

**STEPHAN RAABE**  
LEITER DES AUSLANDSBÜROS  
POLEN

## Arbeitnehmerfreizügigkeit: 2009 oder 2011?

6. Januar 2009

[www.kas.de/polen](http://www.kas.de/polen)

**Die Probleme der Steuerung der Arbeitsmigration nach Deutschland sind vielfältig und facettenreich. Die Bundesregierung hat dazu am 16. Juli 2008 ein Aktionsprogramm beschlossen, dass die Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland nutzen will. Teil dieses Programms ist das Gesetz zur Steuerung der Arbeitsmigration (Bundestag Drucksache 16/10288 vom 22.9.2008), das die Zuwanderung von ausländischen Fachkräften erleichtern soll und unter Federführung des Bundesinnenministeriums entstanden ist. Zugleich kam die Bundesregierung jedoch überein, bei der EU-Kommission die Verlängerung der Beschränkung des Arbeitsmarktes bis Ende April 2011 zu beantragen.**

### Steuerung der Arbeitsmigration

Der Bundestag stimmte dem Gesetz zur Steuerung der Arbeitsmigration in der Fassung des Innenausschusses (BT DS 16/10914) am 13. November mit den Stimmen der Koalition aus CDU/CSU und SPD bei Gegenstimmen der Fraktion der FDP und Enthaltung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke zu. Nachdem der Bundesrat, dem das Gesetz hinsichtlich der Höhe der Einkommensgrenzen und der Mindestinvestitionsbetrages für Zuwanderer nicht weit genug ging, den Vermittlungsausschuss anrief, wurde das Gesetz am 17. und 19. Dezember auf der Grundlage des Ergebnisses des Vermittlungsausschusses vom Bundestag und Bundestag beschlossen (BT DS 16/11390) und wird zum 1. Januar 2009 in Kraft treten. Für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gelten dann die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung von 63.600 Euro oder ein Mindestinvestitionsbetrag von 250.000 Euro.

Mit dem neuen Steuerungsgesetz wird vor allem aber der deutsche Arbeitsmarkt für Akademiker aus den neuen EU-Staaten vollständig geöffnet. Mussten Arbeitgeber bislang nachweisen, dass kein Bewerber aus Deutschland die Aufgabe erfüllen konnte, wird diese Vorrangprüfung künftig entfallen. Für andere Arbeitskräfte aus den neuen EU-Staaten bleibt der Zugang jedoch weiter beschränkt: Die Übergangsregeln, die den in der EU geltenden Grundsatz der Freizügigkeit für die ost- und mitteleuropäischen Staaten maximal sieben Jahre lang einschränken, sollen nach dem Willen der Bundesregierung bis 2011 verlängert werden. Die Opposition kritisiert dieses Vorhaben. Die FDP-Fraktion fordert, die Arbeitnehmerfreizügigkeit sofort und unbeschränkt zu gewähren (Antrag 16/10310). Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Antrag 16/10237) möchte die "Abschottungspolitik" ebenfalls beenden. Sie tritt gleichzeitig für flächendeckende Mindestlöhne ein, um der Angst vor Lohnkonkurrenz durch Arbeitskräfte aus dem Osten die Grundlage zu entziehen. Damit ist ein weiteres Arbeitsmarktpolitisches Streitthema angesprochen.

### Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit

Für die mittel- und osteuropäischen Staaten, die am 1. Mai 2004 bzw. am 1. Januar 2007 (Bulgarien und Rumänien) der EU beigetreten sind, sehen der Beitrittsvertrag bzw. die Beitrittsakte im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und für Deutschland und Österreich auch für einige Dienstleistungssektoren bis zur Herstellung vollständiger Freizügigkeit zum 1. Mai 2011 (bzw. 1.1.2014) Übergangsregelungen vor. Zweck der Regelungen ist es, den alten Mitgliedsstaaten angesichts des großen wirtschaftlichen und sozialen Gefälles die Möglichkeit zu geben, ihre Arbeitsmärkte und Wirt-

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

STEPHAN RAABE  
LEITER DES AUSLANDSBÜROS  
POLEN

**6. Januar 2009**

[www.kas.de/polen](http://www.kas.de/polen)

schafts- und Sozialpolitik an die erweiterte Union anzupassen.

