

A stylized map of Europe composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are red, highlighting specific countries: Ireland, the United Kingdom, Sweden, and Germany.

Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU

Der Fall Irland

GERARD HUGHES

Mai 2011

- Im Mai 2004 öffneten Großbritannien, Irland und Schweden ihre Arbeitsmärkte für Arbeitsmigranten aus den neuen EU-Mitgliedsländern. Nun fallen die Schranken auch für Deutschland und damit ist es an der Zeit, von den Erfahrungen anderer zu lernen. Die Studie analysiert die öffentliche Zuwanderungsdebatte in Irland, die Auswirkungen der Migration auf den Arbeitsmarkt, das Sozialsystem sowie auf Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt. Ein besonderer Fokus liegt auf der Rolle der Gewerkschaften und ihrem Umgang mit dem neuen Potential an Arbeitskräften und Mitgliedern.
- Obwohl die Zuwanderung nach Irland mit einer halben Million Arbeitsmigranten ursprüngliche Schätzungen weit übertraf, konnte der irische Arbeitsmarkt die Migranten ohne negative Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Löhne aufnehmen. Die irische Wirtschaft wuchs und der Lebensstandard stieg. Mit Einsetzen der Wirtschaftskrise verloren viele Arbeitsmigranten ihre Arbeit und einige kehrten in ihre Heimatländer zurück, der Großteil blieb jedoch in Irland.
- Die Gewerkschaften reagierten auf die Arbeitsmigration mit breit angelegten Kampagnen zur aktiven Anwerbung von Arbeitsmigranten. Sie setzten sich für die Einrichtung einer nationalen Behörde für Arbeitnehmerrechte ein, die zur Aufgabe hatte, Arbeitsschutzgesetze, Mindestlöhne und Tarifvereinbarungen gesetzlich zu verankern und sicherzustellen, dass für Arbeitsmigranten die gleichen Rechte gelten wie für irische Arbeitnehmer.

1. Zusammenfassung	3
2. Einleitung	5
3. Irlands Erfahrungen mit der Migration vor und nach der EU-Erweiterung	6
4. Die Zuwanderungsdebatte in Irland im Vorfeld der EU-Erweiterung	7
5. Erwartete und tatsächliche Zuwanderung aus den EU-10-Mitgliedstaaten	9
5.1 Erwartete Zuwanderung	9
5.2 Tatsächliche Zuwanderung	9
6. Merkmale von EU-10-Migranten und Beschäftigung nach Sektoren	13
6.1 Alter und Qualifikationen	13
6.2 Beschäftigung der EU-10-Staatsbürger nach Sektoren	14
7. Veränderungen in der Gesamtbeschäftigung und der Beschäftigung von EU-10-Staatsbürgern während des Boom and Bust	18
8. EU-10-Zuwanderung, Arbeitslosigkeit, Verdrängung von Arbeitskräften und das Lohngefälle	19
8.1 EU-10-Zuwanderung und lokale Arbeitslosenquoten	19
8.2 Verdrängung von Arbeitskräften	19
8.3 Das Lohngefälle zwischen Migranten und Einheimischen	21
8.4 Wirtschaftliche Vorteile der Zuwanderung	22
9. Reaktion der Gewerkschaften auf die Auswirkungen der EU-10-Migration	23
10. Ausbeutung von zugewanderten Arbeitnehmern in bestimmten Sektoren	27
10.1 Verschlussene Türen für Bulgarien und Rumänien	28
11. Schlussbemerkungen und Fazit	28
Literatur	32

1. Zusammenfassung

Nach der EU-Erweiterung im Mai 2004 erlebte Irland einen massiven Zustrom von Langzeit- und Kurzzeitmigranten aus Mittel- und Osteuropa. Obwohl eine Zuwanderung dieses Ausmaßes nicht erwartet worden war, konnte der Arbeitsmarkt die Migranten bis Ende 2007 ohne negative makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Löhne verkraften. Mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise 2008 verloren die EU-10-Staatsbürger ihre Arbeitsplätze sehr viel schneller als einheimische Arbeitnehmer. Es sind aber nach wie vor viele Arbeitsmigranten in Irland beschäftigt.

Die irische Wirtschaft und auch die Zuwanderer profitierten von einem steigenden Lebensstandard. Da die Zuwanderung aus EU-10-Ländern jedoch auf mikroökonomischer Ebene einige negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hatte, setzten sich die Gewerkschaften nachdrücklich für die Einrichtung einer nationalen Behörde für Arbeitnehmerrechte (*National Employment Rights Authority*, NERA) ein. Deren Aufgabe sollte darin bestehen, Arbeitsschutzgesetze, Mindestlöhne und Tarifvereinbarungen gesetzlich zu verankern und sicherzustellen, dass für Arbeitsmigranten die gleichen Rechte gelten wie für irische Arbeitnehmer. Durch ihren massiven Druck erreichten die Gewerkschaften die Gründung dieser Behörde auf vorläufiger Basis, die Verbesserung des Kündigungsschutzes zur Verhinderung von Sozialdumping und die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Kontrolle der Einhaltung von Arbeitnehmerrechten (*Employment Compliance Bill*). Die Verabschiedung dieser Gesetzesvorlage wäre für irische und zugewanderte Beschäftigte gleichermaßen eine große sozialpolitische Errungenschaft gewesen. Leider verzögerten der Widerstand von Arbeitgebern und andere Ereignisse die Annahme des Gesetzes, bis es schließlich mit dem Ende der Regierungskoalition von *Fianna Fáil* und den irischen Grünen Anfang 2011 ganz in der Schublade verschwand.

Die Hintergründe und die wichtigsten Auswirkungen der Zuwanderung aus den EU-10-Staaten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Öffentliche Debatte

Da zwischen Irland und den EU-10-Ländern keine wirklich nennenswerten wirtschaftlichen und kulturellen Be-

ziehungen bestanden, rechnete man mit nur sehr wenigen Zuwanderern aus diesen Ländern. Die in der Debatte über die EU-Erweiterung zum Ausdruck gekommene Furcht vor einem »Sozialleistungstourismus« erwies sich als ganz und gar unbegründet.

Arbeitsmarkt

- Die Migranten waren überwiegend jung, männlich, alleinstehend und genauso gut ausgebildet wie die irische Bevölkerung. Bei ihnen lag die Beschäftigungsrate höher als bei irischen Staatsbürgern und in der Zeit des Aufschwungs bis Ende 2007 lag ihre Arbeitslosenquote nur etwa einen Prozentpunkt höher als die der Erwerbsbevölkerung insgesamt.
- Im ersten Jahr nach der EU-Erweiterung kamen 34 100 Langzeitimmigranten aus den EU-10-Staaten, 2007 waren es 52 700, aber 2010 kam die Zuwanderung mit nur 5 800 Immigranten fast zum Erliegen.
- Die Gesamtzahl der ins Land strömenden Arbeitssuchenden lag jedoch bedeutend höher als die jährliche Zahl der Langzeitimmigranten. Im Jahr 2004 kamen 59 000 Menschen auf der Suche nach kurzfristigen Arbeitsverhältnissen aus den EU-10-Ländern; 2006 stieg deren Zahl auf 139 000 und sank bis 2009 auf 26 500. Insgesamt kamen zwischen Mai 2004 und Dezember 2010 mehr als eine halbe Million Arbeitssuchende aus EU-10-Staaten nach Irland.
- EU-10-Staatsbürger fanden in allen Teilen des Landes Arbeit, hauptsächlich jedoch in städtischen Regionen und vorwiegend im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Groß- und Einzelhandel, im Baugewerbe und in anderen produzierenden Industrien.
- Im Jahr 2005 ersetzte die Fährgesellschaft *Irish Ferries* über 500 irische Seeleute hauptsächlich durch lettische Arbeitskräfte, denen man angeblich weniger als die Hälfte des Mindestlohns zahlen wollte. Als Reaktion auf die Einwände der Gewerkschaft und die Angst der Bevölkerung vor Sozialdumping erklärte sich die Firma schließlich bereit, ihren lettischen Arbeitnehmern den irischen Mindestlohn zu zahlen.



- In höher qualifizierten Berufen waren proportional sehr viel weniger Bürger aus EU-10-Staaten zu finden als irische Arbeitnehmer.
- Ausländische Arbeitskräfte wurden von der Wirtschaftskrise in viel stärkerem Maße getroffen als einheimische. Eine bedeutende Zahl von EU-10-Staatsbürgern, die während der Rezession ihre Arbeit verlor, verließ vermutlich das Land. Dennoch lebten 2010 immer noch 176 000 EU-10-Staatsbürger in Irland.

Löhne

- Zuwanderer aus EU-10-Ländern verdienten durchschnittlich 18 Prozent weniger als irische Arbeitskräfte in vergleichbaren Positionen.
- Ökonometrische Untersuchungen über die Auswirkungen der Zuwanderung aus den EU-10-Staaten zwischen 2004 und 2007 kommen zu dem Schluss, dass der Lohnzuwachs in dieser Zeit fast acht Prozent geringer ausfiel, als er unter anderen Umständen gewesen wäre.
- Mit der Festsetzung einer Lohnuntergrenze durch Mindestlöhne gab es deutliche Richtgrößen, anhand derer die Migranten den ihnen von den Arbeitgebern gebotenen Lohn einschätzen konnten.
- Mindestlöhne gelten ebenso für Leiharbeiter wie für andere Arbeitnehmer; von besonderer Bedeutung sind sie in der Landwirtschaft, für Haushaltshilfen und Reinigungskräfte sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe, wo es kaum Regulierungen und nur eine geringe Gewerkschaftsdichte gibt.

Gewerkschaften

- Die Gewerkschaften reagierten auf den großen Zustrom von Zuwanderern aus EU-10-Staaten mit der aktiven Anwerbung von Arbeitsmigranten. Der Dachverband der irischen Gewerkschaften *Irish Congress of Trade Unions* (ICTU) veröffentlichte 2005 Richtlinien für Gewerkschaften und Aktivisten, was zum Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten zu tun sei.
- Es wurden spezielle Kampagnen zur Anwerbung zugewanderter Arbeitskräfte durchgeführt. Die größte irische

Gewerkschaft, die *Service, Industrial, Professional and Technical Union* (SIPTU), engagierte polnisch und lettisch sprechende Aktivisten und erarbeitete mehrsprachige Publikationen und Internetseiten, um die Migranten über ihre Arbeitnehmerrechte zu informieren. Der Mangel an Ressourcen hinderte die kleineren Gewerkschaften daran, ähnliche Kampagnen in die Wege zu leiten.

- Aufgrund der auf dem Arbeitsmarkt entstandenen Ängste vor einem Sozialdumping, hervorgerufen durch die Vorkommnisse bei *Irish Ferries* und ähnliche Entwicklungen, erklärten die Gewerkschaften es 2005 zur Grundbedingung für die Aufnahme weiterer Sozialpartnerschaftsverhandlungen mit Regierung und Arbeitgebern, dass die Einführung und Stärkung gesetzlicher Grundlagen zum Schutz der in Irland bestehenden Arbeitsstandards, darunter Arbeitnehmerrechte, Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen, Diskriminierungsverbote und gleiche Rechte für Iren und Zuwanderer, ganz oben auf der Tagesordnung stünden.

- Das in diesen Verhandlungen erreichte Abkommen *Towards 2016* führte zu Gesetzgebungsverfahren zur Verhinderung ähnlicher Vorkommnisse wie bei *Irish Ferries* und zur Einrichtung der oben erwähnten Behörde für Arbeitnehmerrechte (NERA).

- Vor allem die Verabschiedung der Gesetzesentwürfe zum Schutz vor Massenentlassungen (*Exceptional Collective Redundancies Bill*) von 2007 und zur Kontrolle der Einhaltung von Arbeitnehmerrechten (*Employment Compliance Bill*) von 2008 hätte für die Gewerkschaften den größten sozialpolitischen Schritt in der irischen Geschichte bedeutet.

- Das Gesetz zum Kündigungsschutz wurde 2008 verabschiedet, die Kontrollgesetze zur Einhaltung von Arbeitnehmerrechten jedoch nicht. Infolgedessen besteht die nationale Behörde für Arbeitnehmerrechte zwar aufgrund von sozialpartnerschaftlichen Übereinkünften, ist aber nicht gesetzlich verankert.

Sozialsysteme

- Aufgrund der im Vorfeld der EU-Erweiterung geäußerten Sorgen über einen möglichen »Sozialleistungstourismus« wurde mit der *Habitual Residence Condition* eine Regelung eingeführt, nach der ausschließlich Arbeit-



nehmern Sozialleistungen und andere einkommensabhängige Leistungen zustehen, die bereits seit mindestens zwei Jahren ihren ständigen Wohnsitz in Irland oder der gemeinsamen Reisezone (*Common Travel Area*) mit Großbritannien haben.

- Solange die Nachfrage nach Arbeitskräften groß war, beantragten die EU-10-Staatsbürger weit weniger Sozialleistungen als irische Staatsbürger.
- Aus Fallstudien geht hervor, dass die *Habitual Residence Condition* die Verhandlungsposition von Beschäftigten schwächt.

Volkswirtschaft

- Die Zuwanderung hatte eine deutliche Erhöhung des Bruttonationaleinkommen (BNE) und des BNE pro Kopf zur Folge und trug dazu bei, in den Jahren des konjunkturellen Aufschwungs die Lohnentwicklung zu verlangsamen.
- Sie erhöhte während der Rezession die Flexibilität des Arbeitsmarkts, da eine signifikante Zahl arbeitslos gewordener Immigranten Irland wieder verließ.

Gesellschaft

- Die Zuwanderung machte Irland zu einer multikultureller Gesellschaft und stärkte die Beziehungen zu mittel- und osteuropäischen Staaten.
- Sie trug zu einer enormen Expansion des Bausektors bei und belastete das Bildungs- und Verkehrswesen.

Herkunftsländer

- Die Zuwanderung reduzierte den Überschuss an Arbeitskräften in den EU-10-Mitgliedstaaten und trug dazu bei, den Lebensstandard in diesen Ländern an den der restlichen EU-Länder anzunähern.
- Neben der großen Nachfrage nach Arbeitskräften während des Wirtschaftsaufschwungs lag einer der Hauptanreize von Irland als Zielland für EU-10-Staatsbürger darin, dass es ein englischsprachiges Land ist und

viele Zuwanderer auf diesem Wege ihre Englischkenntnisse verbessern wollten. Offenbar verbesserte dies bei der Rückkehr in ihre Heimatländer tatsächlich ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

2. Einleitung*

Am 1. Mai 2004 öffneten Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich ihren Arbeitsmarkt für Staatsbürger aus den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas sowie Zypern und Malta (EU-10).¹ Die restlichen EU-15-Länder beriefen sich auf EU-Regelungen, die Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit für bis zu sieben Jahre nach der EU-Erweiterung zulassen.

In diesem Papier wird die vor der EU-Erweiterung in Irland geführte Zuwanderungsdebatte skizziert und aufgezeigt, dass man in Irland nur mit einer kleinen Zahl an Arbeitsmigranten aus den EU-10-Staaten gerechnet hatte. Es wird dargelegt, wie sich Irland in der Periode des Keltischen Tigers von einem Land mit Nettoabwanderung zu einem mit Nettozuwanderung wandelte und wie die 2008 einsetzende Wirtschaftskrise diesen Trend wieder umkehrte.

Anhand von Daten zur Größenordnung der lang- und kurzfristigen Zuströme aus den EU-10-Ländern wird veranschaulicht, dass die kurzfristigen Zuströme etwa dreimal so umfangreich sind wie die langfristigen Zuwanderungen. Der diese großen Zuströme von Migranten anziehende Magnet war die große Nachfrage nach Arbeitskräften und der große Unterschied im Pro-Kopf-Einkommen in Irland und den Herkunftsländern. Die demografischen Kennzeichen der Migranten werden mit

* Ich danke David Joyce vom Irish Congress of Trade Unions (ICTU) und Ethel Buckley von der Services, Industrial, Professional and Technical Union (SIPTU) für die Informationen über die Aktivitäten der Gewerkschaften im Zusammenhang mit den Arbeitsmigranten, Alan Barrett vom Economic and Social Research Institute für die Diskussion über das Lohngefälle zwischen Migranten und Einheimischen und Mary Hyland von der Dublin City University für das Gespräch über ihre Forschungsarbeit zur Reaktion der Gewerkschaften auf die Arbeitsmigration. Keiner von den dreien ist verantwortlich für die Art und Weise, wie ihre Informationen hier dargestellt werden.

1. Die zehn Beitrittsländer waren Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Bulgarien und Rumänien traten der EU im Januar 2007 bei, aber für den Zugang zum irischen Arbeitsmarkt für die rumänischen und bulgarischen Staatsbürger galten Übergangsregelungen. In den nach Januar 2007 erhobenen statistischen Daten sind auch Daten für Arbeitsmigranten aus diesen beiden Ländern enthalten, wobei die wenig Auswirkung auf die Gesamtzahlen hat. Im Folgenden werden die betreffenden Datenserien mit EU-10+2 gekennzeichnet.

denen der einheimischen irischen Bevölkerung verglichen. Außerdem werden die Sektoren ermittelt, in denen die Migranten beschäftigt sind, und die Zahlen des Beschäftigtenstandes und der Arbeitslosigkeit von Zuwanderern und Einheimischen in den Zeiträumen des konjunkturellen Aufschwungs und der Rezession gegenübergestellt. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der Frage zuteil, ob die EU-10-Zuwanderung Einheimische vom Arbeitsmarkt drängte, ob sie sich auf die Lohnentwicklung und den Beschäftigtenstand auswirkte und ob es zu einem »Sozialleistungstourismus« kam.

Des Weiteren wird die Reaktion der Gewerkschaftsbewegung auf diese Entwicklungen umrissen, wobei die Sorge der Gewerkschaften im Mittelpunkt steht, irische Unternehmen könnten zu einem Sozialdumping beitragen, indem sie irische Arbeitnehmer durch schlechter bezahlte Arbeitsmigranten aus den EU-10-Mitgliedstaaten ersetzen. Außerdem werden Daten über die Ausbeutung von Nicht-EU-Zuwanderern in bestimmten Sektoren vorgestellt. Schließlich wird in dem vorliegenden Papier auch dargelegt, wie die Zuwanderung aus den EU-10-Ländern und die Bedrohung, die sie für die Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse irischer Arbeitnehmer mit sich brachte, es den Gewerkschaften ermöglichte, gegen generelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt vorzugehen, was letztlich sowohl den irischen Arbeitnehmern als auch den Arbeitsmigranten zugute kam.

3. Irlands Erfahrungen mit der Migration vor und nach der EU-Erweiterung

Jahrhundertlang spielte die Emigration eine wichtige Rolle für die Zusammensetzung der irischen Bevölkerung und für den Arbeitsmarkt. In den 75 Jahren nach der 1922 erfolgten Unabhängigkeit hatte Irland laut Volkszählungen nur in einem Zeitraum, in den Jahren von 1971 bis 1979, eine Nettozuwanderung aus dem Ausland zu verzeichnen. In Abbildung 1 sind Emigration, Immigration und Nettomigration ab 1987 dargestellt, seitdem die Schätzungen der Bevölkerungs- und Migrationszahlen auf jährlicher Basis durchgeführt wurden. Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass sich in den 1980er Jahren wieder das traditionelle Muster der Nettoabwanderung durchsetzte, weil eine große Zahl überwiegend junger Menschen auswanderte, die in Irland keine Arbeit finden konnte. Gegen Ende der 1990er Jahre kehrte sich dieser Trend aber um und die irische Bevölkerung vergrößerte

sich durch eine umfangreiche Nettozuwanderung. Die Zuwanderer kamen nicht nur aus den EU-15-Mitgliedstaaten, sondern im Rahmen des in Irland geltenden Systems der Arbeitserlaubnisse auch aus einer ganzen Reihe anderer Länder, vor allem aus den baltischen Staaten. Im Zeitraum von 1995 bis 2000 betrug das jährliche reale BIP-Wachstum fast neun Prozent und die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze wurde auf 389 000 geschätzt, was einer durchschnittlichen Nettoszunahme von jährlich über fünf Prozent entspricht. Im April 2000 herrschte mit einer Arbeitslosenrate von nur 4,3 Prozent quasi Vollbeschäftigung.

