

Berthold, Norbert; Neumann, Michael; Andres, Gerd

Article

Sollte an den Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit festgehalten werden?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Neumann, Michael; Andres, Gerd (2006) : Sollte an den Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit festgehalten werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 05, pp. 3-10

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164282>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Sollte an den Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit festgehalten werden?

Die Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit, die im Beitrittsvertrag 2003 vereinbart wurden, erlauben, dass die Einführung von Teilen der Gemeinschaftsbestimmungen zur Freizügigkeit von osteuropäischen Arbeitnehmern in der erweiterten EU von ihren Mitgliedstaaten für eine Höchstdauer von sieben Jahren ausgesetzt werden kann. Dieser Zeitraum ist in drei Phasen unterteilt. Die erste Phase der Übergangsregelungen endet jetzt am 30. April 2006. Sollte auch für die zweite Phase an der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit festgehalten werden?

2 + 3 + 2 = Mehr als nur 7 Jahre Wohlfahrtsverlust

Freizügigkeit ist laut der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen ein Menschenrecht. Auch in Deutschland wird dieses Recht durch das Grundgesetz geschützt – allerdings nur in einer abgeschwächten Form, da es nur für deutsche Bürger gilt. Kein Deutscher darf daran gehindert werden, innerhalb des Bundesgebietes den Aufenthaltsort, den Wohnsitz und den Ort seiner Berufstätigkeit frei zu wählen. Dieses kann nur in wenigen begründeten Fällen eingeschränkt werden. In der Europäischen Union hat man mit der Schaffung des gemeinsamen Marktes die Freizügigkeit für Arbeitnehmer schließlich auf alle Arbeitnehmer von EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt. Diese Freizügigkeit nimmt in der EU sogar eine herausragende Stellung ein, versteht sich die Union doch als Wirtschaftsunion. Sie garantiert gerade deshalb insbesondere die Einhaltung ihrer vier Grundfreiheiten. Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa umfasst das Recht für EU-Bürger, in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu ziehen, dort eine Beschäftigung anzunehmen und sich dort mit Familie niederzulassen. Jegliche Diskriminierung ob der Nationalität ist den Mitgliedstaaten verboten, und über diese Nichtdiskriminierung wacht die EU besonders scharf.

Allerdings kennt man in Europa für das Menschenrecht Freizügigkeit nach wie vor viele Einschränkungen. Menschen außerhalb der EU – etwa denjenigen aus afrikanischen Staaten – verwehrt man weitgehend die Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt in Europa zu bestreiten. Auch für Bürger innerhalb der EU bemühen sich die Nationalstaaten immer wieder um mehr oder weniger einfallreiche Möglich-

keiten, das Verbot der Diskriminierung zu umgehen. Man denke z.B. nur an die Entsenderichtlinie. Allen solchen Versuchen ist gemeinsam, dass Staaten versuchen, sich vor der Zuwanderung von Personen aus einkommensschwächeren Staaten zu »schützen«.

Einen solchen Fall bilden auch die Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit, die zum Beitrittsvertrag 2003 vereinbart wurden. Die Einkommensdifferenzen zwischen den EU15-Staaten und den neuen osteuropäischen Mitgliedern (EU8) sind bedeutend. Eine Einkommenskonvergenz wird nicht schnell zu erreichen sein. Daher wird erwartet, dass das Recht auf Freizügigkeit zu einer massiven Ost-West-Wanderung von Arbeitnehmern in Europa führen wird, die sich belastend auf die EU15-Staaten auswirkt. Davor haben die Bürger der alten EU-Mitgliedstaaten Angst. Sie sind der Meinung, dass die Immigration bereits zu hoch ausfällt. Eine Mehrheit ist sogar für einen Immigrationsstopp.

Gemäß den Übergangsregelungen zum Beitrittsvertrag kann die Einführung von Teilen der Gemeinschaftsbestimmungen zur Freizügigkeit von osteuropäischen Arbeitnehmern in der erweiterten EU von ihren Mitgliedstaaten für eine Höchstdauer von sieben Jahren ausgesetzt werden. Dieser Zeitraum ist nach der Formel »2 plus 3 plus 2« in drei Phasen unterteilt. Die erste Phase der Übergangsregelungen endet am 30. April 2006. Nach dem Abschluss dieser Phase müssen die EU15-Mitgliedstaaten der



Norbert Berthold*



Michael Neumann*

* Prof. Dr. Norbert Berthold ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg, Dr. Michael Neumann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am gleichen Lehrstuhl.

