältnis alle Konsequenzen eines Arbeitgebers (vgl. AÜG).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass durch die illegale Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften tarifliche Standards zum Teil dramatisch unterschritten werden. Dies zieht nicht nur Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen in einzelnen Branchen nach sich. Illegale Beschäftigung hat darüber hinaus auch negative gesamtwirtschaftliche Konsequenzen: Die Sozialversicherungsträger haben Einnahmeeinbußen bei der Renten-, Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung, dem Staat entgehen Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer und es besteht die Gefahr, dass die illegale Beschäftigung zu einer Verlagerung der regulären Produktion in die Schattenwirtschaft führt (Nickel/Lederer 1997, S. 44). Vor diesem Hintergrund stellt die illegale Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften auch nach der EU-Osterweiterung einen wesentlichen Brennpunkt in der Diskussion um das Lohn- und Sozialdumping dar.

6. Empirische Muster der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften in der Metall- und Elektroindustrie

Da die Arbeitskräftemigration aus MOE-Ländern in der Metall- und Elektroindustrie ein relativ neues Phänomen ist, liegen bisher noch keine empirischen Studien vor, die die Einsatzschwerpunkte und Arbeitsbedingungen der MOE-Arbeitskräfte in der Metall- und Elektroindustrie genau untersucht haben. Ein umfassender Überblick über die Muster der Beschäftigung kann daher im engen Rahmen dieser Arbeit nicht gegeben werden. Auf Basis der durchgeführten Interviews und der wenigen Untersuchungen, die zur Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern aus MOE-Ländern vorliegen, lassen sich aber einige Schlaglichter auf die aktuelle Entwicklung werfen.

6.1. Unternehmens- und Branchenschwerpunkte des Einsatzes von MOE-Arbeitskräften

Bezüglich der Unternehmensgröße haben die Interviews ergeben, dass der Einsatz von MOE-Arbeitskräften sich schwerpunktmäßig auf den Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen konzentriert. Damit ist, wie Tabelle 18 zeigt, ein großer Bereich der Metall- und Elektroindustrie angesprochen. 87,8% der Betriebe in der M+E-Industrie beschäftigen weniger als 249 Beschäftigte. 36,3% der Beschäftigten der M+E-Branche arbeiten in diesem Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen.

Tab. 18: Betriebe und Beschäftigte in der Metall- und Elektroindustrie

Betriebe mit ... Beschäftigten/Anteile in %					
20-49	50-99	100-249	250-499	500-999	1.000 und mehr
44,8	24,8	18,2	7,0	3,1	2,1
Beschäftigte in Betrieben mit ... Beschäftigten/Anteile in %					
20-49	50-99	100-249	250-499	500-999	1.000 und mehr
8,8	10,4	17,1	14,8	12,7	36,2

Quelle: Arbeitgeber Gesamtmetall (2005).

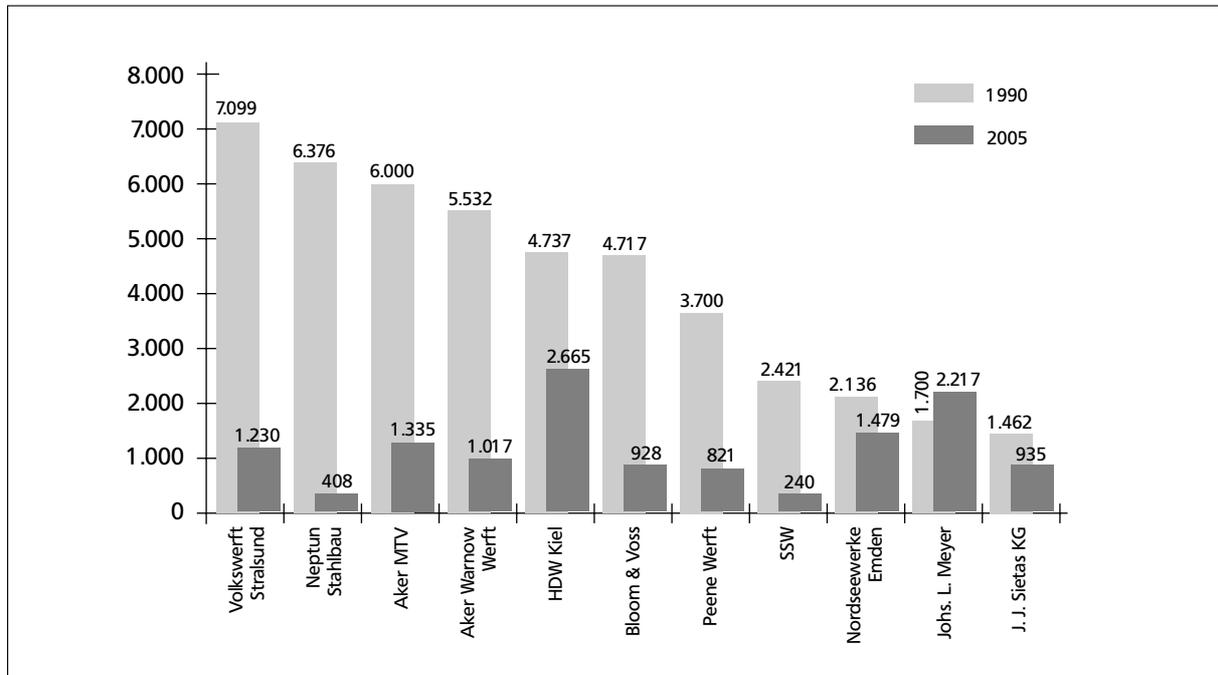
Innerhalb dieser klein- und mittelbetrieblichen Struktur stechen einige Branchen als klare Vorreiter des Subcontracting an Entsendeunternehmen hervor. Dies sind die Werften, Gießereien, der Stahlbau sowie Teile der Zulieferindustrie des Fahrzeugbaus, des Maschinenbaus und der Elektrotechnik. Während die Entsendungen im Stahlbau als geschützter Bereich noch der mengenmäßigen Regulierung durch die Werkvertragsabkommen unterliegen, ist nach Aussagen der Interviewpartner in kleineren Unternehmen der anderen genannten Branchen schon fast eine flächendeckende Verbreitung von MOE-Werkvertragsarbeit zu beobachten. Ein Gesprächspartner schildert die Situation mit den folgenden Worten:

„In kleineren Zulieferbetrieben haben wir die Situation schon fast durchgängig. In einem mittelständischen Unternehmen des Fahrzeugbaus arbeiten 250 Deutsche und 250 Polen. In einem anderen Unternehmen arbeitet der Betriebsleiter ausschließlich mit 25 polnischen Arbeitskräften. Die ausländischen Arbeitnehmer sind voll in die Produktion integriert. Das wird nicht kontrolliert.“ (Interview 9)

Die genannten Branchen scheinen auf den ersten Blick recht unterschiedliche Bedingungen aufzuweisen. Bei genauerer Betrachtung fallen jedoch wesentliche Gemeinsamkeiten in der strukturellen und aktuellen Situation auf. Es handelt sich einerseits um Branchen, die einen hohen Anteil arbeitsintensiver Tätigkeiten aufweisen und in denen ein scharfer Preis- und Verdrängungswettbewerb vorliegt. Zum anderen sind in den Branchen in den letzten Jahren erhebliche Teile des Personals abgebaut worden.

Als ein Beispiel für eine Branche, in der der Personalabbau besonders dramatisch verlief, kann die Werftindustrie angeführt werden. Hier waren 1990 noch 59.278 Personen beschäftigt. Nach den Kapazitätsanpassungen und Restrukturierungen der 90er Jahre waren es im September 2004 nur noch 19.582 Personen, was einer Reduzierung von 67% entspricht (Ludwig/Tholen 2004, S. 12). Der Beschäftigungsabbau hatte für viele Unternehmen zur Folge, dass nur noch „Rumpfbelegschaften“ verblieben, die den Betrieb auf minimalem Niveau aufrechterhalten konnten (vgl. Abbildung 7).

Abb. 7: Entwicklung der Beschäftigung in den elf größten deutschen Werften 1990 – 2005



Quelle: Tholen/Ludwig 2005, S.48.

Angesichts der verbesserten Auftragslage standen die Unternehmen dieser Branche seit 2003 vor der Herausforderung, zusätzliche Personalkapazitäten zu erschließen. Diese Entwicklung hat aber überwiegend nicht zu einem Arbeitsplatzaufbau geführt. Auffallend ist vielmehr, dass die zusätzlichen Personalkapazitäten nahezu ausschließlich durch Flexibilisierungsstrategien erschlossen wurden. In der Werftindustrie wurden in dem Zusammenhang vor allem die folgenden vier Strategien umgesetzt (Tholen/Ludwig 2005):

- Erhöhung der Mehrarbeit;
- Auslagerung arbeitsintensiver Stahlarbeiten, z.B. ganzer Schiffsrümpfe, in Länder mit niedrigeren Arbeitskosten;¹⁹
- Vergabe von Subaufträgen an Fremdfirmen;²⁰
- Ausbau des Anteils der Leiharbeitnehmer auf einen Anteil von über 12%.

19 Als Beispiel hierfür nennen Ludwig und Tholen die Johs. L. Meyer Werft, die ihre Rümpfe für Containerschiffe zunehmend in Polen fertigen lässt und anschließend nach Papenburg verschifft (Ludwig/Tholen 2004, S. 17).

20 Nach den Befunden der Schiffbauumfrage 2005 waren von 19 Werften, die Angaben zur Nutzung von Fremdfirmen machten, im Jahr 2005 neben den eigenen 14.981 Mitarbeitern insgesamt 5.945 Beschäftigte von Fremdfirmen tätig, was einem Anteil von 40% entspricht (Tholen/Ludwig 2005, S. 45).

