



## Kurzanalysen und Informationen

Nr. 51 April 2011

Landshuter Str.4  
93047 Regensburg  
Telefon: 0941 943 54 10  
Telefax: : 0941 943 54 27  
E-Mail: oei@osteuropa-institut.de  
Internet: www.osteuropa-institut.de

Arbeitsbereich Wirtschaft,  
Migration und Integration

### Öffnung der Arbeitsmärkte zum 1. Mai 2011: Positive Effekte überwiegen\*

Michael KNOGLER

*Ab Mai 2011 gilt auch in Deutschland die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit gegenüber den zum 1. Mai 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas. Bisherige Beschränkungen in Form von Arbeitserlaubnissen und Verwaltungsverfahren entfallen damit. Für die 2007 beigetretenen Länder Bulgarien und Rumänien gilt dies erst ab Januar 2014.*

*Der Beitrag skizziert zunächst die bislang geltenden Einschränkungen und diskutiert die zu erwartenden Auswirkungen für Deutschland und die neuen Mitgliedstaaten. Entgegen vielfachen Befürchtungen ist im Zuge der Migration aus den neuen EU-Mitgliedstaaten in Deutschland keine Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte oder ein Absinken des Lohnniveaus festzustellen. Auch die befürchtete Zuwanderung in die Sozialsysteme ist nicht erfolgt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass von der Zuwanderung das Empfängerland profitiert und es sogar zu Wohlstandssteigerungen kommt. Die neuen Mitgliedstaaten sind zwar mit der Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte konfrontiert, ein signifikanter ‚brain drain‘ mit Folgen für Arbeitsmärkte und Wirtschaft in diesen Ländern ist jedoch nicht zu erkennen.*

#### Bisherige Regelungen

Im Zuge der Osterweiterung der EU wurden in den Jahren 2004 und 2007 insgesamt zwölf Staaten in den gemeinsamen Binnenmarkt aufgenommen. Die im Binnenmarkt geltenden vier Grundfreiheiten „Freier Warenverkehr“, „Personenfreizügigkeit“, „Dienstleistungsfreiheit“ und „Freier Kapitalverkehr“ müssen nach einer Übergangsfrist von allen EU-Mitgliedstaaten gewährt werden. Während Beschränkungen des Kapital- und Warenverkehrs sofort mit dem Beitritt entfielen, erlaubten die EU-Verträge vom 16. April 2003 über den Beitritt Estlands, Lettlands, Litauens, Po-

lens, der Slowakei, Sloweniens, der Tschechischen Republik und Ungarns (im folgenden EU8) die Einführung von „Übergangsbestimmungen“, die bis zu einem Zeitraum von maximal sieben Jahren eine Beschränkung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den EU8 ermöglichten (so genanntes „2+3+2-Modell“). In der letzten Phase musste die Anwendung der Übergangsfristen mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt oder der Erwartung einer solchen Störung begründet werden. Die ebenfalls zur Personenfreizügigkeit gehörende Niederlassungsfreiheit wurde nicht eingeschränkt. Auch für die Dienstleistungsfreiheit wurde den alten Mitgliedstaaten die Möglichkeit einge-

\* Ekaterina Sprenger vom Osteuropa-Institut Regensburg danke ich für hilfreiche Kommentare.

räumt, diese Freiheit in drei Phasen bis maximal 2011 zu beschränken. Hinsichtlich der neuen Mitgliedstaaten, Bulgarien und Rumänien, die am 1. Januar 2007 der Europäischen Union beitraten, gilt die "2+3+2" - Regelung ebenfalls.

