

10. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus deutscher Sicht und die Osterweiterung

Die Beitrittsverhandlungen

Auf dem Gipfel von Nizza wurde der Verhandlungsplan für die Beitrittsverhandlungen beschlossen, die unter schwedischer, belgischer und spanischer Ratspräsidentschaft in den Jahren 2001 und 2002 zügig vorangetrieben werden sollten. Erst der Europäische Rat in Göteborg fasste den Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2002, also unter der dänischen Ratspräsidentschaft, ins Auge.⁶⁷³ Zum politischen Zieldatum für den effektiven Beitritt wurde das Jahr 2004. Der Prozess hing einerseits von der Entwicklung der Beitrittsländer ab. Die Europäische Kommission bewertete die Beitrittsreife der Kandidatenländer gemäß den in Kopenhagen im Frühsommer 1993 gestellten politischen und wirtschaftlichen Kriterien in regelmäßigen Fortschrittsberichten, die jährlich vorgestellt wurden.⁶⁷⁴ Andererseits mussten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu jedem der 31 Verhandlungskapitel auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen.⁶⁷⁵

Mit der Verhandlungsführung der Europäischen Union war grundsätzlich die Europäische Kommission beauftragt. Sie brauchte für jedes Kapitel allerdings ein Mandat des Ministerrates. Hier lag der Entscheidungsspielraum für die nationale Politik und mithin auch für die Einbringung deutscher Interessen in die gemeinsame EU-Position.⁶⁷⁶

673 Lippert, Barbara: Erweiterungspolitik der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001. Bonn 2001, S. 409ff.

674 Näher folgende Studie: Altmann, Franz-Lothar: EU-Osterweiterung: eine komparative Bewertung der Fortschrittsberichte von zehn Kandidaten. FES Bibliothek (elektronische Herausgabe). Bonn 2001.

675 Eine Übersicht der Verhandlungskapitel und die Analyse vom Verhandlungsprozess in der tschechischen Fachliteratur: Černoch, Pavel: Cesta do EU – východní rozšíření Evropské unie a Česká republika v období 1990–2004 [Der Weg in die EU – die Osterweiterung und die Tschechische Republik 1990–2004]. Praha 2004.

676 Vgl. Tewes, Henning: Rot-Grün und die Osterweiterung der Europäischen Union. In: Maull, Hans/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.): Deutschland im Ab-

Fallbeschreibung

Ein Teilgebiet der erweiterungsrelevanten europapolitischen Agenda der Europäischen Union war der Problemkomplex der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Für die Bundesrepublik Deutschland wurde er aus mehreren Gründen zum zentralen Gegenstand der Beitrittsverhandlungen mit den Kandidatenländern. Darüber hinaus wies die arbeitsmarktpolitische Dimension der Osterweiterung auf wichtige Aspekte der deutschen Erweiterungspolitik unter Gerhard Schröder hin. Deshalb wurde sie zum Gegenstand einer der Fallstudien in dieser Arbeit gewählt.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gehörte zum „psychologischen Faktor“ und damit zur problematischen Materie der Beitrittsverhandlungen. In dieser Hinsicht war sie mit der öffentlichen Wahrnehmung des „Bodenerwerbs“ durch Privatpersonen aus der „alten“ EU in den MOE-Ländern (die größten Befürchtungen gab es vor allem in Polen) nach dem Beitritt zu vergleichen.⁶⁷⁷ Einerseits stellte die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Beitrittsländer einen hohen symbolischen Wert dar. Von großen Teilen der Bevölkerung in den MOEL wurde sie für die wichtigste Errungenschaft des EU-Beitritts gehalten.⁶⁷⁸ Andererseits bestanden auf der Seite der EU-Nachbarstaaten die Befürchtungen einer massiven Zuwanderung. Deutschland lag, zusammen mit Österreich, an der unmittelbaren Grenze zu den mitteleuropäischen Beitrittsländern und konnte als reicher Industriestaat zum Ziel einer Migrationswelle⁶⁷⁹ aus den neuen Mitgliedstaaten werden.

Rein ökonomisch wäre eine schnelle Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit sinnvoll gewesen und hätte aufwändige Arbeitsgenehmigungsverfahren vereinfachen können. Politisch war allerdings wegen der Befürchtungen in der Bevölkerung der EU-15 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit von Beginn an

seits? Rot-grüne Außenpolitik 1998–2003. Baden-Baden 2003, S. 84.