Kommission ihre Absichten bezüglich der zweiten Phase mitteilen. Erfolgt keine Mitteilung, gilt von da an das Gemeinschaftsrecht über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten, die Freizügigkeit einzuschränken, sind substanzuell. Der Wunsch nach einer solchen Einschränkungsmöglichkeit war zum Beitrittszeitpunkt in fast allen europäischen Staaten vorhanden. Nur Schweden, Irland und Großbritannien führten keine Beschränkungen ein. In allen anderen Staaten wurde (zunächst einmal auf zwei Jahre) ein System aus Arbeitsgenehmigungen und Quotierungen eingeführt – so auch in Deutschland, das sich aufgrund seiner direkten Grenzlage zu Osteuropa besonders »schützen« zu müssen glaubte. »Geschützt« werden hierbei üblicherweise wirtschaftliche Interessen der Staaten, zudem geht es den verantwortlichen Politikern noch um die Verbesserung der Integration der Zuwanderer.

Die Gründe für Freizügigkeit

Jede Einschränkung des Rechtes auf Freizügigkeit ist bedauerlich, handelt es sich doch um ein Menschenrecht. Mit den Vorteilen von Freizügigkeit könnte man Bücher füllen. Zumindest dreierlei soll hier aber explizit angeführt werden:

1. Freizügigkeit von Produktionsfaktoren erhöht unter neoklassischen Rahmenbedingungen die Wohlfahrt der beteiligten Länder. Rationale Faktorinhaber bieten ihren Produktionsfaktor dort an, wo er besonders knapp und teuer ist. Eine Zuwanderung von Arbeitnehmern aus den osteuropäischen Staaten ist zu erwarten, wenn für Arbeitnehmer höhere Löhne als in den osteuropäischen Staaten gezahlt werden. Dies ist nahezu überall in Westeuropa der Fall, sind die osteuropäischen Staaten doch wesentlich einkommensschwächer und ihre Arbeiter auch vergleichsweise unproduktiver, da der ihnen zur Verfügung stehende Kapitalstock geringer ist. Freihandel kann Freizügigkeit teilweise substituieren. Dies gilt aber nur für handelbare Güter und Dienstleistungen. Ein großer Teil der Dienstleistungen wie auch alle nicht-handelbaren Güter müssen auf die im Inland verfügbaren Produktionsfaktoren zurückgreifen. Ein Zustrom osteuropäischer Arbeiter bewirkt hier eine Verbilligung des Produktionsfaktors Arbeit, und dies beschert den Deutschen steigende Kapital- wie Humankapitaleinkünfte sowie sinkende Güterpreise. Alle komplementär genutzten Faktoren gewinnen, die Konsumenten stellen sich ebenfalls besser. Was Deutschland im Standortwettbewerb um Kapital geradezu herbeisehnt – eine Zuwanderung nämlich – wird auf dem Arbeitsmarkt abgelehnt. Dies ist gesamtwirtschaftlich unsinnig – auch wenn deutsche Arbeitnehmer ausländischem Konkurrenzdruck ausgesetzt werden.

2. Freizügigkeit zwischen Staaten gibt mobilen Bürgern zweitens die Möglichkeit, sich wie ein Kunde zwischen verschiedenen Angeboten zu entscheiden – für jenes Angebot, welches seinen Präferenzen am nächsten kommt. Insofern nimmt man eine bewusste Verschlechterung der Wohlfahrtsposition all jener in Kauf, deren Zugang man jetzt beschränkt. Man verringert die ihnen zur Auswahl stehende Anzahl an staatlichen Institutionen. Die Auswirkung dessen betrifft aber nicht nur die Wanderungswilligen. Die Freiheit der Entscheidung, wo man lebt und arbeitet, führt wiederum dazu, dass Staaten mit als ungünstig erachteten Institutionen nicht mehr ausgewählt werden, also im Standortwettbewerb um mobile Produktionsfaktoren verlieren. Nun wird sich in einem demokratischen System zwar keine Mehrheit der Bevölkerung dauerhaft mit unvorteilhaften institutionellen Bedingungen abfinden – sie wird eine Regierung, die dies versucht, mit Abwahl strafen. Politische Minderheiten jedoch müssen mit Benachteiligungen rechnen – und genau diesen können sie mit staatenübergreifender Mobilität entkommen. Eine solche Ausbeutung bzw. ungünstige Regelungen für Teile der Bevölkerung werden bei der freien Auswahl des Wohnsitzes und Arbeitsplatzes bestraft. Die Ausbeutung von Bürgern stellt sich insgesamt schwieriger dar. Dies hilft allen, auch den Inländern, muss der Staat doch insgesamt sein Güterangebot und seine Regeln so aufstellen, dass er für die Produktion von Gütern attraktiv bleibt, will er Steueraufkommen erzielen.
3. Das dritte Argument für Freizügigkeit betrifft die politische Stabilität der Europäischen Union. Dem Unionsbürger stehen diverse Freiheiten offen, die Möglichkeit freier Arbeitsplatzsuche ist indes eine für ihn direkt offensichtliche, und sie ist als eine der vier Grundfreiheiten auch von der EU bewusst an zentraler Stelle verankert worden. Eine Diskriminierung dieses Rechtes führt unweigerlich zu einer Differenzierung in EU-Bürger erster und zweiter Klasse. Dies kann für die innere Stabilität der EU schwerwiegende Folgen haben.