Seit der EU-Osterweiterung wurden diese Strategien zunehmend auch auf den flexiblen Einsatz von Arbeitskräften aus mittel- und osteuropäischen Ländern ausgedehnt. Unternehmensbeispiele wie das folgende zeigen dabei, dass dieser Ansatz insbesondere in wirtschaftlich angeschlagenen Unternehmen offensichtlich eine hoch attraktive Alternative zur Schaffung fester Arbeitsplätze darstellt.

Eine mittelständische Traditionswerft, die auf eine Gründung aus dem 17. Jh. zurückgeht, war aufgrund unzureichender Aufträge im Jahr 2003 gezwungen, Insolvenz zu beantragen. Im Spätsommer 2003 erfolgte die Betriebsstilllegung, wobei die noch bestehenden Aufträge von den Beschäftigten im Rahmen einer Aufgangsgesellschaft abgearbeitet wurden. Im Zuge des Auftragsbooms in der Branche hatte sich die Situation ein Jahr später wieder verbessert. Es konnten drei Neubaufträge für Containerschiffe akquiriert werden, die für das Jahr 2004 eine 100%ige und für die beiden Folgejahre eine 80%ige Auslastung sicherstellten. Dieser Prozess hatte zur Folge, dass von den ehemals 150 Beschäftigten heute noch 80 Mitarbeiter auf der Werft arbeiten. Parallel zu den fest angestellten Mitarbeitern werden in wechselnder Stärke zwischen 60 und 100 polnische Werkvertragsarbeitnehmer auf der Werft eingesetzt, d.h. oft über die Hälfte der Belegschaft.

Sieht man von der Werftindustrie ab, so konzentriert sich die Vergabe von Werkverträgen an MOE-Unternehmen zurzeit noch auf Bereiche, die eher auf den unteren Stufen der Wertschöpfungskette angesiedelt sind. Nach Auskunft der Gesprächspartner beginnt sich dieses Muster aber allmählich aufzulösen. Berichtet wurde, dass auch Endhersteller aus der Automobil- und Elektroindustrie dazu übergehen, entsandte Arbeitnehmer aus MOE-Ländern in Deutschland einzusetzen. Die Größenordnung der Werkvertragsarbeit beläuft sich dabei zum Teil auf mehrere Hundert MOE-Beschäftigte, die in der Produktion vor Ort, an den Fließbändern und in der Montage arbeiten. Aus den Interviews lässt sich insgesamt der Schluss ziehen, dass das neue Beschäftigungsmodell der Nutzung von mittel- und osteuropäischen Arbeitskräften den Kernbereich der Metall- und Elektroindustrie bereits erreicht hat.

6.2 Qualifikationsschwerpunkte des Einsatzes von MOE-Arbeitskräften

Über die Qualifikationsvoraussetzungen von Werkvertragsarbeitnehmern aus MOE-Ländern gibt eine neuere Studie Auskunft, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft im Jahr 2002 durchgeführt wurde. Die Studie untersuchte die Situation von polnischen Werkvertragsarbeitnehmern, Saisonarbeitnehmern und Gastarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland.

Ergebnis der Studie war, dass polnische Werkvertragsarbeitnehmer über sehr einschlägige Qualifikationen für den industriellen Einsatz verfügen. Von den befragten Werkvertragsarbeitnehmern hat die große Mehrheit (96,3%) in Polen einen Beruf erlernt, fast zwei Drittel besitzen einen formalen beruflichen Abschluss, 36,5% davon aus dem verarbeitenden Gewerbe, d.h. Industrie und Handwerk. Die polnischen Werkvertragsarbeitnehmer verfügen auch mehrheitlich über eine einschlägige und zum Teil langjährige Berufserfahrung. Der Studie zufolge waren 85% der Werkvertragsarbeitnehmer vor ihrer Arbeitsaufnahme in Deutschland bereits in Polen erwerbstätig, knapp die Hälfte davon 13 Jahre und länger. Die Mehrzahl der polnischen Werkvertragsarbeitnehmer hat dabei als Facharbeiter gearbeitet (57,4%), 13,1% als Angestellte und 11,5% als Angeleitete (Venema/Grimm 2002, S. 18).

Diese Qualifikationsvoraussetzungen sind aber nicht deckungsgleich mit dem realen Einsatz der Werkvertragsarbeitnehmer. Stand der Erkenntnis der Migrationsforschung ist vielmehr, dass Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Ländern ihr Qualifikationsniveau beim Arbeitseinsatz in Deutschland häufig nicht realisieren können. Es zeigt sich vielmehr eine Tendenz zum unterqualifizierten Einsatz (Nováková 2002, S. 43). Diese Tendenz wurde in den Interviews auch für die Metall- und Elektroindustrie bestätigt. Die Gesprächspartner gaben durchgängig an, dass die MOE-Arbeitskräfte schwerpunktmäßig in Bereichen eingesetzt waren, die kaum einschlägige Qualifikationen voraussetzen: in den Werften in der Rumpfschiffertigung, in Gießereien als Staplerfahrer, im Gussputz und Gussabschlag, im Fahrzeugbau bei den LKW-Aufbauten und LKW-Hängern und bei Schweißarbeiten.

Besonders ausgeprägt ist die Tendenz zum unterqualifizierten Einsatz in den illegalen Beschäftigungsbereichen. Die Tätigkeiten, die hier nachgefragt werden, lassen sich nach Lederer/Nickel folgendermaßen charakterisieren: Es handelt sich um Tätigkeiten, die keine längere Einarbeitungsphase erfordern, die zeitlich begrenzt oder saisonabhängig sind und in denen aufgrund der überwiegend körperlichen Arbeit die Kenntnis der deutschen Sprache eine eher untergeordnete Rolle spielt (Lederer/Nickel 1997, S. 31). Arbeitskräfte aus MOE-Ländern, die in diesen Bereichen tätig werden, müssen folglich in besonders hohem Maße eine Dequalifizierung in Kauf nehmen.

So weit die Befunde zum gewerblichen Bereich. Betrachtet man demgegenüber den Bereich der hoch qualifizierten Angestellten, so haben die Interviews keinen Hinweis darauf ergeben, dass in diesen Bereichen verstärkt MOE-Arbeitnehmer in der Metall- und Elektroindustrie eingesetzt werden. Die Mehrheit der Befragten vertrat vielmehr die Meinung, dass die Green-Card-Initiative der Bundesregierung²¹ deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt. Vor allem in den kleinen und mittleren Unternehmen konnte kaum ein Einsatz von Hochschulabsolventen und IT-Fachkräften aus MOE-Ländern festgestellt werden.

Diese Einschätzung wird durch die allgemeinen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit bestätigt. Aus ihnen lässt sich herauslesen, dass in der ersten Phase der Green-Card-Initiative (1.8.2000 bis 31.12.2003) von den insgesamt 11.326 erteilten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen für ausländische IT-Fachkräfte nur 4323 Green Cards an Personen aus mittel- und osteuropäischen Ländern vergeben wurden. Während die größte Gruppe der Green-Card-Nutzer aus Indien kam (2.801 Personen), waren Bewerber aus den mittel- und osteuropäischen Ländern deutlich geringer vertreten. Die meisten Bewerber aus dieser Region kamen aus Rumänien (843 Personen), der Russischen Föderation (742 Personen) und Polen (660 Personen). Die Zahlen für die restlichen MOE-Länder bewegen sich jeweils zwischen 300 und 400 Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen für diesen Zeitraum (Migrationsbericht 2004, S. 64).

Zusammenfassend bestätigen die Befunde nicht die These, dass die Arbeitsmigration aus mittel- und osteuropäischen Ländern in der Metall- und Elektroindustrie in nennenswertem Umfang die höheren Qualifikationsgruppen erreicht hat. Die These lässt sich schon für den gewerblichen Bereich nicht halten. Schon gar nicht gilt sie für den Angestelltenbereich. Dies zeigen auch die Zahlen der Bundesbank, die im EDV-Bereich, anders als bei den technischen Dienstleistungen, nicht auf einen erkennbaren Anstieg der Dienstleistungen hindeuten (vgl. Anhang IIb).

6.3 Arbeitsbedingungen der MOE-Arbeitskräfte

Über die Arbeitsbedingungen, die sich in den Bereichen des flexiblen Arbeitseinsatzes jenseits des Normalarbeitsverhältnisses herausbilden, wird in Deutschland seit vielen Jahren eine intensive Diskussion geführt. Tiefere Erkenntnisse hierzu liefert die industriesoziologische Forschung, die in zahlreichen Forschungsprojekten zu prekären Arbeitsverhältnissen darauf aufmerksam gemacht hat, dass schon die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von inländischen Leiharbeitnehmern gegenüber Arbeitnehmern in festen Arbeitsverhältnissen durch deutliche Nachteile geprägt sind.

Nienhüser und Matiaske weisen in diesem Zusammenhang auf eine geringere Entlohnung und auf belastendere Tätigkeiten hin (physische Belastung, hoher Zeitdruck). Zudem haben Leiharbeitnehmer geringere Handlungs- und Entscheidungsspielräume in der Arbeit (Nienhüser/Matiaske 2003; vgl. auch Pietrzyk 2003). Hinzu kommt eine nur kurze Verweildauer in den entleihenden Unternehmen von sechs Monaten und weniger (Jahn/Rudolph 2002; Fuchs 2003; Bothfeld/Kaiser 2003). Die Folge sind Probleme bei der Integration und ein niedriger sozialer Status, der daraus resultiert, dass Kompetenzen und Anerkennung, die in die-

21 Die Green-Card-Regelungen sind am 1. August 2000 in Kraft getreten. Sie ermöglichen es, Fachkräften der Informationstechnologie aus dem EU-Raum in Deutschland zeitlich befristet (bis zu fünf Jahre) zu arbeiten. Voraussetzung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ist, dass die IT-Fachkräfte entweder eine Hoch- bzw. Fachhochschulausbildung mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie abgeschlossen haben, oder dass ihre Qualifikationen auf diesem Gebiet durch eine Vereinbarung mit dem Arbeitgeber über ein Bruttojahresgehalt von mindestens 51.000 EUR nachgewiesen wird (Migrationsbericht 2004, S. 63).

sen „Bindungen auf Zeit“ erworben werden, durch den Ausstieg aus der Tätigkeit entwertet und bei der nächsten Tätigkeit wieder neu aufgebaut werden müssen (Kraemer/Speidel 2004).