Die Anwendung der Übergangsregelungen wurde in den einzelnen EU-Staaten unterschiedlich gehandhabt, wobei sich drei Kategorien von Ländern unterscheiden lassen. Während eine Reihe von Ländern sofort den freien Zugang von Arbeitnehmern zuließ (Irland, Schweden, Großbritannien), hoben andere Länder die Beschränkungen schrittweise zwischen 2006 und 2009 auf. In Österreich und Deutschland wurden die Beschränkungen auch nach dem Mai 2009 beibehalten.<sup>1</sup> Nach Ablauf der ersten Zweijahresfrist 2006<sup>2</sup> waren in Deutschland die Zugangsbeschränkungen für weitere drei Jahre verlängert worden. 2009 beantragte die große Koalition bei der Europäischen Kommission die weitere Verlängerung der Übergangsregelungen bis Mai 2011 und begründete dies mit "schwerwiegenden Störungen des Arbeitsmarkts, die sich im Zuge der aktuellen Wirtschaftslage noch verschärfen werden". Die befürchteten Störungen betreffen insbesondere die Personengruppen der Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten sowie den Osten Deutschlands. Auch gegenüber Bulgarien und Rumänien hat Deutschland von der Beschränkungsmöglichkeit Gebrauch gemacht und befindet sich derzeit in Phase zwei.

Ebenso wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde auch die Dienstleistungsfreiheit in Deutschland eingeschränkt, allerdings nur in bestimmten sensiblen Wirtschaftsbereichen wie dem Bau- und Reinigungsgewerbe, und damit auch die Entsendung<sup>3</sup> von Arbeitnehmern aus den EU8, die in diesen Branchen nur im Rahmen so genannter Werksvertragskontingente möglich ist. Daneben besteht die Möglichkeit, Niederlassungen zu gründen, eine Einstellung von Arbeitnehmern aus den EU8 ist jedoch durch die Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit begrenzt.

<sup>1</sup> Vgl. zu den Regelungen in den einzelnen Ländern EurActiv (2011).

<sup>2</sup> Ein entsprechendes Gesetz (Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung) erlaubt Angehörigen der EU8 das Arbeiten in Deutschland dann, wenn die Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitsgenehmigung-EU erteilt. Nicht betroffen von den Einschränkungen sind Malta und Zypern.

<sup>3</sup> Entsendung bedeutet, dass ein Arbeitnehmer in einem EU-Land angestellt ist, dessen Arbeitgeber jedoch entscheidet, ihn vorübergehend in einem anderen EU-Land arbeiten zu lassen.

Ab 1. Mai 2011 fallen die genannten Beschränkungen definitiv weg und der deutsche Arbeitsmarkt wird gegenüber Bürgern der EU8 offen sein. Für Bürger Rumäniens und Bulgariens gilt dies dann ab 1. Januar 2014.

### **Auswirkungen der Öffnung des Arbeitsmarktes**

Über die möglichen Wirkungen der Öffnung des Arbeitsmarktes wurde bereits im Vorfeld umfassend diskutiert und spekuliert, wobei erhebliche Ängste deutlich wurden: Wird es zu einer großen Einwanderungswelle nach Deutschland kommen und sich der Kampf um knappe Arbeitsplätze verschärfen? Werden die Beschäftigungschancen und Löhne vieler einheimischer Arbeitnehmer durch den Konkurrenzdruck aus Osteuropa sinken? Droht eine Billigkonkurrenz vor allem durch osteuropäische Leiharbeiter, die zu günstigen Löhnen in ihren Heimatländern angeworben und dann nach Deutschland gesendet werden? Umgekehrt wird in den Herkunftsländern befürchtet, dass die Migration mit einem ‚brain drain‘ verbunden ist, der sich negativ auf die Wirtschaftsentwicklung auswirken könnte.

#### *Zuwanderung aus den EU8*

Aufgrund der unterschiedlichen Anwendung der Übergangsfristen in den einzelnen Ländern, hat die Osterweiterung nicht nur zu einem Anstieg der Migration aus den neuen Mitgliedstaaten, sondern auch zu einer Umlenkung der Migrationsströme geführt. In Deutschland lag die Zuwanderung aus den EU8 seit der EU-Erweiterung zwar fast doppelt so hoch wie in den Jahren unmittelbar vor der Osterweiterung. Trotz dieses erheblichen relativen Anstiegs ist die Zuwanderung mit absolut rund 32.000 Personen pro Jahr jedoch weit vom Zuwanderungsniveau der 1990er Jahre entfernt. Gleichzeitig sank die Bedeutung Deutschlands als Zielland der Migration kontinuierlich seit der Erweiterung. Während vor der Erweiterung 51% der Migranten aus den EU8 nach Deutschland kamen, waren es 2007 nur noch 23% (Bass, S. 13). Im Gegenzug stieg der Anteil Großbritanniens und Irlands auf 60% der gesamten Zuwanderung nach der Osterweiterung. Mit jahresdurchschnittlich 120.000 Personen nach Großbritannien und 30.000 Personen nach Irland hatten beide Länder, die ihre Arbeitsmärkte bereits unmittelbar nach dem Beitritt öffneten, deutlich hö-