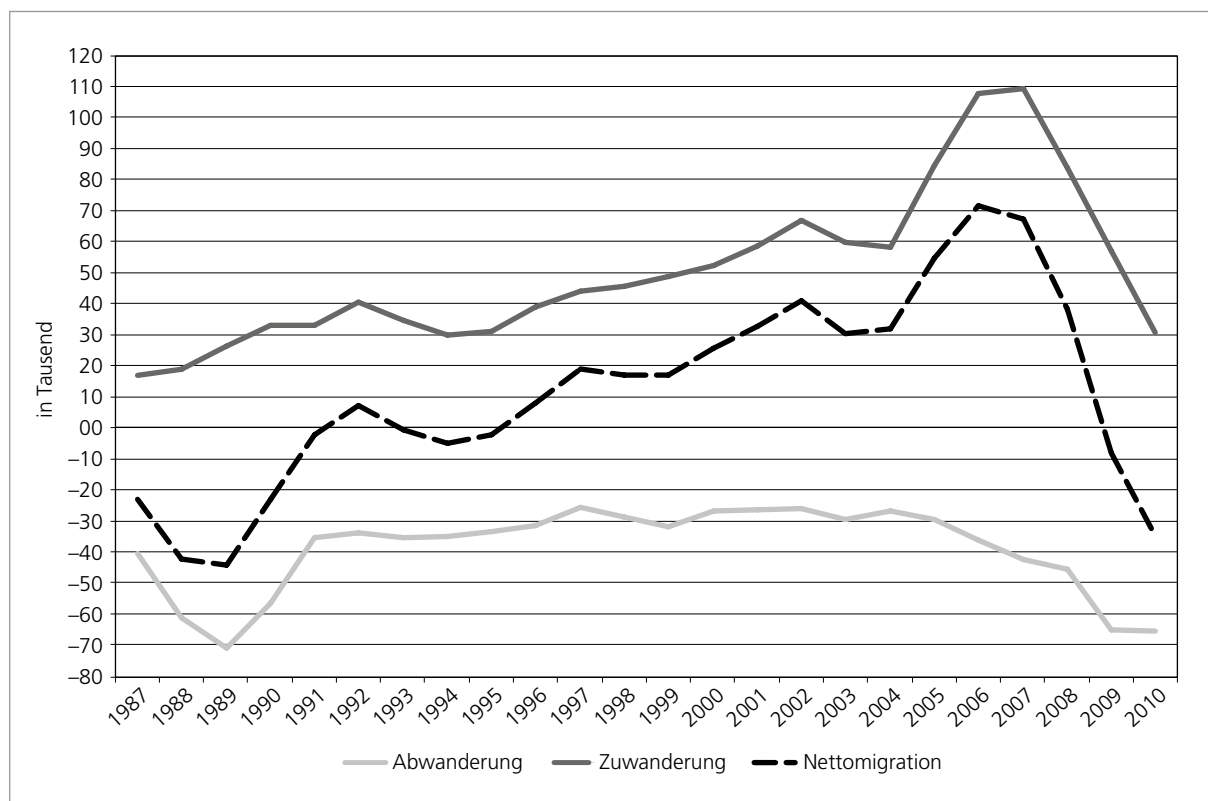
Der konjunkturelle Aufschwung der irischen Wirtschaft erreichte um die Jahrtausendwende seinen Höhepunkt. Aber auch danach, in den Jahren 2000 bis 2005, betrug das jährliche BIP-Wachstum im Durchschnitt immer noch vier Prozent und auch das Beschäftigungswachstum setzte sich fort, wenn auch mit einer geringeren Rate. Im Zeitraum zwischen 1996 und Ende April 2004, kurz vor der EU-Erweiterung, nahm die Zahl der Zuwanderer von 39 200 auf 58 000 pro Jahr zu, die Abwanderung ging von 31 200 auf 26 000 zurück und die Nettomigration stieg von jährlich 8 000 auf 32 000.

Im Jahr nach der EU-Erweiterung kamen 84 600 Zuwanderer ins Land, 29 400 Zuwanderer verließen Irland wieder, wodurch sich die Nettomigration auf 55 200 erhöhte. Mit 109 500 Zuwanderern war 2007 das Jahr mit dem größten Zustrom. In dem Jahr verließen 42 200 das Land, sodass die Nettobilanz bei 67 300 lag. Die 2008 einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise beschleunigte die Rückkehr zu den Migrationsmustern von 20 Jahren zuvor: Die Zuwanderung nahm ab, die Abwanderung nahm zu und die Migrationsbilanz wandelte sich von einer positiven zu einer negativen. In den Jahren 2009/2010 fiel die Zahl der Zuwanderer drastisch auf 30 800, die Zahl der Auswanderer stieg mit 65 300 gewaltig an, was für die Bevölkerung einen Nettoverlust von 34 500 bedeutete.

Die Zuwanderung aus den EU-10-Mitgliedstaaten nach Irland nach der EU-Erweiterung von 2004 lässt sich in zwei verschiedenen Phasen unterteilen: von 2004 bis 2007, dem Ende der Periode des Keltischen Tigers, und von 2008 bis 2010, der Zeit der Rezession, in der das Land seit dem Beginn der Finanzkrise 2008 steckt. Der Großteil der folgenden Analyse konzentriert sich daher auf die Erfahrung mit der Zuwanderung in diesen beiden Phasen der konjunkturellen Berg- und Talfahrt.



Abbildung 1: Abwanderung, Zuwanderung und Nettomigration, Irland 1987–2010



4. Die Zuwanderungsdebatte in Irland im Vorfeld der EU-Erweiterung

Der Vertrag von Nizza hatte großen Einfluss auf die Zuwanderungsdebatte in Irland im Vorfeld der EU-Erweiterung, da das Land der einzige EU-Mitgliedstaat war, in dem für die Ratifizierung des Vertrags ein Referendum erforderlich war. Der Vertrag wurde von der irischen Wählerschaft im Juni 2001 mit 54 zu 46 Prozent der Stimmen zunächst abgelehnt. Das war eine peinliche Schlappe für die irische Regierung, die daraufhin einen zweiten Volksentscheid anberaumte, um den Vertrag doch noch ratifizieren zu können. Nach der Ablehnung im ersten Referendum sicherte die irische Regierung den anderen EU-Mitgliedstaaten zu, dass Irland sich nach der EU-Erweiterung an das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit halten würde. Diese Zusicherung wurde von Anti-Nizza-Aktionsgruppen kritisiert. Eine dieser Gruppierungen, die *National Platform*, äußerte dazu: »This irresponsible commitment by the Government significantly changes the argument about EU enlargement. It means that the Government has agreed to bear the costs of potentially heavy East European migration to Ireland ... without

any debate in the Dáil [Parliament], consultation with the public, or consultation with the UK government, which could be significantly affected by this Irish Government commitment.« (*Irish Times*, 3.7.2002)

Infolge der Erklärung der Regierung verbreiteten einige der Anti-Nizza-Aktivistinnen die Behauptung, die EU-Erweiterung würde dazu führen, dass die in großer Zahl ins Land kommenden osteuropäischen Arbeitsmigranten die Löhne irischer Arbeitskräfte unterbieten und dass multinationale Unternehmen nach Osten abwandern würden, wo die Lohnhöhe nur ein Drittel der irischen Löhne betrage. Sowohl die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeber wiesen diese Behauptungen zurück.² Laut der größten irischen Gewerkschaft (*Industrial and Professio-*

2. Zu den Anti-Nizza-Gruppen gehörten *No to Nice* (angeführt von einem Abtreibungsgegner), die *National Platform*, die *Alliance against Nice* (eine im linken Spektrum anzusiedelnde Gruppierung aus Aktivistinnen u. a. von der *Socialist Workers Party*, der *Sinn Féin* und den irischen Grünen). Zu den Pro-Nizza-Gruppen gehörten die großen politischen Parteien (*Fianna Fáil*, *Fine Gael* und die *Labour Party*), die Gewerkschaftsbewegung, die Arbeitgeberorganisationen, die Bauernverbände, viele zivilgesellschaftliche Organisationen und der Großteil der Medien. Obwohl tatsächlich ein Lohngefälle zwischen irischen Arbeitskräften und Arbeitsmigranten bestand, scheint nur ein einziges multinationales Unternehmen, Dell, einen Teil seiner Aktivitäten nach Osteuropa verlagert zu haben.

nal Trade Union/SIPTU) wurden unnötig Ängste geschürt, dass Irland von Immigranten aus EU-Bewerberländern »überschwemmt« werden würde. Auch einer Sprecherin des größten Arbeitgeberverbandes (*Irish Business and Employers Confederation/IBEC*) zufolge waren die Befürchtungen über die Einwanderung einer großen Zahl an Arbeitskräften aus den EU-Beitrittsländern unbegründet. Der Generalsekretär des Dachverbands der Gewerkschaften (*Irish Congress of Trade Unions/ICTU*) sowie jede große Unternehmervereinigung pflichteten diesen Aussagen bei.

In den politischen Parteien und den Medien wurde in der Folge des ersten abgelehnten Nizza-Referendums ein anderer wichtiger Gesichtspunkt herangezogen. Man verwies darauf, dass Irland schon seit Jahrhunderten von der Bereitschaft anderer Länder in Europa und dem Rest der Welt profitiere, irische Immigranten aufzunehmen. Politiker, Kommentatoren in den Medien und andere Befürworter riefen zu einer Ja-Stimme im zweiten Nizza-Referendum auf, um nicht den Eindruck entstehen zu lassen, Irland wolle vor den Arbeit suchenden Migranten aus Mittel- und Osteuropa die Tür verschließen. Diese neue Argumentation zusammen mit einem sehr positiven Eintreten für das Projekt Europa bedeutete, dass die verschiedenen Medien, Zeitungen und die meisten politischen Parteien keine unterschiedlichen Positionen zum Thema Zuwanderung einnahmen.

Die Unterstellung einer zu erwartenden Schwemme von Zuwanderern spaltete letztlich die Anti-Nizza-Aktivisten, als sich sowohl die *Socialist Workers Party* als auch die *Green Party* und die *Sinn Féin* dagegen aussprachen, das Thema »Zuwanderung« überhaupt in die Debatte über den Vertrag von Nizza einfließen zu lassen. Pro-Nizza-Aktivisten wiesen vehement das Argument zurück, es werde Schwemmen von Zuwanderern geben, und verstiegen sich sogar zu der Behauptung, der Zustrom würde minimal sein. Beispielsweise war von dem für Europaangelegenheiten zuständigen Staatssekretär und Regierungssprecher zum Nizza-Vertrag zu hören: »Existing surveys on migration patterns in Europe show that the claims are false. Ireland barely registers as a location in these surveys. The most recent research in Hungary and Poland shows no interest whatsoever in Ireland as a work location.« (*Irish Times*, 22.8.2002)

Im zweiten Referendum im Oktober 2002 stimmte die irische Wählerschaft dem Vertrag von Nizza mit 63 zu

37 Prozent zu. Nach der Ratifizierung des Vertrags äußerte sich keiner der wichtigsten Akteure in der Debatte über die wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Erweiterung besorgt über nachteilige Effekte der Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa auf die Löhne und Arbeitsbedingungen in Irland. Allerdings sagte der Generalsekretär der ICTU in einer Presseerklärung am 3. November 2005, dass die ICTU nicht an der Entscheidung, den Arbeitsmarkt für Bürger aus den EU-10-Mitgliedstaaten zu öffnen, beteiligt worden sei und dass die Regierung auf Geheiß der Wirtschaft gehandelt habe.

In den Monaten vor der EU-Erweiterung ließ sich die irische Regierung durch die Entscheidungen anderer EU-Regierungen, den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten zu beschränken, nicht in ihrer politischen Haltung beirren. Im Jahr 2003 lag das Beschäftigungswachstum in Irland bei 2,6 Prozent, und die Arbeitslosenquote bei 4,5 Prozent, was quasi einer Vollbeschäftigung gleichkam. Das *Department of Enterprise, Trade and Employment* argumentierte im Einklang mit der Politik der Regierung, dass der Großteil der in Irland zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums benötigten Arbeitskräfte aus den EU-10-Ländern und anderen EU-Mitgliedstaaten kommen müsse. In den Jahren vor der EU-Erweiterung wurden in Irland mehr als 47 500 Arbeitserlaubnisse erteilt, von denen fast 50 Prozent an Bürger der EU-10-Staaten gingen. Der irische Premierminister (*Taoiseach*) sagte, er glaube, dass »70 bis 80 Prozent« der Stellen, für die eine Arbeitserlaubnis erforderlich sei, zukünftig mit Bürgern der neuen EU-Mitgliedstaaten besetzt werden könnten (Ahern 2004).

Folglich ersetzte Irland in Reaktion auf den Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften die staatliche Regulierung der Migration aus Mittel- und Osteuropa anhand des Systems der Arbeitserlaubnisse mit der Marktregulierung durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Regierung bemühte sich nicht um Migranten aus bestimmten EU-10-Ländern, aber die Arbeitgeber warben gezielt Arbeitskräfte aus Polen, Litauen und Lettland für die Baubranche, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie andere Sektoren an. Das System der Arbeitserlaubnisse für Personen aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten wurde so umstrukturiert, dass darüber vor allem hochqualifizierte Migranten ins Land kommen konnten.

Angesichts der wirtschaftlichen Bedingungen in Irland stand der Schutz des Sozialsystems vor möglichem Miss-

brauch weitaus stärker im Mittelpunkt der Debatte über die EU-Erweiterung als die sich möglicherweise für den Arbeitsmarkt ergebenden Probleme. Die Entscheidung Großbritanniens, Arbeitskräften aus den Beitrittsländern für einen Zeitraum von zwölf Monaten den Zugang zu Sozialleistungen zu verwehren, war für Irland daher von großer Tragweite. Denn die Entscheidung der britischen Regierung, Restriktionen hinsichtlich der Sozialleistungen einzuführen, bedeutete, dass Irland und Schweden dann die einzigen beiden Länder Europas wären, die den EU-10-Staatsbürgern denselben Anspruch auf Sozialleistungen gewähren würden wie ihren eigenen Bürgern. Ein vom Premierminister im Herbst 2003 eingerichtetes ressortübergreifendes Komitee zur Abschätzung der Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den irischen Staat einschließlich der Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau und für Sozialleistungen, wurde nun mit der Neueinschätzung beauftragt, ob angesichts der Entscheidung des Vereinigten Königreichs nun auch in Irland Einschränkungen vonnöten seien. In den Monaten unmittelbar vor der EU-Erweiterung wurde die Regierung von öffentlichen Interessengruppen wie der *Immigration Control Platform* (ICP) und der *National Platform* gedrängt, die sozialen Sicherungssysteme zu schützen. Am 24. Februar 2004 erklärte der Premierminister, dass Irland diese Systeme angesichts der EU-Erweiterung vor möglichem Missbrauch schützen müsse (Ahern 2004), und die Regierung begann unverzüglich damit, Maßnahmen zur Einführung ähnlicher Voraussetzungen für den Bezug von Sozialleistungen in der *Common Travel Area* zwischen Irland und Großbritannien zu ergreifen. Ebenfalls am 24. Februar verkündete die irische Sozial- und Familienministerin: »Because of our common travel area with Britain it is now important that we put in place some conditions (...) I will be proposing changes to the social welfare code which will be no less robust than those introduced in Britain« (Presseerklärung des Ministeriums, 24.2.2004).

Ende Februar führte die irische Regierung dann die *Habitual Residence Condition* (HRC) ein, der zufolge Ausländer mindestens zwei Jahre in der *Common Travel Area*, – also in Irland, dem Vereinigten Königreich, auf den Kanalinseln oder der Insel Man – ansässig gewesen sein oder bestimmte andere Voraussetzungen erfüllen mussten, um Anspruch auf Sozialleistungen oder Kindergeld zu haben.

5. Erwartete und tatsächliche Zuwanderung aus den EU-10-Mitgliedstaaten

5.1 Erwartete Zuwanderung

Es wurden mehrere Studien zur Berechnung der zu erwartenden Wanderbewegung von Ost nach West nach der EU-Erweiterung durchgeführt. Sie basierten alle darauf, dass die EU-15-Mitgliedstaaten die bisherigen Regelungen der Europäischen Gemeinschaft hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit befolgen würden. Eine Untersuchung im Auftrag der Europäischen Kommission kam zu der Einschätzung, dass die Migrationsströme aus Mittel- und Osteuropa in den ersten fünf Jahren nach der EU-Erweiterung durchschnittlich 325000 Personen pro Jahr betragen und innerhalb eines Jahrzehnts auf 60000 Personen pro Jahr sinken würden. Für Irland wurde dabei mit einer Zuwanderung von 3400 Langzeitmigranten gerechnet, aber da die diesen Schätzungen zugrundeliegende Annahme nicht erfüllt wurde, war diese Berechnung hinfällig. In Irland selbst wurden keine Schätzungen der zu erwartenden Zuströme aus den EU-10-Ländern vorgenommen, aber Barry (2004: 845) argumentierte, dass an der Anzahl der in Irland vor der EU-Erweiterung an Bürger aus mittel- und osteuropäischen Ländern erteilten Arbeitserlaubnisse abzulesen sei, dass die zu erwartenden Zuwanderungsströme in den EU-Studien offenbar deutlich unterschätzt worden seien. Er wies darauf hin, dass die Zuwanderung aus diesen Ländern bereits vor der EU-Erweiterung vermutlich schon fast ein Prozent der Bevölkerung Irlands ausgemacht habe, und bezeichnete die Konsensschätzung, die Zuwanderung aus diesen Ländern werde sich bis 2030 auf ein Prozent der Bevölkerung belaufen, daher als »extremely conservative«.

5.2 Tatsächliche Zuwanderung

Mit Mitte April eines jeden Jahres als Referenzzeitpunkt kann der Zustrom von EU-10-Staatsbürgern in lang- und kurzfristige Zuwanderung unterteilt werden. Als langfristige Zuwanderer gelten diejenigen, deren Wohnsitz zum Referenzzeitpunkt des jeweiligen Vorjahres noch außerhalb Irlands lag, die aber im Laufe des Jahres vor Mitte April eingereist und zum Zeitpunkt der Erhebung in Irland ansässig sind. Als kurzfristige Zuwanderer gelten diejenigen, die für den Zeitraum von einem Jahr nach Irland gekommen sind und eine Sozialversicherungsnummer (SV-Nummer) erhalten haben. Sie können Irland innerhalb

dieses Zeitraums wieder verlassen oder sich entschieden haben, den gesamten Zeitraum zu bleiben.

Für den Zeitraum vor 2005 liegen zwar keine jährlichen Migrationsstatistiken vor, in denen langfristige Migranten aus EU-Mitgliedstaaten erfasst sind, aber offenbar gab es damals kaum Zuwanderer aus diesen Ländern. Aus Daten der Volkszählung von 2002 geht hervor, dass vor der EU-Erweiterung weniger als 25 000 EU-10-Staatsbürger in Irland lebten, was 0,6 Prozent der Gesamtbevölkerung entsprach. In den folgenden vier Jahren war der Zustrom von Migranten aus den neuen Mitgliedstaaten so groß, dass bei der Volkszählung von 2006 mehr als 120 500 EU-10-Staatsbürger, fast drei Prozent der Bevölkerung, als in Irland ansässig registriert wurden.

Die in Abbildung 2 dargestellten jährlichen Migrations-schätzungen des *Central Statistics Office* (CSO, 2006) zeigen, dass nach der EU-Erweiterung die Anzahl der Zuwanderer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten anstieg. In den ersten drei Jahren nach der EU-Erweiterung bis Ende April 2007 kamen 136 700 Langzeitmigranten nach Irland, mehr als drei Viertel aller Langzeitmigranten in diesem Zeitraum. In den folgenden drei Jahren

bis Ende April 2010, einer Zeit der schweren wirtschaftlichen Rezession aufgrund der globalen Finanzkrise, kamen mit 53 000 weniger als 40 Prozent aller Langzeitmigranten aus den EU-10-Mitgliedstaaten. Im letzten Berechnungszeitraum, für den Daten vorliegen (im Zeitraum zwischen April 2009 und April 2010), kam dann der Zustrom langfristiger Zuwanderer aus den EU-10-Mitgliedstaaten mit nur 5 800 Personen, 20 Prozent aller Langzeitmigranten, quasi zum Erliegen.