677 Gespräch mit Dr. Jutta Tiedtke, SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Referentin für Europapolitik, Berlin, am 26. Mai 2003.

678 Bierbaum, Heinz/Bischoff, Joachim/Deppe, Frank/Huffschmid, Jörg/Steinitz, Klaus: Soziales Europa. Hamburg 2001, S. 79.

679 Die vorliegende Fallstudie beschäftigt sich ausschließlich mit der Migration, die mit der Öffnung der Arbeitsmärkte im Zuge der Osterweiterung direkt zusammenhing. Zu der Frage der Migration von Antragstellern auf Asyl ausführlich: Lavenex, Sandra: Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, No. 3/1998, S. 275–294.

ambivalent einzuschätzen. Sie hätte auf jeden Fall die Akzeptanz der Osterweiterung in den Beitrittsländern erhöht.⁶⁸⁰ Es war jedoch fraglich, ob die Befürchtungen in der Bundesrepublik Deutschland begründet waren. Jedenfalls hielt die Bundesregierung diese Frage für sehr wichtig. Dies war beispielsweise anhand folgender Äußerung von Gerhard Schröder erkennbar. Er betonte am 2. April 2001, dass die Übergangsfristen „wirtschaftlich eine existentielle Frage darstellen“.⁶⁸¹ Folglich versuchte die BRD, die Verhandlungen der Europäischen Union mit den Beitrittskandidaten bezüglich des freien Personenverkehrs zu beeinflussen.

Hypothese

Im Zusammenhang mit der deutschen Positionierung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit während der Beitrittsverhandlungen wird in dieser Fallstudie ausschließlich die liberale (liberal-utilitaristische) Hypothese geprüft. Die Entscheidung, sich nur auf diese Theorie zu begrenzen, ging aus mehreren Feststellungen hervor. Wie in dieser Arbeit im siebten Kapitel zur „Koordinierung der Europapolitik“ aufgezeigt wurde, spielten die sektoralen Interessen oft eine nicht unbedeutende Rolle in den deutschen europapolitischen Entscheidungen. An diesem konkreten Fall wird belegt, dass die deutsche Erweiterungspolitik in bestimmten Fällen von innenpolitischen Interessen stark abhing.

Die Beitrittsverhandlungen im Allgemeinen („Ob“-Frage) riefen keine intensive innenpolitische Kontroverse in der deutschen politischen Elite hervor. Der Erweiterungsprozess wurde zwischen 1998–2002 von der Bundesregierung innenpolitisch erfolgreich flankiert⁶⁸² und deswegen auch in der öffentlichen Debatte nie für politische Zwecke eingesetzt. Über Einzelheiten und

680 Norbert Cyrus, Universität Oldenburg, in: Aupaausschuss, Drucksache 14/1485, S. 11.

681 Äußerung von Gerhard Schröder am 2. April 2001 nach der SPD-Präsidiumssitzung; vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 19. Januar 2001 in Berlin; verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2001__2005/2001/01/2001-01-19-regierungserklaerung-von-bundeskanzler-gerhard-schroeder-zu-den-ergebnissen-des-europaeischen.html

682 Die innenpolitische Flankierung der Osterweiterung wird der Untersuchungsgegenstand der nächsten Fallstudie.

sektorale Interessen („Wie“-Frage) gab es durchaus Diskussionen.⁶⁸³ Die Arbeitnehmerfrage gehörte gerade zu diesen Themen und gleichzeitig zu den Risiken der EU-Osterweiterung.

Erstens wird zu untersuchen sein, aus welchen Gründen und wie innenpolitische Einflussfaktoren in Deutschland in dieser Frage eine überragende Rolle spielten. Dabei wird berücksichtigt, ob für den deutschen Arbeitsmarkt tatsächlich eine unaufhaltsame Situation nach der Osterweiterung zu entstehen drohte, oder ob eher psychologische Faktoren eine Rolle spielten. Zweitens wird von Interesse sein, ob und wie es der Bundesrepublik Deutschland gelang, den gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union zu beeinflussen.