here Zuwanderungen zu verzeichnen (Baas u. Brücker, S.14).<sup>4</sup>

Neben diesen Umlenkungseffekten erschweren auch die weiterhin bestehenden ökonomischen Wanderungsanreize und der negative Effekt der Wirtschaftskrise auf die Arbeitsmärkte der Zielländer die Abschätzung der Zuwanderung nach der Öffnung der Arbeitsmärkte. Aufgrund der divergierenden Arbeitseinkommen sind die Wanderungsanreize nach wie vor sehr hoch. So erreichen etwa in Polen als dem mit Abstand wichtigsten Sendeland<sup>5</sup> die Einkommen nur rund ein Viertel des EU-Durchschnitts bzw. ein Fünftel des deutschen Einkommensniveaus. Die Arbeitslosenquote ist in Polen, das als einzige europäische Volkswirtschaft die Krise mit positive Wachstumsraten bewältigt hat, seit 2002 mit 20% bis 2008 mit 7,1% zwar deutlich gesunken, liegt jedoch mit aktuell 10% deutlich höher als in Deutschland mit 6,6% oder in Großbritannien mit 7,8%.

Das langfristige Migrationspotential wurde in zahlreichen Prognosen vor der EU-Erweiterung unabhängig von den verwendeten Methoden relativ einheitlich auf jährliche Nettozuflüsse in die EU15 von 250.000 bis 400.000 Personen geschätzt (vgl. zu einem Überblick über diese Prognosen Baas und Brücker, 2010, S. 31ff.). Die Erfahrungen der ersten sechs Jahre seit der Erweiterung bestätigen im Grundsatz diese Größenordnung, obwohl sie von der Annahme ausgingen, dass alle EU-15 Staaten gleichzeitig ihre Arbeitsmärkte öffnen. Entsprechend konnten diese Prognosen nicht die angesprochenen Umlenkungseffekte mit den höheren Migrationsströmen nach Großbritannien und Irland vorhersagen.

In einer neueren Studie schätzen Baas und Brücker (2010) das Migrationspotential in die EU-15 und berechnen auf dieser Grundlage drei Szenarien zur Zuwanderung nach Deutschland, die sich durch den unterstellten Anteil des auf Deutschland entfallenden Anteils der Migrationströme unterscheiden. Im wahrscheinlichsten mittleren Szenario, bei dem dieser Anteil von 23% zu Beginn der letzten Phase der Übergangsfristen auf 45% steigt – wofür nicht nur das Auslaufen der Über-

gangsfristen in Deutschland, sondern auch die im Vergleich zu den konkurrierenden Zielländern Großbritannien und Irland günstige Arbeitsmarktentwicklung spricht – verdoppelt sich zunächst die Nettozuwanderung auf rund 100.000 Personen jährlich und sinkt dann aber kontinuierlich ab (Tabelle 1). Von Massenzuwanderung kann vor diesem Hintergrund nicht gesprochen werden.

Die Altersstruktur der Migranten in Deutschland hat sich seit der Osterweiterung verändert. Der Anteil der unter 24-Jährigen und auch der Anteil der Altersgruppe zwischen 25 und 34 Jahren haben seit der EU-Erweiterung deutlich abgenommen. Junge Migranten sind offensichtlich seit der EU-Erweiterung stärker nach Großbritannien zugewandert. Hier beträgt der Anteil der Migranten unter 25 Jahren 83 Prozent (der entsprechende Wert für Deutschland beträgt 42 Prozent; Baas, 2010). Im Durchschnitt sind die Migranten aus den EU8 jedoch immer noch jünger als die heimische Bevölkerung in Deutschland. Die formale Qualifikation der Migranten ist hoch (Brücker et. al, 2009).