Es gilt ein flexibles so genanntes "2+3+2"-Modell. Die bisherigen Mitgliedstaaten können während einer Übergangszeit von zunächst zwei Jahren Maßnahmen treffen, um den Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der Beitrittsländer abweichend vom Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu regeln (1. Phase). Die Regelungen können - nach einer Überprüfung auf Basis eines Berichts der EU-Kommission - um weitere drei Jahre (2. Phase), sowie danach im Falle schwerer Störungen des Arbeitsmarktes oder der Gefahr einer solchen Störung noch einmal um zwei Jahre verlängert werden (3. Phase). Darüber hinaus können von Deutschland und Österreich auch grenzüberschreitende Dienstleistungen im Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige sowie in der Gebäude-, Inventar- und Verkehrsmittelreinigung sowie Innendekoration eingeschränkt werden, soweit der Zugang zum Arbeitsmarkt nach obigem "2+3+2"-Modell beschränkt ist. Beide Länder haben diese Übergangsbestimmungen bisher genutzt.

Ähnliche Übergangsregelungen, die sich damals bereits bewährt haben, gab es beim Beitritt Griechenlands 1981 sowie Spaniens und Portugals 1986. Für die Staatsangehörigen von Zypern und Malta galt dagegen das Freizügigkeitsrecht seit dem Beitritt 2004 uneingeschränkt. Die 3. Phase des Übergangsregimes beginnt am 1. Mai 2009. Für die Staatsangehörigen von Bulgarien und Rumänien beginnt die 2. Phase am 1. Januar 2009.

Von der ersten Phase bis 2006 haben alle alten EU-Staaten mit Ausnahme Großbritanniens, Irlands und Schwedens Gebrauch gemacht. 2006 öffneten auch Finnland, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien ihre Arbeitsmärkte. 2007/08 folgten Luxemburg, die Niederlande und Frankreich. Die EU-Kommission hatte Anfang 2006 in ihrem Bericht dafür plädiert, die Arbeitsmärkte zu öffnen, da ein größerer Anstieg der Wanderungsbewegung nicht zu erwarten sei und die Wanderung zudem positive Auswirkungen auf die Wirtschaft in den alten Mitgliedsstaaten hätte. Von Deutschland wurde kritisiert, dass diese Empfehlung die unterschiedliche arbeitsmarktpolitische

und wirtschaftliche Situation der EU-Staaten sowie deren geographische Lage nicht berücksichtige. Gerade diese besonderen Umstände seien aber für Deutschland ausschlaggebend.

Schon bei den Koalitionsverhandlungen 2005 hatten sich CDU/CSU und SPD auf eine weitere Nutzung der Übergangsregelung verständigt. Mit Hinweis auf die hohe Arbeitslosigkeit gerade bei gering qualifizierten Personen und im Bereich der neuen Bundesländern, die unmittelbar an die neuen EU-Staaten angrenzen, auf das starke Arbeitskräfteüberangebot und die Tendenzen zum Sozialdumping in verschiedenen Dienstleistungsbranchen sowie mit Blick auf die geographische Lage, die zu einer verstärkten Arbeitsmigration von Grenzpendlern führen werde, entschied die Bundesregierung deshalb 2006, an der Steuerung der Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedsstaaten als einem notwendigen Instrument festzuhalten.

Bei hoher Arbeitslosigkeit sei nicht mit positiven Effekten, sondern mit verstärkten Spannungen auf dem Arbeitsmarkt und Druck auf die Löhne zu rechnen. Die Beschränkungen seien folglich arbeitsmarktpolitisch geboten und auch wirtschaftspolitisch vernünftig, da sie den Außenhandel in keiner Weise behinderten, heißt es in einer Verlautbarung der Bundesagentur für Arbeit von 2006 zur „Verlängerung der Übergangsregelung bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit bis 2009“. Darin wird zugleich darauf hingewiesen, dass der deutsche Arbeitsmarkt keineswegs abgeschottet sei. Es gebe spezielle Zugangsmöglichkeiten für Bürger der neuen EU-Staaten. Immerhin 0,9 Prozent der Beschäftigten in Deutschland kämen aus den neuen EU-Staaten. Damit liege die Migration nach Deutschland nicht signifikant über oder unter der Migration in andere alte Mitgliedstaaten. Allerdings ist der Anteil Deutschlands am Zuwanderungsstrom aus den acht neuen EU-Staaten in die alten von 2000 auf 2006 von knapp 60 auf gut 37 Prozent gefallen, während er in Großbritannien von 7,6 auf über 25 Prozent gestiegen ist.