10.1 Die Rechtsgrundlagen und Prognosen bezüglich der Migration

Die Rechtsgrundlagen werden an dieser Stelle anhand der geltenden Rechtslage am Anfang der Beitrittsverhandlungen 1998 beleuchtet. Die Freiheit des Personenverkehrs stellte ein Grundrecht der Europäischen Gemeinschaft dar und war fester Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses. Gemäß Art. 39 EGV/Amsterdam war „innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.“ Es hätte allerdings in diesem Fragenkomplex zwischen Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit differenziert werden müssen.⁶⁸⁴ Der Vertrag unterschied zwischen dem Niederlassungsrecht, das laut Art. 43 EGV/Amsterdam die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeit einschloss, und dem freien Dienstleistungsverkehr. Dienstleistungen im Sinne der Vertragsbestimmungen waren gewerbliche, handwerkliche, kaufmännische und freiberufliche Tätigkeiten, deren Beschränkungen für Angehörige der Mitgliedstaaten gemäß Art. 49 EGV/Amsterdam verboten waren. Fraglich war, ob überragende Gründe bestanden, die eine Begrenzung von diesen Grundfreiheiten, der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Dienstleistungsfreiheit, mittels einer Übergangsregelung rechtfertigen konnten.

683 Persönliches Gespräch mit Prof. Dr. Thomas Risse, Professor für internationale Politik, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr Institut, Berlin, am 8. Juli 2003.

684 Norbert Cyrus, in: Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union; Öffentliche Anhörung zum Thema „EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit“ am 4. April 2001, S. 18.

Nach dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) war die Freizügigkeit für Personen und Arbeitskräfte derjenige Bereich der ökonomischen Integration, der sich am stärksten im Zuge eines Beitritts verändern sollte.⁶⁸⁵ Es wurde von einer Zunahme der ausländischen Bevölkerung um ca. 335.000 Personen pro Jahr in der EU-15 unmittelbar nach der Einführung der Freizügigkeit ausgegangen. Nach Deutschland wären nach dieser Auffassung rund 220.000 Personen pro Jahr (davon 35–40 % Arbeitnehmer) eingewandert. In 30 Jahren sollte der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung aus den mittel- und osteuropäischen Ländern insgesamt ca. 3,5 % der Gesamtbevölkerung Deutschlands ausmachen.⁶⁸⁶

Diese eher vorsichtigen Prognosen wurden von der deutschen Bundesregierung aufgegriffen und als Bestätigung für ihre Auffassung herangezogen.⁶⁸⁷ Die Schätzungen des Migrationspotentials waren aber selbst nach Herbert Brücker, Leiter der DIW-Studie, unter Vorbehalt zu betrachten. Die genauen Zuwanderungsprognosen waren nur für die Länder erstellbar, in denen man sich auf die früheren Erfahrungen mit Freizügigkeit stützen konnte. Das war aber bei den Beitrittskandidaten nicht der Fall.⁶⁸⁸ Das Ergebnis der DIW-Studie zeigte, dass „die Effekte der Zuwanderung auf die Arbeitsmärkte geringer zu erwarten waren, als in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurde“. ⁶⁸⁹ Folglich waren die Ängste vor einem starken Zulauf von Migranten aus den Transformationsländern nach der Einführung der Freizügigkeit unbegründet.⁶⁹⁰

685 Vgl. Boeri, Tito/Brücker, Herbert et al.: *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, DIW, Final Report, Berlin, Milano 2000; Diese Studie stellte die Forschung des European Integration Consortium unter Führung von DIW dar. Ein persönliches Exemplar Originalstudie vom Dr. Herbert Brücker (DIW) ist im Archiv des Autors; verfügbar unter: http://www.diw-berlin.de/english/produkte/projekte/docs/EIC_Employment.pdf

686 Ebd.

687 BT-14/5232 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 7. Februar 2001), S. 48; Es wurden mehrere Studien zu diesem Problem erstellt. Die Schätzungen gingen von den Zahlen 120.000 bis 380.000 Migranten aus. Den verschiedenen Untersuchungen lagen keine einheitlichen Kriterien zugrunde, deshalb gab es große Differenzen in den Prognosen.

688 Herbert Brücker (DIW), in: Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU des Deutschen Bundestages am 4. April 2001, S. 16f.

689 Persönliches Gespräch mit Dr. Herbert Brücker, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, am 11. Juni 2003.

690 Vgl. DIW-Studie *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour*

10.2 Die Faktoren für und gegen eine erhöhte Ost-West Migration

Um die deutsche Zuwanderungsdebatte im Hinblick auf die Osterweiterung zu begreifen, muss zuerst über einige Fragen nachgedacht werden. Wovon hängt das Migrationspotential in den neuen Beitrittsländern ab? Ist die Zuwanderung nur anhand ökonomischer Kriterien zu erfassen? Welche Faktoren sind für eine Migrationsentscheidung maßgeblich?

