



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Material

zur Information

Verlängerung der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit bis 2009

Berlin, 22. März 2006

Am 1. Mai 2004 sind zehn neue Mitgliedstaaten der Europäischen Union beigetreten. Der Prozess der schrittweisen Anpassung ist mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten nicht abgeschlossen. Zudem handelt es sich um einen beiderseitigen Prozess, das heißt, 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..

Regelungen des Beitrittsvertrags zur Arbeitnehmerfreizügigkeit

Eine der Übergangsregelungen erlaubt 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 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. Insbesondere 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 qualifikations-spezifische Betrachtung des deutschen Arbeitsmarktes. Besonders hoch ist die Arbeitslosigkeit unter nicht oder gering qualifizierten Personen. Gerade bei diesem Personen-

kreis 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 gering qualifizierte 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 hat das Kabinett einen entsprechenden förmlichen Beschluss gefasst. 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 Wiedereinzug zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Die Bundesregierung hat insbesondere mit der „Initiative 50plus“ ein integriertes Konzept zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer angekündigt. Zudem will sie gezielt die Beschäftigung gering qualifizierter 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.