Die Gesamtzahl der aus den EU-10-Mitgliedstaaten nach Irland kommenden Personen war allerdings sehr viel größer als die genannten Zahlen der Langzeitmigranten, da viele EU-10-Staatsbürger nur für kurze Zeit nach Irland kamen, um Arbeit zu suchen, und das Land wieder verließen, weil sie entweder keine Arbeit finden konnten oder weil sie als saisonale Wanderarbeiter in Branchen wie Bau, Einzelhandel, Hotels und Restaurants tätig waren.

Abbildung 3 zeigt die Gesamtzahl der an EU-10-Staatsbürger erteilten Sozialversicherungsnummern (SV-Nummern) vor und nach der EU-Erweiterung im Vergleich zu der Gesamtzahl der an Migranten aus den EU-15-Ländern ohne Irland (EU-14) sowie aus dem Rest der Welt

Abbildung 2: Zuwanderung aus EU-10-Ländern nach Mai 2004 und der restlichen Welt ausschließlich EU-15 und USA 1987–2010

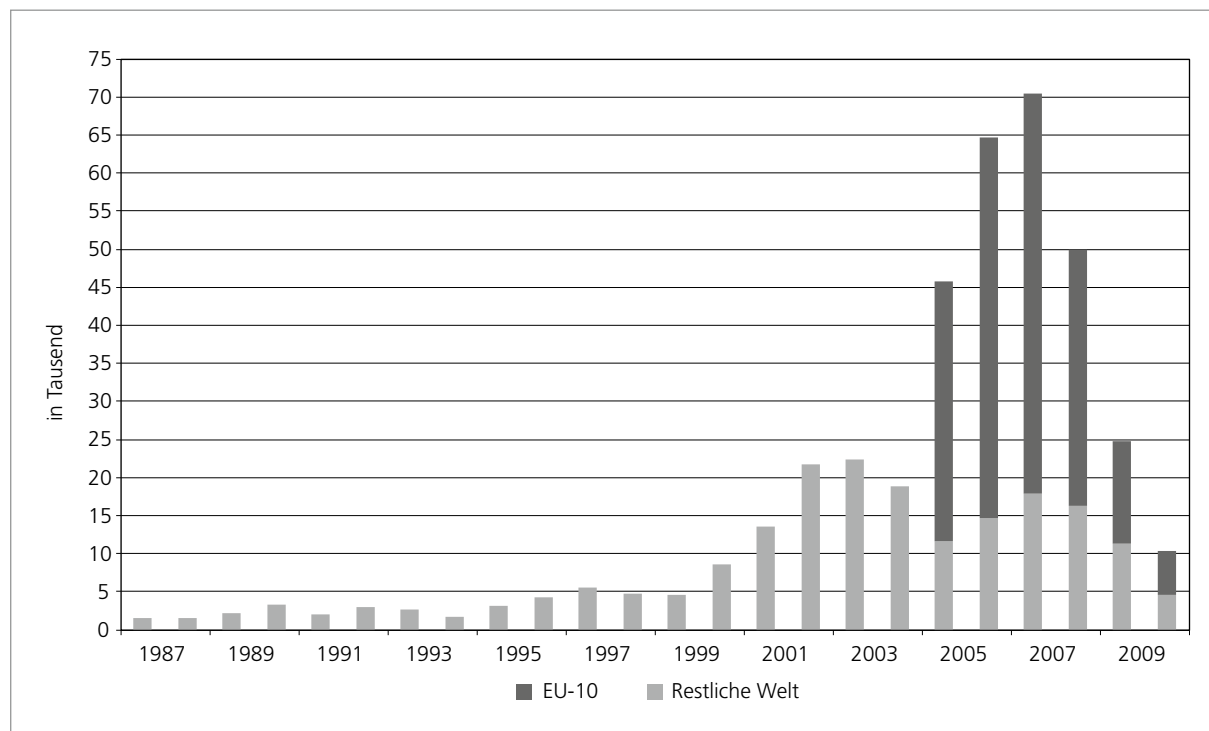
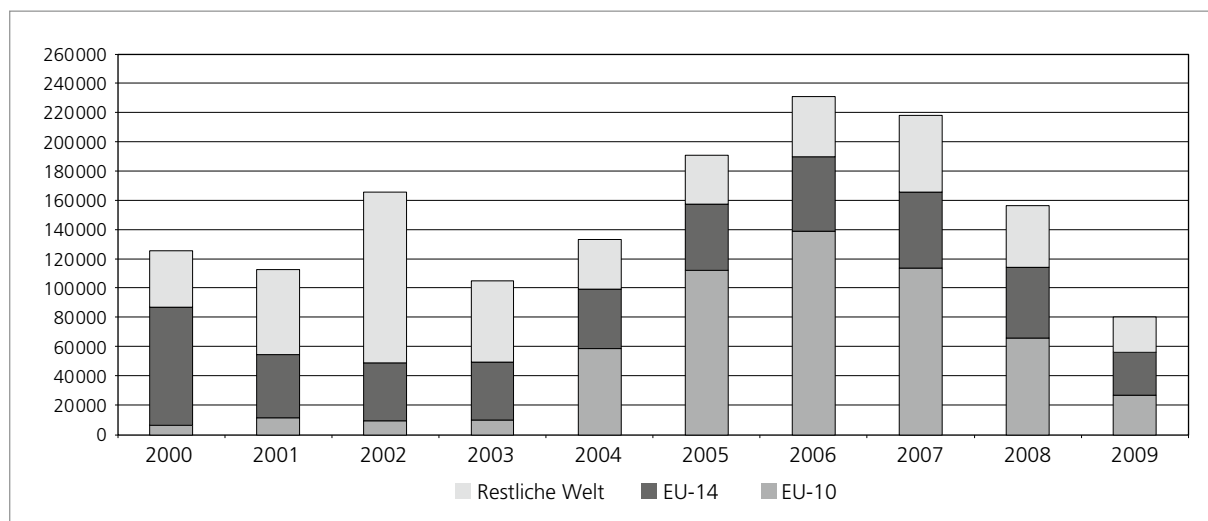


Abbildung 3: An Staatsbürger aus den EU-10- und EU-14-Ländern sowie aus der restlichen Welt ausgestellte Sozialversicherungsnummern, 2000–2009



ausgegebenen SV-Nummern. Bei der Betrachtung der Daten für die EU-10-Staaten ist ersichtlich, dass der jährliche Zustrom vor der EU-Erweiterung relativ gering war. In den drei Jahren vor April 2007 kam es dann aber mit 339 666 Migranten zu einem massiven Zustrom aus den EU-10-Mitgliedstaaten.

Im folgenden Dreijahreszeitraum kamen mit 177 189 fast nur noch halb so viel Zuwanderer aus den EU-10-Mitgliedstaaten. Insgesamt wurden nach der EU-Erweiterung zwischen Mai 2004 und Dezember 2010 531 140 SV-Nummern an EU-10-Staatsbürger erteilt. Das war ein noch nie da gewesener Bruttozustrom an arbeitsuchenden Migranten in eine Volkswirtschaft, deren Erwerbsbevölkerung 2004 nur 1,9 Millionen betrug.

Die in Abbildung 3 zu erkennenden Änderungen bei den Bruttozuströmen aus der EU-10, der EU-14 und dem Rest der Welt vor und nach der EU-Erweiterung sind in erster Linie der Politik der irischen Regierung zuzuschreiben, den Bedarf der Volkswirtschaft nach Arbeitsmigranten hauptsächlich mit Zuwanderern aus der erweiterten EU zu decken. Dies stand im Einklang mit der EU-Politik, den größtmöglichen Teil der offenen Stellen mit Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten zu besetzen.

Die veränderten Anteile der Zuströme aus den EU-10-Staaten und der Zuwanderungen aus dem Rest der EU und der Welt an der Gesamtzuwanderung im Zeitraum 2000 bis 2009 werden in Abbildung 4 in Prozent der

ausgegebenen Sozialversicherungsnummern dargestellt. Der Anteil der an EU-10-Staatsbürger erteilten SV-Nummern erhöhte sich dramatisch von neun Prozent im Jahre 2003, also vor der EU-Erweiterung, auf den Höchstanteil von 60 Prozent im Jahre 2006 und ging dann bis 2009 auf 33 Prozent zurück. Der Anteil der Migranten aus den EU-14-Staaten nahm stark ab: von 38 Prozent 2003 auf 22 Prozent 2006. Der Anteil der Migranten aus dem Rest der Welt ging von 53 Prozent 2003 auf 18 Prozent 2006 zurück.

Die Erwartungen im Vorfeld der EU-Erweiterung, dass es relativ kleine Zuströme aus Ländern geben werde, zu denen Irland nur schwache wirtschaftliche Beziehungen unterhalte, gingen weit an der Realität vorbei. Außerdem stellte sich heraus, dass die Befragungen über Migrationsabsichten, die in einigen Herkunftsländern vor der EU-Erweiterung durchgeführt wurden, ein unzuverlässiger Indikator für das tatsächliche Verhalten der Menschen waren.³

Auf monatlicher Basis erfasste Daten über die Zahl der an EU-10-Staatsbürger ausgestellten SV-Nummern stehen erst ab Mai 2004 zur Verfügung. In Abbildung 5 ist der dreimonatlich erfasste gleitende Mittelwert der zwischen Mai 2004 und Dezember 2010 an EU-10-Staatsbürger

3. Dies überrascht nicht, da sich Meinungsumfragen zu Migrationsabsichten auf die Angebots-, nicht die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes konzentrieren. Sie bieten keinerlei Informationen über die Kapazität des Arbeitsmarktes, Arbeitsmigranten aufzunehmen, wie Boeri et al. (2002: 25) feststellen.



Abbildung 4: An nicht-irische Staatsbürger aus EU-10- und EU-14-Ländern sowie aus der restlichen Welt ausgestellte Versicherungsnummern in Prozent, 2000–2009

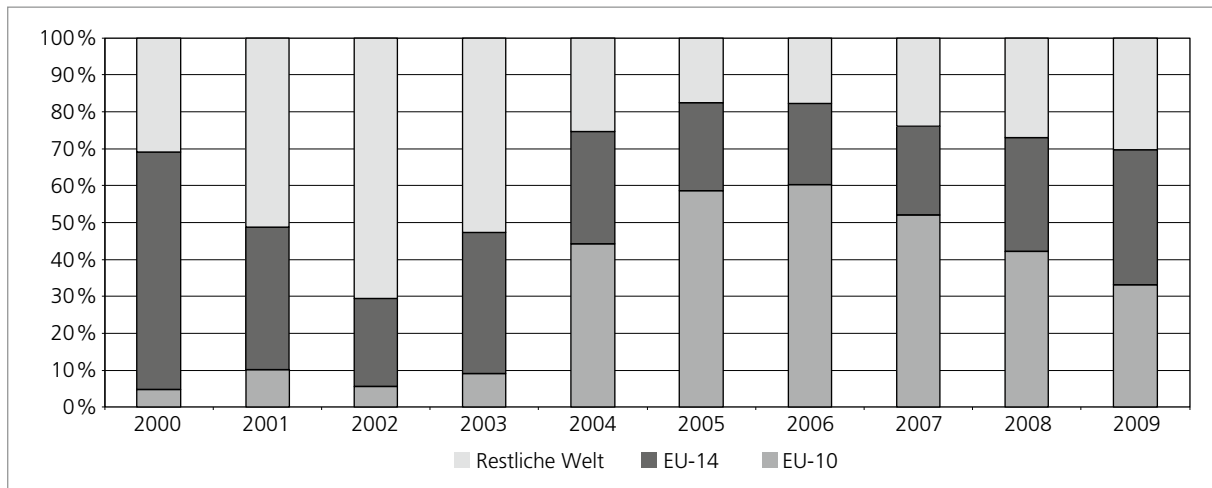
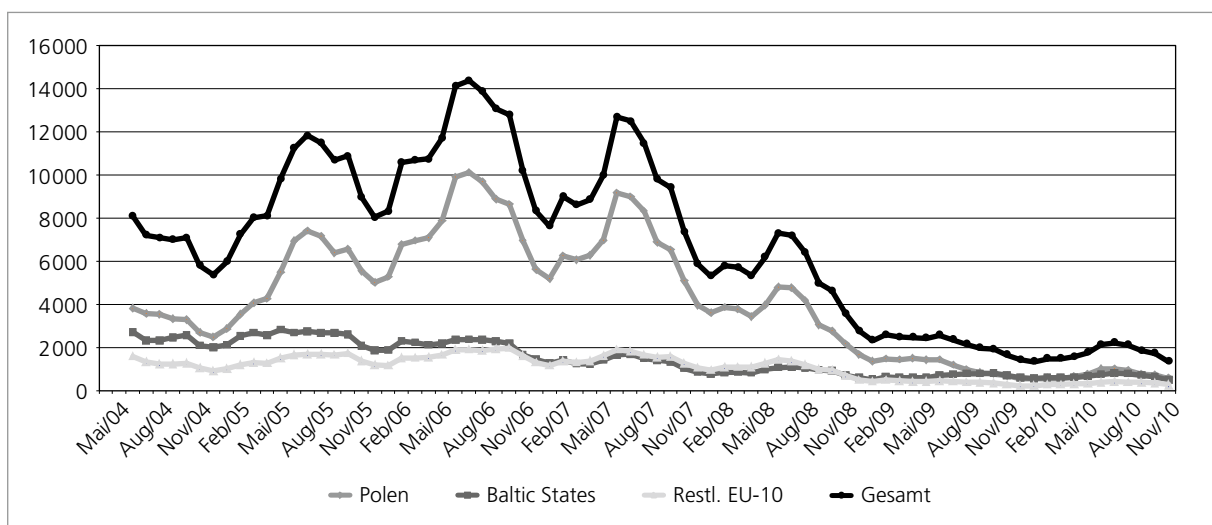


Abbildung 5: Dreimonatlich erfasster gleitender Mittelwert bei den an EU-10-Staatsbürger ausgestellten Sozialversicherungsnummern, Mai 2004–Oktober 2010



aus (a) Polen, (b) den baltischen Staaten und (c) den restlichen EU-10-Ländern ausgestellten SV-Nummern dargestellt. Bis Juli 2006 war ein starker Anstieg der monatlichen Zuwanderung aus den EU-10-Mitgliedstaaten zu verzeichnen, als sie mit 16 000 ihren Höchstwert erreichte. Dieser Trend ist am deutlichsten an den Zahlen für Polen abzulesen und zu einem geringeren Grad auch an denen für die baltischen Staaten. Danach begann ein deutlicher Rückgang des Zustroms aufgrund der sinkenden Nachfrage nach Arbeitskräften, die mit Beginn der Rezession 2008 völlig zusammenbrach.

Aus Abbildung 5 ist ersichtlich, dass es mit einer steigenden Zuwanderung im Sommer und einer sinkenden im Winter einen starken saisonalen Effekt gibt. Das saisonabhängige Muster der Migration aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nach Irland ähnelt dem saisonalen Muster der Migration von Polen nach Deutschland – die Ursachen dafür sind vermutlich dieselben. Stark und Fan (2007) zeigen, dass saisonale Migration auf Unterschiede in den Lebenshaltungskosten im Herkunfts- und Zielland, auf Trennungskosten von der Familie im Heimatland und auf Unterschiede in der Entlohnung in den beiden Ländern zurückzuführen ist.

Abbildung 6: Prozentualer Anteil aller ausgestellten Sozialversicherungsnummern, Mai 2004–Dezember 2010

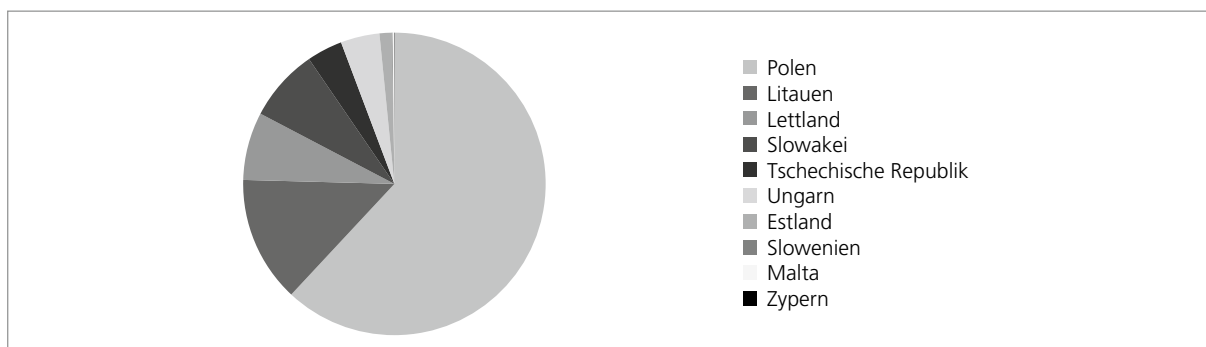


Abbildung 6 zeigt, aus welchen mittel- und osteuropäischen Ländern die Zuwanderer stammten. Fast zwei Drittel (62 Prozent) kamen aus Polen, 13 Prozent aus Litauen und jeweils etwa sieben Prozent aus Lettland und der Slowakei. Je etwa vier Prozent waren Tschechen und Ungarn, und aus den übrigen Ländern (Estland, Slowenien, Malta und Zypern) kamen jeweils weniger als ein Prozent.

Dass seit der EU-Erweiterung im Mai 2004 mehr als 500 000 SV-Nummern ausgestellt worden sind, bedeutet nicht notwendigerweise, dass diese Migranten alle auf der Suche nach Arbeit waren, da diese Nummer auch für andere Zwecke wie den Zugang zu staatlichen Dienstleistungen gebraucht wird. Allerdings ergab ein interner Abgleich des *Department of Social and Family Affairs* von SV-Nummern mit Steuerunterlagen, dass etwa 70 Prozent der Personen nach Ausstellung der SV-Nummer eine Beschäftigung aufnahmen. Jedoch scheinen sich die meisten Migranten, die in Irland Arbeit suchen, nur vorübergehend dort aufzuhalten. Aus einer Gegenüberstellung der Sozialversicherungsdaten zu den Bruttozuflüssen von EU-10-Staatsbürgern zwischen Oktober 2004 und Januar 2007 (277 366) und den Daten aus den vierteljährlichen Haushaltsbefragungen zur Veränderung der Zahl der EU-10-Staatsbürger in der Erwerbsbevölkerung im Zeitraum vom letzten Quartal 2004 bis zum ersten Quartal 2007 (72 000) geht hervor, dass etwas mehr als ein Viertel der Personen, die als Arbeitssuchende nach Irland gekommen waren, am Ende dieses Zeitraums immer noch Teil der irischen Erwerbsbevölkerung waren.

Obwohl die größte Zahl der SV-Nummern an polnische Zuwanderer ging, waren es die Litauer und Letten, die proportional die größte Migrationsbereitschaft aufwie-

sen und auf den irischen Arbeitsmarkt kamen. Zum Zeitpunkt der EU-Erweiterung wiesen diese Länder ein im Vergleich zu Irland niedriges Pro-Kopf-BIP sowie hohe Arbeitslosenraten auf. Hughes (2007) untersucht, ob zwischen dem unterschiedlichen BIP pro Kopf in den EU-10-Mitgliedstaaten und Irland und der Migrationsbereitschaft nach Irland ein Zusammenhang besteht. Der Untersuchung lagen das jeweilige Pro-Kopf-BIP von 2005 zugrunde und als Maßstab für die Migrationsbereitschaft wurde die Anzahl der pro 1 000 Bürger des Herkunftslands in Irland ausgestellten SV-Nummern herangezogen. Diese Untersuchung ergibt, dass sich fast zwei Drittel der Unterschiede in der Migrationsbereitschaft der EU-10-Staatsbürger durch die Anziehungskraft des höheren Lebensstandards in Irland erklären lassen.