Thomas Straubhaar erklärte die Wahrscheinlichkeit einer Migrationsoption mit dem Konzept der so genannten Immobilität.⁶⁹¹ Nach dieser Auffassung ist die Immobilität ein Gegensatz zur Mobilitätsbereitschaft. Eine wichtige Rolle spielten dabei im Zeitraum 2004–2009 soziologische und psychologische Faktoren, sowie kulturelle Unterschiede zwischen dem Heimat- und Gastland. Die Unsicherheit und hohe Anfangskosten einer Auswanderung hätten für eine Verschiebung der Migrationsentscheidung gesprochen. Ob tatsächlich jährlich 220.000 ausländische Arbeitnehmer aus den MOE-Ländern nach Deutschland gekommen wären – wie prognostiziert wurde – hinge nicht nur von der Arbeitsmarktsituation in Deutschland, sondern auch von der Wirtschaftslage in den MOE-Staaten sowie von der Qualifikation und den sprachlichen Voraussetzungen der potentiellen Migranten ab.⁶⁹² Im Fall einer vollständigen Einführung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer wären die Vorteile des „Bleibens“ (Immobilität) desto höher gewesen, je besser sich die mittel- und osteuropäischen Länder entwickelt hätten. Ein langsames, aber stetiges Wachstum in den Transformationsländern hätte das Migrationspotential verringern können.

Der entscheidende ökonomische Anreiz zu einer Ost-West-Wanderung waren die Lohnunterschiede zwischen dem Lohnniveau in der EU (im vorliegenden Fall Deutschland) und den Löhnen der Transformationsökonomien. Die Unterschiede zwischen dem Lohnniveau in der „alten“ EU-15 und in mit-

Markets in the EU Member States, Zusammenfassung, S. 11.

691 Straubhaar, Thomas: Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- nach Westeuropa. Zu große Hoffnung hier, zu starke Ängste dort und zu wenig gelernt aus der Erfahrung der EG-Süderweiterung. In: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union. Berlin 1998, S. 147.

692 Vgl. Wolfgang Quaisser, Osteuropainstitut München, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1408; Die Netzwerke im Ausland wie beispielsweise die im Aufnahmeland vorhandenen nationalen Minoritäten spielen eine wichtige Rolle bei der Migrationsentscheidung.

tel- und osteuropäischen Ländern waren und sind noch heute fünf Jahre nach dem Beitritt beträchtlich. Das DIW ging bei seinen ursprünglichen Prognosen von durchschnittlichen Lohnunterschieden zwischen 1:7 und 1:11 aus.⁶⁹³ Das erhebliche Einkommensgefälle zwischen der EU und den Beitrittskandidaten charakterisierte die ökonomischen Bedingungen der Osterweiterung.⁶⁹⁴ Die Unterschiede der Pro-Kopf-Einkommen vor der Erweiterung können am Beispiel des verarbeitenden Gewerbes gut demonstriert werden. Der Bruttostundenlohn für einen Facharbeiter in Westdeutschland betrug im Jahre 2000 rund 28.50 DM (€ 14,57).⁶⁹⁵ Der gleiche Stundenlohn in Westpolen betrug 4.80 DM (€ 2,45), im Osten Polens gebietsweise sogar nur 2.70 DM (€ 1,38).⁶⁹⁶

Im Hinblick auf das Thema der vorliegenden Arbeit ist es fraglich, wie sich aber die Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens auf die Migration auswirkte. Auch finanzielle Transfers, beispielsweise Strukturfonds, die zur Erhöhung der Einkommen in den ostmitteleuropäischen Ländern beitrugen, hatten sehr wahrscheinlich nur geringe Effekte auf die Stärke der Wanderungsbewegungen. Der einkommensbedingte ökonomische Anreiz zur Migration ist besonders zu untersuchen, wenn ein Vergleich hinsichtlich des Migrationspotentials mit der Süderweiterung der Europäischen Union vorgenommen wird.