Für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von MOE-Arbeitskräften treffen diese Befunde noch in verstärkter Form zu. Besonders prekäre Arbeitsbedingungen sind aus dem Baugewerbe gekannt geworden, bevor hier ein Mindestlohn eingeführt wurde. Ein Vertreter der IG Bauen Agrar und Umwelt beschreibt diese Situation folgendermaßen:

„Die Arbeitskräfte sind immer nur einige Monate hier, erhalten einen nach ihren Preismaßstäben – die Differenz des Lohnniveaus beträgt ca. 1:10 – zunächst einmal attraktiven Lohn zugesichert, der aber in Deutschland nicht dauerhaft zum Leben reichen würde. Nach einigen Monaten registrieren die Arbeiter, dass dies für deutsche Verhältnisse ein viel zu niedriger Lohn ist. Sie werden dann häufig von den Unternehmern ausgetauscht.“ (SoZ 2001, S. 6).

Nach der EU-Osterweiterung wurden ähnlich negative Bedingungen vor allem in der Fleischbranche vorgefunden. Berichtet wird hier über die weite Verbreitung extrem niedriger Löhne bei langen Arbeitszeiten, wobei die entsandten Arbeitnehmern oft Lebensbedingungen in Kauf nehmen müssen – z.B. durch die Unterbringung in Massenunterkünften –, die weit unterhalb der gängigen mitteleuropäischen Standards liegen (Czommer/Worthmann 2005).

Wie die aktuelle Erfahrung aus der Metall- und Elektroindustrie zeigt, sind solche Muster inzwischen auch hier zu erkennen (vgl. Goldmann 2004). Ein Gesprächspartner umreißt die Situation folgendermaßen:

„Stundenlöhne von 3 bis 5 Euro bei den ausländischen Arbeitnehmern sind keine Seltenheit. Die Regeln der Arbeitssicherheit werden dabei häufig nicht beachtet. Gearbeitet wird im Qualm ohne Schutzkleidung und Masken. Daher nehmen die Arbeitsunfälle zu. Auch tödliche Unfälle haben sich in der letzten Zeit verstärkt ereignet.“ (Interview 7)

Nach Angaben der Interviewpartner arbeiten die entsandten Arbeitnehmer in kleinen und mittelständischen Unternehmen häufig zwischen 200 und 300 Stunden im Monat, was einer deutlichen Überschreitung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit entspricht. Dabei wurde deutlich herausgestellt, dass es sich hierbei nicht um Einzelbeispiele handelt. In vielen Unternehmen bestünden heute schon große Teile der Belegschaft aus Werkvertragsarbeitnehmern, die unter den genannten Bedingungen arbeiten.

Für die nähere Zukunft ist davon auszugehen, dass sich die neuen Beschäftigungsformen auf Niedrigniveau auf weitere Bereiche in der Metall- und Elektroindustrie ausdehnen werden. Damit sind für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der Branche zweierlei Gefahren verbunden. Die zunehmende Prekarisierung der Arbeitsbedingungen in den flexiblen Randbereichen der Produktion verstärkt die sozialen Abgrenzungen innerhalb der Belegschaften und wirft neue Integrationsprobleme auf, die die Betriebsabläufe behindern und dem Ziel einer gesteigerten Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit entgegenstehen. Darüber hinaus können sich negative Ausstrahlungseffekte auf die gesamten Arbeitsbeziehungen in der Branche ergeben, was dann zur Folge hätte, dass die Arbeits- und Sozialstandards in der Branche insgesamt sinken.

7. Erwartete Auswirkungen der Arbeitsmigration aus MOE-Ländern auf den Metall- und Elektroarbeitsmarkt

In diesem Kapitel soll abschließend der Frage nachgegangen werden, welche Folgen im Zuge der Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften für den Arbeitsmarkt der Metall- und Elektroindustrie zu erwarten sind. Um zu einer differenzierten Einschätzung dieser Frage zu kommen, ist es zunächst sinnvoll, an eine Unterscheidung in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur anzuknüpfen.

In vielen wirtschaftswissenschaftlichen Analysen wird zur Abschätzung der Arbeitsmarktfolgen von Migration zwischen einer komplementären und einer substituierenden Beziehung zwischen den Zuwanderern und den heimischen Arbeitskräften unterschieden. Eine komplementäre Beziehung liegt vor, wenn sich die Qualifikationen im Arbeitsprozess ergänzen, d.h. wenn sich das Arbeitskräfteangebot auf Bereiche erstreckt, in denen Lücken bestehen, die von den heimischen Arbeitskräften nicht gedeckt werden können. Demgegenüber ist von einer Substitutionsbeziehung auszugehen, wenn die Zuwanderer Teile deutsche Arbeitskräfte ersetzen. Im Fall einer komplementären Beziehung wird von steigenden Löhnen ausgegangen, während bei einer Substitutionsbeziehung ein allgemeines Absinken der Löhne, verbunden mit einem erhöhte Arbeitsplatzrisiko für die heimischen Arbeitskräfte konstatiert wird (Bauer 2000).

Bezieht man diese Unterscheidung auf die Muster der Migration in der Metall- und Elektroindustrie, so lässt sich feststellen, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt überwiegend von einer substituierenden Beziehung ausgegangen werden muss. Der Einsatz von MOE-Arbeitskräften betrifft nach vorliegenden Erkenntnissen in erster Linie Arbeitsmarktsegmente, in denen bereits ein erhebliches Ungleichgewicht besteht.

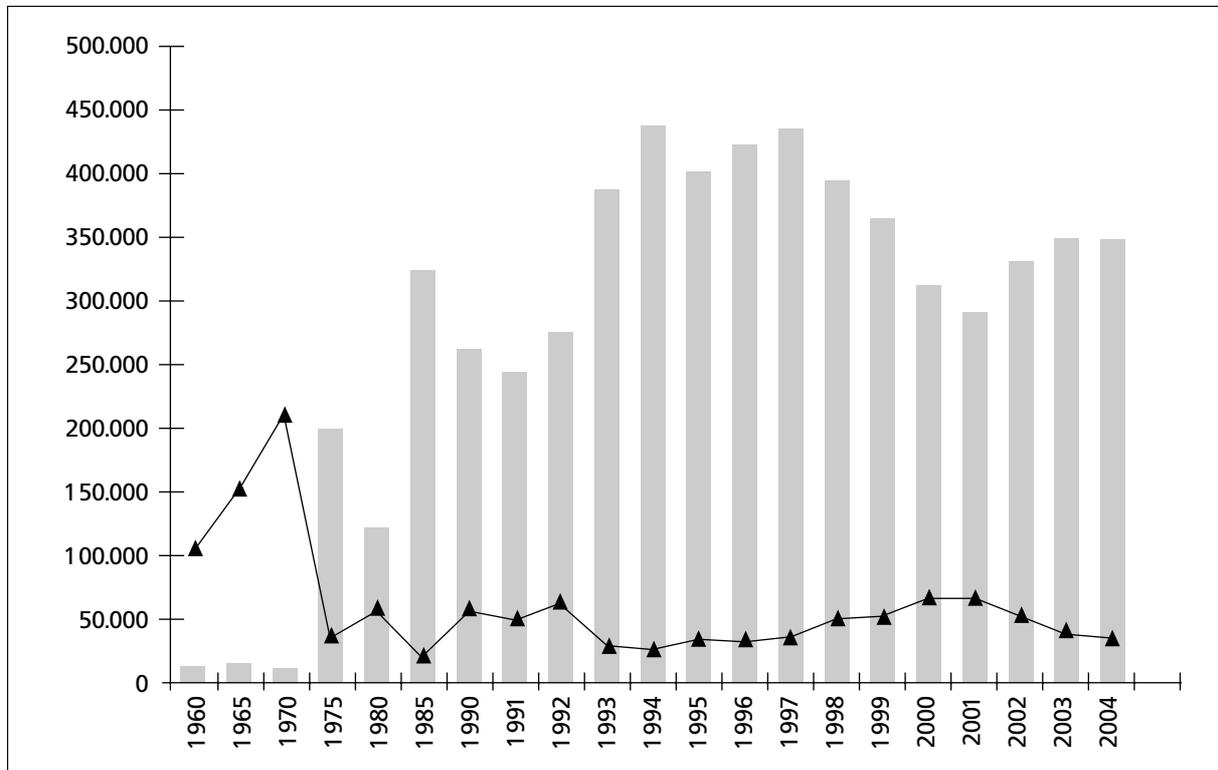
Am stärksten ist die Substitutionsbeziehung im Bereich der eher unqualifizierten gewerblichen Tätigkeiten ausgeprägt. In diesem Bereich sind in den letzten Jahren die stärksten Personalabbauprozesse zu beobachten. Gleichzeitig konzentrieren sich auf diesen Bereich die zahlenmäßig größten Migrationsgruppen, d.h. entsandte Arbeitnehmer im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit und die selbständigen Ein-Personen-Unternehmen. Durch die großen Lohnkostenvorteile, die diese Migrationsgruppen gegenüber einheimischen Arbeitskräften bieten, kann in diesem Segment von einer besonders schnellen und in der Größenordnung beträchtlichen Substitution heimischer Arbeitskräfte ausgegangen werden. Die sich verschärfenden Arbeitsmarktprobleme betreffen dabei nicht nur die fest angestellten Arbeitnehmer in diesem Segment. Sie beziehen sich auch auf die inländischen Leiharbeiter, denen die Zugangsmöglichkeiten zur befristeten Beschäftigung in Unternehmen zunehmend versperrt werden. Bei den gering qualifizierten gewerblichen Tätigkeiten muss vor diesem Hintergrund von einer drastischen Zunahme der Arbeitslosigkeit ausgegangen werden.