### **Verlängerung der Übergangsregelung 2009?**

Da sich an den geschilderten Rahmenbedingungen trotz der in Deutschland

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

STEPHAN RAABE  
LEITER DES AUSLANDSBÜROS  
POLEN

**6. Januar 2009**

[www.kas.de/polen](http://www.kas.de/polen)

um rund zwei Prozent auf unter drei Millionen (7,1 %) gesunkenen Arbeitslosigkeit grundsätzlich nicht viel geändert hat, mit der Finanz- und Wirtschaftskrise in den nächsten zwei Jahren schwere Zeiten erwartet werden und nicht zuletzt im nächsten Jahr Europa- und Bundestagswahlen sowie fünf Landtagswahlen und sieben Kommunalwahlen in Ländern anstehen, will die Bundesregierung auch die Option auf die dritte und letzte Phase des Übergangsregimes bis 31. April 2011 nutzen.

Der CDU-Abgeordnete Michael Hennrich begründete dies bei der ersten Lesung des Steuerungsgesetzes für Arbeitsmigration im Bundestag am 25. September. Er verwies dabei u.a. auf die in Großbritannien gemachte Erfahrung der Zuwanderung vor allem in den Bereich der nicht oder gering qualifizierten Arbeit, auf die trotz Mindestlohnregelungen vorhandene Ausbeutung und schlechte soziale Versorgung der Migranten, die die dortigen Behörden nach deren eigener Aussage überforderten. Die Probleme bei den Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft seien dagegen nicht auf eine fehlende Arbeitnehmerfreizügigkeit, sondern auf die Konkurrenz auf dem Markt für diese Arbeitskräfte zurückzuführen. Die volle Freizügigkeit mit dem Wettbewerb um die besten Köpfe hätte zudem zur Folge, dass durch den Wegzug wichtiger Fachkräfte die davon betroffenen ärmeren Länder in manchen Bereichen wie zum Beispiel der Gesundheitsversorgung in ihren Zukunftschancen beeinträchtigt würden. Dass fast alle EU-Staaten darüber hinaus die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Rumänen und Bulgaren beschränken, zeige die Akzeptanz der Übergangsbestimmungen als Instrument der schrittweisen Anpassung.

Neben Deutschland strebt lediglich Österreich die Verlängerung der Beschränkung an. Alle anderen EU-Staaten haben ihre Arbeitsmärkte für die Beitrittsstaaten von 2004 bereits geöffnet. Dänemark und Belgien wollen dies bis Ende April 2009 tun.

Befürworter der Aufhebung der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit wie die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände BDA verweisen auf die Vorteile einer stärkeren wirtschaftlichen Dynamik und eines insgesamt wachsenden Arbeitsplatzangebots

auch für Inländer, die dadurch entstehen würden sowie auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel in Deutschland. Der BDA empfiehlt allerdings, gezielte branchen- oder regionalspezifisch begründete Begrenzungen zu prüfen, um den gegebenenfalls weiter notwendigen Schutz vor Wettbewerbsnachteilen durch Verdrängungseffekte oder ansonsten zu erwartender erheblicher Verwerfungen zu gewährleisten.

Eine Arbeitsgruppe des deutsch-tschechischen Gesprächsforums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAPaktuell Juli 2008 Nr. 5) warnt vor dem voraussehbaren „politischen Schaden auf europäischer Ebene“, den eine weitere Arbeitsmarktbeschränkung verursache. Die neuen EU-Bürger würden weiter als Bürger „zweiter Klasse“ behandelt.

Die „Kopernikus-Gruppe“, ein Kreis von deutschen und polnischen Geisteswissenschaftlern und Publizisten, argumentiert, der Anteil der Migranten aus den Beitrittsländern an der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer sei sowieso nur bescheiden. Die Bundesregierung und Öffentlichkeit gingen von falschen Voraussetzungen aus, da es sich nurmehr um eine zeitweise und kurzfristige Arbeitsmigration handele, die keinen bleibenden Verlust für die Heimatländer und keine Belastung für das aufnehmende Land darstelle. Zur Vermeidung regionaler Asymmetrien sei diese Form der Migration jedoch unabdingbar. Zudem seien bei weiterer Zugangsbeschränkung zum Arbeitsmarkt negative Auswirkungen auf die Erschließung von Auslandsmärkten und auf die grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen gerade in der Grenzregion zu befürchten. Schließlich wird gefragt, wo die Willkommenskultur in Deutschland bleibe und behauptet, der Buchstabe des Beitrittsvertrages widerspreche hinsichtlich der Übergangsregelung „dem Geist der europäischen Verträge“, indem er die Freiheit der Bürger der neuen Mitgliedstaaten einschränke. Daher appelliert die „Kopernikus-Gruppe“ in ihrer Erklärung vom Dezember 2008 an die Bundesregierung, „kurzfristige Interessenlagen hinten zu stellen, das Vernünftige zu tun und im europäischen Geist zu handeln, d.h. die Übergangsfrist 2009 nicht zu verlängern“.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