6. Merkmale von EU-10-Migranten und Beschäftigung nach Sektoren

6.1 Alter und Qualifikationen

In Tabelle 1 wird die Altersverteilung bei den EU-10-Migranten im Jahr 2006 der Altersstruktur der einheimischen irischen Bevölkerung gegenübergestellt. Die Migranten aus den EU-10-Mitgliedstaaten, denen 2006 eine Sozialversicherungsnummer ausgestellt wurde, waren sehr viel jünger als die Einheimischen. Knapp über 85 Prozent von ihnen konzentrierten sich in den Altersgruppen 15–24 und 25–44 gegenüber 44 Prozent der einheimischen Bevölkerung. Etwas über 60 Prozent der EU-10-Migranten waren männlich, während es bei den Iren lediglich 51 Prozent waren. 62 Prozent der Migranten waren alleinstehend gegenüber 54 Prozent der Einheimischen.



Tabelle 1: Altersstruktur der einheimischen irischen Bevölkerung und bei den EU-10-Migranten im Jahr 2006

Altersgruppe	Iren	EU-10
0–14	21,5	8,1
15–24	14,5	42,3
25–44	29,4	43,0
45–64	22,8	6,6
65+	11,8	0,1
Gesamt	100,0	100,0

Quelle: Volkszählung 2006: Bd. 4, Gewöhnlicher Aufenthaltsort, Migration, Geburtsorte und Nationalitäten

Die Bildungsabschlüsse von Iren, EU-10-Zuwanderern und allen anderen Migranten werden in Tabelle 2 dargestellt. Insgesamt weisen die nach Irland Zugewanderten einen sehr viel höheren Bildungsgrad auf als die Einheimischen. Weit über die Hälfte der Immigranten verfügte über eine weiterführende Bildung, bei den Iren waren es weniger als die Hälfte. Allerdings lag der Anteil der Abschlüsse im tertiären Bereich und bei den Aufbaustudien bei den Immigranten aus den EU-10-Mitgliedstaaten mit 37 Prozent niedriger als bei der irischen Bevölkerung mit 45 Prozent.

Das aus dieser Analyse resultierende demographische Profil der EU-10-Migranten weist darauf hin, dass sie überwiegend jung, männlich und alleinstehend waren und niedrigere Abschlüsse im Hochschulbereich hatten als die irische Bevölkerung. Diese Merkmale legen nahe, dass ihr Hauptmotiv für die Zuwanderung die Arbeitssuche war und nicht etwa die Beanspruchung von Sozialleistungen.

Tabelle 2: Verteilung der Bildungsabschlüsse in der irischen Bevölkerung, bei den EU-10-Migranten und allen Migranten im Jahr 2006 (in Prozent)

Bildungsabschluss	Iren	EU-10	Alle Migranten
Primarstufe	7,6	6,8	6,5
Sekundarstufe	37,1	27,6	24,2
Oberstufe	10,2	28,2	15,3
Tertiärer Bildungsbereich	35,5	28,4	39,9
Aufbaustudium	9,6	8,9	14,1
Gesamt	100,0	100,0	100,0

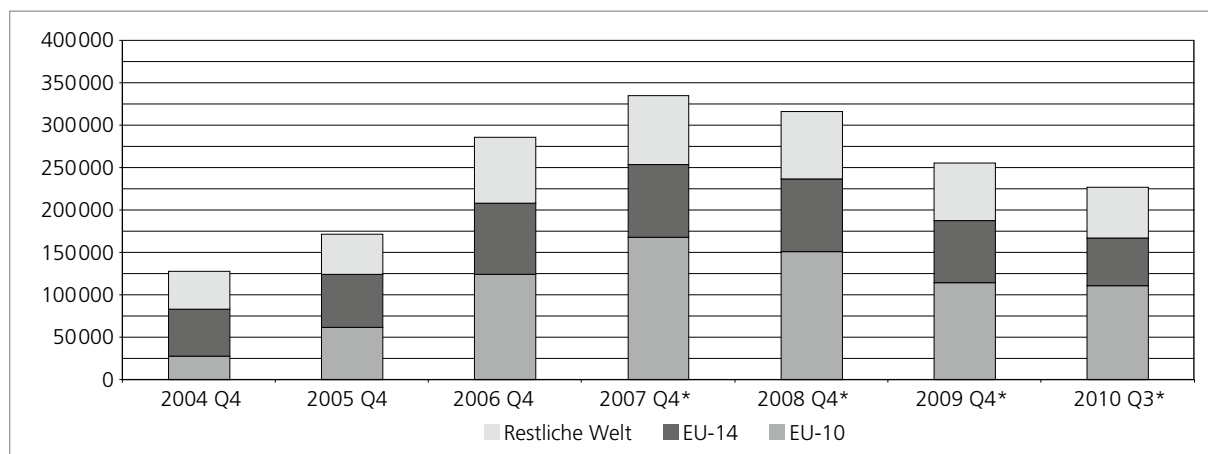
Quelle: Barrett et al. (2011: Tabelle 2)

6.2 Beschäftigung der EU-10-Staatsbürger nach Sektoren

Zur Zeit der EU-Erweiterung von 2004 herrschte in Irland Hochkonjunktur. Das BIP-Wachstum war mit 6,9 Prozent das höchste und die Arbeitslosenquote mit 4,5 Prozent die niedrigste in Europa. Nach der EU-Erweiterung setzte sich der Aufschwung in der irischen Wirtschaft mit einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von fast neun Prozent in den Jahren 2005, 2006 und 2007 fort. Die Arbeitslosenquote blieb in diesen Jahren mit durchschnittlich 4,5 Prozent konstant auf dem Niveau von 2004 vor der EU-Erweiterung. Diese Zahlen änderten sich drastisch, als 2008 die Immobilienblase platzte und dies, zusammen mit der globalen Finanzkrise, die Wirtschaft in eine tiefe Rezession stürzte, von der sie sich immer noch nicht erholt hat. Das BIP stürzte zwischen 2007 und 2009 um insgesamt fast 20 Prozent ab – ein Einbruch der wirtschaftlichen Leistung, wie es ihn seit der Weltwirtschaftskrise in keinem westlichen Land gegeben hat. Dies ging mit einem massiven Verlust an Arbeitsplätzen einher, so dass die Arbeitslosenquote bis Ende 2010 steil auf fast 14 Prozent anstieg.

Barrett, McGuinness und O'Brien analysierten 2011 die Daten von EU-10-Arbeitnehmern, die 2006 in Irland eingestellt waren, hinsichtlich der Art ihrer Beschäftigung. Aus dieser Analyse geht hervor, dass es in den niedrigeren Beschäftigungskategorien wie handwerklichen und ähnlichen Gewerben, bei Fabrik- und Maschinenarbeitern und bei verschiedenen anderen Beschäftigungen eine viel höhere Konzentration von EU-10-Staatsbürgern als von irischen Arbeitnehmern gab.

Abbildung 7: Anzahl der in Irland Beschäftigten aus EU-10 und EU-14-Ländern sowie aus der restlichen Welt, 4. Quartal 2004–3. Quartal 2010



Daten über die Beschäftigung nach Sektoren werden durch die vierteljährlichen Haushaltsbefragungen (*Quarterly National Household Survey/QNHS*) ermittelt und veröffentlicht. Aus Abbildung 7 geht hervor, dass im letzten Quartal 2004 28 100 EU-10-Staatsbürger in Irland beschäftigt waren. Diese Zahl stieg in den folgenden Quartalen rapide an und erreichte im ersten Quartal 2008 mit 169 200 ihren Höchstwert.

Da saisonale Faktoren einen gewissen Einfluss auf die Einstellung von Migranten aus den EU-10-Ländern haben, wird sich unsere Untersuchung ihres Beschäftigungsstatus sowie ihrer Beschäftigung nach Sektoren und Tätigkeiten auf ihre Position im letzten Quartal des Jahres 2007 konzentrieren, also die Zeit kurz vor dem Höchststand ihrer Beschäftigungsrate, und auf ihre Position im dritten Quartal 2010, die letzte Zeitspanne, für die Angaben zur Beschäftigung vorliegen. Die Daten zeigen, dass die Beschäftigungsverhältnisse von EU-10-Migranten zwischen 2004 und 2007 um das Sechsfache auf 167 000 anstiegen, dann aber im dritten Quartal 2010 um ein Drittel auf 110 800 zurückgingen. Obgleich sich also der Niedergang der Wirtschaft weit stärker auf den Beschäftigungsstand von Migranten als auf den von Einheimischen auswirkte, konnten doch die meisten der EU-10-Migranten ihren Arbeitsplatz in Irland behalten.

Zuwanderer aus den EU-10-Ländern hatten im vierten Quartal 2004 einen Anteil von 1,5 Prozent an der Gesamtbeschäftigung in Irland, der im vierten Quartal 2007 auf 7,8 Prozent stieg. Migranten aus allen Herkunftsländern erhöhten ihren Anteil an der Gesamtbeschäftigung

von fast sieben Prozent Ende 2004 auf nahezu 16 Prozent Ende 2007. Bis zum dritten Quartal 2010 war der Anteil der Migranten allerdings auf zwölf Prozent zurückgegangen.

Aus Abbildung 8 ist ersichtlich, dass die EU-10-Migranten eine sehr viel höhere Beschäftigungsrate aufwiesen als die Iren, was maßgeblich dazu beitrug, dass etwa 40 Prozent der Arbeitsstellen, die in Irland zwischen der EU-Erweiterung 2004 und Ende 2007 geschaffen worden waren, erhalten werden konnten.

Abbildung 9 zeigt, dass die Arbeitslosenquote der EU-10-Migranten während der Zeit des Booms vom vierten Quartal 2004 bis zum vierten Quartal 2007 nur um einen Prozentpunkt höher lag als die der Erwerbsbevölkerung insgesamt. Damit wird untermauert, dass die EU-10-Migranten zum Arbeiten und nicht als »Sozialleistungstouristen« nach Irland kamen. Mit Einsetzen der Wirtschaftskrise wichen die Arbeitslosenraten im ersten Quartal 2008 erstmals stark voneinander ab, da die EU-10-Migranten ihre Arbeitsplätze wesentlich schneller verloren als die Beschäftigten insgesamt. Im dritten Quartal 2010 hatte sich die Arbeitslosenquote für die EU-10-Migranten auf nahezu 20 Prozent erhöht, während die Quote der Erwerbsbevölkerung als Ganzes auf etwa 14 Prozent angestiegen war.

In Abbildung 10 sind die nach der NACE-Rev.1-Systematik klassifizierten Sektoren dargestellt, in denen EU-10-Migranten im vierten Quartal 2004, im vierten Quartal



Abbildung 8: Erwerbsstatus nach ILO von EU-10-Staatsbürgern, 4. Quartal 2004–3. Quartal 2010

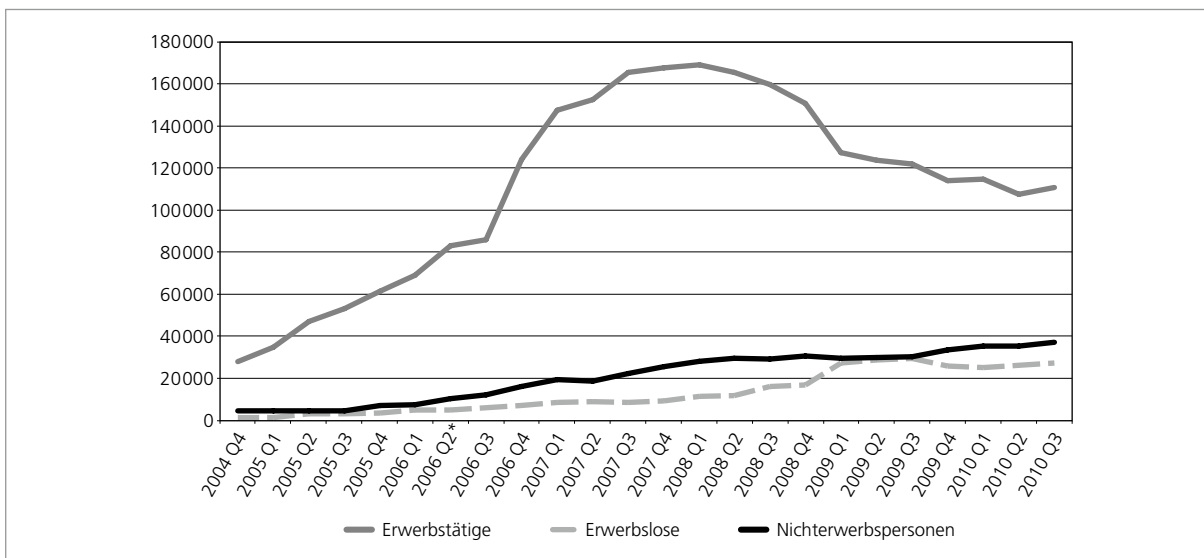
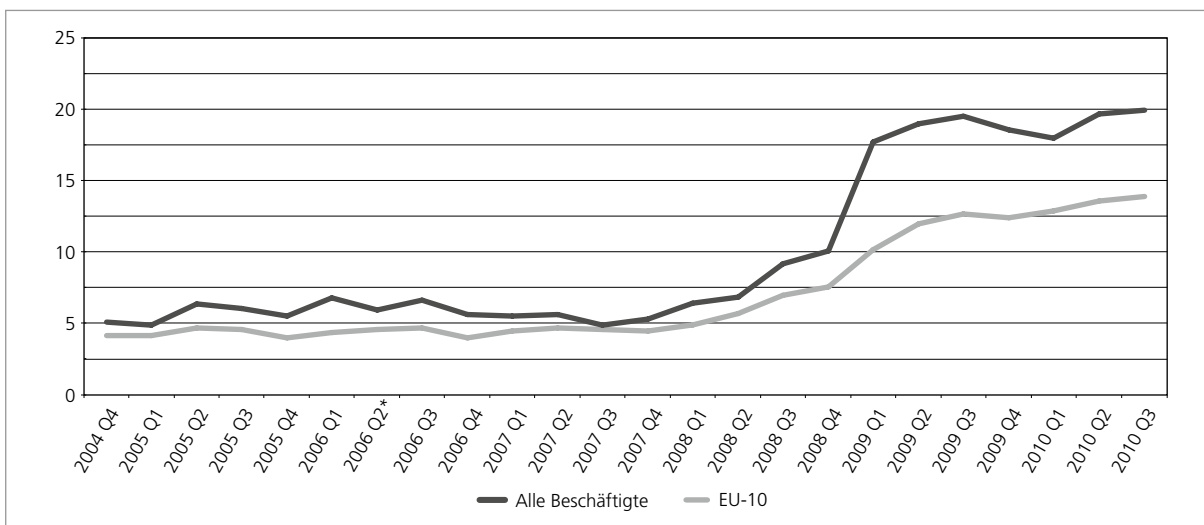


Abbildung 9: Arbeitslosenquoten für alle Nationalitäten und EU-10-Staatsbürger, 2004 Q4–2010 Q3



2007 und im dritten Quartal 2010 beschäftigt waren.⁴ Anfänglich war der Großteil ihrer Arbeitsplätze im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Groß- und Einzelhandel, im Baugewerbe und in der verarbeitenden Industrie zu finden, und ihre Beschäftigung in diesen Wirtschaftszweigen nahm noch bis Ende 2007 weiter drastisch zu. Ende 2007 waren 75 Prozent aller in Irland arbeitenden EU-10-Migranten in diesen vier Branchen beschäftigt.

4. Anfang 2009 wurde die NACE-Rev.1-Systematik durch die NACE-Rev.2-Systematik ersetzt. Um alle Jahrgänge nach demselben Klassifikationssystem darstellen zu können, wurden die Daten für das dritte Quartal 2010 hier gemäß den Übergangsregelungen zwischen den beiden Systemen neu klassifiziert.

Im Jahr 2008 begann die Beschäftigungsrate der EU-10-Migranten zu sinken. Während der nächsten drei Jahre ging ihre Zahl um 57 000 zurück, d. h. um ein Drittel der 2007 Beschäftigten. Fast die Hälfte dieser Arbeitsplatzverluste entfiel auf das Baugewerbe. In anderen Branchen verloren zwar weit weniger EU-10-Migranten ihren Arbeitsplatz, aber auch dort kam es zu einem beträchtlichen Stellenabbau. Von den Arbeitnehmern aus den EU-10-Staaten, die ihren Arbeitsplatz verloren, waren 85 Prozent in den obengenannten vier Branchen beschäftigt, in denen 2007 noch ein Großteil von ihnen Arbeit fand.



Abbildung 10: Beschäftigung von EU-10+2-Staatsbürgern in Irland nach NACE-Rev.-1-Sektoren, 4. Quartal 2004 und 2007 sowie 3. Quartal 2010

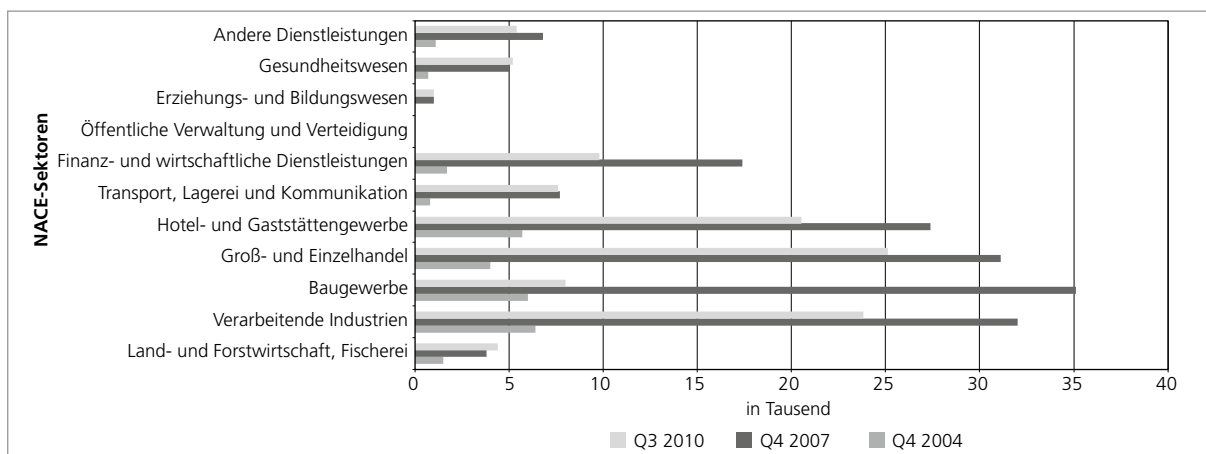
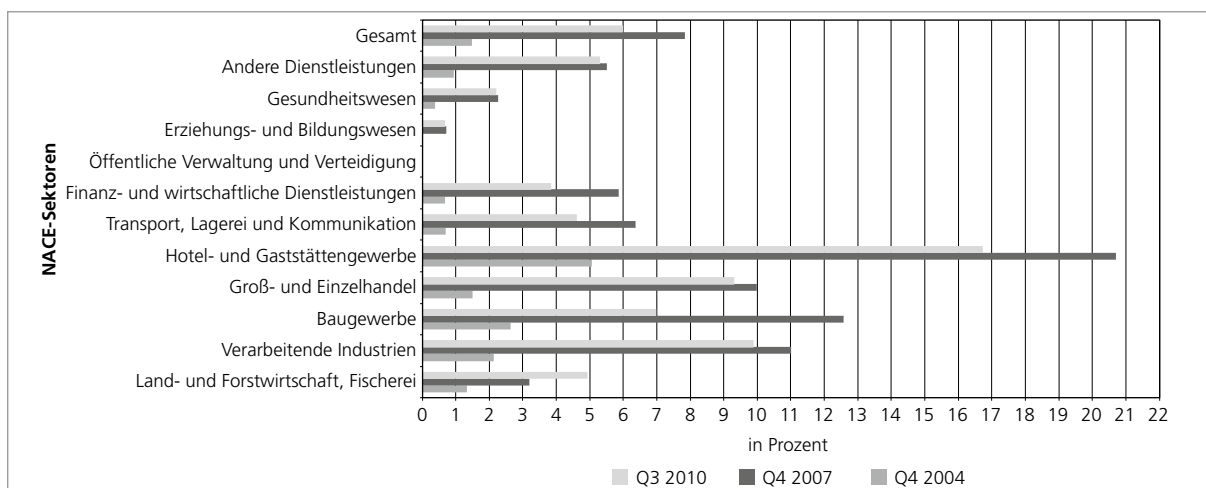


Abbildung 11: Anteil der EU-10+2-Staatsbürger an den Beschäftigten in Irland nach NACE-Rev.-1-Sektoren, 4. Quartal 2004 und 2007 sowie 3. Quartal 2010



Betrachtet man den in Abbildung 11 dargestellten Anteil der Personen aus EU-10-Ländern an den Gesamtbeschäftigten nach Sektoren in den Jahren 2004, 2007 und 2010, wird deutlich, dass die Migranten so gut wie nie Arbeit im öffentlichen Bereich finden konnten. Fast alle von ihnen fanden Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft. So lag beispielsweise am Ende des ersten Jahres nach der EU-Erweiterung der Anteil der EU-10-Migranten an den Beschäftigten im Gesundheitsbereich bei unter ein Prozent, aber bei fünf Prozent im Hotel- und Gaststättengewerbe. Ende 2007 betrug ihr Anteil an den Beschäftigten im Erziehungs- und Bildungswesen unter ein Prozent, aber im Hotel- und Gaststättengewerbe bereits über 20 Prozent. Gegen Ende 2010 lag ihr Anteil an den Beschäftigten im

Erziehungs- und Bildungswesen nach wie vor bei weniger als ein Prozent, war im Hotel- und Gaststättengewerbe aber auf 17 Prozent zurückgegangen. Dass EU-10-Migranten auf dem öffentlichen Sektor keine Anstellung finden, liegt in erster Linie daran, dass sie nicht über die im öffentlichen Sektor notwendigen Sprachkenntnisse verfügen. Da in Irland die Gewerkschaftsdichte im öffentlichen Sektor sehr viel höher ist als im privaten Sektor, ist ihre schwache Vertretung im öffentlichen Bereich ein Faktor, der zum niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der EU-10-Migranten beiträgt.