Ein weniger eindeutiges Ergebnis zeigt sich im Bereich der Facharbeiter. Auch in diesem Beschäftigungssegment lässt sich ein tendenziell negativer Beschäftigungstrend in den letzten Jahren erkennen. Auf der anderen Seite sind die Anzeichen dafür, dass MOE-Arbeitskräfte als Facharbeiter eingesetzt werden, derzeit noch eher gering. Ein solcher Einsatz ist überwiegend bei den regulierten Entsendungen gegeben. Allerdings zeigt sich im Baubereich bereits eine Tendenz, dass Werkvertragsarbeitnehmer verstärkt auch in die höher qualifizierten Facharbeitertätigkeiten vordringen. Sollte sich diese Tendenz auch in der Metall- und Elektroindustrie verstärken, besteht die Gefahr, dass in absehbarer Zeit die zentrale Säule des deutschen Produktionsmodells, die Gruppe der Facharbeiter, unter Druck gerät. Bei über 1 Mio. Beschäftigten wäre damit die mit Abstand größte Beschäftigtengruppe der Metall- und Elektroindustrie einem zunehmenden Verdrängungswettbewerb ausgesetzt.

Im Bereich der hoch qualifizierten IT-Fachkräfte kann im Unterschied zum gewerblichen Bereich noch eher von einer komplementären Beziehung ausgegangen werden. Angesichts einer anhaltenden Tendenz zum Stellenausbau scheint hier die Einschätzung gerechtfertigt, dass die Migration bestehende Qualifikations-

bedarfe decken und positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen könnte. Allerdings sind gerade in diesem Bereich die Migrationstendenzen in der Metall- und Elektroindustrie noch sehr gering. Auf der anderen Seite werden gegen die These des Fachkräftemangels auch hier neuerdings Einwände erhoben, die deutlich machen, dass die Nachfrage nach IT-Fachleuten sinkt und die Konkurrenz am Arbeitsmarkt zunimmt (vgl. Frankfurter Rundschau 2005).

Abb. 8: Verhältnis von Arbeitslosen und gemeldeten offenen Stellen in der Metall- und Elektroindustrie 1960 – 2004



Quelle: Arbeitgeber Gesamtmetall (2005).

Betrachtet man den Arbeitsmarkt in der Metall- und Elektroindustrie insgesamt, so lässt sich feststellen, dass sich die Situation in den letzten Jahren deutlich verschärft hat. Wie Abbildung 8 zeigt, hat sich die Schere zwischen offenen Stellen und arbeitslos gemeldeten Personen in der Branche weiter geöffnet. Im Jahr 2004 waren 349.739 Personen mit Metall- und Elektroberufen arbeitslos gemeldet. Die Zahl der vakanten Stellen wurde in diesem Jahr hingegen nur mit 34.402 angegeben. Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeits- und Berufsforschung kann zwar davon ausgegangen werden, dass nur ca. ein Drittel aller Vakanzen den Arbeits-agenturen gemeldet werden. Aber auch unter Berücksichtigung dieses Umstands bleiben die strukturellen Probleme groß. Ein zunehmender Verdrängungswettbewerb vor allem im Facharbeiterbereich wäre unter diesen Bedingungen kaum zu verkraften.

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wie die Darstellung gezeigt hat, ist das Beschäftigungsmodell in der Metall- und Elektroindustrie nach der EU-Osterweiterung deutlichen Veränderungen unterworfen. In wesentlichen Bereichen zeichnet sich bereits heute schon ein quantitativ bedeutsamer Einsatz von Arbeitskräften aus MOE-Ländern ab und diese Tendenz wird sich in Zukunft noch beschleunigen. Die zentralen Ergebnisse der Studie sollen im Folgenden in zehn Punkten zusammengefasst werden bevor abschließend Schlussfolgerungen zur Zukunft des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells gezogen werden.

8.1 Zusammenfassung der Ergebnisse in zehn Punkten

- (1) Der Arbeitsmarkt der deutschen Metall- und Elektroindustrie war in der Vergangenheit als weitgehend geschlossener Arbeitsmarkt gekennzeichnet. Zwar hat sich die Branche sehr früh dem Globalisierungsprozess geöffnet, der Schwerpunkt der Globalisierungsaktivitäten lag jedoch auf dem Export von Gütern und auf der Verlagerung von Produktionskapazitäten. Der umgekehrte Weg, Arbeitskräfte an den Ort der Produktion zu bringen, wie dies in der Baubranche seit vielen Jahren praktiziert wird, spielte demgegenüber bis zur EU-Osterweiterung eine geringe Rolle.
- (2) Mit der EU-Osterweiterung ist der Arbeitsmarkt jedoch in zentralen Bereichen für Niedriglohnländer geöffnet worden, was den Weg für eine neue Form der Arbeitsmigration in der Metall- und Elektroindustrie bereitet: die temporäre Entsendung von MOE-Arbeitskräften. Die Entsendungen erfolgen durch Unternehmen mit Sitz in den MOE-Ländern, die im Rahmen von Werkverträgen als Subunternehmer mit deutschen Unternehmen kooperieren. Damit zieht eine neue Strategie der temporären Beschäftigung von Arbeitskräften aus Niedriglohnländern in die deutsche Metall- und Elektroindustrie ein.
- (3) Diese Strategie setzt nahtlos die Kostensenkungsstrategien fort, die seit den 1990er Jahren vor dem Hintergrund krisenhafter Entwicklungen und des verschärften internationalen Wettbewerbsdrucks von den Unternehmen der Branche verfolgt werden. Die Ausschöpfung von Lohnkostenvorteilen war bereits ein wesentliches Motiv für Produktionsverlagerungen in die mittel- und osteuropäischen Länder. Durch die Beauftragung von Fremdfirmen, die ihr Personal zu vergünstigten Konditionen vor Ort einsetzen, kann dieser Lohnkostenvorteil nun auch für diejenigen Produktionsbereiche geltend gemacht werden, die nicht ins Ausland verlagert wurden.
- (4) Der Einsatz von MOE-Arbeitskräften knüpft auch an die Flexibilisierungsbemühungen innerhalb der Metall- und Elektroindustrie an. Die Branche ist im Zuge der gewandelten Arbeitskräftestrategien seit vielen Jahren Vorreiterbranche bei der Beschäftigung von Leiharbeitnehmern. Der Übergang von inländischen zu ausländischen flexiblen Arbeitnehmern ist dabei häufig fließend. MOE-Arbeitskräfte substituieren durch die noch größeren Lohndifferenzen einen erheblichen Teil der inländischen Leiharbeiter.
- (5) Die Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie verfolgen im Hinblick auf die Nutzung von MOE-Arbeitskräften jedoch nicht nur Kosten- und Flexibilisierungsziele. Langfristig wird auch das Ziel der Humanressourcensicherung verfolgt. Motive in diese Richtung beziehen sich einerseits auf die Möglichkeit, einem demographisch bedingten Fachkräftemangel entgegenzuwirken, andererseits aber auch auf den Versuch, länderspezifisches Know-how in das Unternehmen zu integrieren.
- (6) Vor diesem Hintergrund lässt sich in den letzten zwei Jahren ein erheblicher Anstieg von MOE-Arbeitnehmern in der Metall- und Elektroindustrie verzeichnen. Zahlenmäßig bedeutsam sind dabei vor allem die Entsendungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit und die Beschäftigung von (tatsächlich oder vermeintlich) selbständigen Einzelunternehmern. Die Gründung von Unternehmen durch Personen aus MOE-Ländern spielt in der Metall- und Elektrobranche demgegenüber nur eine geringe Rolle.
- (7) In der Metall- und Elektroindustrie war bereits mit der Öffnung der Grenzen nach Osteuropa ein Zustrom im illegalen Bereich zu erkennen. Dieser Trend setzt sich nach der EU-Osterweiterung unge-

brochen fort. Im Zentrum steht dabei vor allem die Zunahme der „Scheinselbständigkeit“ als häufig praktizierte Form, um das Verbot der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu umgehen.

- (8) Der Einsatzschwerpunkt von MOE-Arbeitskräften in der Metall- und Elektroindustrie liegt im Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen aus den Bereichen Werften, Stahlbau, Gießereien und der Zulieferindustrie des Fahrzeug- und Maschinenbaus sowie der Elektrotechnik. In kleineren Zulieferunternehmen sind zum Teil schon breitflächig Beschäftigungsformen zu erkennen, die mit dem Begriff des Lohn- und Sozialdumping belegt werden können. Als neuere Tendenz zeigt sich, dass diese Beschäftigungsformen auch auf Endhersteller in der Automobil- und Elektroindustrie übergreifen.
- (9) Qualifikationsbezogen konzentriert sich der Einsatz von MOE-Arbeitskräften in der Metall- und Elektroindustrie vor allem auf geringer qualifizierte gewerbliche Tätigkeiten. In diesem Arbeitssegment sind entsprechend erhebliche Substitutionseffekte und damit einhergehende Gefahren der Lohnabsenkung und der Erhöhung des Arbeitsplatzrisikos zu erwarten. Im Bereich der Facharbeit sind diese Tendenzen bisher noch geringer ausgeprägt. Allerdings ist für die Zukunft nicht auszuschließen, dass Werkvertragsarbeitnehmer aus MOE-Ländern verstärkt auf Facharbeiterniveau eingesetzt werden. Damit läuft die größte Beschäftigtengruppe in der Metall- und Elektroindustrie Gefahr, einem verstärkten Verdrängungswettbewerb ausgesetzt zu werden.
- (10) Demgegenüber sind in der Branche bisher keine nennenswerten Tendenzen der Arbeitsmigration in den hoch qualifizierten Angestelltenbereichen zu erkennen. Hier bleibt die Entwicklung deutlich hinter den Erwartungen zurück, die mit der Green-Card-Initiative verbunden waren. In diesen Bereichen bestehen anders als in den gewerblichen Bereichen noch komplementäre Beschäftigungsmöglichkeiten für MOE-Arbeitskräfte, obwohl auch hier in letzter Zeit auf verstärkte Arbeitsmarktprobleme verwiesen wird.