Die Ängste der deutschen Bevölkerung

Trotzdem müssen die Politiker die Ängste der Bürger vor Immigration natürlich ernst nehmen. Folgende Gründe stellen sie dabei für Einschränkungen in den Vordergrund:

1. Erstens sei es wichtig, die Migration zu steuern. Damit könne man das Ausmaß der Migration begrenzen und sich diejenigen Arbeitskräfte aussuchen, die man bekommen möchte. Dieses Argument ist indes gefährlich. Es erinnert an jene Zeiten in Osteuropa, als der Staat über den Aufenthaltsort seiner Bürger bestimmte – eine Steuerung der Migration steht konträr zum Wesen des Menschenrechtes auf Freizügigkeit. Und was das Aussuchen

von Arbeitskräften betrifft, so weiß der Marktmechanismus zumeist am besten, was wo fehlt und wo keine Arbeitskräfte gebraucht werden. Vergleichsweise unqualifizierte Arbeitnehmer sind in Westeuropa eben knapper als in Osteuropa. Auch wenn sich die Situation im Vergleich zu früher durch ihre teilweise Freisetzung im Bereich handelbarer Güter mittlerweile entspannt hat, sind Geringqualifizierte in Deutschland immer noch vergleichsweise gut bezahlt. Eine Zuwanderung osteuropäischer Konkurrenz wird ihren Lohn sinken lassen – und damit viele arbeitsintensiv produzierte Güter und Dienstleistungen erheblich verbilligen.

2. Das zweite Argument zur Einschränkung der Freizügigkeit, und vielleicht noch das sinnvollste und ehrlichste, ist das Problem der Integration von Ausländern. Eine wirkliche Einwanderungspolitik fehlt Deutschland bisher. Einwanderer erhalten nur geringe Hilfe bei ihrer Integration, es ist zudem sehr schwierig für sie, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erhalten. Ein sinnvolles Verfahren zur erleichterten Integration von Ausländern zu entwickeln, ist seit langem überfällig. Dieses könnte einerseits die Probleme vieler Migranten, andererseits aber auch die Probleme der Deutschen mit den Migranten zu lösen helfen. Obwohl dies lange bekannt ist und diskutiert wird, liegt eine Umsetzung aber nach wie vor in weiter Ferne. Erst ein hoher Reformdruck wird hier für politische Bewegung sorgen können. Dieser Druck kommt aber erst durch die Grenzöffnung. Und solange man diese vor sich her schieben kann, kann man dies auch mit den Reformen zur Verbesserung der Ausländerintegration.
3. Drittens wird die geringe Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes als zentrales Hindernis für eine vollständige Grenzöffnung hingestellt. Verschleppte institutionelle Reformen haben in vielen europäischen Staaten, insb. den Flächenländern, zu einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit geführt. Deutschland sieht sich in der ungünstigen Lage, dass gerade die Regionen im Osten an der Grenze zu den EU8, wo der größte Migrationsdruck befürchtet wird, extrem unter einem Überangebot an Arbeitskräften leiden. Zur Beurteilung der Relevanz dieses Hindernisses ist es wichtig, die Ursachen der Arbeitsmarktmisere in Europa richtig einzuordnen. Die Arbeitslosigkeit ist überwiegend struktureller Natur. Ihre Verantwortung liegt bei nationalen Institutionen (Blanchard 1999). Kollektive Lohnverhandlungen sorgen in weiten Teilen der Wirtschaft für ein hohes, inflexibles und nicht hinreichend gemäß den unterschiedlichen Produktivitäten differenzierendes Lohnniveau. Die fehlende Differenzierung macht sich in räumlicher, sektoraler wie qualifikatorischer Hinsicht in Arbeitslosigkeit bemerkbar. Restriktive Kündigungsschutzregelungen erschweren eine schnelle Anpassung an ökonomische Schocks. Großzügige Sozialleistungen verhindern eine starke Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt durch Arbeitslose. Hier sind die Staaten besonders einfallreich gewesen: Arbeitslo-