Abbildung 12: Veränderungen in der Gesamtbeschäftigung und bei der Beschäftigung von EU-10+2-Staatsbürgern nach NACE-Rev. 1-Sektoren, 4. Quartal 2004–4. Quartal 2007 (in Tausend)

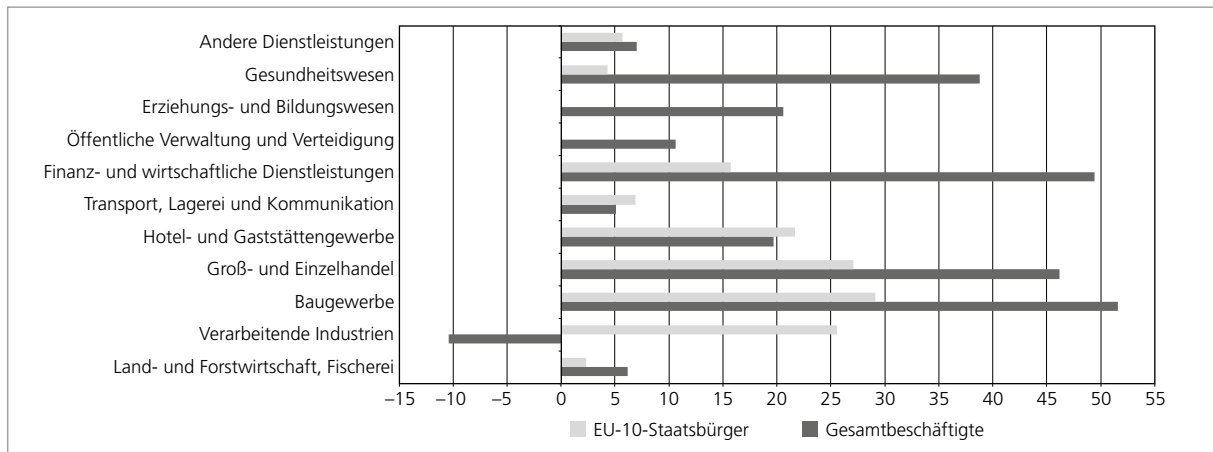
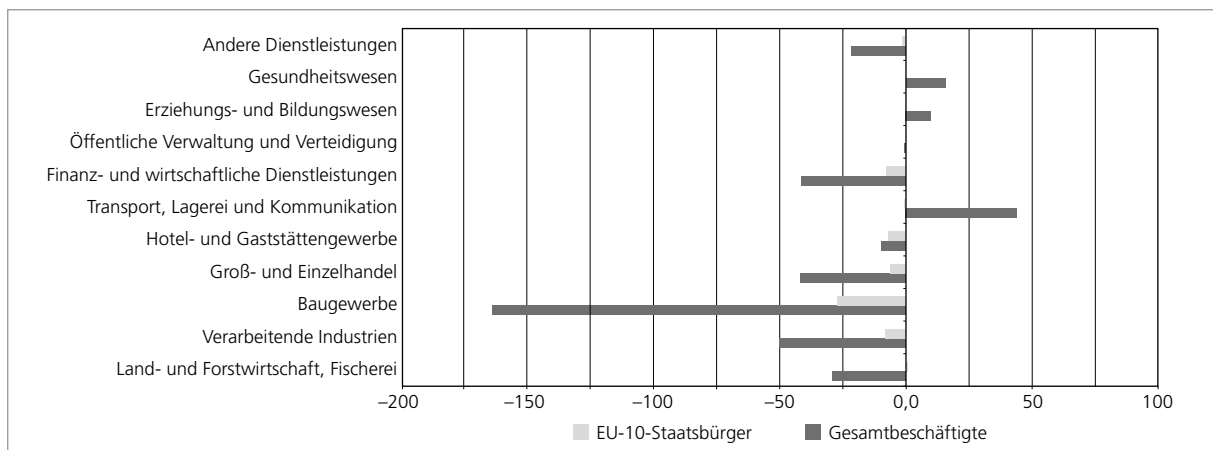


Abbildung 13: Veränderung in der Gesamtbeschäftigung und bei der Beschäftigung von EU-10-Staatsbürgern, 4. Quartal 2007–3. Quartal 2010 (in Tausend)



7. Veränderungen in der Gesamtbeschäftigung und der Beschäftigung von EU-10-Staatsbürgern während des Boom and Bust

In Abbildungen 12 und 13 sind die Veränderungen in der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den EU-10-Ländern im Vergleich zu den Veränderungen in der Gesamtbeschäftigung nach Sektoren dargestellt, und zwar in Abbildung 12 für die Zeit der Hochkonjunktur zwischen 2004 und 2007, als die Beschäftigungsrate stetig anstieg, und in Abbildung 13 für die darauffolgende Rezession vom vierten Quartal 2007 bis 2010, als sie drastisch zurückging. Aus Abbildung 12 ist abzulesen, dass die Zunahme der Gesamtbeschäftigten um 244 800 sehr

viel höher war als der Anstieg bei den Beschäftigten aus EU-10-Ländern, der 139 600 betrug. Außer in der verarbeitenden Industrie, im Hotel- und Gaststättengewerbe und im Sektor Verkehr, Lagerung und Kommunikation war die Veränderung in der Gesamtbeschäftigung in allen Sektoren größer als in der Beschäftigung der EU-10-Migranten.

Als die Beschäftigung in der Zeit nach 2007 drastisch zurückging, wurde mit dem Abbau von 287 000 Arbeitsstellen auch der Gewinn an den seit 2004 neu geschaffenen Arbeitsplätzen wieder komplett zunichte gemacht. Diese Einbußen an Arbeitsplätzen beliefen sich 2007 auf nahezu 13 Prozent der Gesamtbeschäftigung. Die EU-10-Migranten verloren mit 56 900 Arbeitsplätzen ein Drittel

ihrer Beschäftigungsverhältnisse von 2007. Aus Abbildung 13 geht hervor, dass die meisten Arbeitsplätze im Baugewerbe, in der verarbeitenden Industrie sowie im Groß- und Einzelhandel abgebaut wurden.

Zwischen den Arbeitsplatzverlusten im öffentlichen Sektor und denen in der Privatwirtschaft gab es große Unterschiede. Im öffentlichen Sektor kam es zu fast überhaupt keinen Stellenstreichungen, im privaten Sektor dagegen zu massiven Arbeitsplatzverlusten. In den meisten Branchen verloren EU-10-Arbeitnehmer im Vergleich zu allen Beschäftigten proportional sehr viel schneller ihren Arbeitsplatz. So verloren mehr als 75 Prozent der im Baugewerbe beschäftigten EU-10-Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz gegenüber 60 Prozent aller Beschäftigten in dieser Branche, mehr als 40 Prozent von ihnen ihre Stelle in Kreditinstituten und Versicherungen gegenüber 14 Prozent aller in dieser Branche Beschäftigten und mehr als ein Viertel von ihnen ihren Arbeitsplatz in der verarbeitenden Industrie gegenüber 17 Prozent aller in diesem Bereich Beschäftigten. Insgesamt verdreifachte sich die Zahl der arbeitslosen EU-10-Migranten zwischen 2007 und 2010 von 9 400 auf 27 600. Dass die EU-10-Immigranten stärker vom Stellenabbau betroffen waren, steht im Einklang mit Erfahrungen auf internationaler Ebene: Überall stieg die Arbeitslosenrate unter den Immigranten während einer Rezession sehr viel schneller als unter den einheimischen Erwerbstätigen.

Es lässt sich nicht feststellen, wie viele der 57 000 EU-10-Staatsbürger, die zwischen 2007 und 2010 ihre Arbeit verloren, Irland verlassen haben, da die Auswanderungsstatistiken keine Informationen über die Nationalität der Abwanderer liefern. Wahrscheinlich hat jedoch eine beträchtliche Anzahl von ihnen das Land verlassen. Daten aus der vierteljährlichen Haushaltserhebung zeigen, dass die Zahl der über 15-Jährigen in Irland lebenden EU-10-Staatsbürger bis zum dritten Quartal 2010 gegenüber dem vierten Quartal 2007 um 27 300 zurückgingen. Die meisten Migranten blieben jedoch im Land, denn im dritten Quartal 2010 lebten nach wie vor 176 000 EU-10-Staatsbürger im Alter von 15 Jahren und darüber in Irland.

8. EU-10-Zuwanderung, Arbeitslosigkeit, Verdrängung von Arbeitskräften und das Lohngefälle

8.1 EU-10-Zuwanderung und lokale Arbeitslosenquoten

Hier und da ist das Argument zu hören, die Zuwanderung führe auf lokaler Ebene zu einer höheren Arbeitslosenquote (siehe Gilpin et al. 2006). Hughes (2007) überprüfte diese Behauptung anhand von Daten der Volkszählung und der Arbeitslosenregister (*Live Register of Unemployment*) der *Counties* (Grafschaften) und untersuchte den Zusammenhang zwischen den Veränderungen der lokalen Arbeitslosenraten zwischen Mai 2004 und April 2006 und der Anzahl der Zuwanderer aus den EU-10-Staaten in dem jeweiligen *County* im April 2006. Er stellte keine nennenswerten Auswirkungen dieser Zuwanderung auf die lokalen Arbeitslosenraten fest.

8.2 Verdrängung von Arbeitskräften

In den drei Jahren nach der EU-Erweiterung kamen mehr Zuwanderer aus den EU-10-Mitgliedstaaten ins Land als erwartet. Dies lag vor allem daran, dass der Bedarf an Arbeitskräften in Irland in diesem Zeitraum weiterhin hoch war und dass die Länder Österreich, Deutschland und Italien, die man eher als Zielländer der Zuwanderer vermutet hätte, ihre Arbeitsmärkte unter Berufung auf die Übergangsbestimmungen der Europäischen Gemeinschaft nicht geöffnet hatten.

Irland profitierte zwischen 2004 und 2007 erheblich von der Zuwanderung aus den EU-10-Mitgliedstaaten. Es waren jedoch auch einige Nachteile zu verzeichnen. Der Bedarf der Zuwanderer an Unterkünften verstärkte die Immobilienblase, denn die Mieten und Kaufpreise für Immobilien wurden in die Höhe getrieben (siehe Duffy 2007). Auch die Überlastung des Verkehrs und anderer Infrastrukturen verschärfte sich, und in einigen Stadtgebieten, in denen die Zuwanderer sich in großer Zahl niederließen, wurden die Grundschulklassen erheblich größer. Während dieser Zeit der Hochkonjunktur kam es auch hin und wieder vor, dass irische Arbeitnehmer durch Zuwanderer ersetzt wurden, die von den Arbeitgebern untertariflich bezahlt wurden.

Die Öffentlichkeit wurde erstmalig durch die Firma *Gama* und die Fährgesellschaft *Irish Ferries* auf das Thema Verdrängung von Arbeitskräften aufmerksam. Im Fall *Gama* bezahlte eine türkische Baufirma ihren nach Irland entsandten türkischen Arbeitern weniger als die Hälfte des irischen Mindestlohns und weniger als ein Viertel des in der eingetragenen Beschäftigungsvereinbarung (*Registered Employment Agreement*) für Arbeiter mit den niedrigsten Löhnen in der Baubranche vorgesehenen Stundenlohns. Der Minister für Unternehmen, Handel und Beschäftigung ließ den Fall durch einen Inspektor überprüfen. Das Ergebnis dieser Untersuchung fiel zwar zu Ungunsten von *Gama* aus, aber die Firma konnte den Minister durch rechtliche Schritte daran hindern, den Bericht zu veröffentlichen. Anschließend versuchten die Muttergesellschaft *Gama Turkey* und die sich zu 100 Prozent in ihrem Besitz befindliche irische Tochtergesellschaft *Gama Construction Ireland Ltd.* vergeblich, das Berufungsverfahren der Arbeiter von *Gama* vor den irischen Gerichten zu verhindern, die eine Ausgleichszahlung von 40,3 Millionen Euro wegen der Zahlung zu niedriger Löhne und Arbeitgeberleistungen während ihrer Tätigkeit in Irland forderten (siehe *Irish Times*, 26.2.2011). Das Ergebnis dieses Berufungsverfahrens steht noch aus.

Im Fall der *Irish Ferries* wurden im Jahr 2005 500 überwiegend irische Seeleute durch ausländische, hauptsächlich aus Lettland stammende Arbeiter ersetzt, denen der Arbeitgeber weniger als die Hälfte des Mindestlohns angeboten hatte. Da in diesem Fall das internationale Seerecht galt, konnte die irische Regierung das nationale Arbeitsrecht nicht anwenden, um die Ersetzung der irischen Arbeitskräfte zu verhindern. Letztlich konnte ein Vergleich mit der Firma geschlossen werden, in dem sie sich bereit erklärte, ihren ausländischen Arbeitnehmern den irischen Mindestlohn zu zahlen.

Ähnliche Entwicklungen in anderen Ländern, wie die Fälle *Laval* und *Viking* in Schweden bzw. Finnland, lenkten die Aufmerksamkeit irischer und anderer europäischer Gewerkschaften auf die Möglichkeit, die zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs vorgeschlagene EU-Dienstleistungsrichtlinie zu missbrauchen, um Löhne und Arbeitsbedingungen untergraben zu können.⁵

5. Es wurde befürchtet, dass die EU-Dienstleistungsrichtlinie Firmen die Möglichkeit eröffnen würde, Löhne und Beschäftigungsbedingungen zu untergraben, indem sie ihren Unternehmenssitz in die neuen Niedriglohn-Mitgliedstaaten verlegen, aber weiterhin in den alten Hochlohn-Mitgliedstaaten tätig sind.

Ein statistischer Beleg für die Behauptung, dass Arbeitsmigranten irische Arbeitnehmer verdrängten, wurde im Januar 2006 in einem Artikel der Zeitung *Irish Times* vom Leiter der Forschungsabteilung der größten irischen Gewerkschaft SIPTU (*Services, Industrial and Professional Trade Union*) erbracht (siehe O’Riordan 2006). Unter Hinweis auf Gehalts- und Beschäftigungsdaten aus dem Produktionssektor argumentierte er, dass eine unregelmäßige Zuwanderung und skrupellose Einstellungspraktiken Löhne und Arbeitsbedingungen untergraben würden. Diese Ansicht beruhte auf der Tatsache, dass der Lohnzuwachs im Produktionssektor von 4,7 Prozent im Geschäftsjahr bis März 2005 auf 2,1 Prozent im Geschäftsjahr bis September 2005 gefallen war, während die Zahl der ausländischen Arbeiter in diesem Sektor zwischen September 2004 und September 2005 um 8000 gestiegen und die Zahl der irischen Arbeiter um 19400 zurückgegangen war.

O’Riordan (2009) wies darauf hin, dass die jährliche Zuwachsrate der Löhne bis September 2005 nur halb so hoch war, wie sie es laut eines Sozialpartnerschaftsabkommens hätte sein sollen, was in erster Linie darauf zurückzuführen sei, dass »large numbers of immigrant workers experienc[ed] a negative pay differential«. Weiter heißt es bei O’Riordan: »(...) this was an issue given particularly serious attention by the trade union movement, not least through the drive to organise NMS (New Member State) workers.« (...) »But there had been a ‘lost year’ and this undoubtedly depressed the overall level of industrial earnings below what they would otherwise have been.«

Diese Lohn- und Beschäftigungsdaten wurden auch von der irischen Berufsbildungs- und Beschäftigungsbehörde *Foras Áiseanna Saothair* (FÁS) (2006) und von McCormick (2007) untersucht, um festzustellen, ob eine Verbindung zwischen der Verringerung der Anzahl der irischen Arbeitnehmer in den Sektoren, in denen viele ausländische Arbeitnehmer beschäftigt sind, und der Verlangsamung der Lohnentwicklung bestehe. Eine solche Verbindung wäre zwar ein Hinweis auf eine Verdrängung der irischen Arbeitnehmer, sie würde jedoch diese Hypothese nicht beweisen. Auf der Grundlage der verfügbaren Daten kam die FÁS (2006: 43) zu folgendem Schluss: »[W]hile definitive conclusions could not be drawn from the data, the statistics would suggest that displacement is not a major or widespread issue in the current circumstances of the Irish economy.«

Aus den Arbeitslosendaten ist nicht abzulesen, dass es zu einer Verdrängung der irischen Arbeitnehmer und damit zu einer Erhöhung der Arbeitslosenzahl gekommen ist. In einem Artikel über die Verdrängungsproblematik stellte FitzGerald (2006) fest, dass die Arbeitslosenzahl im Zeitraum zwischen der Öffnung des irischen Arbeitsmarktes für Staatsbürger der EU-10-Länder und Dezember 2005 sogar auf 4,1 Prozent gefallen sei; zum Thema Verdrängung äußerte er: »(...) if there has been significant displacement of Irish workers by immigrants in some sectors, the unemployment data suggest they must have been re-employed elsewhere. And, in so far as there is a difference between Irish and immigrant workers, part at least of this phenomenon could be accounted for by Irish workers moving to better-paid jobs, and being replaced by lower-paid immigrants in their old positions.«

Aus Abbildung 10 ist ersichtlich, dass drei Jahre nach der EU-Erweiterung zwischen der Arbeitslosenquote von EU-10-Staatsbürgern und der von den Erwerbstätigen insgesamt kein großer Unterschied bestand. Wie bereits erwähnt, begannen die Arbeitslosenraten erst mit Beginn der Rezession auseinander zu klaffen.