8.2 Ausblick: Export oder Ausverkauf des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells?

Welche Entwicklung ist vor dem Hintergrund der beschriebenen Veränderungen in der Metall- und Elektroindustrie zu erwarten? Droht der Branche ein „race to the bottom“? Oder kann es gelingen, den negativen Tendenzen der Migration entgegenzuwirken und ein anderes Modell von Binnenmarktintegration zu etablieren, das die Angleichung der europäischen Standards nach oben unterstützt?

Diese Fragen sind entscheidend von dem Ausgang der Diskussion um die zukünftige Regulierung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen in Europa abhängig. Das EU-Parlament hat am 16. Februar 2006 in einer ersten Lesung einer abgeschwächten Version der EU-Dienstleistungsrichtlinie zugestimmt und damit den Weg für eine weitere Marktöffnung geebnet. Der ausgehandelte Kompromiss sieht vor, dass Dienstleister ihre Arbeit künftig ohne bürokratische Barrieren in allen Ländern der EU anbieten können. Die Mitgliedsländer werden dabei verpflichtet, ihre Märkte zu öffnen und Hindernisse im Dienstleistungsverkehr abzubauen. Das umstrittene Herkunftslandprinzip, nach dem grenzüberschreitende Dienstleistungen ausschließlich nach den Regeln und Standards des Heimatlandes des Dienstleistungserbringers erbracht werden, wurde dabei als Begriff gestrichen und in der Wirkung eingeschränkt.

Dem befürchteten Wettlauf um die niedrigsten gesetzlichen Sozial- und Umweltstandards in den einzelnen Mitgliedsländern konnte damit zunächst Einhalt geboten werden. Dennoch kann die Dienstleistungsrichtlinie auch in ihrer modifizierten Form kaum als geeigneter Rahmen für eine an sozialen Kriterien orientierte Regulierung grenzüberschreitender Dienstleistungen angesehen werden. Der neue Entwurf verpflichtet die Dienstleister zwar, die Umwelt- und Sozialstandards der Mitgliedsländer weitgehend einzuhalten. Ein generelles Recht des Arbeitsortes als Mindestrecht für grenzüberschreitende Dienstleistungen konnte aber nicht etabliert werden. Mit der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie wird es in Zukunft noch schwieriger werden, die gegenwärtige Entwicklung umzukehren und einen Prozess zur Angleichung der Sozialstandards in den alten und neuen Mitgliedsländern in Gang zu setzen.

Folgt man dem Verständnis des Europäischen Rates von Barcelona 2002, so stützt sich das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell auf eine Reihe von spezifischen Merkmalen, die es deutlich z.B. gegenüber dem angelsächsischen Modell britischer Provenienz abgrenzen: ein hohes Niveau materiellen Wohlstands, ein relativ hohes Niveau allgemeiner sozialer Absicherung, eine ausgeprägte Interessenorganisation und eine ausgewogene Lohn- und Einkommensverteilung. Dieses Modell stellte in den „alten“ Mitgliedsländern über viele Jahrzehnte hinweg nicht nur den Garant von hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sondern auch die Voraussetzung für eine langfristig stabile Entwicklung dar.

Die entscheidende Frage, die sich für die zukünftige Entwicklung stellt, ist, ob dieses Modell in die neuen Länder „exportiert“ wird oder ob die Öffnung der Grenzen dazu genutzt wird, dem etablierten Modell zu „entfliehen“. Für Deutschland fallen die Prognosen eher düster aus. So stellt Dörrenbächer beispielsweise fest, dass deutsche Unternehmen zwar ihr Produktionsmodell, nicht aber in gleichem Maße auch ihr Modell der industriellen Beziehungen in die mittel- und osteuropäischen Länder exportieren. Elemente des auf soziale Partnerschaft ausgerichteten Modells werden, sofern sie überhaupt transferiert werden, nur sehr selektiv und nur insoweit exportiert, wie die spezifischen Vorteile schwach regulierter Länder (hohe Arbeitsflexibilität, niedrige Lohnkosten) nicht eingeschränkt werden (Dörrenbächer 2004, S. 450). Dieser Befund steht der These eines Transfers des europäischen Sozialmodells in die mittel- und osteuropäischen Länder eher entgegen.

Auf der anderen Seite lässt sich in den Beitrittsländern aber der Beginn eines Umdenkungsprozesses erkennen. Dieser wird nicht nur an gemeinsamen Demonstrationen von Arbeitern aus Ost- und Westeuropa in Brüssel deutlich (Henning 2005). Der Umdenkungsprozess zeigt sich auch daran, dass sich die Gewerkschaften in den MOE-Ländern verstärkt das Ziel der Angleichung der Sozialstandards an die EU-Standards auf ihre Fahnen schreiben. Die polnische Solidarnosc fordert von ihrer Regierung beispielsweise eine deutliche Intensivierung der Sozialreformen. Teil ihrer Forderungen ist, dass die Gewerkschaften in Zukunft stärker in den Diskussionsprozess zu bestimmten Themen wie Anpassung der Sozialstandards und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingebunden werden (vgl. Sauer/Kirchmayr 2003, S. 26).

Inwieweit diese Entwicklungen tatsächlich zu einer spürbaren Aufwertung der Sozialstandards in den mittel- und osteuropäischen Ländern führen werden, ist eine offene Frage. Absehbar ist allerdings, dass sowohl die Industrieländer wie auch die Reformländer langfristig verlieren werden, wenn die sozialen Asymmetrien auf Dauer bestehen bleiben. In den alten Mitgliedsländern verschärft sich die Gefahr des sozialen Ausblutens spätestens im Jahr 2011, wenn mit den Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit auch das Verbot der Leiharbeit aus Mittel- und Osteuropa endet. Damit drohen Bedingungen in die Branche einzuziehen, wie sie aus dem Baugewerbe bekannt sind. Die mittel- und osteuropäischen Länder laufen demgegenüber Gefahr, auf Dauer Beschaffungsland für den Arbeitskräftebedarf in anderen Ländern zu bleiben. Im Niedrigqualifikationssektor werden große Anteile von Arbeitskräften dauerhaft von einer existenzsichernden Lebens- und Berufsperspektive abgekoppelt, im Hochqualifikationssektor verstärkt sich die Gefahr des „brain drain“, d.h. des dauerhaften Verlustes von qualifizierten Humanressourcen. Zudem werden schon heute die sozialen Folgen der permanenten Trennung von Familien in den mittel- und osteuropäischen Ländern sichtbar.

Nach der Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik kann die gezielte Bewältigung dieser mit der Migration verbundenen Probleme nur durch ein abgestimmtes und kohärentes Vorgehen gelingen, in dem die Mitgliedsländer ihrem Recht und ihrer Pflicht nachkommen, die Bedingungen für Migration so zu gestalten, dass sie sowohl den Interessen der eigenen Bevölkerung wie auch ihrer weltweiten Verantwortung gerecht werden:

„Durch veränderte Anreize können die Herkunftsländer die Pushfaktoren, die Zielländer die Pullfaktoren modifizieren und so Migrationsentscheidungen beeinflussen. Wegen der wachsenden internationalen Verflechtung und der zunehmenden Abhängigkeit der Staaten voneinander wird dabei aber zunehmend ein abgestimmtes Verhalten der Regierungen notwendig werden, weshalb die internationale Zusammenarbeit innerhalb von Regionen und auf globaler Ebene noch an Relevanz gewinnen wird.“ (Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik 2005, S. 37)

Die Zukunft der Metall- und Elektroindustrie ist in direktem Zusammenhang mit dem Erfolg dieses Vorgehens zu sehen. Eine Erosion des Beschäftigungsmodells ist hier nur zu vermeiden, wenn die Anpassung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen alten und neuen Mitgliedsländern gelingt. Mit der Einführung eines Mindestlohns, der Ausweitung des Entsenderechts auf die gesamte Industrie, der Anwendung branchenspezifischer Tarifstandards auch auf ausländische Arbeitnehmer und der Einführung eines Verbandklagerechts wären wichtige Schritte in diese Richtung vollzogen.

Anhang I

a) Ausgaben für Ingenieur- und sonstige technische Dienstleistungen 2000 bis 2005 (in Mio. Euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alle Länder	4.190	5.590	5.362	5.150	5.248	5.958
I. Europa	2.948	3.982	3.747	3.682	3.791	4.180
1. EU-Länder	2.598	3.421	3.305	3.154	3.228	3.495
1.1 EWU-Mitgliedsländer	1.482	1.855	1.880	1.915	2.093	2.138
darunter:						
Belgien	85	100	148	147	169	140
Finnland	46	38	49	43	58	82
Frankreich	375	562	491	396	538	493
Griechenland	21	16	28	24	36	33
Irland	43	49	48	41	31	53
Italien	196	253	286	370	368	314
Luxemburg	15	26	30	26	21	21
Niederlande	373	321	333	287	269	258
Österreich	221	311	247	333	352	362
Portugal	13	22	15	24	20	38
Spanien	95	156	204	225	231	343
1.2 Andere EU-Länder	1.116	1.566	1.425	1.238	1.135	1.358
Dänemark	44	53	90	58	40	38
Estland	0	0	1	1	1	1
Lettland	2	2	2	3	3	2
Litauen	1	2	2	3	2	2
Malta	13	7	2	1	2	1
Polen	43	45	58	75	95	132
Schweden	58	77	85	118	108	135
Slowakei	26	21	20	25	25	45
Slowenien	6	10	14	9	12	10
Tschechische Republik	45	47	50	67	74	89
Ungarn	31	38	125	49	56	46
Vereinigtes Königreich	827	1.252	964	822	711	847
Zypern	21	11	12	8	8	11

* 0 bedeutet weniger als 500.000

Quelle: Deutsche Bundesbank (2006).