sengeld, soziale Mindestsicherung, staatlich finanzierte Beschäftigungsmaßnahmen auf einem zweiten Arbeitsmarkt, Ausbau des Staatssektors, Unterstützung niederer Sektoren, Frühverrentung, großzügige Anerkennungen von Invalidität, alles war den europäischen Regierungen recht, um die Arbeitslosen vom Arbeitsmarkt wegzulocken. Und weil die besonders betroffenen Regionen in Ostdeutschland, Süditalien oder Südspanien dies nicht alleine bezahlen konnten, wurden sie mit interregionaler Umverteilung dafür unterstützt. Daher verwundert es nicht, dass die anstehende Migration nun als drohend wahrgenommen und nicht freudig erwartet wird. Doch dies sollte sie nicht, im Gegenteil sollte man sich gerade als Politiker auf sie freuen: Sie erhöht allenfalls den Druck auf die ineffizienten Systeme auf Europas Arbeitsmärkten. Die Anzahl der Arbeitsplätze ist keinesfalls exogen vorgegeben, man kann sie mit entsprechenden staatlichen Reformen beeinflussen. Und sie verändert sich zudem auch in Abhängigkeit anderer Produktionsfaktoren wie Kapital und Humankapital. Eine Zuwanderung ausländischen Humankapitals kann daher dem deutschen Arbeitsmarkt nur gut tun – und eine solche Zuwanderung aus Osteuropa ist bei einer Grenzöffnung nicht unwahrscheinlich (Straubhaar 2001). Die Bundesregierung sollte – dies war die vordergründige Idee der Übergangsregelungen – durch Strukturreformen am Arbeitsmarkt Deutschland auf die Einwanderung der Osteuropäer vorbereiten. Dies ist bisher nicht geschehen – man verlässt sich darauf, noch fünf weitere Jahre Zeit zu haben für die notwendigen Anpassungen. Die Strukturreformen am Arbeitsmarkt werden verschleppt, und die Probleme sind damit auch hier eine Folge von zu wenig und nicht von zu viel Freizügigkeit (Berthold und Neumann 2004).

Im Zusammenhang mit der Aufnahmefähigkeit taucht auch immer wieder die Mär von der Überbelastung des heimischen Sozialstaates durch osteuropäische Migranten auf. Dabei wird der Einfachheit halber unterstellt, die Migranten wollten und könnten nur deshalb zuwandern, um in den Genuss hiesiger Sozialleistungen zu kommen. Ein solcher Effekt mag vorhanden sein, ihn aber als bedeutend für die Frage nach dem Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit hinzustellen, verfehlt das Thema. Denn freizügig ist in der EU ohnehin nur derjenige, der selbst für seinen Lebensunterhalt aufkommen kann, nämlich der Arbeitnehmer. Wenn ein Land darüber hinaus soziale Leistungen gewährt, so ist dies eine Angelegenheit des entsprechenden Landes. In Deutschland genügt den meisten Ausländern bereits der Aufenthalt, um Anspruch auf zumindest eine soziale Mindestsicherung zu haben. Aber diese Bedingung kann jederzeit verschärft werden. Luxemburg etwa stellt die Voraussetzung eines fünfjährigen ständigen Wohnsitzes als Hürde vor den Bezug der staatlichen Mindestsicherung, in Dänemark gibt es die Mindestsicherung nur ein Jahr lang, wenn man nicht bereits drei

Jahre den Wohnsitz in Dänemark hatte. Auf diese Weise kann man Sozialtourismus schnell in den Griff bekommen. Wer aber nach Deutschland kommt, um zu arbeiten, der zahlt in unsere sozialen Sicherungssysteme zunächst einmal ein. Und damit entschärft er die Situation in der Sozialen Sicherung.

Warum wir Freizügigkeit brauchen – heute

Nun ist das stärkste Argument, das Ökonomen für Freizügigkeit üblicherweise anführen, das oben beschriebene eines Wohlfahrtsgewinnes für alle. Hier setzen manche Kritiker an, indem sie die restriktiven Annahmen des Gedankenganges kritisieren. Denn in der Realität kommt es eben nicht bloß zu einer gleichmäßigen Verteilung der Arbeitskräfte – es kommt zu einer Ballung an bestimmten Orten. Cluster bilden sich, Agglomerationsräume entstehen. Die EU ist voll von solchen Agglomerationsräumen, und die Förderung der Peripherie mittels Strukturfonds ist dementsprechend eine große Sorge der EU. Die Peripherie zeichnet sich dadurch aus, dass sie ein geringeres Einkommen, eine hohe Arbeitslosigkeit und eine trotz geringen Kapitalstocks nur vergleichsweise kleine Anziehungskraft auf Kapital aufweist. Genau hier kann man daher Kritik an der Migration ansetzen: Eine Migration von Ost- nach Westeuropa zementiert Ballungsräume in Westeuropa und hinterlässt Peripherie im Osten (Faini 2003). Dies könnte man mittels temporärer Einschränkungen der Freizügigkeit verhindern. Interessant ist hierbei das Verhalten der beteiligten Parteien im vorliegenden Fall der Osterweiterung: Der Agglomerationsraum möchte seine Rolle offenbar nicht haben. Westeuropas Staaten wollen vom höheren Einkommen aus Agglomerationsvorteilen nichts wissen. Und die ärmeren Staaten im Osten auf der anderen Seite wollen die Abwanderung nicht verhindern – sie sind für die Grenzöffnung. Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist dies komplett widersinnig.