Allerdings ist nicht nur die Ausbildung im Herkunftsland für die tatsächlich eingesetzte Qualifikation entscheidend, sondern auch die Anerkennung von erworbenen Bildungsabschlüssen im Zielland. Der relativ hohe Anteil von Migranten mit unbekanntem Abschluss deutet auf erhebliche Probleme bei der Anerkennung von Bildungsabschlüssen hin, insbesondere im Bereich der beruflichen Bildungsabschlüsse (Baas, 2010).

Entsprechend der relativ jungen Altersstruktur weisen die Migranten eine hohe Erwerbsbeteiligung auf. Während die Erwerbsquote der Migranten in Großbritannien sogar deutlich über derjenigen der Inländer liegt, bewegt sie sich in Deutschland mit 74% etwas unterhalb der Erwerbsquote für Inländer (77%). Dies könnte auf unterschiedliche Migrationsmotive hinweisen. Während in Großbritannien das Motiv der Arbeitsaufnahme überwiegt, spielt in Deutschland das Motiv der Familienzusammenführung eine größere Rolle (Baas u. Brücker, 2010). Zugleich ist damit auch eine Selektion der Zuwanderung nach Bildungsniveau verbunden (Fihel, 2009).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Allerdings gibt es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Ausmaß der Freizügigkeit, wie das Beispiel Schweden zeigt, dass trotz Öffnung der Arbeitsmärkte kaum Migration aus den EU8 zu verzeichnen hatte.

<sup>5</sup> Rund 70% der Zuwanderung aus den EU8 nach Deutschland entfallen auf Polen.

<sup>6</sup> Die in Deutschland bereits vor dem EU-Beitritt Polens bestehenden Netzwerke reduzieren die Migrationskosten insbesondere von gering Qualifizierten etwa durch Unterstützung bei der Arbeitssuche.

**Tabelle 1 Prognosen und Szenarien: Wachstum des Migrationsbestandes aus den NMS-8\* in der EU-15 und in Deutschland**

	EU-15	Deutschland		
		hoch	mittel	niedrig
Nettozuwanderung aus den NMS-8 in Personen				
2000				
2001	130.661	18.507	18.507	18.507
2002	5.770	13.282	13.282	13.282
2003	-97.137	14.308	14.308	14.308
2004	81.852	-41.862	-41.862	-41.862
2005	242.190	42.844	42.844	42.844
2006	333.601	43.406	43.406	43.406
2007	358.985	29.294	29.294	29.294
2008	208.129	13.094	13.094	13.094
2009	52.472	8.966	8.966	8.966
Prognosezeitraum				
2010	247.583	56.944	56.944	56.944
2011	223.667	134.200	100.650	51.444
2012	202.332	121.399	91.050	46.536
2013	183.365	110.019	82.514	42.174
2014	165.623	99.374	74.531	38.093
2015	150.765	90.459	67.844	34.676
2016	138.052	82.831	62.123	31.752
2017	126.394	75.837	56.877	29.071
2018	115.727	69.436	52.077	26.617
2019	105.994	63.596	47.697	24.379
2020	97.135	58.281	43.711	22.341

\*EU-8; Wert für das Jahr 2004 ist aus datenerhebungstechnischen Gründen nicht aussagekräftig.

Quelle: Baas und Brücker, 2010, Tabelle 11, S. 39

Untersuchungen zum Qualifikationsniveau der polnischen Migranten nach England und Deutschland zeigen, dass die Migranten in England besser qualifiziert sind.

Für die befürchtete Zuwanderung in die Sozialsysteme gibt es keine Hinweise. Untersuchungen zeigen, dass Zuwanderer aus den EU-8 tendenziell weniger beitragsfinanzierte Sozialleistungen beziehen als Inländer und keine signifikant höheren nicht-beitragsfinanzierten Sozialleistungen (Brücker et al., 2009; Rinne u. Zimmermann, 2009).