b) Ausgaben für EDV-Dienstleistungen 2000 bis 2005 (in Mio. Euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alle Länder	4.963	6.296	6.393	6.432	6.500	6.805
I. Europa	3.086	4.116	4.116	4.293	4.283	4.694
1. EU-Länder	2.616	3.490	3.401	3.583	3.674	3.964
1.1 EWU-Mitgliedsländer	1.638	2.100	2.345	2.530	2.566	2.810
darunter:						
Belgien	110	83	90	122	110	114
Finnland	14	21	16	20	32	39
Frankreich	292	330	387	434	331	385
Griechenland	7	11	9	32	20	36
Irland	589	868	1.047	937	1.217	1.355
Italien	51	87	95	121	52	61
Luxemburg	22	102	52	64	89	70
Niederlande	279	331	370	356	305	256
Österreich	221	218	214	293	300	367
Portugal	11	7	7	23	42	58
Spanien	41	42	58	127	68	69
1.2 Andere EU-Länder	978	1.390	1.055	1.053	1.108	1.154
Dänemark	19	33	32	33	50	53
Estland	0	0	0	1	0	0
Lettland	2	3	4	7	3	3
Litauen	1	1	0	3	2	1
Malta	1	2	3	2	1	1
Polen	20	41	28	26	33	28
Schweden	59	87	97	103	102	124
Slowakei	7	5	5	7	7	7
Slowenien	7	8	13	13	14	11
Tschechische Republik	20	24	24	26	21	55
Ungarn	28	29	28	27	35	43
Vereinigtes Königreich	813	1.152	814	775	827	798
Zypern	3	6	7	31	14	28

* 0 bedeutet weniger als 500.000 €

Quelle: Deutsche Bundesbank (2006).

Anhang II

a) Ausgaben für Ingenieur- und sonstige technische Dienstleistungen aus MOE-8-Ländern* in der Metall- und Elektroindustrie 2000 bis 2005 (in Mio. Euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alle Wirtschaftszweige	154	165	272	232	266	327
darunter:						
Verarbeitendes Gewerbe	92	93	194	127	149	188
darunter:						
Metallerzeugung und -bearbeitung	1	1	0	0	0	1
Herstellung von Metallerzeugnissen	3	4	3	3	4	7
Maschinenbau	27	23	20	30	45	37
Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen	0	3	9	2	2	2
Herstellung von Geräten der Elektrizitätszeugung, -verteilung u.ä.	13	12	19	10	16	32
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	18	10	8	12	22	18
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	11	19	120	55	43	56
Sonstiger Fahrzeugbau	2	4	3	5	7	11
M+E-Industrie Gesamt	75	76	182	117	139	164

0 bedeutet weniger als 500.000 €

Quelle: Deutsche Bundesbank 2006.

* Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn

b) Ausgaben für EDV- Dienstleistungen aus MOE-Ländern in der Metall- und Elektroindustrie 2000 bis 2005 (in Mio. Euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alle Wirtschaftszweige	85	111	102	109	115	150
darunter:						
Verarbeitendes Gewerbe	13	11	19	25	23	24
darunter:						
Metallerzeugung und -bearbeitung	–	–	–	–	–	–
Herstellung von Metallerzeugnissen	X	0	0	–	0	0
Maschinenbau	0	1	2	2	3	3
Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen	5	2	7	1	0	0
Herstellung von Geräten der Elektrizitätszeugung, -verteilung u.ä.	1	4	7	16	14	14
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	0	0	0	0	0	3
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	X	0	0	2	1	1
Sonstiger Fahrzeugbau	–	–	0	–	–	–
M+E-Industrie Gesamt	6	7	16	21	18	21

0 bedeutet weniger als 500.000 , X bedeutet: aus Gründen der Geheimhaltung von Einzelangaben nicht veröffentlicht.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2006).

* Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Kontingenzahlen und reale Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern aus MOE-Ländern und der Türkei 1992 – 2005	8
Abb. 2:	Werkvertragsarbeitnehmer aus MOE-Ländern in Deutschland (nach Wirtschaftszweigen, September 2005)	13
Abb. 3:	Produktionsentwicklung der deutschen M+E-Industrie 1970 – 2004	19
Abb. 4:	Entwicklung der Produktivität und Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft und der M+E-Industrie 1990 – 2005	23
Abb. 5:	Beschäftigte in der Metall- und Elektroindustrie nach Qualifikation	27
Abb. 6:	Motive von Unternehmen für die Beschäftigung von MOE-Arbeitskräften	33
Abb. 7:	Entwicklung der Beschäftigung in den elf größten deutschen Werften 1990 – 2005	42
Abb. 8:	Verhältnis von Arbeitslosen und gemeldeten offenen Stellen in der Metall- und Elektroindustrie 1960 – 2004	48

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Berechnung des Nettostundenlohnes von Werkvertragsarbeitnehmern	9
Tab. 2:	Rechtlicher Rahmen der Beschäftigung von Arbeitskräften aus MOE-Ländern seit der Osterweiterung	11
Tab. 3:	Ausgaben für technische und EDV-Dienstleistungen aus MOE-8-Ländern in Mio. Euro (2000 – 2005)	14
Tab. 4:	Anteil der M+E-Industrie an Ausgaben für technische und EDV-Dienstleistungen aus MOE-8-Ländern in Mio. Euro (2000 – 2005)	15
Tab. 5:	Wanderungen über Grenzen Deutschlands für MOE-8 Länder nach Staatsangehörigkeiten (2003 und 2004)	16
Tab. 6:	MOE-8-Bevölkerung nach Land der Staatsangehörigkeit am 31.12.2005	16
Tab. 7:	Gründung von Einzelunternehmen im Handwerk durch MOE-Staatsangehörige	17
Tab. 8:	Entwicklung von Unternehmen in ausgesuchten Berufen des Metallhandwerks	18
Tab. 9:	Berufsstruktur von Leiharbeitern	22
Tab. 10:	Entwicklung von Bruttowertschöpfung und Produktionswert in der Metall- und Elektroindustrie 1993 – 2004	24
Tab. 11:	Entwicklung der Exportquote in Branchengruppen der Metall- und Elektroindustrie 1995 – 2004	25
Tab. 12:	Stündliche Arbeitskosten im Bereich „Industrie und Dienstleistungen“ in europäischen Ländern in Euro	29
Tab. 13:	Monatliche Arbeitskosten im Bereich „Industrie und Dienstleistungen“ in europäischen Ländern in Euro	30
Tab. 14:	Arbeitszeiten und Urlaub in Europa	31
Tab. 15:	Struktur der Bevölkerung nach Bildungsstand in alten und neuen Mitgliedsstaaten der EU, 2002	32
Tab. 16:	Qualifikationsstruktur der migrationswilligen Bevölkerung in MOE-Ländern	32
Tab. 17:	Statistische Daten zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung durch die Zollverwaltung	36
Tab. 18:	Betriebe und Beschäftigte in der Metall- und Elektroindustrie	41

Literatur

- Alt, J. (2003): Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex illegale Migration. Karlsruhe.
- Arbeitgeber Gesamtmetall (2005): Statistiken zur M+E-Industrie. Abrufbar unter: http://www.gesamtmetall.de/Gesamtmetall/MEOnline.nsf/id/DE_M+E-Daten?OpenDocument.
Letzter Abruf: 6.12.2005.
- Arbeitskammer Wien (2005): Ein Jahr EU-Erweiterung: Trends und Fakten. Eine umfassende Analyse aus Sicht der Bundesarbeiterkammer. Wien.
- Ausländerzentralregister (2006): Sonderauswertung über den Aufenthalt von Ausländern in Deutschland nach Staatsangehörigkeit (unveröffentlichtes Manuskript).
- Bade, K. J. (2001): Die „Festung Europa“ und die „illegale Migration“. In: ders. (Hg.): Integration und Illegalität in Deutschland. Rat für Migration e.V., Osnabrück, S. 65-75.
- Bauer, T. (2000): Arbeitsmarkteffekte der Zuwanderung nach Deutschland. In: Wochenbericht des DIW Berlin 21/00. Abrufbar unter: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/00-21-2.html>. Letzter Abruf: 28.11.2005.
- BillBG (2000): Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG. Drucksache 14/4220, 14. Wahlperiode. 4.10.2000.
- BillBG (2005): Zehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG. Abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__III/Bericht__Schwarzarbeit,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Letzter Abruf: 28. 11. 2005.
- Bosch, G.; Zuehlke-Robinet, K. (2000): Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche. Frankfurt/M., New York.
- Boswell, Ch.; Straubhaar, Th. (2004): The illegal employment of foreign workers: An overview. In: Intereconomics, 39 (1). S. 4-7.
- Bothfeld, S.; Kaiser, L. C. (2003): Befristung und Leiharbeit: Brücken in reguläre Beschäftigung? In: WSI-Mitteilungen 8/2003, S. 484-493.
- Brücker, H.; Trübswetter, P.; Weise, Ch. (2000): Osterweiterung – keine massive Zuwanderung zu erwarten. In: Wochenbericht des DIW, 21/00. Berlin. Abrufbar unter: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/00-21-1.html#TAB3>. Letzter Abruf: 28.11.2005.
- Bundesagentur für Arbeit (2005a): Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus Staaten außerhalb der Europäischen Union im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland. Voraussetzungen, Zulassungsverfahren. Merkblatt 16.
- Bundesagentur für Arbeit (2005b): Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland. Voraussetzungen, Zulassungsverfahren. Merkblatt 16a.
- Bundesagentur für Arbeit (2005c): Sonderauswertung zu Werkvertragsarbeitnehmern in Deutschland (unveröffentlichtes Manuskript).
- Bundesagentur für Arbeit (2005d): Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer auf der Grundlage von Werkverträgen - Lohnvergleich. Nettolohnbedingungen 2005. Juni 2005. Nürnberg.
- Burda, M. C.; Kvasnicka, M. (2005): Zeitarbeit in Deutschland: Trends und Perspektiven. SFB 649 Discussion Paper 2005-048. Berlin.
- Caprile, M.; Llorens, C. (2001): Outsourcing und Arbeitsbeziehungen in der Automobilindustrie. Abrufbar unter: <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/08/study/tn0008203s.html>. Letzter Abruf: 3.3.2006.
- Christen, T. G. (2004): Der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nach der EU-Erweiterung. Bundesarbeitsblatt, Heft 3, 2004, herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