STEPHAN RAABE  
LEITER DES AUSLANDSBÜROS  
POLEN

**6. Januar 2009**

[www.kas.de/polen](http://www.kas.de/polen)

Da die angeführten Behauptungen nicht mit Fakten unterlegt und die mit der Arbeitsmarktöffnung verbunden Probleme nicht behandelt werden, ist der Aufruf des Kopernikus Kreises wenig überzeugend, seine Vernunft ist relativ. Mit Blick auf das kommende Wahljahr und die Wirtschaftskrise, werden sich die politischen Entscheidungsträger die Konsequenzen einer vollen Arbeitsmarktöffnung genau überlegen. Denn im Gegensatz zu intellektuellen Beraterkreisen werden sie für die Folgen der getroffenen Entscheidung in Haftung genommen.

### **Auswirkungen der polnischen Arbeitsmigration**

Zahlen und Fakten liefert ein Bericht, den der Fachbereich Europa der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages am 28. November 2008 zu den Auswirkungen des EU-Beitritts Polen auf die Arbeitsmärkte herausgegeben hat (Nr. 29/08 von Maciej Lasota und Margot Heimbach). War Deutschland in Bezug auf polnische Arbeitsemigranten noch 2002 mit 294.000 Personen das mit Abstand größte Aufnahmeland in der EU, änderte sich dies bis Ende 2007. Jetzt lag Großbritannien mit 690.000 polnischen Arbeitsmigranten in Führung vor Deutschland mit rund 490.000. In Irland wuchs die Zahl der polnischen Migranten zur gleichen Zeit auf ca. 200.000 an.

Das bisweilen vorgebrachte Argument, die Arbeitsmarktbeschränkung konterkariere die Ziele des kulturellen Austausches und der Völkerverständigung scheint angesichts dieser Zahlen und über einer Million polnischsprachiger Bevölkerung in Deutschland (manche polnische Interessengruppen sprechen sogar von über zwei Millionen „Polen“ in Deutschland, um ihre Bedeutung zu betonen) wenig stichhaltig.

Die Abwanderung ist zweifellos ein wichtiger Faktor zur rapiden Senkung der Arbeitslosenquote in Polen von 19,5 Prozent im Mai 2004 auf 6,5 Prozent im September 2008 gewesen. Auch wenn in Polen mittlerweile in bestimmten Bereichen wie dem Bauwesen und Gesundheitssystem teilweise ein Mangel an Fachkräften herrsche, könne aber nicht von einem klassischen brain drain, der generellen Abwanderung hoch qualifizierter Fachkräfte, gesprochen werden, heißt es in

dem Bericht mit Bezug auf Einschätzungen des Polnischen Komitees für Europäische Integration. Besorgniserregend seien allerdings die Phänomene des youth drain und brain waste: überwiegend junge Menschen suchen im Ausland Arbeit; viele Menschen mit akademischer Ausbildung verrichten dort nur einfache Arbeiten. Die zu erwartenden Arbeitskraftdefizite werden voraussichtlich zu einer weiteren Steigerung der Löhne und Arbeitskosten und demzufolge auch der Preise in Polen führen, was zugleich eine tendenzielle Annäherung an die Verhältnisse in Deutschland bedeutet.

Nachdem die Bilanz in den Aufnahmestaaten zunächst generell positiv gewesen sei, zeigten sich jetzt jedoch auch negative Folgen. Ein Großteil der Einkünfte der polnischen Arbeitnehmer gehe zurück nach Polen und komme nicht dem Konsum im Gastland zugute. Durch den Nachzug von Familienangehörigen würden die Sozialsysteme belastet. Der schwieriger werdende Arbeitsmarkt mache die Arbeit suchenden Polen immer öfter zur Konkurrenz für einheimische Arbeitslose.

Da die Schonfrist für den deutschen Arbeitsmarkt 2011 definitiv abläuft, gilt es entsprechende Vorbereitungen für die Öffnung zu treffen: Bedingungen für einen fairen Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften sind zu schaffen, die ein Lohndumping ausschließen; die Flexibilität des Arbeitsmarktes muss erhöht werden; die Integration von Zuwanderern aus den EU8-Staaten in das deutsche Sozialsystem ist in einer Weise zu gestalten, dass dabei keine zusätzlichen gesellschaftlichen Kosten entstehen, da Deutschland gerade hier in besonderem Maße weiter an den wirtschaftlichen Lasten der Wiedervereinigung zu tragen hat; schließlich muss auch die Öffentlichkeit über die Bedingungen und Folgen der Marktöffnung aufgeklärt werden.