Beide Untersuchungen weisen auch darauf hin, dass die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte nicht zu einem signifikanten ‚brain drain‘ in den EU8 geführt hat. Der in diesen Ländern bis zum Ausbruch der Finanz-

krise zu beobachtende zunehmende Fachkräftemangel ist nicht in erster Linie auf die Migration, sondern auf die starke Arbeitsnachfrage zurückzuführen. Zudem ist in den EU8 aufgrund steigender Investitionen in Bildung und Ausbildung ein deutlicher Anstieg im Bildungsniveau bzw. des Anteils der Hochqualifizierten festzustellen (Fihel et. al., 2009).

#### *Produktion, Löhne und Beschäftigung*

Häufig wird in der Öffentlichkeit, aber auch unter vielen Wirtschaftswissenschaftlern angenommen, dass die Migration über ein höheres Arbeitsangebot entweder zu sinkenden Löhnen oder – wenn sich die Löhne nicht an das veränderte Arbeitsangebot anpassen – zu

steigender Arbeitslosigkeit führt. Allerdings sind diese Zusammenhänge nicht zwingend. Letztlich hängen die Effekte davon ab, in wie weit Migranten mit den einheimischen Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren (was wiederum eine Frage der Qualifikationsstruktur ist) und wie flexibel die Löhne tatsächlich reagieren. Wenn sich zudem der Kapitalstock an das höhere Arbeitsangebot anpasst, kann die Migration neutral auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau und die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit wirken, auch wenn einzelne Gruppen am Arbeitsmarkt gewinnen oder verlieren können (Brücker und Jahn, IAB-Forum 2/2010).

Eine im Auftrag der EU-Kommission vom Institut für Arbeitsmarktforschung (IAB) und fünf weiteren Instituten erstellte Studie zu den Wirkungen der Migration auf Produktion, Löhne und Beschäftigung deutet nicht daraufhin, dass die „Arbeitsmobilität zu schweren Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt oder anderen Störungen in den Zielländern der Migration“ führt (Brücker et.al., 2009).

Die Studie beruht auf einem Gleichgewichtsmodell und berücksichtigt Lohnrigiditäten und Arbeitslosigkeit sowie die Anpassung des Kapitalstocks an die Migration von Arbeit. Im einzelnen simuliert die Studie die Effekte der Migration in den ersten vier Jahren der Osterweiterung, d.h. in den Jahren 2004 bis 2007, anschließend werden die Effekte einer vollständigen Einführung der Freizügigkeit in allen EU-15 im Vergleich zu einer Fortführung

der bestehenden Übergangsregelungen in den Jahren 2008 bis 2011 simuliert.

Die Studie kommt zum Ergebnis, dass die durch die Osterweiterung ausgelöste Migration in den Jahren 2004 bis 2007 das Einkommen in der erweiterten EU erheblich erhöht hat (Tabelle 2). Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der erweiterten EU (EU15 + EU8) steigt kurzfristig um rund 0,1 Prozent und langfristig um ca. 0,2 Prozent. Die Einführung der Freizügigkeit würde im Vergleich zu einer Beibehaltung der Übergangsfristen das BIP in der erweiterten EU nur geringfügig steigern, da die meisten EU15-Länder ihre Arbeitsmärkte bereits geöffnet haben.

Gewinner und Verlierer sind allerdings nicht gleich über alle Länder und Produktionsfaktoren verteilt. Das BIP steigt in den Zielländern der Migration, insbesondere in den Ländern, die ihre Arbeitsmärkte frühzeitig geöffnet haben wie in Großbritannien und Irland, während es in den Herkunftsländern durch die Abwanderung von Arbeit sinkt. Die Einkommen aus Arbeit und Vermögen (Faktoreinkommen) der einheimischen Bevölkerung sinken in den Zielländern kurzfristig leicht ab, steigen aber langfristig mit der Anpassung des Kapitalstocks an die Ausweitung des Arbeitsangebots. Die Löhne werden in den Zielländern kurzfristig leicht sinken und in den Herkunftsländern steigen. Langfristig wird das aggregierte Lohnniveau in Ziel- und Sendeländern von der Migration nicht beeinflusst. Gleiches gilt auch für das Niveau der Arbeitslosigkeit.