- Cyrus, N. (2004): Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland: Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen, Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. Abrufbar unter: www.bafl.de/template/zuwanderungsrat/expertisen_2004/expertise_cyrus.pdf. Letzter Zugriff: 20.2.2006.
- Cyrus, N.; Düvell, F.; Vogel, D. (2004): Illegale Zuwanderung in Deutschland und Großbritannien: Ein Vergleich. In: IMIS-Beiträge 24, S. 45-74.
- Czommer, L.; Worthmann, G. (2005): Von der Baustelle auf den Schlachthof Zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche. IAT-Report 2005/03. Gelsenkirchen.
- Deutsche Bundesbank (2006): Sonderauswertung zu Einnahmen und Ausgaben für grenzüberschreitende Dienstleistungen (unveröffentlichtes Manuskript).
- DGB (1996): Stellungnahme zur Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG. ISA 2/96. Abrufbar unter: www.dgb.de/identen/isa2-96.doc. Letzter Abruf: 28.11.2005.
- DGB (1999): EU-Erweiterung: Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, Grenzgängerbeschäftigung. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Arbeitskreis Migration vom 10. Mai 1999. In: Mitteilungen zur Migrationspolitik, 25.5.1999.
- DGB (2005): Gewerkschaftsprojekte zur Förderung des sozialen Dialogs mit den Sozialpartnern aus den EU-Beitrittsstaaten. Abrufbar unter: <http://www.igr-elbe-neisse.org/data/Sozialdialogprojekte.pdf>. Letzter Abruf: 24.11.2005.
- Dietz, B. (2005): EU-Erweiterung und Ost-West-Migration nach Deutschland. Abrufbar unter: http://www.hbs-hessen.de/pol/dietz11_05.htm. Letzter Abruf: 6.1.2006.
- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) (2005): Ein Jahr EU-Erweiterung – Eine Bilanz deutscher Unternehmen. Ergebnisse einer DIHK-Umfrage Frühjahr 2005. Berlin.
- Dörrenbächer, Ch. (2004): Fleeing or Exporting the German Model? – The Internationalization of German Multinationals in the 1990s. In: Competition & Change, Vol. 8, No. 4, S. 443-456.
- DZ Bank (2003): Mittelstand im Mittelpunkt. Herbst/Winter 2003. Sonderthema EU-Osterweiterung. Frankfurt/M.
- Eichhorst, W. (1998): Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler und supranationaler Regulierung: Die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Sozialwissenschaften (Dr. rer. soc.) im Fach Politikwissenschaft der Universität Konstanz, Juli 1998. Köln, Konstanz.
- Euro (2005): abrufbar unter: <http://www.euro.euromund.eu.int/print/2005/03/update/tn0503104u.html>. Letzter Abruf: 25.11.2005.
- Elwert, G. (2002): Unternehmerische Illegale. Ziele und Organisationen eines unterschätzten Typs illegaler Einwanderer. In: IMIS-Beiträge 19, S. 7-20.
- Emmerich, K. (2000): Empirie: Was sagen die Zahlen? Ende des Normalarbeitsverhältnisses In: Deregulierte Arbeit – Von Tagelöhnern und Selbstunternehmern. Beiträge der Tagung Zukunft der Arbeit III am 10./11.12.1999 in Berlin. Tagungsdokumentation herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin, S. 14-21.
- Eurostat (2004): Statistik kurzgefasst. Arbeitskosten in Europa 1996–2002. Bevölkerung und soziale Bedingungen, 9/2004. Abrufbar unter: http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk_04_09.pdf. Letzter Abruf: 20.2.2006.
- Faist, T.; Sieveking, K.; Reim, U.; Sandbrink, S. (1999): Ausland im Inland. Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Fink, U. (2005): Wirtschaftliche Situation der Stahlindustrie. AK Süd, Sulzbach Rosenberg, Vortrag vom 14.09.2005. Abrufbar unter: http://www2.igmetall.de/homepages/zweigbuero-stahl/file_uploads/wirtschaftsentwicklungstahlindustrie1.pdf. Letzter Abruf: 20.2.2006.
- Frankfurter Rundschau (2005): Die Luft für IT-Berater wird dünner. Mittwoch, 21. September 2005.

- Freshfields Bruckhaus Deringer (2004): EU-Osterweiterung: Erste Erfahrungen im Arbeitsrecht. Juli 2004. Abrufbar unter: <http://www.freshfields.com/practice/epb/publications/pdfs/9043.pdf>. Letzter Abruf: 7.6.2006.
- Fuchs, T. (2003): Gute Arbeit in prekären Beschäftigungsverhältnissen? In: Peters, J.; Schmittanner, H. (Hg.): Gute Arbeit. Menschengerechte Arbeitsgestaltung als gewerkschaftliche Zukunftsaufgabe. Hamburg, S. 151-165.
- Gereffi, G.; Sturgeon, T. (2004): Globalization, Employment, and Economic Development: A Briefing Paper. Sloan Workshop Series in Industry Studies Rockport. Massachusetts, June 14-16, 2004.
- Goldmann, W. (2004): Auswirkungen im Organisationsbereich der IG-Metall und erste Schlussfolgerungen. Vortrag auf der Tagung „EU-Dienstleistungsrichtlinie – Bestimmt der Markt die Zukunft unserer Gesellschaft?“ am 10. Dezember 2004 in Berlin. Tagungsdokumentation. Berlin, S. 32-34.
- Handwerkskammer Düsseldorf (2005): Präsentation auf der Informationsveranstaltung DGB Region Düsseldorf am 12. Dezember 2005.
- Henning, D. (2005): Brüssel: Arbeiter aus Ost- und Westeuropa demonstrieren für ein „soziales“ Europa. Abrufbar unter: <http://www.wsws.org/de/2005/mar2005/brue-m22.shtml>. Letzter Abruf: 24.11.2005.
- Heyden, H. (1997): Entwicklungs- und außenpolitische Herausforderung: Zur Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa. In: Gesprächskreis Arbeit und Soziales Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung, Bonn, S. 29-37.
- Hickel, R. (2004): Deutschland – keine Basarökonomie. Kommentar für die „Blätter für deutsche und internationale Politik“ 12/2004. Geänderte Fassung, Stand: 15.11.2004.
- Hillmann, F.; Rudolph, H. (1996): Jenseits des brain drain – Zur Mobilität westlicher Fach- und Führungskräfte nach Polen. WZB-Discussion Paper FS I 96-103. Berlin.
- Hoffmann, E.; Walwei, U. (1998): Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31. S. 409-425.
- Horn, G.; Behnke, S. (2004): Deutschland ist keine Basarökonomie. In: Wochenbericht des DIW Berlin 40/04. Abrufbar unter: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/04-40-1.html>. Letzter Zugriff: 26. 11.2005.
- Humphrey, J.; Memedovic, O. (2003): The Global Automotive Industry Value Chain. What Prospects for Upgrading by Developing Countries. Sectoral Studies Series. Wien.
- IG Metall (2005): EU-Dienstleistungsrichtlinie – Generalangriff auf Entgelt- und Sozialstandards. Der Entwurf der EU-Kommission darf nicht europäisches Recht werden. Frankfurt/M.
- Internationaler Metallgewerkschaftsbund (1999): Perspektiven der Metallindustrie weltweit. Abrufbar unter: http://www.imfmetal.org/main/files/prognos_G.pdf. Letzter Abruf: 3.3.2006.
- IW Consult GmbH (2005): Die M+E-Industrie in Deutschland. Stark – flexibel – zukunftsfähig. Eine Untersuchung zur heutigen und künftigen. Bedeutung der M+E-Industrie für unsere Volkswirtschaft. Köln.
- Jahn E.; Rudolph, H. (2002): Zeitarbeit, Teil II: Völlig frei bis streng reguliert. Variantenvielfalt in Europa. In: IAB-Kurzbericht 21. S. 1-7.
- Jürgens, U. (2000): Toward New Product and Process Development Networks: The Case of the German Car Industry. In: Jürgens, U. (Hg.): New Product Development and Production Networks. Global Industrial Experience. Berlin, S. 259-287.
- Jürgens, U.; Meißner, H.-R. (2005): Arbeiten am Auto der Zukunft. Produktinnovationen und Perspektiven der Beschäftigten. Berlin.
- Kinkel, S.; Lay, G.; Maloca, S. (2004): Produktionsverlagerungen ins Ausland und Rückverlagerungen. Ergebnisse aus der Erhebung „Innovationen in der Produktion“ des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung. Bericht zum Forschungsauftrag Nr. 8/04 an das Bundesministerium der Finanzen. Karlsruhe.