Über eines darf man sich als Deutscher keine Illusionen machen: Humankapital ist mobiler als einfache Arbeit, und die Höchstqualifizierten wandern zuerst. Und weil diese jetzt bereits unterwegs sind, suchen sie (zwangsweise) Aufnahme in Irland, Großbritannien und Schweden. Dies bedeutet, dass die Deutschen momentan mit ihren Restriktionen diesen drei Staaten den Weg ebnen, ihre Ballungsvorteile auszubauen. Dabei hätte Deutschland solche Ballungsvorteile ebenfalls bitter nötig. Die Chancen, zu *dem* Ballungsgebiet mitten in der EU zu werden, waren nie zuvor so gut wie nach Aufnahme der EU8. Man müsste nur die Grenzen jetzt öffnen, und dies wäre die riesige Chance

- den Reformdruck auf den Arbeitsmärkten zu verstärken,
- für mehr Beschäftigte und damit auch mehr Einzahler in die Systeme der Sozialen Sicherung zu sorgen,

- zum Agglomerationsraum und zur Drehscheibe in Europa zu werden
- und damit auch endlich die nötigen Wachstumsimpulse zu bekommen.

Doch es erscheint momentan fraglich, ob Deutschland diese Chance wahrnehmen möchte. Allenfalls niedrigqualifizierte Schwarzarbeiter kommen über die Grenze. Es steht zu befürchten, dass man die besser qualifizierten Ausländer, die Ballungsvorteile, die Reformen und das Wachstum lieber noch weitere fünf Jahre warten lässt. Gut möglich, dass diese statt zu warten dann lieber nach Irland oder Großbritannien abwandern. Denn wer zu spät die Tore öffnet, verpasst die Besten unter den Auswanderern.

Literatur

- Berthold, N. und M. Neumann (2004), »Der gemeinsame Europäische Arbeitsmarkt – Wunschenken oder Realität«, *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 33(7), 386–393.
- Blanchard, O.J. (1999), *European unemployment. The role of shocks and institutions*, Rom.
- Faini, R. (2003), »Migration and convergence in the regions of Europe: A bit of theory and some evidence«, Flowenla Discussion Paper 9, Hamburg Institute of International Economics.
- Straubhaar, T. (2001), »Ost-West-Migrations-Potential: Wie groß ist es?«, Hamburg Institute of International Economics, Discussion Paper No. 137.



Gerd Andres*

Der gesteuerte Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt bleibt notwendig

Am 1. Mai 2004 sind zehn neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union beigetreten. Es handelt sich damit um die größte Erweiterung in der Geschichte der EU. Die Bundesregierung hat sich nachdrücklich für diese Erweiterung eingesetzt. Viele der neuen Mitgliedstaaten verzeichnen ein beachtliches Wirtschaftswachstum und schließen zunehmend wirtschaftlich zu den alten Mitgliedstaaten auf. Es darf aber auch nicht verkannt werden, dass die neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten bei weitem noch nicht am Ziel ihres wirtschaftlichen und sozialen Aufholprozesses sind.

Die Heranführung der neuen Mitgliedstaaten hat schon unmittelbar nach dem Fall des »Eisernen Vorhangs« begonnen. Bereits Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts wurden so genannte Europa-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossen, die einen erleichterten Zugang zur EU ermöglichten. Zur selben Zeit hat Deutschland mit verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten Werkvertrags- und Gastarbeiterabkommen geschlossen und so den deutschen Arbeitsmarkt bereits im Vorfeld des Beitritts in gewissem Maße geöffnet.

Der Prozess der schrittweisen Anpassung ist mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten nicht abgeschlossen. Zudem handelt es sich um einen beiderseitigen Prozess, d.h. neue ebenso wie alte Mitgliedstaaten müssen die Voraussetzungen für die vollständige Geltung des Gemeinschaftsrechts in der erweiterten EU schaffen. Diesem Umstand tragen verschiedene Übergangsbestimmungen im Beitrittsvertrag vom 16. April 2003 Rechnung. Sie beziehen sich

keineswegs nur auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, sondern auf eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete. Die Übergangsregelungen haben zum einen den Zweck, dass die neuen Mitgliedstaaten bestimmte gemeinschaftsrechtliche Standards erst übernehmen müssen, wenn sie – anders als zum Zeitpunkt des Beitritts – dazu in der Lage sind. So müssen einige neue Mitgliedstaaten für den Umwelt- und Energiesektor geltende Richtlinien der EU vorläufig nicht oder nur in eingeschränktem Maße anwenden. Zum zweiten dienen Übergangsregelungen dazu, die Bevölkerung auf die neue Situation vorzubereiten. So können einige neue Mitgliedstaaten beispielsweise den Erwerb von Immobilien und landwirtschaftlichen Flächen durch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten über mehrere Jahre beschränken.