8.3 Das Lohngefälle zwischen Migranten und Einheimischen

Bei ersten Untersuchungen zum Unterschied zwischen den Löhnen von irischen und zugewanderten Arbeitskräften war es nicht einfach, die Stärke des Lohngefälles zu ermitteln, weil Barrett, McGuinness und O'Brien (2011: 2) zufolge aufgrund der geringen Größe der Stichprobe die Struktur des Lohngefälles und damit die möglichen Faktoren, die den geringeren Löhnen der Zuwanderer zugrunde lägen, nicht klar erkennbar seien. Dieses Problem wurde durch die Veröffentlichung einer im März 2006 durchgeführten Arbeitsplatzstudie mit paralleler Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Befragung und großer Stichprobe gelöst. Von den etwa 50000 befragten Arbeitnehmern waren 4729 (9,5 Prozent) Zuwanderer, von denen wiederum 1119 (2,3 Prozent) aus den EU-10-Ländern kamen (siehe CSO 2007). Die Unterschiede zwischen den Gehältern irischer Arbeitnehmer, Zuwanderer insgesamt und Untergruppen an Zuwanderern wie EU-10-Staatsbürgern sind in Tabelle 3 angeführt. Die irischen Arbeitnehmer verdienten im Durchschnitt einen Stundenlohn von 19,86 Euro; dagegen lag der Stundenlohn der Zuwanderer bei 15,63 Euro. Das Lohngefälle

war bei EU-10-Staatsbürgern mit durchschnittlichen gerade mal 11,99 Euro pro Stunde viel ausgeprägter. Ein deutliches Gefälle gab es auch zwischen männlichen und weiblichen Arbeitnehmern; abgesehen von der Unterkategorie »nicht-EU/nicht Englisch sprechend« verdienten männliche Arbeitnehmer durchweg mehr als weibliche. Aber sowohl männliche als auch weibliche Zuwanderer werden geringer entlohnt als Iren und Irinnen.

Bei den in Tabelle 3 grob dargestellten Lohnunterschieden sollte jedoch beachtet werden, dass diese stark von einer Vielzahl persönlicher Faktoren wie Alter, Geschlecht und Bildung sowie von Unterschieden im Beschäftigungssektor, von der Firmengröße und von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft abhängig sein können. Die Regressionsanalyse bietet eine Methode zur Kontrolle dieser Unterschiede und ermöglicht eine genauere Schätzung des Lohngefälles zwischen Einheimischen und Zuwanderern. Unter Berücksichtigung der Unterschiede in Beschäftigungsdauer, Ausbildung, Erfahrung, Geschlecht, Gewerkschaftsdichte, Sektor und Firmengröße stellten Barrett et al. (2011) mit Hilfe der Regressionsanalyse fest, dass die Zuwanderer insgesamt neun Prozent weniger verdienten als vergleichbare irische Arbeitnehmer, dass das Lohngefälle bei EU-10-Zuwanderern jedoch mit einem Unterschied von 18 Prozent doppelt so stark ausgeprägt war wie bei den Zuwanderern insgesamt.

Tabelle 3: Durchschnittlicher Stundenlohn (in Euro) 2006 von Einheimischen, Zuwanderern und Untergruppen von Zuwanderern, darunter EU-10-Staatsbürgern, nach Geschlecht

Gruppe	Männlich	Weiblich	Gesamt
Iren	21,15	18,48	19,86
Alle Zuwanderer	15,85	15,34	15,63
davon Briten	20,82	18,24	19,62
EU-13	17,77	16,41	17,10
EU-10	11,99	10,48	11,40
nicht-EU/Englisch sprechend	24,14	20,48	22,39
nicht-EU/nicht Englisch sprechend	13,09	15,04	13,81

Quelle: Barrett et al. (2011: Tabelle 6).

Es stellt sich die Schlüsselfrage, ob dieses Lohngefälle schlicht auf Diskriminierung von Zuwanderern zurückzuführen ist oder aber darauf, dass Arbeitgeber den Zu-

wanderern weniger zahlen als irischen Arbeitnehmern, weil sie nicht gut genug Englisch sprechen oder geringer qualifiziert sind. Barrett et al. (2011) gehen davon aus, dass das Lohngefälle am unteren Ende der Lohnskala stärker ausgeprägt sein müsste, falls eine Diskriminierung vorliegt; falls das Lohngefälle jedoch auf die Kräfte des Marktes zurückzuführen ist, dann müsste es am oberen Ende ausgeprägter sein, weil die Bedeutung von standortgebundenem Humankapital im oberen Bereich der Lohnskala größer ist. Falls Diskriminierung vorliegt, sollte dies ohne Zweifel Anlass sein für eine Erhöhung der Anzahl an Gewerbeaufsichtsbeamten, für eine verbesserte Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen und für eine strafrechtliche Verfolgung von Verstößen und ihre gerichtliche Ahndung. Falls die Arbeitgeber den für die Arbeitsstelle tariflich festgelegten Lohn zahlen, würden die Kräfte des Marktes für die Beseitigung einer eventuellen Diskriminierung von Arbeitsmigranten sorgen.

Um zu bestimmen, welche dieser Interpretationen des Lohngefälles Gültigkeit hat, ermittelten Barrett et al. (2011) mit einem Regressionsverfahren die Auswirkungen des Bildungsniveaus, der Beschäftigungskategorie und anderer Variablen auf die Löhne von EU-10-Staatsbürgern. Dabei fanden sie heraus, dass das Gefälle zwischen den Löhnen von EU-10-Staatsbürgern und irischen Arbeitnehmern am unteren Ende der Lohnskala weniger deutlich und am oberen Ende allgemein stärker ausgeprägt ist.

Sie kommentieren ihre Ergebnisse mit den Worten, dass dies »might suggest that the pay gap for immigrants from the NMS is related to a failure to capture a full return on human capital, and points to the potential importance of skill transferability in explaining the immigrant-native pay gap« (Barrett et al. 2011: 22). Anders gesagt halten Barrett et al. Diskriminierung nicht für die geeignete Erklärung für das Lohngefälle und behaupten, dass es den EU-10-Zuwanderern nicht gelinge, ihr Humankapital bestmöglich zu verkaufen, weil ihre Qualifikationen nicht genau den Anforderungen der irischen Arbeitgeber entsprechen oder weil die Qualität ihrer Ausbildung in ihrem Heimatland nicht so hoch sei wie die Qualität der Ausbildung in Irland.

Ihre Ergebnisse lassen sich jedoch auch noch auf eine andere Art und Weise auslegen. Das geringere Gefälle am unteren Ende der Lohnskala könnte auch darauf zu-

rückzuführen sein, dass der gesetzlich festgelegte Mindestlohn, der 2006 bei 7,65 Euro pro Stunde lag, und die eingetragenen Beschäftigungsvereinbarungen (*Registered Employment Agreements*) zu Löhnen von gering qualifizierten Beschäftigten doch einen gewissen Druck ausüben. Das stärkere Gefälle am oberen Ende könnte damit erklärt werden, dass die Arbeitgeber die mangelnde offizielle Anerkennung von ausländischen Qualifikationen durch das irische Bildungssystem ausnutzen, um gut ausgebildeten Zuwanderern weniger zu zahlen. Zwei Hinweise im Bericht von Barrett et al. unterstützen diese alternative Auslegung in gewisser Hinsicht. Erstens bestätigen die Autoren, dass das Lohngefälle am unteren Ende möglicherweise durch den nationalen Mindestlohn eingegrenzt werde (Barrett et al. 2011: 18). Zweitens verdienen EU-10-Staatsbürger, die in gewerkschaftlich gut organisierten Unternehmen arbeiten, fünf bis zehn Prozent mehr als vergleichbare irische Arbeitnehmer in nicht gewerkschaftlich organisierten Firmen. Die Präsenz einer Gewerkschaft hindert Arbeitgeber also daran, zugewanderten Arbeitnehmern weniger zu zahlen als irischen Arbeitnehmern.

Solange keine eindeutigen Hinweise auf die ausschlaggebenden Faktoren für das Lohngefälle vorliegen, wäre es vernünftig, wenn die Gewerkschaften sich weiterhin für den Mindestlohn einsetzen und sich darum bemühen würden, zugewanderte Arbeitnehmer als Mitglieder zu gewinnen.

8.4 Wirtschaftliche Vorteile der Zuwanderung

Einschätzungen der Vorteile von EU-10-Zuwanderungen für die irische Wirtschaft wurden von Barrett (2006, 2009) vorgenommen, der anhand eines Strukturmodells die Auswirkungen der Zuwanderung von EU-10-Staatsbürgern auf das Bruttosozialprodukt pro Arbeitnehmer, auf die Gesamtbeschäftigung und den Durchschnittslohn simulierte. Barretts (2009) Simulation der Auswirkungen der Zuwanderung von 180000 EU-10-Staatsbürgern bzw. von etwa acht Prozent der Erwerbstätigen ergab, dass das Bruttosozialprodukt zwischen 2004 und 2007 um 5,9 Prozent und das Bruttosozialprodukt pro Arbeitnehmer um 1,7 Prozent anstieg, dass die Gesamtbeschäftigung um 4,4 Prozent zunahm, während der Durchschnittslohn um 7,8 Prozent niedriger lag als er ohne Zuwanderung aus den EU-10-Ländern gelegen hätte. Es liegen keine Schätzungen der Folgen für die



Durchschnittslöhne von hoch und gering qualifizierten Arbeitskräften aus den EU-10-Ländern vor, aber in einem anderen Bericht kommen Barrett und Bergin (2009) zu dem Ergebnis, dass der langsamere Lohnzuwachs sowohl die Löhne von gering- als auch die von hochqualifizierten Arbeitnehmern betreffe, wobei die größte Auswirkung auf den Lohnzuwachs bei hochqualifizierten Arbeitnehmern festzustellen sei.

Die meisten Anpassungen des Arbeitsmarktes an die Zuwanderung aus EU-10-Mitgliedstaaten im Zeitraum bis 2007 erfolgten daher aufgrund der Tatsache, dass Zuwanderern aus nicht-englischsprachigen Ländern weniger gezahlt wurde als vergleichbaren einheimischen Arbeitnehmern; dies führte zu einem langsameren Lohnzuwachs, als es ansonsten der Fall gewesen wäre. EU-10-Staatsbürger ersetzten einige irische Arbeitnehmer in der Produktion und im Hotel- und Gaststättengewerbe, aber dies ist offenbar eher darauf zurückzuführen, dass irische Arbeitnehmer vom wachsenden Arbeitsmarkt profitierten und besser bezahlte Arbeitsstellen im Finanz- und Wirtschaftssektor, im Gesundheits- oder Bildungswesen und in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes annahmen. Diese Auslegung wird von Beggs (2008: 1), Generalsekretär der ICTU, untermauert, der sagte, die Zuwanderung aus den EU-10-Ländern habe zwar ein gewisses Potential zur Verdrängung von irischen Arbeitskräften, es gebe jedoch gesamtwirtschaftlich keinen Beweis dafür.

9. Reaktion der Gewerkschaften auf die Auswirkungen der EU-10-Migration

Zum Zeitpunkt der EU-Erweiterung arbeitete die irische Gewerkschaftsbewegung nach einem sozialpartnerschaftlichen Prinzip, das teilweise auf dem deutschen Modell aufbaute, wie Hyland (2010) hervorhebt. Partner waren die wichtigsten Arbeitgebergruppen, der irische Unternehmens- und Arbeitgeberverband IBEC und der Verband der Bauwirtschaft CIF (*Construction Industry Federation*) sowie die Regierung und der Gewerkschaftsbund ICTU, der Dachverband von ungefähr 40 Gewerkschaften, die über eine halbe Million Arbeitnehmer und damit rund ein Drittel der gesamten Erwerbsbevölkerung vertritt. Der Kern des partnerschaftlichen Prozesses bestand in einem Kompromiss mit bescheidenen Lohnerhöhungen und einer geringeren Steuerbelastung. Gemessen an europäischen Standards gab es in Irland nur

schwache Arbeitnehmerrechte und deren mangelnde Durchsetzung ist schon an der Tatsache abzulesen, dass es 2004 weit mehr Hundehüter (41 in Voll- und 20 in Teilzeitarbeit) als Gewerbeaufsichtsbeamte (21) gab.

Die Gewerkschaften wurden zwar von der Regierung zu dieser Frage nicht konsultiert, aber im Prinzip hatten sie keine Einwände gegen die Zuwanderung, vorausgesetzt, für die Migranten würden dieselben Arbeitnehmerrechte und Arbeitsbedingungen gelten wie für irische Arbeitnehmer. Innerhalb der Gewerkschaftsbewegung wurden nur wenige Stimmen gegen die Zuwanderung laut. Vor dem Hintergrund des starken Zustroms an Arbeitsmigranten nach der EU-Erweiterung von 2004 formulierte der ICTU (2005a: 3) die Gleichstellungsphilosophie der Gewerkschaftsbewegung erneut im ersten Satz einer Informationsbroschüre über Migrationspolitik und Arbeitnehmerrechte: »The philosophy of trade unionism is that all people are born equal, are endowed with certain fundamental rights and that their labour cannot be treated as a mere commodity in the market system.« Weiter hieß es: »Justice for immigrant workers should be the concern of all fair minded people. Even from the standpoint of enlightened self-interest, exploitation of a vulnerable group undermines pay and conditions of indigenous workers and is unfair and uncompetitive towards decent employers who comply with the law.« (ICTU 2005a: 7)

Der ICTU veröffentlichte 2005 für Gewerkschaften und Aktivisten Richtlinien darüber, was zum Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten zu tun sei (siehe ICTU 2005b). Empfohlen wurden Sonderkampagnen zur Anwerbung von Arbeitsmigranten, die Unterrichtung von nicht-englischsprachigen Migranten über Arbeitnehmerrecht mittels mehrsprachiger Informationsmaterialien und Websites, die Beteiligung der Gewerkschaften an der Gestaltung der Zuwanderungspolitik, die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften der Herkunftsländer sowie die Bildung von Bündnissen und Koalitionen mit anderen Organisationen, die die gleichen Ansichten und Interessen der Gewerkschaften in Bezug auf Arbeitnehmerrechte vertreten.

Die größeren Gewerkschaften reagierten auf diese Richtlinien und bemühten sich um die Anwerbung von Arbeitsmigranten, während kleinere Gewerkschaften aufgrund mangelnder Ressourcen in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt waren (siehe Krings 2007). Die größte Gewerkschaft SIPTU engagierte hauptberufliche polni-

sche und litauische Aktivisten. Bis 2006 hatte sie 20 000 Migranten als Mitglieder gewonnen, was etwa einem Anteil von zehn Prozent ihrer Gewerkschaftsmitglieder entsprach. Sie arbeitete mit dem irischen *Migrant Rights Centre* zusammen, das eine Arbeitsgruppe zur Unterstützung der Arbeiter auf den Pilzfarmen eingerichtet hatte, die sich dafür einsetzt, dass die 2 000 *mushroom workers* auf den Pilzfarmen nicht länger ausgebeutet werden. Diese Kampagne erreichte 2007 mit der von der SIPTU und den Arbeitgebern der Branche beim Arbeitsgericht hinterlegten eingetragenen Beschäftigungsvereinbarung (*Registered Employment Agreement*) ihren Höhepunkt. Mit dieser Vereinbarung wurde sichergestellt, dass die Branche im Interesse der Arbeitnehmerschaft und ihrer Arbeitgeber reguliert wurde (siehe SIPTU 2007). Die irische Krankenschwestern- und Hebammen-Organisation INMO (*Irish Nurses and Midwives Organisation*) richtete eine Abteilung für ausländische Krankenschwestern ein, um die Integration des ausländischen Pflegepersonals in das irische Gesundheitswesen zu erleichtern und den Betriebsfrieden durch die Sicherstellung gleicher Lohn- und Arbeitsbedingungen für zugewanderte und irische Pflegekräfte zu fördern. Es gelang der INMO, rund 4 000 zugewanderte Pflegekräfte anzuwerben, die 2007 etwa zehn Prozent ihrer Mitglieder ausmachten (siehe Hyland 2010). Die Gewerkschaft *Mandate*, die Arbeitnehmer im Einzelhandel und in der Gastronomie vertritt, rückte wieder ihre Organisations- und Kampagnenarbeit in den Vordergrund und erklärte die Anwerbung von Arbeitsmigranten zu einem ihrer wichtigsten Ziele. Abgesehen von den größten Gewerkschaften führten die meisten anderen nicht Buch darüber, wie erfolgreich ihre Anwerbungsbemühungen waren.

Auf nationaler Ebene liegen keine Daten darüber vor, wie viele EU-10-Staatsbürger sich einer Gewerkschaft angeschlossen haben. Aus Daten von Barrett, Bergin und Duffy (2006: Tabelle A2) für das dritte Quartal 2003 geht allerdings hervor, dass gerade einmal 14 Prozent der Zuwanderer einer Gewerkschaft angehörten gegenüber 40 Prozent der irischen Arbeitnehmer. Neuere CSO-Zahlen (2010) zu den Gewerkschaftsmitgliedschaften belegen für das zweite Quartal 2009, dass 37 Prozent der irischen Staatsangehörigen Gewerkschaftsmitglieder waren gegenüber 14 Prozent der nicht-irischen Staatsangehörigen. Während es demzufolge zwischen 2003 und 2010 einen Rückgang von drei Prozentpunkten hinsichtlich der Gewerkschaftszugehörigkeit der irischen Arbeitnehmer gegeben hat, gab es keine Veränderung

hinsichtlich der gewerkschaftlichen Organisation von Arbeitsmigranten. Aus diesen Zahlen lässt sich schließen, dass wahrscheinlich nur eine Minderheit der EU-10-Migranten einer Gewerkschaft in Irland beigetreten ist. Leider hat das CSO keine Aufschlüsselung der den Gewerkschaften angehörenden Arbeitsmigranten nach Sektoren veröffentlicht.

Es gab kaum einen Unterschied zwischen irischen Staatsbürgern und Zuwanderern in Bezug auf den Anteil befristeter und unbefristeter Arbeitsverhältnisse. Im Jahr 2003 hatten knapp über 96 Prozent der Iren und 94 Prozent der Zuwanderer Festanstellungen (siehe Barrett, Bergin und Duffy 2006). Da etwa derselbe Anteil von EU-10-Staatsbürgern und irischen Staatsangehörigen befristeten Beschäftigungen nachgeht, lässt sich damit die geringe Gewerkschaftszugehörigkeit der Zuwanderer nicht erklären. Diese könnte vielmehr durch die Tatsache erklärt werden, dass viele Migranten in gewerkschaftlich kaum organisierten und niedrig qualifizierten Beschäftigungen in den Dienstleistungssektoren und in kleinen Firmen im Einzelhandel und Baugewerbe arbeiten. Außerdem betrachten viele der Zuwanderer ihren Aufenthalt als vorübergehend und sind daher der Meinung, eine Gewerkschaftszugehörigkeit lohne sich nicht (siehe Hyland 2010).

Die EU-10-Staatsbürger scheinen sich im Allgemeinen gut in ihre neue Arbeitsumgebung eingefügt zu haben. Jedoch legte eine von O'Connell und McGinnity durchgeführte Befragung (2008: xi) von Zuwanderern an ihrem Arbeitsplatz nahe, dass sie häufiger einer Diskriminierung am Arbeitsplatz ausgesetzt sind als irische Staatsangehörige. Sie stellten fest, dass »in terms of discrimination in the workplace, two conclusions emerge. First, the experiences of immigrants from English speaking countries (most of whom are from the UK) do not differ from those of Irish nationals. Second, immigrants from non-English speaking countries are somewhat more at risk compared to Irish nationals.«

Knapp über zehn Prozent der Nicht-Iren gegenüber 4,6 Prozent der Iren berichteten von Diskriminierung am Arbeitsplatz. Bei dieser Diskriminierung ging es eher um die Löhne als um die Arbeitsbedingungen.

Es gibt keine Anzeichen von ernsthaften Konflikten am Arbeitsplatz zwischen irischen Arbeitnehmern und EU-10-Migranten. Die Gewerkschaftsführung war sich be-

wusst, dass es im Fall der *Irish Ferries* zu Konflikten kommen könnte, weil die Arbeitgeber irische Arbeitnehmer entließen, um EU-10-Staatsbürger einzustellen. Diesen Konflikten beugte die Gewerkschaft vor, indem sie auf die Gewährung und Einhaltung gleicher Standards für alle pochte, damit irische und zugewanderte Arbeitnehmer unter denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen arbeiten konnten. Diesen generellen Ansatz verfolgten auch andere Gewerkschaften und beseitigten damit eine bedeutsame mögliche Konfliktquelle am Arbeitsplatz.