- Knogler, M. (2005): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedsstaaten und der EU-15, insbesondere Deutschland. Working Paper des Osteuropa-Instituts, Nr. 257. München.
- Kochan, T. A.; Smith, M.; Wells, J. C.; Rebitzer, J. B. (1994): Human Resource Strategies and Contingent Workers: The Case of Safety and Health in the Petrochemical Industry. In: Human Resource Management, 33, S. 55-77.
- Kock, K. (1990): Die austauschbare Belegschaft. Flexibilisierung durch Fremdfirmen und Leiharbeit. Köln.
- Kock, K. (1992): Kontrolle und Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes durch Subunternehmen. In: Arbeit, 1, S. 246-262.
- Kock, K. (1993): Deregulierung durch Fremdfirmenbeschäftigung – Probleme und Möglichkeiten kollektiver Interessenvertretung. In: WSI- Mitteilungen, 48, S. 577-583.
- Kraemer, K.; Speidel, F. (2004): (Des-)Integrationseffekte typischer und atypischer Erwerbsarbeit. In: Jahrbuch Arbeit Bildung Kultur, Band 21/22, hg. vom FIAB – Forschungsinstitut Arbeit Bildung Partizipation. Bochum, S. 39-64.
- Krieger, H. (2004): Migration Trends in an Enlarged Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxemburg.
- Kurz, C.; Wittke, V. (1998): Die Nutzung industrieller Kapazitäten in Mittelosteuropa durch westliche Unternehmen Entwicklungspfade einer neuen industriellen Arbeitsteilung. In: SOFI-Mitteilungen, Nr. 26. Abrufbar unter: <http://www.sofi.uni-goettingen.de>. Letzter Abruf: 30.11.2005.
- Lederer, H. W.; Nickel, A. (1997): Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, hg. vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung. Bonn.
- Lee, J.-R.; Chen, J.-S. (1998): Dynamic Synergy Creation with Multiple Business Activities: Toward A Competence-based Growth Model for Contract Manufacturers. Paper presented at the 4th International Conference on Competence-Based Management held in Oslo, Norway, June 1998.
- Lippert, I. (1999): Zwischen Pfadabhängigkeit und radikalem Wandel – Neuordnung von Prozessketten im internationalen Werkzeugmaschinenbau. Berlin.
- Lippert, I. (2000): Reorganizing Process Chains in the German and American Machine Tool Industry. In: Jürgens, U. (Ed.): New Product Development and Production Networks. Global Industrial Experience. Berlin, S. 149-180.
- Lorenz, F.; Wannöffel, M. (2005): EU-Rahmenrichtlinie: Dienstleistungen im Binnenmarkt. Eine rechts- und sozialwissenschaftliche Analyse im Hinblick auf die Metall- und Elektroindustrie sowie baunahe Handwerksegmente der Branchen Metall, Elektro, Holz und Kunststoff. Bochum, Düsseldorf.
- Ludwig, T.; Tholen, J. (2004): Beschäftigung, Auslastung und Perspektiven im deutschen Schiffbau, Ergebnisse der Befragung der Betriebsrätebefragung im September 2004, IAW-Forschungsbericht Nr. 7 des Instituts Arbeit und Wirtschaft. Bremen.
- Migrationsbericht (2004): Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration im Auftrag der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Forum für Migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg. November 2004. Bamberg.
- Mitter, G. (2005): Ein Jahr Erweiterung der Europäischen Union – Auswirkungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. In: Arbeitskammer Wien (Hg.): Ein Jahr EU-Erweiterung: Trends und Fakten. Eine umfassende Analyse aus Sicht der Bundesarbeiterkammer. Wien, S. 7-13.
- Mückenberger, U. (2000): Gibt es Alternativen zu Normalarbeitsverhältnis und sozialer Ausgrenzung? In: Deregulierte Arbeit – Von Tagelöhnern und Selbstunternehmern. Beiträge der Tagung Zukunft der Arbeit III am 10./11.12.1999 in Berlin. Tagungsdokumentation, hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin, S. 9-13.
- Naschold, F.; Jürgens, U.; Lippert I.; Renneke L. (1999): Vom Chandlerianischen Unternehmensmodell zum Wintelismus? Über mögliche Zukünfte der Governance in der Paradigmenkonkurrenz zwischen der

- internationalen InfoCom- und Automobilindustrie. Eine explorativ-longitudinale Fallvergleichsstudie, WZB-Discussion Paper FS II 99-204. Berlin.
- Nienhüser, W. (1999): Personalwirtschaftliche Konsequenzen der Externalisierung von Arbeit – Die Bauwirtschaft als prototypisches Beispiel. In: Sydow, J.; Wirth, C. (Hg.): Arbeit, Personal und Mitbestimmung in Unternehmungsnetzwerken. München und Mering, S. 143-174.
- Nienhüser, W.; Baumhus, W. (2002): „Fremd im Betrieb“: Der Einsatz von Fremdfirmenpersonal als Arbeitskräftestrategie. In: Martin, A.; Nienhüser, W. (Hg.): Neue Formen der Beschäftigung – neue Personalpolitik? München und Mering 2002, S. 61-120.
- Nienhüser, W.; Matiaske, W. (2003): Der „Gleichheitsgrundsatz“ bei Leiharbeit – Entlohnung und Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern im europäischen Vergleich. In: WSI Mitteilungen, Nr. 8, S. 466-473.
- Nováková, U. R. (2002): Die Erweiterung der Europäischen Union am Beispiel der Tschechischen Republik – Die Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Prozess der Beitrittsverhandlungen. Diplomarbeit an der Fachhochschule Hof, Fachbereich Wirtschaft, Studiengang Internationales Management, vorgelegt am 22.08.2002. Hof.
- Pietrzyk, U. (2003): Flexible Beschäftigungsform „Zeitarbeit“ auf dem Prüfstand. In: Arbeit, Nr. 12, S. 112-130.
- Reim, U.; Sandbrink, S. (1996): Die Werkvertragsabkommen als Entsenderegelung für Arbeitnehmer aus den Staaten Mittel- und Osteuropas. ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/96, Zentrum für Sozialpolitik. Universität Bremen. Bremen.
- Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik (2005): Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit. Abrufbar unter: <http://dbk.de/schriften/DBK7.WissArbeitsgruppe/Migrationsstudie.pdf>. Letzter Abruf: 13.3.2006.
- Sachverständigenrat (2005): Auszug aus dem Jahresgutachten 2004/05. Die Entwicklung der Exporte: Weltmeister oder Basar? (Ziffern 460-468). Abrufbar unter: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/ziffer/z460_468j04.pdf. Letzter Abruf: 20.2.2006.
- Sauer, W.; Kirchmayr M. (2003): Die Erweiterung der europäischen Union aus gewerkschaftlicher Sicht. Internationale Gewerkschaftsbewegung, Österreich. Wien.
- Schmid, K. P. (2005): Der Nachbar macht's. Eine neue Angst geht um: Nehmen uns die Osteuropäer die Jobs weg? Trickreich werden die deutschen Standards und Schutzregeln ausgehebelt. Artikel der ZEIT 14/2005. Abrufbar unter: <http://zeus.zeit.de/text/2005/14/Dienstleistungsrichtlinie>. Letzter Abruf: 30.11.2005.
- Schmidt, F. (2001): Lohndumping auch ohne EU-Osterweiterung. Interview in der SoZ, Nr. 10 vom 10.5.2001, S. 6.
- Schönwälder, K.; Vogel, D.; Sciortino, G. (2004): Migration und Illegalität in Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 1. Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Dezember 2004. Berlin.
- Sieveling, K.; Reim, U.; Sandbrink, S. (1997): Werkvertragrarbeitnehmer aus osteuropäischen Ländern – politische Konzepte und arbeitsmarktpolitische Probleme. In: Recht in Ost und West, Nr. 5. S. 157-166.
- Sinn, H.-W. (2004): Ist Deutschland noch zu retten? München.
- Sinn, H.-W.; Flaig, G.; Werding, M.; Munz, S.; Düll, N.; Hofmann, H. (2000): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo), Dezember. München.
- Sitzer-Eversmann, C. (2003): Mitten im Sturm. In: Rheinischer Merkur, Nr. 28 vom 10.7.2003.
- SoZ (2001): Lohndumping auch ohne Osterweiterung. IG Bau. Interview mit Frank Schmidt, Fachreferenten für Grundsatzfragen, Internationales und internationale Arbeitskräftemigration der IG Bauen Agrar Umwelt. In: Sozialistische Zeitung Nr. 10, 10.5.2001. S. 6. Abrufbar unter: <http://www.vsp-ernetzt.de/soz/0110061.htm>. Letzter Abruf: 20.2.2006.
- Statistisches Bundesamt (2005): Sonderauswertung zu Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 2003 und 2004 nach Staatsangehörigkeit (unveröffentlichtes Manuskript).

- Straubhaar, T. (2001): Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es? Diskussionspapier HWWA, Nr. 137. Hamburg.
- Sturgeon, T. J. (2002): Modular Production Networks: a New American Model of Industrial Organization. In: *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11, No. 3, S. 451-496.
- Syben, G. (1999): Die Baustelle der Bauwirtschaft. Unternehmensentwicklung und Arbeitskräftepolitik auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Berlin.
- Tholen, J.; Ludwig, T. (2005): Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau Ergebnisse einer Betriebsrätebefragung im September 2005. Ein Projekt von Hans Böckler Stiftung (HBS), Otto Brenner Stiftung (OBS), Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V. (RKW) mit Unterstützung der IG Metall, Bezirk Küste. Bremen.
- VDA (2005): Auto Jahresbericht 2005. Frankfurt/M.
- VDA (o.J.): Abteilung Volkswirtschaft. Abrufbar unter: http://www.vda.de/de/vda/intern/organisation/abteilungen/arv_03.html. Letzter Abruf: 3.3.2006.
- Venema, M./Grimm, C. (2002): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001. Teil B: Polnische Werkvertragsarbeiter, Gastarbeiter und Saisonarbeiter in der gesamten Bundesrepublik. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn.
- Winch, G. (1998): The Growth of Self-Employment in British Construction. In: *Construction Management and Economics*, 16, S. 531-542.
- Worbs, S. (2005): Illegalität von Migranten in Deutschland. Zusammenfassung des Forschungsstandes. Working Paper des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge 2/2005. Nürnberg.
- Worthmann, G. (2003): Die Internationalisierung des deutschen Bauarbeitsmarkts. Zukunftsstudie Baugewerbe Nordrhein-Westfalen, Arbeitspaket 6. Endbericht April 2003. Gelsenkirchen.
- ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) (2003): Perspektiven der Zeitarbeit. Ergebnisse der ZEW-Erhebung bei Zeitarbeitsunternehmen. Broschüre des ZEW, Juli 2003. Mannheim.
- Zoll (2005): Sonderauswertung der Werkvertragsvergabe in der Metall- und Elektroindustrie an MOE-Länder für die Studie (unveröffentlicht).

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