10.3 Gibt es eine Analogie zur Süderweiterung?

Am Anfang des 21. Jahrhunderts gab es ein deutlich größeres Lohngefälle zwischen der Europäischen Union und den Beitrittskandidaten als in den vergangenen Erweiterungsrunden. Zur Zeit des Beitritts Spaniens und Portugals in den 1980er Jahren zur EU lag der Durchschnittslohn in diesen Ländern bei 47 % des EU-Durchschnitts, bei den mittel- und osteuropäischen Staaten lag er

693 Vgl. DIW-Studie The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Zusammenfassung, S. 2.

694 Laut einigen Analysen sollte das bereits in der EU existierende Lohngefälle mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten sogar zunehmen; Dauderstädt, Michael: Wege, Umwege und Dritte Wege zu einem sozialen und demokratischen Europa. Reihe Eurokolleg 44/2000, Bonn, S. 17.

695 Noch vor Einführung des EURO als Bargeld.

696 Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1487.

im Vorfeld der Osterweiterung lediglich bei 13 %.⁶⁹⁷ Trotzdem lagen bei der Süderweiterung in der 1980er Jahren die Staaten Griechenland, Spanien und Portugal weit hinter der Wirtschaftskraft Deutschlands und Frankreichs zurück. Grund dafür war unter anderem die späte innenpolitische Transformation in Griechenland, Spanien und Portugal.⁶⁹⁸

Bei der Betrachtung dieser Ausgangslage können Analogien zur Erweiterungsrunde 2004 festgemacht werden. Fraglich wäre natürlich, ob die empirischen Erfahrungen aus der Süderweiterung für die Osterweiterung relevant sein könnten. Im Fall des Beitritts von Spanien und Portugal wurde die Arbeitskräftemobilität bis 1991 eingeschränkt. Nach dem Abbau der Migrationsbeschränkungen fand aber keine starke Wanderungsbewegung vom Süden in den Norden Europas statt, obwohl sich die ökonomischen Daten in den Südstaaten nicht wesentlich verbessert hatten. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Spanien lag in den Jahren 1986–1997 weiterhin zwischen 16 % und 23 %.⁶⁹⁹ Dieses Beispiel zeigt, dass ein Abbau von Mobilitätsbeschränkungen allein nicht genügt, eine große Arbeitskräftewanderung auszulösen.⁷⁰⁰ Im Zusammenhang damit ist zu betonen, dass trotz aller Freizügigkeit in der alten Europäischen Union nur weniger als 2 % der EU-Bevölkerung die Staatsbürgerschaft eines anderen Landes besaßen.⁷⁰¹ Dies spricht auch für die These, dass die Befürchtungen in Teilen der deutschen Arbeitnehmerschaft unbegründet waren.

Das Thema Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde trotzdem von der Bundesregierung als ein Risikofaktor in Bezug auf die Osterweiterung angesehen und ausdrücklich am Ende des Jahres 2000 angesprochen.

697 Vgl. beispielweise Statistiken des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1487.

698 Vgl. Straubhaar, Thomas: Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- nach Westeuropa. In: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, S. 150.

699 Vergleichende Tabelle bei Thomas Straubhaar, Ebd., S. 153, Tabelle 2.

700 Ebd., S. 154.

701 Straubhaar, Thomas: Osterweiterung der EU. In: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung, S. 146; Selbst innerhalb eines kulturell sehr ähnlichen Lebensraumes, welchen die EU darstellt, blieb die innergemeinschaftliche Wanderung auch in den 1990er Jahren gering.

10.4 Die Position der Bundesregierung und die innenpolitische Debatte über die Migration – Überprüfung der Hypothese

Der liberale Ansatz geht von der Behauptung aus, dass die Politik von Regierungen die Interessen der Gesellschaft repräsentiert.⁷⁰² Im vorliegenden Fall werden die innenpolitischen Einflussnetzwerke in der Bundesrepublik Deutschland untersucht. Ihre Anliegen wollte die rot-grüne Bundesregierung bei eigener Positionierung auf der EU-Ebene berücksichtigen und verlangte deshalb von der Europäischen Union, im Zuge der Osterweiterung entsprechende Übergangsregelungen bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit einzuführen.⁷⁰³

Die Initiative des Bundeskanzlers

Die Belastung der Arbeitsmärkte nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde von den beiden Volksparteien CDU und SPD schon vor der Bundestagswahl 1998 thematisiert.⁷⁰⁴ Gerhard Schröder erwähnte das Thema auch unmittelbar vor dem Gipfel in Nizza. Die politische Frage „Erweiterung Ja oder Nein“ war laut Schröder klar. Niemand aus der deutschen politischen Elite bezweifelte die Notwendigkeit der Erweiterung.⁷⁰⁵ Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gehörte eindeutig zur ökonomischen Frage nach dem „Wie?“ der Erweiterung: „Es gibt längs der Grenze zu Polen und zu Tschechien eine Reihe wirklich wichtiger Industrieunternehmen. [...] Die Erweiterung liegt auch im Interesse der Grenzregionen, durch die Integration der Staaten Mittel- und Osteuropas entstehen für uns wichtige Märkte. Das liegt auch im deutschen

702 Moravcsik, Andrew: *Liberalism and International Relations Theory*. Harvard University: Working Paper Series, 92–6, Cambridge 1992, S. 2.