**Tabelle 2 Gesamtwirtschaftliche Effekte der Öffnung der Arbeitsmärkte**

	Erwerbspersonen	BIP		BIP pro Kopf		Faktoreinkommen der Inländer pro Kopf		Arbeitslosenquote		Lohn	
		Kurzfristig	Langfristig	Kurzfristig	Langfristig	Kurzfristig	Langfristig	Kurzfristig	Langfristig	Kurzfristig	Langfristig
Gesamtwirtschaftliche Effekte der durch die Osterweiterung ausgelösten Arbeitsmigration, 2004-2007											
Deutschland	0,10	0,04	0,10	-0,03	0,02	-0,01	0,04	0,03	0,01	-0,03	0,00
Großbritannien	1,28	0,50	0,89	-0,28	0,10	-0,05	0,34	0,21	0,11	-0,29	0,00
EU-15*	0,36	0,13	0,26	-0,09	0,03	-0,02	0,10	0,06	0,02	-0,09	0,00
EU-8	-1,16	-0,52	-1,10	0,65	0,05	0,65	0,05	-0,42	-0,02	0,25	0,00
Effekte der Einführung der Freizügigkeit in der gesamten EU15, 2008-2011											
Deutschland	0,28	0,11	0,25	-0,09	0,05	-0,02	0,12	0,08	0,02	-0,08	0,00
Großbritannien	-0,30	-0,11	-0,20	0,08	-0,02	0,02	-0,08	-0,05	-0,03	0,07	0,00
EU-15*	0,02	0,02	0,03	-0,01	0,01	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00
EU-8	-0,12	-0,12	-0,17	0,00	-0,06	0,00	-0,06	-0,01	0,01	0,04	0,00

Quelle: Baas, Brücker u. Hauptmann (2009), Tabelle 2 und 4; eigene Darstellung.

Vor dem Hintergrund der ausgewogenen Qualifikationsstruktur der Migranten aus den EU8 verteilen sich die Arbeitsmarkteffekte relativ gleichmäßig auf einzelnen Gruppen am Arbeitsmarkt. Etwas stärker betroffen sind gering qualifizierte Arbeitskräfte in den Zielländern durch den Wettbewerb mit Migranten aus den EU8, da letztere trotz hoher Qualifikationsstruktur häufig unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt werden (Baas, Brücker u. Hauptmann, 2009).

Auch eine neuere Studie zu den Lohn- und Beschäftigungswirkungen der Zuwanderung für Deutschland zeigt, dass diese langfristig keinen nennenswerten Einfluss auf das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau hat und die Arbeitslosigkeit nur marginal erhöht (Brücker und Jahn, IAB-Forum 2/2010). Allerdings zeigt auch diese Studie unterschiedliche Effekte für einheimische und ausländische Arbeitskräfte in Deutschland. Während einheimische Arbeitskräfte in allen Qualifikationsgruppen langfristig von der Zuwanderung in Form höherer Löhne und sinkender Arbeitslosigkeit profitieren, verlieren die bereits in Deutschland lebenden Zuwanderer, deren Löhne fallen, bzw. deren Arbeitslosigkeit ansteigt.

Die oben angesprochene Studie von Baas und Brücker (2010) zeigt für Deutschland selbst auf der Grundlage eines hohen Zuwanderungsszenarios<sup>7</sup> ebenfalls positive gesamtwirtschaftliche Effekte. Das BIP steigt durch die Zuwanderung aus den EU8 nach Auslaufen der Übergangsfristen um gut ein Prozent an. Das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau sinkt um 0,4 Prozent, die Arbeitslosenrate steigt nur geringfügig um 0,2 Prozent an. Auch hier bedeutet dies jedoch nicht, dass die Löhne aller inländischen Arbeitnehmer sinken, da ein Großteil der Anpassung von den Migranten, deren Löhne deutlich geringer sind, getragen wird.