Die Fälle der Unternehmen *Irish Ferries* und *Gama* stellten einen Wendepunkt in der irischen Gewerkschaftsbewegung dar. Die Verdrängung von irischen Arbeitnehmern und die Unterschreitung der vereinbarten Löhne wurden von den Gewerkschaften als gravierende Verstöße gegen die Prinzipien der Sozialpartnerschaft erachtet. Diese und andere Fälle überzeugten die Gewerkschaftsbewegung davon, dass Arbeitsstandards und deren Durchsetzung einer rechtlichen Grundlage bedurften. Begg (2007b), der Generalsekretär des ICTU, erklärte deutlich, worum es ging: »We had to make a working assumption that, if not addressed, it was only a matter of time before we had another Irish Ferries situation, albeit on land. Without a robust legal and enforcement architecture to deal with it our evaluation was that such a dispute would release very damaging social and racial tensions.«

Da zum Jahresende 2005 die alten Tarifverträge ausliefen, standen neue Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern an. Die Regierung lud zu Gesprächen im Oktober ein. Mit Verweis auf *Irish Ferries* und *Gama* machte der ICTU seine Teilnahme davon abhängig, dass die Regierung einwilligte, vor den Lohnverhandlungen und dem Abschluss neuer Tarifvereinbarungen zunächst über Themen wie Arbeitsstandards, Verdrängung, Kontrolle und Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten zu diskutieren.

Im Dezember 2005 organisierte der ICTU unter dem Motto »Gleiche Rechte für alle Arbeitnehmer« einen nationalen Protesttag gegen Ausbeutung, Verdrängung und Sozialdumping, der sich in erster Linie gegen *Irish Ferries* richtete. Dieser Protesttag wurde von einer Vielzahl von Einzelpersonen und Organisationen unterstützt. Beispielsweise äußerte die *Catholic Bishops' Justice Commission*, dass Irland als Nation mit einer langen Emigrationserfahrung nur zu gut wisse, wie willkürlich Arbeitgeber Immigranten ausbeuten könnten und welches Leid durch Fremdenfeindlichkeit und Rassismus verursacht

werde (siehe *ciNews*, 2005). Der irische Tourismusminister beschuldigte *Irish Ferries*, Einschüchterungstaktiken anzuwenden und die Atmosphäre der Arbeitsbeziehungen im Land vergiftet zu haben (siehe *Sunday Tribune*, 27.11.2005). In Großbritannien nahmen Mitglieder aus sechs Gewerkschaften an einem Protest in Holyhead in Wales teil, der auf Wunsch der Internationalen Transportarbeiter-Föderation organisiert wurde (siehe *Irish Independent*, 7.12.2005). In ganz Irland schlossen sich schätzungsweise 150 000 Menschen den Protestmärschen an, über die in den Medien ausführlich berichtet wurde. Im Allgemeinen standen die Medien dem Protesttag positiv gegenüber, auch wenn eine Zeitung behauptete, dass solche Proteste zu nichts führen würden.

Durch die Art, mit der *Irish Ferries* die Ausbeutung von Migranten aus einem der EU-10-Mitgliedstaaten beabsichtigte, deren Bürger nach den EU-Verträgen einen Anspruch auf Freizügigkeit hatten, rückte das Thema Sozialdumping in Irland in den Vordergrund. Aufgrund der Schwachstellen der irischen Arbeitnehmerrechte hatten weder die Regierung noch die Gewerkschaften rechtliche Möglichkeiten, *Irish Ferries* von ihrem Vorhaben abzuhalten. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Öffnung des irischen Arbeitsmarktes für EU-10-Staatsangehörige eröffnete den Gewerkschaften daher die Möglichkeit, sich um eine Arbeitsgesetzgebung zu bemühen, von der sowohl irische als auch zuwandernde Arbeitnehmer profitieren würden.

Vor Beginn neuer Verhandlungen der Sozialpartner zu neuen Tarifvereinbarungen im Februar 2006 sicherte der ICTU sich die Zustimmung der Arbeitgeber und der Regierung, das ganz oben auf der Tagesordnung die Frage stehen würde, wie eine Arbeitsgesetzgebung zum Schutz bewährter Arbeitsstandards wie Arbeitnehmerrechte, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Nichtdiskriminierung und die rechtliche Gleichstellung von Iren und Migranten eingeführt und gestärkt werden könne. Um bei den Arbeitsstandards einen »Wettlauf nach unten« zu verhindern, schlug der ICTU vor, anstelle einer Änderung der zahlreichen geltenden Rechtsverordnungen in Bezug auf Arbeit ein einzelnes umfassendes neues Gesetz einzuführen.

Die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern zu Beginn des Jahres 2006 zogen sich durch die Schwierigkeit, sich über den Schutz der Arbeitnehmerrechte zu einigen, mehr als sonst in die Länge. Begg (2007a: 183) wies darauf hin, dass:

»It gradually emerged that the real problem lay with the Foreign Direct Investment companies, and in particular, I would say the American Chamber of Commerce. Ironically these were not the target of our campaign but they saw any change in the legal framework on this issue as a watershed – a fundamental shift away from a pro-business, totally accommodating and, by definition, unregulated labour market. The power of this FDI sector is very great – not just as an influence group within IBEC but also in terms of their direct political access to and clout with the Government.«

Angesichts der Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen für die irische Wirtschaft war die Regierung nicht bereit, das von den Gewerkschaften angestrebte umfassende Gesetz einzuführen. Denn damit würde sehr wahrscheinlich erneut die Frage aufgeworfen, ob in Irland tätige ausländische Unternehmen weiterhin den Gewerkschaften, die ihre Arbeitskräfte organisieren wollen, das Recht auf Verhandlungen verweigern könnten. Als Reaktion auf den Vorschlag des ICTU argumentierten die Arbeitgeber daher erfolgreich, dass die Rechtsmittel gegen die von den Gewerkschaften aufgezeigten Probleme innerhalb der existierenden Arbeitsbeziehungen und Gesetzgebung zu finden seien. Es wurde der Kompromiss geschlossen, die Probleme durch eine Änderung von Rechtsverordnungen zu beseitigen.

Das schließlich im Juni 2006 herausgegebene Dokument *Towards 2016* (siehe *Department of the Taoiseach* 2006) beinhaltet eine Zehnjahresvereinbarung zwischen den Sozialpartnern sowie ein Maßnahmenpaket, mit dem das öffentliche Vertrauen in die Gesetzgebung zur Einhaltung der Arbeitnehmerrechte und Arbeitsstandards erhöht werden sollte. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehörten die Einrichtung einer gesetzlich verankerten nationalen Behörde für Arbeitnehmerrechte *National Employment Rights Authority* (NERA), eine Erhöhung der Zahl der Gewerbeaufsichtsbeamten bis Ende 2007 von 31 auf 90 und die Einführung von Gesetzen zur Stärkung der Befugnisse des Ministers für Wirtschaft, Handel und Beschäftigung. Dieser sollte künftig das Recht haben, Ermittlungen bei Verdachtsfällen von Arbeitnehmerrechtsverletzungen einzuleiten und die Ergebnisse dieser Untersuchungen zu veröffentlichen. Zum Maßnahmenpaket gehört des Weiteren die Einrichtung eines Ausschusses, der sich mit außergewöhnlichen Fällen von zwangsweisen Massenentlastungen beschäftigt (*Redundancy Panel*), bei denen die gesamte Belegschaft durch neue

Mitarbeiter ersetzt wird, die zu erheblich schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen eingestellt werden. Ziel all dieser Maßnahmen war die strengere Durchsetzung von Arbeitsstandards und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für jene Verordnungen, mit denen künftig Fälle wie bei *Gama* und *Irish Ferries* ausgeschlossen werden sollten. Ebenso sollte damit verhindert werden, dass Arbeitgeber (wie im *Gate Gourmet*-Fall in Großbritannien) einen Arbeitskampf anzetteln, um damit den Austausch der vorhandenen Belegschaft durch eine neue Gruppe von Arbeitnehmern zu rechtfertigen. Generell geht es darum, Arbeitgeber davon abzuhalten, die Arbeitsstandards zu missbrauchen und Arbeitnehmern im Baugewerbe und anderen Branchen eine Scheinselbstständigkeit aufzuzwingen, um die Zahlung von Sozialversicherung und anderer Leistungen wie Renten- und Krankengeld zu umgehen.

Nach Ansicht des Generalsekretärs des ICTU hätte diese Gesetzgebung, zu deren Einführung sich die Regierung verpflichtete, die Ausbeutung und den Missbrauch von Arbeitnehmern effektiv zu strafbaren Handlungen gemacht, und er stellte fest: »I have no hesitation in saying that these measures in their totality, and in the context of the legislation necessary to implement them, represent the single biggest leap forward in social policy initiated in this country. Other important social policy changes were inspired by the EU but this is the biggest thing we have ever done of our own volition.« (Begg 2007a: 185)

Leider unterließ es die Regierung jedoch, die nationale Behörde für Arbeitnehmerrechte NERA gesetzlich zu verankern. Sie transferierte die Gewerbeaufsicht vom Ministerium für Wirtschaft, Handel und Beschäftigung in die Zuständigkeit dieser Behörde und richtete sie im Februar 2007 auf vorläufiger Basis gemäß den Sozialpartnerschaftsabkommen ein. Außerdem verabschiedete sie 2007 ein Gesetz zum Schutz vor außergewöhnlichen Massenentlassungen (*Exceptional Collective Redundancies Act*), in dem das geltende Gesetz zum Kündigungsschutz nachgebessert worden war, um eine Analogie zum *Irish Ferries*-Fall zu verhindern.

Die nationale Behörde für Arbeitnehmerrechte NERA stellt Arbeitnehmern, Arbeitgebern und anderen Interessenten kostenlose Informationen zum Arbeitsrecht zur Verfügung. Das Ziel der Aufstockung auf 90 Gewerbeaufsichtsbeamte wurde noch nicht erreicht. Im Jahr 2010 verfügte die NERA nur über 69 Inspektoren und

eine weitere Personalbeschaffung ist derzeit durch einen Einstellungsstopp im öffentlichen Dienst blockiert.⁶ Diese Inspektoren haben die Befugnis, Firmengelände und Geschäftsräume zu betreten, Akteneinsicht zu verlangen, die Unterlagen zu prüfen und Kopien anzufertigen sowie alle maßgeblichen Personen zu befragen bzw. von ihnen Informationen einzufordern. Liegen Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte vor, kann die Kontrollbehörde die Einhaltung der Arbeitnehmerrechte einfordern und sie kann derartige Verstöße für eine mögliche Strafverfolgung an die Staatsanwaltschaft (*Chief State Solicitors Office*) weiterleiten.

Allerdings wurde der Gesetzentwurf von 2008 zur Kontrolle der Einhaltung der Arbeitnehmerrechte (*Employment Compliance Bill*), mit dem die NERA und andere gewerkschaftliche Vorhaben zum Schutz einheimischer und zugewandelter Arbeitnehmer gesetzlich verankert worden wären, nicht verabschiedet. Der größte Arbeitgeberverband IBEC (2009) war entschieden gegen den Gesetzentwurf. Er argumentierte: »The Bill as published will only serve to discourage employment at a time when we should be doing everything possible, as part of a charter for economic recovery, to preserve employment. The Bill goes far beyond the scope of what was necessary for the proper functioning of the National Employment Rights Authority (NERA). It also goes far beyond the terms that the social partners agreed in Towards 2016 to provide public confidence in ensuring that Ireland has an effective system of employment rights compliance. It proposes 23 new criminal offences and places a much heavier burden of compliance on employers than currently exists. In the current climate of job losses, the Bill as published will only harm the Irish economy and increase unnecessary litigation. It will ultimately cost jobs.«

Der Druck seitens der Arbeitgeberschaft, dieses Gesetz nicht zu verabschieden, fiel mit drei hemmenden Faktoren zusammen: einem von der Wirtschaftskrise verursachten massiven Arbeitsplatzabbau, der zweiten Kampagne für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon sowie der Verabschiedung von Nachtragshaushalten, um mit dem Haushaltsdefizit fertig zu werden. Die Kombination dieser Faktoren verzögerte die Verabschiedung des Entwurfs durch das *Dail* (Parlament) solange, bis er zu Beginn des Jahres 2011 mit dem Ende der Regierungs-

koalition von *Fianna Fáil* und den Grünen hinfällig wurde. Die neue Koalitionsregierung aus *Fine Gael* und *Labour Party* wird von der Mitte-Rechts-Partei *Fine Gael* dominiert, die sich gegen diese Gesetzesvorlage stellt. Daher ist es unwahrscheinlich, dass die Gesetzesvorlage über die Kontrolle der Einhaltung von Arbeitnehmerrechten in ihrer ursprünglichen Form verabschiedet werden wird.

10. Ausbeutung von zugewanderten Arbeitnehmern in bestimmten Sektoren

Obwohl die Ausbeutung von zugewanderten Arbeitnehmern anhand von nationalen Beschäftigungs- und Lohnstatistiken nur schwer nachzuweisen ist, liegen Gewerkschaften und Migrantenorganisationen wie dem *Migrant Rights Centre Ireland* (MRCI) Beweise vor, dass zugewanderte Arbeitnehmer in bestimmten Sektoren in gering bezahlten Beschäftigungsverhältnissen ausgebeutet werden. Gegen Arbeitsmigranten in wenig regulierten Beschäftigungsbereichen mit niedriger Gewerkschaftsdichte (Landwirtschaft, Haushaltshilfen, Reinigungskräfte, Hotel- und Gaststättengewerbe) ist eine Diskriminierung in Bezug auf Entlohnung und Arbeitnehmerrechte viel wahrscheinlicher als bei Arbeitnehmern in anderen Sektoren. Aus einer Studie des MRCI (2008, 2010) über die Ausbeutung im Gaststättengewerbe geht hervor, dass 53 Prozent der Arbeitnehmer weniger als den Mindestlohn verdienten, dass 44 Prozent keine Pausen machen durften, dass 85 Prozent keine zusätzliche Vergütung für Arbeit an Sonntagen und ebenso viele keine Überstundenvergütung erhielten. In der Studie wurde angemerkt, dass über ein Drittel aller beim MRCI eingehenden Beschwerden aus dem Gaststättengewerbe kamen, wo die größte Konzentration von EU-10-Staatsbürgern zu finden ist (siehe Abbildung 12). Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass die nationale Behörde für Arbeitnehmerrechte NERA 2008 bei der Überprüfung von 1000 Gaststätten und 142 Hotels feststellte, dass es bei 73 Prozent der Gaststätten und bei 78 Prozent der Hotels zu Verstößen gegen die arbeitsrechtlichen Bestimmungen gekommen war. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangte man in anderen Sektoren. Bei Reinigungsdiensten, wo eine erhebliche Anzahl von Arbeitsmigranten beschäftigt ist, wurden in 85 Prozent der untersuchten Fälle Verstöße gegen das Arbeitsrecht festgestellt.

Bei der überwiegenden Mehrheit der ausgebeuteten Arbeitnehmer in den erwähnten Sektoren scheint es sich

6. Beantwortung einer am 9.3.2010 im Parlament gestellten Frage durch den Staatsminister mit besonderer Zuständigkeit für öffentliche Dienste und Arbeitsangelegenheiten.

um Zuwanderer von außerhalb der EU zu handeln, weil es bei etwa 80 Prozent der vom MRCI festgestellten Ausbeutungsfälle um zugewanderte Arbeitnehmer mit Arbeitserlaubnis geht. Da EU-10-Staatsbürger keine Arbeitserlaubnis brauchen, sind sie nicht den Drohungen von skrupellosen Arbeitgebern ausgesetzt, ihnen die Arbeitserlaubnis zu entziehen. Damit wird die Bedeutung des EU-Grundsatzes der Arbeitnehmerfreizügigkeit zur Verhinderung der Ausbeutung von EU-Arbeitsmigranten unterstrichen. Obwohl ein System von Arbeitserlaubnissen die Ausbeutung wahrscheinlich nie ganz verhindern kann, sind das MRCI und andere Organisationen der Meinung, dass das Problem der Ausbeutung von Inhabern einer Arbeitserlaubnis zu lösen sei, wenn die Arbeitserlaubnis an eine berufliche Tätigkeit oder Beschäftigungskategorie und nicht an einen Arbeitgeber gebunden wäre.

Ein weiterer Faktor, der zur Ausbeutung von zugewanderten Arbeitnehmern beiträgt, ist die *Habitual Residence Condition*, deren Erfüllung Voraussetzung dafür ist, Anspruch auf Sozialleistungen und andere einkommensabhängige Leistungen zu erheben. Die vom MRCI durchgeführten Fallstudien (2006: 14) nach Einführung der *Habitual Residence Condition* weisen darauf hin, »that the uncertainty of receiving a social assistance payment diminishes workers bargaining power and their ability to assert their employment rights.«

Wie der Präsident der Gewerkschaft SIPTU in einer Rede über die Beschäftigungsstandards bemerkte (siehe O'Connor 2007), seien Leiharbeiter besonders anfällig für Ausbeutung, da Personalvermittlungen, die am Rande der Legalität operieren, die Schutzlosigkeit ausnutzen würden, die aus mangelnden Sprachkenntnissen und der Unkenntnis der irischen arbeitsrechtlichen Bestimmungen resultiere. Die Gewerkschaft hatte einen zunehmenden Einsatz von Leiharbeitern in der Baubranche, im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Groß- und Einzelhandel festgestellt. Über die Tendenzen bei der Beschäftigung von Zeitarbeitskräften ist nicht sehr viel bekannt, da das *Central Statistics Office* sehr wenige Informationen über diese Gruppe von Arbeitnehmern sammelt und dabei nicht zwischen zugewanderten und einheimischen Arbeitskräften unterscheidet. Eine von dieser Behörde im ersten Quartal 2005 durchgeführte Befragung ergab, dass 27 000 Arbeitnehmer, also etwa zwei Prozent aller Erwerbstätigen, über Zeitarbeitsagenturen beschäftigt waren (siehe *Eironline* 2008). Die EU-Richtlinie von 2008 zur Zeitarbeit, deren Verabschie-

dung viele Jahre lang von den Regierungen Dänemarks, Deutschlands, Großbritanniens und Irlands hinausgezögert worden war, gibt Zeitarbeitern in ganz Europa ein Anrecht auf die gleiche Bezahlung und die gleichen Bedingungen wie anderen Arbeitnehmern in derselben Firma, die die gleiche Arbeit verrichten.

10.1 Verschlossene Türen für Bulgarien und Rumänien

Die wichtigsten Sozialpartner bestätigten zwar, dass Irland von der Zuwanderung aus den EU-10-Ländern profitiert habe, aber sie brachten auch ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die im Ausland geborene Bevölkerung innerhalb von nur zehn Jahren, zwischen 1996 und 2006, von etwa drei Prozent auf zehn Prozent angestiegen sei. Immerhin habe es im Vereinigten Königreich und in den USA im letzten Jahrhundert mindestens 40 Jahre gedauert, bis sich die zugewanderte Bevölkerung verdoppelt habe. Die Sozialpartner stellten infrage, ob das Land in der Lage sei, weitere Zuwanderungen zu verkraften, und nahmen 2007 eine viel vorsichtigere Haltung gegenüber der Arbeitnehmerfreizügigkeit ein als im Jahr 2004. Diese Vorsicht resultierte in der von den wichtigsten Akteuren des Arbeitsmarktes, dem größten Arbeitgeberverband IBEC (siehe Smyth 2006) und dem Gewerkschaftsbund ICTU (2006), abgegebenen Empfehlung, bulgarischen und rumänischen Staatsbürgern nach dem Beitritt dieser Länder zur EU im Jahr 2007 keinen Zugang zum irischen Arbeitsmarkt zu gewähren.