Regelungen des Beitrittsvertrags zur Arbeitnehmerfreizügigkeit

Zum dritten erlauben es die Übergangsbestimmungen den alten Mitgliedstaaten, ihre arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Lage an die erweiterte Union anzupassen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Übergangsbestimmungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu nennen. Nach dem Beitrittsvertrag können die alten Mitgliedstaaten die Freizügigkeit gegenüber den Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten – mit Ausnahme der Staatsangehörigen Maltas und Zyperns – während einer insgesamt siebenjährigen Frist beschränken. Diese Frist ist unterteilt in eine zwei- (1. Mai 2004 bis 30. April 2006), eine drei- (1. Mai 2006 bis 30. April 2009) und schließlich eine weitere zweijährige Phase (1. Mai 2009 bis 30. April 2011) – sog. 2+3+2-Modell; spätestens ab dem 1. Mai 2011 wird die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit hergestellt sein. Deutschland und Österreich dürfen zudem, solange sie die Arbeitnehmerfreizügigkeit einschränken, die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung einer Dienstleistung beschränken. Diese Beschränkungsmöglichkeit gilt allerdings nur in bestimmten, besonders sensiblen Wirtschaftssektoren; in Deutschland sind das die Sektoren Bau, Gebäudereinigung und Innendekoration.

Während der ersten zweijährigen Phase haben die meisten alten Mitgliedstaaten – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands und Schwedens – von den Übergangsbestimmungen Gebrauch gemacht; Deutschland und Österreich haben auch die Entsendung von Arbeitnehmern in sensiblen Sektoren beschränkt.

Die Übergangsbestimmungen sind keine Besonderheit des Beitritts der zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004. Auch bei den Erweiterungen der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft um Griechenland im Jahr 1981

* Gerd Andres ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

sowie um Spanien und Portugal im Jahr 1986 galten Übergangsregelungen. Die seinerzeitigen Regelungen enthielten eine feste Frist von sieben Jahren, die im Falle Spaniens und Portugals nachträglich auf sechs Jahre verkürzt wurde. Die Übergangsregelungen haben sich damals bewährt und für eine geordnete Annäherung der neuen an die alten Mitgliedstaaten gesorgt. Die jetzigen Übergangsregelungen mit ihrem 2+3+2-Modell sind eine intelligente Fortentwicklung des damaligen Modells und erlauben eine noch größere Flexibilität. Auch der Beitrittsvertrag mit Rumänien und Bulgarien enthält das 2+3+2-Modell. Einige Regierungen der neuen Mitgliedstaaten haben bereits angekündigt, dass sie nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens ihrerseits von den Übergangsbestimmungen Gebrauch machen werden. Damit erkennen auch sie an, dass die Übergangsbestimmungen ein wirksames Instrument zur schrittweisen Anpassung bei großem wirtschaftlichem und sozialem Gefälle zwischen unterschiedlichen Staaten sind.

Entscheidung über die Phase vom 1. Mai 2006 bis zum 30. April 2009

Die Regierungen der alten Mitgliedstaaten müssen sich bis zum 30. April 2006 entscheiden, ob sie in der zweiten (dreijährigen) Phase vom 1. Mai 2006 bis zum 30. April 2009 die Übergangsregelungen weiter anwenden wollen. Die Europäische Kommission hat am 8. Februar 2006 einen Bericht über die Anwendung der Übergangsregelungen in der ersten Phase vorgelegt. Sie kommt darin zu dem Schluss, die Wanderungsbewegungen in die alten Mitgliedstaaten seien sehr begrenzt gewesen; ein signifikanter Anstieg sei auch bei Öffnung der Arbeitsmärkte nicht zu erwarten. Im Übrigen hätten Wanderungsbewegungen in die alten Mitgliedstaaten positive Auswirkungen auf deren Wirtschaft. Die Kommission legt es den alten Mitgliedstaaten nahe, ihre Arbeitsmärkte alsbald zu öffnen.