703 Vgl. BT-Drucksache 14/5232 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 7. Februar 2001), S. 44.

704 Tewes, Henning: Rot-Grün und die Osterweiterung der EU. In: Maull, Hans/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.): *Deutschland im Abseits?* S. 83.

705 Vgl. Gerhard Schröder, in: *Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht der 135. Sitzung am 28. November 2000, amtliche Seiten 13023A–13058D (Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zum bevorstehenden Europäischen Rat in Nizza vom 7.-9. Dezember 2000)*, S. 13030.

ökonomischen Interesse [...] Wir wollen und wir werden aber kein Lohndumping zulassen,“ so der deutsche Kanzler.⁷⁰⁶ Aus diesen Äußerungen wird ersichtlich, dass die Bundesregierung die möglichen Belastungen regionaler und sektoraler Arbeitsmärkte abfedern wollte.

Bereits am 18. Dezember 2000 gab der deutsche Bundeskanzler in Weiden/Oberpfalz eine genauere deutsche Verhandlungsposition bekannt.⁷⁰⁷ Übergangsregelungen sollten kurzfristig die Zuwanderung von Arbeitskräften regeln. Deshalb sollten die Übergangsfristen so flexibel gehandhabt werden, wie es der Situation entspreche. Welche genauen Lösungen sah die deutsche europapolitische Regierungsstrategie für diesen Fragenkomplex vor? Die Bundesregierung schlug der Europäischen Kommission vor, eine angemessene Übergangsfrist mit einer Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für sieben Jahre einzuführen. Eine mögliche Verkürzung der Übergangsfrist für einzelne Beitrittsländer sollte den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen werden.

Jedes Mitgliedsland könnte folglich bei einem allgemeinen und fachlichen Arbeitskräftemangel kontrollierte Zugangsmöglichkeiten schaffen. Darüber hinaus sollte die Dienstleistungsfreiheit insbesondere in der Baubranche und im Handwerk eingeschränkt werden.⁷⁰⁸ So lautete die grundsätzliche deutsche Regierungsposition bezüglich des Kapitels der Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Beitrittsverhandlungen. Diese Ansicht stützte sich auf die Ergebnisse der von der Kommission in Auftrag gegebenen und veröffentlichten Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des Instituts für Zukunft der Arbeit (IZA).⁷⁰⁹

706 Gerhard Schröder, in: Ebd., S. 13031.

707 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Regionalkonferenz Oberpfalz, gehalten am 18. Dezember 2000; vgl. Schneider, Christina J.: Differenzierte Mitgliedschaft und die EU-Osterweiterung: Das Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit. *Swiss Political Science Review*, Vol. 12, No. 2/2006, S. 67-94 (78), verfügbar unter: <http://www.polsci.org/schneider/articles/pdf/LaborMove-O03D.pdf>

708 BT-Drucksache 14/5232 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 7. Februar 2001), S. 46.

709 DIW-Studie „The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States“; vgl. Die Modelle und ausführlichen Lösungsvorschläge bei Herbert Brücker (Leiter der DIW-Studie), in: Europaausschuss Drucksache 14/1483.

Der Hintergrund

Bundeskanzler Schröder griff das Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit selbst auf und bestimmte damit, wann das Problem in den öffentlichen Diskurs kommen würde.⁷¹⁰ Es ist zu hinterfragen, was ihn dazu bewegte, selbst in der Sache aktiv zu sein. Nach Ansicht einer analytischen Quelle der CDU spiegelte sich in Schröders Europapolitik ein taktisches innenpolitisches Kalkül wider. Gerhard Schröder wollte den Gewerkschaften (DGB) entgegenkommen, deren Unzufriedenheit nach dem Ausscheiden Oskar Lafontaines aus der Bundesregierung wuchs. Darüber hinaus verstärkte nach dieser Meinung Gerhard Schröder mit seiner Rede in Weiden die Ängste der Bevölkerung. Auch die Vorschläge von konkreten Fristen seien übereilt und falsch gewesen.⁷¹¹