#### *Wirkungen der Dienstleistungsfreiheit*

Vor allem die ab Mai 2011 geltende volle Dienstleistungsfreiheit gegenüber den EU8 hat zu Befürchtungen Anlass gegeben. Die Dienstleistungsfreiheit räumt Unternehmen aus den EU8 das Recht ein, eine Dienstleistung ohne Niederlassung auch in einem anderen EU-Land etwa Deutschland anzubieten und Arbeitnehmer zu entsenden. Grundsätzlich wer-

den die entsandten Arbeitnehmer nach dem Herkunftslandprinzip behandelt, d.h. es gelten die Löhne und Sozialstandards des Herkunftslandes. Da diese häufig unter dem deutschen Niveau liegen führt die Entsendung von Arbeitnehmern aus den EU8 zum Problem des Imports ausländischer Dumpinglöhne und Dumpingarbeitsbedingungen. Mit der Entsenderichtlinie von 1996 wurde es jedoch den Mitgliedsländern überlassen, von diesem Prinzip abzuweichen und allgemeingültige Mindeststandards einzurichten (Lorenz, 2010).

Mit dem Wegfallen der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zum Mai 2011 können künftig auch Arbeitnehmer aus den EU8 nach Deutschland entsandt werden, um dort etwa auch im Rahmen eines Leiharbeitsverhältnisses in einem anderen Unternehmen zu arbeiten. Entsprechende Werkvertragsabkommen zwischen Deutschland und den EU8 werden dann hinfällig. Grundsätzlich können dann aus den EU8 entsandte Arbeitnehmer völlig legal schlechter bezahlt werden als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer, soweit allerdings keine andere Regelung dies verhindert.

In Deutschland findet bei der Entsendung in Bezug auf das Arbeitsrecht das Arbeitnehmer-Entsendegesetz Anwendung, wonach branchenübergreifende gesetzliche Mindestarbeitsbedingungen und in den in das Entsendegesetz einbezogenen Branchen zusätzlich die entsprechenden Tarifverträge zu beachten sind. Danach unterliegt der Großteil der von der beschränkten Dienstleistungsfreiheit betroffenen Branchen wie das Baugewerbe (inklusive verschiedener Baunebengewerbe) dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz und damit einem allgemein verbindlichen Tarifvertrag und Mindestlohn. Darüber hinaus wurden mit der Neufassung des Entsendegesetzes im April 2009 weitere Branchen (Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, Abfallwirtschaft, Sicherheitsdienstleistungen, Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen sowie die Pflegebranche) einbezogen (Deutscher Bundestag, o.J.).

Ein wichtiger Bereich, für den bislang noch keine Allgemeinverbindlichkeitserklärung vorliegt, ist die Arbeitnehmerüberlassung. Zwar haben deutsche und ausländische Verleiher von Leiharbeitskräften die tariflichen Mindestlöhne zu zahlen, wenn Leiharbeiter in den unter das Entsendegesetz fallende Branchen beschäftigt werden. Darüber hinaus könnte sich jedoch die Situation in bestimmten sensiblen Bereichen des Dienstleistungssektors

<sup>7</sup> Angenommen wird, dass sich nach Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes die Migrationsströme wieder stärker auf Deutschland hin ausrichten und sich der Anteil Deutschlands als Zielland der nach 2011 zuwandernden Migranten aus den EU8 von derzeit 23 auf 60% erhöht (Baas und Brücker, 2010, S. 46ff.)

spürbar verschärfen, wenn ausländische Anbieter mit - nach deutschen Maßstäben - Niedrigstlöhnen auf den Markt drängen. Besonders betroffen wäre die Zeitarbeitsbranche und generell Unternehmen, die überwiegend einheimische Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation einsetzen. Letztere stellen bereits jetzt eine besondere Problemgruppe am Arbeitsmarkt dar mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit.

Negativen Auswirkungen auf die Lohnentwicklung von Geringverdienern kann auch nach der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes durch die Politik entgegengewirkt werden. Eine Möglichkeit der Arbeitsmarktsteuerung wäre die Aufnahme der Zeitarbeitsbranche und eines entsprechenden Mindestlohns in das Arbeitnehmer Entsendegesetz, die sicher stellen würde, dass angebotene Jobs auch für einheimische Arbeitskräfte attraktiv sind und eine „Abwärtsspirale (verhindern), in der Firmen, die Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten zu extrem Niedriglöhnen beschäftigen, diejenigen verdrängen, die noch akzeptable Löhne zahlen“ (Möller, 2010).