Die Mitteilung der Kommission ist ein wichtiger Beitrag zur Diskussion über die Übergangsbestimmungen. Sie hat aber zumindest eine wesentliche Schwäche: Sie blendet die unterschiedliche arbeitsmarktpolitische und wirtschaftliche Situation der alten Mitgliedstaaten ebenso wie ihre geographische Lage vollständig aus. Gerade diese besonderen Umstände aber sind für Deutschland ausschlaggebend:

Lage des deutschen Arbeitsmarktes

Die Arbeitslosigkeit ist in Deutschland trotz Zeichen der Besserung noch immer viel zu hoch. Im Februar 2006 betrug die Zahl der registrierten Arbeitslosen 5,048 Millionen, was einer Arbeitslosenquote von 12,2% entspricht. Insbeson-

dere die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit macht deutlich, dass Deutschland weiterhin unter den wirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung leidet: Die an die neuen Mitgliedstaaten grenzenden Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen wiesen im Februar 2006 Arbeitslosenquoten von 21,9, 19,2 und 19,5% auf und lagen damit weit über dem Bundesdurchschnitt. Aufschlussreich ist auch die qualifikationsspezifische Betrachtung des deutschen Arbeitsmarktes. Besonders hoch ist die Arbeitslosigkeit unter nicht oder geringqualifizierten Personen. Gerade bei diesem Personenkreis aber wäre bei Öffnung des Arbeitsmarktes mit verstärkter Zuwanderung zu rechnen. Das bestätigen Erfahrungen aus dem Vereinigten Königreich. Nach den Erkenntnissen der britischen staatlichen Arbeitsvermittlung sind aus den neuen Mitgliedstaaten insbesondere nicht oder geringqualifizierte Arbeitnehmer in das Vereinigte Königreich zugewandert und haben dort Arbeitskräftemangel ausgeglichen. Besteht in einem Sektor Arbeitskräftemangel, ist es gewiss wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisch förderlich, verstärkte Zuwanderung zuzulassen. Bei hoher Arbeitslosigkeit aber ist nicht mit positiven Effekten, sondern mit verstärkten Spannungen auf dem Arbeitsmarkt und Druck auf die Löhne zu rechnen. Eine solche Entwicklung kann die Bundesregierung nicht zulassen.

Die Kommission weist in ihrer Mitteilung darauf hin, dass Arbeitskräfte, die aus den neuen Mitgliedstaaten zuwandern, in überdurchschnittlichem Maße im Bausektor tätig seien. Mit ihrer Hilfe könnten daher Arbeitsplätze geschaffen werden, die sonst nicht besetzt werden könnten. Auch mit dieser Schlussfolgerung trägt die Kommission der besonderen Situation in Deutschland nicht Rechnung. Gerade in der Baubranche ist die Beschäftigungsentwicklung ausgesprochen schwach. Während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt von Ende Juni 2000 bis Ende Juni 2005 um 6,1% sank, schrumpfte sie im Baugewerbe um 31,0%. Und obwohl viele der Personen, die in der Baubranche ihre Arbeit verloren haben, ihre Arbeitsplatzsuche nun auf andere Branchen konzentrieren, registrierte die Bundesagentur für Arbeit im Jahresdurchschnitt 2005 ca. 240 000 Arbeitslose, die einen Bauberuf suchten. Es besteht also nicht – wie von der Kommission pauschal unterstellt – ein Arbeitskräftemangel, sondern ein starkes Arbeitskräfteüberangebot. Zudem ist die Branche u.a. durch die hohe Zahl von grenzüberschreitenden Entsendungen besonders anfällig für Sozialdumping. Die Baubranche bedarf daher weiterhin der Steuerung und zwar sowohl in Bezug auf die dauerhafte Zuwanderung als auch die Entsendung von Arbeitnehmern.

Die Inanspruchnahme der Übergangsregelungen ist folglich arbeitsmarktpolitisch geboten. Auch wirtschaftspolitisch ist sie vernünftig; sie behindert in keiner Weise den

Außenhandel: Der Handel zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedstaaten hat sich weiter positiv entwickelt. So ist der Anteil der deutschen Exporte in diese Länder an den gesamten Exporten in der Zeit von 1994 bis 2004 von 5,0 auf 8,8% gestiegen. Allein im Jahr 2004 sind die deutschen Ausfuhren in die neuen Mitgliedstaaten gegenüber dem Vorjahr um 8,3% gewachsen. Gleichzeitig sind in den letzten Jahren auch die Importe aus den neuen Mitgliedstaaten gestiegen. Diese Tendenz dürfte sich fortsetzen.

Deutschland als Grenzland zu den neuen Mitgliedstaaten

Auch die besondere geographische Lage Deutschlands muss berücksichtigt werden. Deutschland hat eine hunderte von Kilometern lange Grenze zu zwei der neuen Mitgliedstaaten. Diese Lage macht Deutschland gerade für Grenzgänger, die wochen- oder gar tageweise von ihrem Heimatort nach Deutschland pendeln können, besonders attraktiv. Untersuchungen der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen haben ergeben, dass Arbeitnehmer es als das wichtigste Migrationshindernis betrachten, nicht den Kontakt zu ihrer Familie, ihren Freunden und ihrer persönlichen Umgebung verlieren zu wollen. Dieses Hindernis besteht für Grenzpendler nicht; die vollständige Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes würde daher auch unter diesem Gesichtspunkt zu deutlich verstärkter Arbeitsmigration führen.