11. Schlussbemerkungen und Fazit

Da es nur wenige Handelsbeziehungen und kaum kulturelle oder andere Verbindungen zwischen Irland und den mittel- und osteuropäischen Ländern gegeben hatte, rechneten weder die Regierung noch die Arbeitgeberverbände oder die Gewerkschaften mit großen Zuströmen an Arbeitsmigranten aus den EU-10-Ländern nach der EU-Erweiterung von 2004. Diese Einschätzung erwies sich als weit gefehlt, als zwischen 2004 und 2010 über eine halbe Million Kurzzeitmigranten aus den EU-10-Ländern auf der Suche nach Arbeit nach Irland kamen. Viele von ihnen wurden zu Langzeitmigranten, die sich dauerhaft in Irland niederließen. Auf dem Höhepunkt des wirtschaftlichen Aufschwungs waren in Irland fast 170 000 EU-10-Staatsbürger beschäftigt. Nachdem 2008 die Immobilienblase geplatzt und Irland in eine schwere Wirt-

schaftskrise gestürzt waren, ging die Zahl der beschäftigten Zuwanderer bis Ende 2010 zwar um ein Drittel auf etwa 111000 zurück, aber die Mehrheit der EU-10-Staatsbürger behielt ihre Arbeitsplätze.

Die Größenordnung der Zuwanderung wurde in erster Linie durch wirtschaftliche Faktoren bestimmt. Die Wirtschaftstheorie weist darauf hin, dass Menschen in der Regel aus Niedriglohnländern in Hochlohnländer abwandern. Zur Zeit der EU-Erweiterung betrug das durchschnittliche BIP pro Kopf in den EU-10-Ländern weniger als die Hälfte des Pro-Kopf-BIP in Irland. Dies ist zusammen mit Irlands großem Bedarf an Arbeitskräften zur Zeit der EU-Erweiterung die Erklärung dafür, warum Letten und Litauer proportional die höchste Migrationsbereitschaft nach Irland an den Tag legten, auch wenn in absoluten Zahlen die Mehrheit der Zuwanderer aus den EU-10-Ländern polnische Staatsbürger waren.

Die Zuwanderer waren jünger als der Altersdurchschnitt der irischen Bevölkerung; die meisten von ihnen waren männlich, alleinstehend und wiesen einen ähnlichen Bildungsgrad auf wie die einheimische Bevölkerung. Die Zuwanderer kamen zum Arbeiten nach Irland und ihre Beschäftigtenrate war erheblich höher als die der einheimischen Bevölkerung. Aus einer Untersuchung der Anträge auf Unterstützung im Fall von Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit, die zur Zeit starker Nachfrage nach Arbeitskräften durchgeführt wurde, wird deutlich, dass die EU-10-Staatsbürger nicht nach Irland kamen, um dort Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, denn die Wahrscheinlichkeit, dass sie Sozialleistungen bezogen, war nur halb so groß wie bei irischen Staatsbürgern. Da die EU-10-Staatsbürger in der Wirtschaftskrise ihre Arbeitsplätze schneller verloren als die einheimische Bevölkerung, ist ihr Anteil an den Antragstellern auf Arbeitslosengeld gestiegen und die Arbeitslosenrate unter den Migranten ist jetzt erheblich höher als die der Einheimischen.

Die EU-10-Zuwanderer fanden schnell Jobs im Baugewerbe, im Groß- und Einzelhandel, in der verarbeitenden Industrie sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe, aber nicht im öffentlichen Sektor. Kurz bevor die Wirtschaft 2008 von der Hochkonjunktur in die Rezession stürzte, stellten die mittel- und osteuropäischen Zuwanderer einen bedeutenden Anteil der in diesen Sektoren Beschäftigten dar. Auch wenn ihr Anteil an Beschäftigungsverhältnissen in diesen Branchen nun aufgrund der Wirtschaftskrise gesunken ist, machen sie in einigen

Bereichen immer noch zehn Prozent aller Beschäftigten aus. Im Baugewerbe fiel ihr Anteil an den Beschäftigten von 13 Prozent 2007 bis Ende 2010 um fast die Hälfte auf sieben Prozent.

Für die Zuwanderer selbst scheint die Arbeitserfahrung in Irland größtenteils von Vorteil gewesen zu sein. Die EU-10-Bürger waren während der Hochkonjunktur sehr erfolgreich darin, für sich Arbeit zu finden, und viele von ihnen konnten ihren Arbeitsplatz auch trotz der Rezession behalten. Jedoch waren sie für die Beschäftigungen, die sie fanden, häufig überqualifiziert, so dass sie auch unter Berücksichtigung von Faktoren wie Ausbildung und Berufserfahrung niedrigere Einkünfte erzielten als vergleichbare irische Arbeitnehmer.

Die irische Wirtschaft profitierte erheblich von der Zuwanderung aus EU-10-Ländern. Der massive Zustrom bis 2007 brachte Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ins Gleichgewicht, ohne eine höhere Arbeitslosigkeit zu verursachen. Es wird geschätzt, dass sich das BIP-Wachstum zwischen 2004 und 2007 dank der Zuwanderung aus EU-10-Ländern auf sechs Prozent belief, das BSP pro Arbeitnehmer um 1,7 Prozent stieg, die Gesamtbeschäftigung um 4,4 Prozent zunahm und der Durchschnittslohn um 7,8 Prozent niedriger lag, als er ohne EU-10-Zuwanderung gelegen hätte. Die Wirtschaft passte sich also an die bedeutende Zunahme beim Arbeitskräfteangebot an, indem sie Lohnzuwächse unter das Niveau drückte, das es ansonsten gehabt hätte.

Arbeitsmarktexperten und Arbeitsmarktforscher der Gewerkschaften waren nach der Untersuchung von Daten zum Einkommen uneins darüber, ob die langsame Lohnentwicklung auf Diskriminierung gegen Zuwanderer zurückzuführen ist oder auf den Umstand, dass Arbeitgeber nicht gewillt sind, den Zuwanderern das gleiche Gehalt wie den irischen Arbeitnehmern zu zahlen, weil es jenen an Englischkenntnissen mangelt oder sie schlechter ausgebildet sind. Solange keine eindeutigen Hinweise auf die ausschlaggebenden Faktoren für das Lohngefälle zwischen Zuwanderern und Einheimischen vorliegen, wäre es vernünftig, wenn die Gewerkschaften sich weiterhin für den Mindestlohn einsetzen und sich darum bemühen würden, zugewanderte Arbeitnehmer als Mitglieder zu gewinnen.

Die Entscheidung der Regierung, den irischen Arbeitsmarkt für Bürger aus den EU-10-Ländern zu öffnen, ist im

Wesentlichen auf den Einfluss der Wirtschaft zurückzuführen – die Gewerkschaften wurden in der Frage überhaupt nicht zu Rate gezogen. Die Gewerkschaften hatten aber auch keine Einwände gegen die Zuwanderung aus EU-10-Ländern, und mit der Ankunft der ersten Zuwanderer gab die ICTU Richtlinien dazu heraus, was die Gewerkschaften zum Schutz der Rechte der Arbeitsmigranten zu tun hätten. Es sollten Sonderkampagnen zur Anwerbung von Arbeitsmigranten durchgeführt, Informationsmaterial über die Rechte der Arbeitsmigranten in den jeweiligen Muttersprachen zur Verfügung gestellt sowie diese Sprachen sprechende Aktivisten engagiert werden. Außerdem wurde auf die Einbeziehung der Gewerkschaften bei der Gestaltung der Migrationspolitik gedrungen, eine Zusammenarbeit mit Gewerkschaften in den Herkunftsländern der Migranten in die Wege geleitet und Bündnisse mit Organisationen geschlossen werden, die Migranten vertreten und mit den Ansichten und Interessen der Gewerkschaften zu Arbeitnehmerrechten übereinstimmen.

Dieser integrative Ansatz trug maßgeblich dazu bei, mögliches Konfliktpotential zwischen Zuwanderern und irischen Arbeitnehmern über unterschiedliche Lohn- und Arbeitsbedingungen auszuschalten.

Potential für einen derartigen Konflikt ergab sich 2005 aber daraus, dass die Fährgesellschaft *Irish Ferries* irische Arbeitnehmer durch EU-10-Staatsbürger ersetzen wollte, um geringere Löhne zahlen zu müssen als die mit den Gewerkschaften für die irischen Arbeitnehmer ausgehandelten. Weitere Momente, die die Ängste vor einem Sozialdumping schürten, waren der Fall des Bauunternehmens *Gama*, bei dem es um untertarifliche Löhne für aus der Türkei entsandte Bauarbeiter ging, und die Bestimmungen der vorgeschlagenen EU-Dienstleistungsrichtlinie. Durch diese und andere Entwicklungen alarmiert, organisierten die Gewerkschaften einen Tag landesweiter Proteste, die sich in erster Linie gegen das Vorhaben von *Irish Ferries* richteten. Die Gewerkschaften bestanden auch darauf, dass in den sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen von 2006 den Fragen der Durchsetzung und Stärkung der Arbeitsrechte Priorität eingeräumt wurde. Mit diesen Arbeitsrechten sollte sichergestellt werden, dass für Zuwanderer dieselben Rechte gelten wie für die irischen Arbeiter.

Ein Ergebnis des sozialpartnerschaftlichen Abkommen *Towards 2016* war, dass 2007 ein Gesetz verabschie-

det wurde, mit dem ausgeschlossen wurde, dass sich ein Vorkommnis wie das bei *Irish Ferries* wiederholen kann. Außerdem wurde die gesetzlich verankerte Gewerbeaufsicht der nationalen Behörde für Arbeitnehmerrechte NERA übertragen. Die Gewerkschaften forderten die gesetzliche Verankerung der Behörde, aber der dazugehörige Gesetzentwurf zur Kontrolle der Einhaltung der Arbeitnehmerrechte (*Employment Compliance Bill*) wurde aufgrund des Widerstands seitens der Arbeitgeber nie verabschiedet – die Behörde existierte auf vorläufiger Basis unter der Sozialpartnerschaftsvereinbarung. Die Gewerkschaft ist der Ansicht, dass es ein riesiger sozialpolitischer Schritt für Iren und Arbeitsmigranten gewesen wäre, wenn die Gesetzesvorlage zur Kontrolle der Einhaltung der Arbeitnehmerrechte verabschiedet worden wäre. Aufgrund des Widerstands in der Mitte-Rechts-Partei *Fine Gael* gegen den Gesetzentwurf ist es unwahrscheinlich, dass er je in seiner ursprünglichen Form von der neuen Koalition aus *Fine Gael* und *Labour-Party*, die im März 2011 die Regierung übernahm, verabschiedet wird.

Die wichtigen aus der Zuwanderung von EU-10-Staatsbürgern nach Irland zu ziehenden Erkenntnisse können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Das Empfängerland profitiert von der Zuwanderung, wenn für Migranten dieselben Arbeitnehmerrechte gelten wie für einheimische Erwerbstätige.
- Das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU schützt die Migranten vor der Art von Ausbeutung, wie sie möglich ist, wenn Arbeitgeber die Kontrolle über die Vergabe von Arbeitserlaubnissen haben.
- Die Notwendigkeit, sich mit den Auswirkungen der massiven Zuwanderung auseinander zu setzen, eröffnete Irland die Chance, gegen Probleme auf dem Arbeitsmarkt vorzugehen, was allen Beschäftigten zugute kam.
- Mit den in Irland geltenden Mindestlöhnen und eingetragenen Beschäftigungsvereinbarungen (*Registered Employment Agreements*) existierten Maßstäbe, die es den Arbeitgebern erschwerten, gering Qualifizierte durch untertarifliche Entlohnung auszubeuten.
- Die Ausbeutung der Arbeitnehmer bei *Irish Ferries* warf ein Schlaglicht auf die Schwachstellen der irischen Arbeitnehmerrechte, die unzureichende Durchsetzung



der existierenden Arbeitnehmerrechte und unterstrich die Notwendigkeit, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die derartige Vorkommnisse zukünftig unterbinden.

- Den von der ICTU vorgegebenen Richtlinien zum Schutz von zugewanderten Arbeitnehmern folgend, bemühten sich die größeren Gewerkschaften verstärkt um die Anwerbung von Arbeitsmigranten. Manche Gewerkschaften verlagerten ihren Arbeitsschwerpunkt weg von ihrer Funktion als Anlauf- und Beratungsstelle hin zum Organisieren der Arbeitnehmer.
- Die größte irische Gewerkschaft, die SIPTU, arbeitete mit dem *Migrant Rights Centre of Ireland* und anderen Hilfsorganisationen für Zuwanderer zusammen, um die Ausbeutung von schlecht bezahlten Arbeitsmigranten zu verhindern. Es gelang ihr, eingetragene Beschäftigungsvereinbarungen (*Registered Employment Agreements*) auszuhandeln, mit denen die Löhne im Niedriglohnbereich geschützt wurden.
- Die Organisation von Arbeitnehmern ist zwar ein wichtiges Ziel der Gewerkschaftsbewegung, aber aufgrund der sprachlichen, kulturellen und anderen Unterschiede erhöht sich der Finanzbedarf für die Organisation der Arbeitsmigranten.
- Die Kombination aus Mitgliederwerbung, Bemühungen um Regulierung sowie deren praktische Durchsetzung ist der aussichtsreichste Weg. Migranten müssen die gleichen Arbeits- und Lohnbedingungen wie irischen Arbeitnehmern zugesprochen werden, um sicherzustellen, dass die Gesellschaft insgesamt von der Zuwanderung profitiert anstatt unter ethnischen und sozialen Spannungen zu leiden.



Literatur

- Ahern, B.** (2004): *Ahern Speaks of Possible Impact of Enlargement on Irish Labour Market*, Press Release 23.2.2004; <http://www.eu2004.ie>.
- Barrett, A.** (2009): EU Enlargement and Ireland's Labour Market, in: M. Kahanec/K. F. Zimmermann (Hrsg.): *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*. Berlin: Springer.
- Barrett, A./Bergin, A./Duffy, D.** (2006): The Labour Market Characteristics and Labour Market Impacts of Immigrants in Ireland, in: *Economic and Social Review* Vol. 37, No. 1.
- Barrett, A./McCarthy, Y.** (2007): Immigrants in a Booming Economy: Analysing their Earnings and Welfare Dependence, in: *LABOUR: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, Vol. 21, No. 4.
- Barrett, A./Duffy, D.** (2008): Are Ireland's Immigrants Integrating into its Labor Market, in: *International Migration Review*, Vol. 42, Issue 3.
- Barrett, A./Bergin, A.** (2009): Estimating the Impact of Immigration in Ireland, in: *Nordic Journal of Political Economy*, Vol. 35, Article 2.
- Barrett, A./McGuinness, S. /O'Brien, M.** (2011): The Immigrant Earnings Disadvantage across the Earnings and Skills Distributions: The Case of Immigrants from the EU's New Member States, in: *British Journal of Industrial Relations*, article first published online 28.1.2011.
- Barry, F.** (2004): Prospects for Ireland in an Enlarged EU, in: *The World Economy*, Vol. 27, Issue 6.
- Begg, D.** (2007a): Immigration, Integration and Cultural Identity, in: *Translocations the Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 2, Issue 1.
- Begg, D.** (2007b): Managing the Labour Market: Implications of EU Expansion and Ireland's Experience. Address to Race and Immigration in the New Ireland, University of Notre Dame, October 14–17, 2007. <http://www.ictu.ie/download/pdf/20080515142924.pdf>
- Begg, D.** (2008): Displacement – Real or Imagined? Address to European Commission Public Meeting, 6.10.2008. http://www.ictu.ie/download/pdf/displacement_eu_commission_6_oct_d_begg.pdf
- Central Statistics Office** (2006): *Population and Migration Estimates April 2006*. Dublin: Central Statistics Office bulletin.
- Central Statistics Office** (2007): *National Employment Survey 2006*. Dublin: Stationery Office.
- Central Statistics Office** (2010): *Quarterly National Household Survey Union Membership Quarter 2 2009*. Dublin: Central Statistics Office.
- ciNews, the Web Portal for Christians** (2005): Bishops' Justice Commission calls for support for National Day of Protest. <http://www.cinews.ie/article.php?artid=1718>
- Department of the Taoiseach** (2006): Towards 2016: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006–2016. Dublin: Stationery Office.
- Duffy, D.** (2007): *The Housing Tenure of Immigrants in Ireland: Some Preliminary Analysis*. Dublin: Economic and Social Research Institute Working Paper No. 188.
- Eironline** (2008): Ireland: Temporary Agency Work and Collective Bargaining in the EU. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0807019s/ie0807019q.htm>
- FÁS** (2006): *The Irish Labour Market Review 2006*. Dublin: FÁS the Training and Employment Authority.
- FitzGerald, G.** (2006): Some facts on »displacement« of Irish workers, *Irish Times* (14.1.2006).
- Gilpin, N./Henty, M./Lemos, S./Portes, J./Bullen, C.** (2006): The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market, Department for Work and Pensions, Working Paper No. 29.
- Hughes, G.** (2007): EU Enlargement and Labour Market Effects of Migration to Ireland from Southern, Central and Eastern Europe. Paper presented at Second IZA Migration Workshop, *EU Enlargement and the Labour Markets*, Bonn 7.–8.9.2007.
- Hyland, M.** (2010): Labour Migration to Ireland: the Trade Union Response. Paper presented at European Consortium for Political Research Graduate Conference, Dublin 2010. <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/812.pdf>
- IBEC** (2009): Changes to Employment Law Compliance Bill Needed. <http://www.ibec.ie/IBEC/Press/PressPublicationsdoclib3.nsf/vPages/Newsroom~changes-to-employment-law-compliance-bill-needed-01-03-2009?OpenDocument>
- Irish Congress of Trade Unions** (2005a): *Guidelines for Combating Racism and Planning for Diversity*.
- Irish Congress of Trade Unions** (2005b): *Migration Policy and the Rights of Workers*. Briefing Paper Social Series.
- Irish Congress of Trade Unions** (2006): Observations and Recommendations on the Application of Transitional Measures on the Accession of Bulgaria and Romania to the EU on 1st January 2007.
- Irish Independent** (2005): UK workers join protest over Ferries, <http://www.independent.ie/national-news/uk-workers-join-protest-over-ferries-224764.html>
- Krings, T.** (2007): Equal Rights for All Workers: Irish Trade Unions and the Challenge of Labour Migration, in: *Irish Journal of Sociology*, Vol. 16.1.
- McCormick, B.** (2007): Analysis of the Irish Labour Market and Immigration since EU Enlargement, in: *Translocations the Irish Migration, Race and Social Transformation Review*, Vol. 3.
- Migrant Rights Centre of Ireland** (2006): *Social Protection Denied: The Impact of the Habitual Residence Condition on Migrant Workers*. Dublin: Migrant Rights Centre of Ireland.

Migrant Rights Centre of Ireland (2008): *Exploitation in Ireland's Restaurant Industry*. Dublin: Migrant Rights Centre of Ireland.

Migrant Rights Centre of Ireland (2010): *Ending the Race to the Bottom: Changing the Balance for Migrant Workers in Ireland*. Dublin: Migrant Rights Centre of Ireland.

O'Connell, P./McGinnity, F. (2008): *Immigrants at Work: Ethnicity and Nationality in the Irish Labour Market*. Dublin: The Equality Authority and The Economic and Social Research Institute.

O'Connor, J. (2007): Employment Standards and a New Industrial Relations Strategy. Dublin: SIPTU. <http://www.siptu.ie/PressRoom/Speeches/Name,9720,en.html>

O'Riordan, M. (2006): Driving down cost of labour by manipulating foreign workers, in: *Irish Times* (13.1.2006).

O'Riordan, M. (2009): Separating Fact from Fiction on Earnings: The Use and Abuse of Statistics. Dublin: SIPTU <http://www.siptu.ie/PressRoom/TheEconomy/FileDownload,11297,en.pdf>

Smyth, J. (2006): Work Permit Restrictions Urged by IBEC, in: *Irish Times* (21.10.2006).

SIPTU (2007): Milestone for the Mushroom Industry. <http://www.siptu.ie/PressRoom/NewsReleases/2007/Name,10052,en.html>

Stark, O./Fan, C. S. (2007): The Analytics of Seasonal Migration, in: *Economics Letters* 94.

Sunday Tribune (2005): Tourism Minister slams Irish Ferries over »bully-boy tactics« (27.11.2005).



Über den Autor

Gerard Hughes ist Gastprofessor an der School of Business, Trinity College Dublin. Zuvor war er Forschungsprofessor am Economic and Social Research Institute.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-712-8