## Fazit

Ein Blick auf die Länder, die bereits unmittelbar zum Zeitpunkt der Osterweiterung ihre Arbeitsmärkte öffneten, zeigt, dass die Furcht vor steigender Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen durch unkontrollierte Zuwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte aus den EU8 unbegründet war. Zum einen kamen weniger als angenommen wurde, zum anderen weisen die Zuwanderer ein relatives hohes Qualifikationsniveau auf. Angesichts dessen hatte die EU-Kommission in ihren Berichten 2006 und 2008 zu den Auswirkungen der Freizügigkeit auch den anderen EU15-Staaten empfohlen, die Übergangsregelungen aufzuheben und volle Freizügigkeit zu gewähren (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006 und 2008). Die vorliegenden Prognosen lassen auch für Deutschland nach dem Mai 2011 keine negativen Wirkungen auf Löhne und Arbeitslosigkeit erwarten. Im Gegenteil: angesichts der demographischen Entwicklung und des viel zitierten Fachkräftemangels kann Deutschland von der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte aus den EU8 nur gewinnen.

Problematisch könnte die Entsendung von Leiharbeitern aus den EU8 im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit werden, die zu einem Verdrängungswettbewerb nach unten führen

könnte. Dem kann aber durch die Festlegung eines Mindestlohns entgegen gewirkt werden. Wie bekannt wurde, wurde dies im Rahmen der Verhandlungen zum Hartz-IV-Gesamtpaket vereinbart.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Laut Presseberichten haben sich die Regierungskoalition und die SPD im Zuge ihrer Einigung auf ein Hartz-IV-Reformpaket darauf verständigt, für die etwa eine Million Beschäftigten in der Leiharbeitsbranche einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Für sie soll im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz auf der Grundlage der tariflich vereinbarten Mindestlöhne eine Lohnuntergrenze festgelegt werden. Vgl. *Welt Online* <http://www.welt.de/politik/deutschland/article12603475/Regierung-und-SPD-einigen-sich-auf-Hartz-IV-Reform.html>

**Literatur:**

- Baas, T. u. H. Brücker (2010) Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, Friedrich Ebert Stiftung Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik *Diskurs* September 2010.
- Baas, T. (2010) Mehr oder minder – Wer kommt nach der Öffnung der Arbeitsmärkte?, *IAB-Forum* 2/2010, S. 12-17.
- Baas, T., H. Brücker u. A. Hauptmann (2009) Positive Effekte durch Arbeitsmigration, *IAB-Kurzbericht* 9/2009.
- Brücker, H. et.al. (2009) Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements, Final Report, IAB, CMR, fRDB, GEP, WIFO, wiiw, Nürnberg.
- Brücker, H. u. E.J. Jahn (2010) Gewinner und Verlierer – Einheimische Arbeitskräfte profitieren von der Zuwanderung, *IAB-Forum* 2/2010, S. 18-23.
- Deutscher Bundestag (o.J.) Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - [http://www.bmas.de/portal/41574/property=pdf/2010\\_\\_01\\_\\_13\\_\\_aueg-bericht.pdf](http://www.bmas.de/portal/41574/property=pdf/2010__01__13__aueg-bericht.pdf)
- EurActiv (2011) Freizügigkeit der Arbeitnehmer in EU-27, <http://www.euractiv.com/en/mode/189053>
- Fihel, A., et. al. (2009) Brain drain, brain gain and brain waste, in: Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements, Background Reports, Nr. 6, Nuremberg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006) *Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006)*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2006) 48 endgültig, Brüssel, 8.2.2006
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008) *Auswirkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext der EU-Erweiterung. Bericht über die erste Phase (1. Januar 2007 – 31. Dezember 2008) der im Beitrittsvertrag 2005 festgelegten Übergangsregelungen und gemäß der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelung*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2008) 765 endgültig, Brüssel, 18.11.2008
- Lorenz, F. (2010) Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union, Friedrich Ebert Stiftung Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik *Diskurs* September 2010.
- Möller, J. (2010) Standpunkt – Mindestlohn muss die Dienstleistungsfreiheit in der EU absichern, *IAB-Forum* 2/2010, S. 24-27.
- Rinne, U. u. K.F. Zimmermann (2009) Fünf Jahre Osterweiterung: Schlechte Noten für deutsche Abschottungspolitik, *IZA Standpunkte* Nr. 14, Juni.