Gezielte Steuerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt

Die Steuerung der Migration aus den neuen Mitgliedstaaten in den deutschen Arbeitsmarkt bleibt damit notwendig. Deutschland muss weiterhin sicherstellen, dass der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt im wohlverstandenen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Interesse kontrolliert bleibt. Das heißt nicht, dass der deutsche Arbeitsmarkt abgeschottet ist. Im Rahmen bilateraler Vereinbarungen und des nationalen Zuwanderungsrechts bestanden schon bisher und bestehen auch zukünftig hinreichende Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt. Im Jahr 2005 waren allein als Saisonarbeiter ca. 325 000 Personen aus den neuen Mitgliedstaaten in Deutschland beschäftigt. Auch die eingangs erwähnten Werkvertragsabkommen werden, soweit nicht bereits in vollem Umfang die Dienstleistungsfreiheit gilt, d.h. insbesondere in der Baubranche, weiter angewandt. Etwa 100 000 Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten sind in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Gemäß der Mitteilung der Europäischen Kommission betrug die Zahl der

an Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten erteilten Arbeitsgenehmigungen 0,9% der Gesamtzahl der Beschäftigten in Deutschland. Damit liegt die Migration nach Deutschland nicht signifikant über oder unter der Migration in andere alte Mitgliedstaaten. Das verdeutlicht, dass der deutsche Arbeitsmarkt nicht abgeschottet ist, zugleich aber eine übermäßige Migration durch die Anwendung des nationalen Rechts und der bilateralen Vereinbarungen verhindert werden konnte.

Das nationale Zuwanderungsrecht ist auch hinreichend flexibel, um den Bedarf nach Fachkräften insbesondere mit hochqualifizierten und qualifizierten Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten zu decken. Dies ist leider viel zu wenig bekannt. So enthält das Zuwanderungsgesetz etwa mit § 39 Absatz 6 des Aufenthaltsgesetzes eine spezielle Zulassungsmöglichkeit für Staatsangehörige aus den neuen EU-Staaten. Danach können diese von der Bundesagentur für Arbeit für eine Beschäftigung zugelassen werden, die eine qualifizierte mindestens dreijährige Berufsausbildung voraussetzt, sofern hierfür keine inländischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Sie haben damit Vorrang vor einer möglichen Zulassung von Drittstaatsangehörigen und sind – anders als neu einreisende Drittstaatsangehörige – nicht auf bestimmte wenige Bereiche beschränkt; ihnen stehen alle Berufsgruppen und Wirtschaftszweige offen.

Weiteres Vorgehen der Bundesregierung

Aus den dargestellten Gründen wird Deutschland die Übergangsregelungen im Zeitraum vom 1. Mai 2006 bis zum 30. April 2009 weiter in Anspruch nehmen. Das gilt für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ebenso wie die Entsendung von Arbeitnehmern bei der Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung in den Branchen Bau, Innendekoration und Gebäudereinigung. Das hat das Bundeskabinett bereits in seiner Sitzung am 8. Februar 2006 festgehalten. In der Sitzung am 22. März 2006 wird das Kabinett einen entsprechenden förmlichen Beschluss fassen. Anschließend wird die Bundesregierung ihre Entscheidung, wie im Beitrittsvertrag vorgeschrieben, der Kommission mitteilen. Diese Entscheidung der Bundesregierung wird im Übrigen von den Sozialpartnern mitgetragen.

Spätestens im Jahr 2011 wird gegenüber den Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten vollständige Freizügigkeit herrschen. Alle Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ihre Arbeitsmärkte entsprechend vorzubereiten. Die Bundesregierung nimmt diese Aufgabe sehr ernst. Schon in der letzten Legislaturperiode wurden im Rahmen der Agenda 2010 umfangreiche Arbeitsmarktreformen durchgeführt.

Für die neue Legislaturperiode hat sich die Bundesregierung weitere Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt vorgenommen. Es soll verstärkt jungen und älteren Menschen der Zugang bzw. der Wiedereintritt zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Bundesminister Franz Müntefering hat insbesondere mit der »Initiative 50plus« ein integriertes Konzept zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer angekündigt. Zudem will die Bundesregierung gezielt die Beschäftigung geringqualifizierter Arbeitnehmer fördern; hierzu wird eine Arbeitsgruppe auch die Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Abgabensystem einbeziehen. Für 2007 ist auf der Grundlage des Abschlussberichts zur Hartz-Evaluierung eine Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vorgesehen. Es bleibt eine der großen Aufgaben aller gesellschaftlichen Kräfte, die Arbeitslosigkeit in Deutschland deutlich zu senken. Darin liegt zugleich die beste Vorbereitung für die vollständige Herstellung der Freizügigkeit bis zum Jahr 2011.