Eine Gegenansicht wäre, dass die SPD die Situation psychologisch entschärfte, indem der Bundeskanzler das Thema aufgriff.⁷¹² Es wäre auch zu erwägen, ob ein Grund für die Aktivität Schröders nicht die Überlegung gewesen sein könnte, was die Opposition im Wahlkampf bei der nächsten Bundestagswahl 2002 gemacht hätte, wenn die Bundesregierung nicht rechtzeitig auf die Risiken der Osterweiterung reagiert hätte.⁷¹³ Einige Beobachter aus den MOE-Ländern hielten die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eher für ein psychologisches als ein praktisches Problem.⁷¹⁴

Wie stellten sich die politischen Reaktionen dar? Die Regierungsposition zur Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde von der Opposition im Grundsatz für vernünftig gehalten. In vielen Punkten hat die Bundesregierung sogar die For-

710 Bestätigt im Gespräch mit Rainer Rudolph, Legationsrat I. Klasse, Bundeskanzleramt, Referat 521, Koordinierung der Europapolitik, Berlin, am 13. Mai 2003.

711 Persönliches Gespräch mit einem Abgeordneten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Interview durchgeführt im Mai 2003); vgl. Dokument der CDU: „Die Erweiterung der Europäischen Union – die große Chance unserer Zeit“, Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Europapolitik vom 19. Januar 2001 unter dem Vorsitz von Elmar Brok MdEP, vorgelegt von Dr. Martina Krogmann MdB, S. 5.

712 Persönliches Gespräch mit Günter Gloser, europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Deutscher Bundestag, Berlin, am 26. Mai 2003.

713 Vgl. mit der Überlegung zur Rolle des Bundeskanzleramtes im Kapitel zur Koordinierung der Europapolitik in diesem Buch; vgl. Diskussion des Autors während des Gesprächs mit Martin Kremer, M.C. L., Vortragender Legationsrat, Auswärtiges Amt, Planungsstab, Berlin, am 20. Juni 2003.

714 Persönliches Gespräch mit Wojciech Wiewickowski, Gesandter, Botschaft der Republik Polen, Berlin, am 13. Juni 2003.

derungen der CDU/CSU aufgegriffen, vor allem in der Frage länderspezifisch differenzierter und flexibler Übergangsfristen.⁷¹⁵ Solche Übergangsfristen wären dann jährlich überprüfbar und könnten verkürzt werden, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben wären. Jedoch schien es, dass nicht alle Oppositionspolitiker die Diskussion in diesem Punkt auf ökonomische Fragen hinsichtlich der Erweiterung reduzieren wollten. Aus einem völlig anderen Blickwinkel gesehen, sollte das Thema vorrangig unter integrationspolitischen Gesichtspunkten betrachtet und Rücksicht darauf genommen werden, dass „es sich um die Einschränkung einer sehr wesentlichen europäischen Grundfreiheit handelte“.⁷¹⁶

Diskussion

In den Erklärungen Gerhard Schröders wurde bei der Debatte auch darauf hingewiesen, dass es nicht im Interesse der Beitrittsländer sei, wenn sie im Zuge der Erweiterung ihre bestqualifizierten Arbeitskräfte verlieren sollten.⁷¹⁷ Es war fraglich, ob es dem Bundeskanzler wirklich um den „Schutz der Beitrittsländer“ vor einem „*brain drain*“ ging, oder ob dieses Argument als eine Stütze seiner Konzeption von Übergangsfristen zu betrachten wäre. Die Position des Bundeskanzlers schien zwiespältig zu sein. Auf der einen Seite waren kontrollierte Zugangsmöglichkeiten (flexibles Modell) vor Ablauf der Übergangsfrist vorgesehen, auf der anderen Seite wurde betont, dass die Beitrittsländer im Zuge der Erweiterung ihre qualifizierten Arbeitskräfte nicht verlieren dürften.⁷¹⁸ Die damit zusammenhängende Frage lautete: Würden eher hoch qualifizierte Fachkräfte oder weniger qualifizierte Arbeitnehmer nach Deutschland einwan-

715 Dokument der CDU: „Die Erweiterung der Europäischen Union – die große Chance unserer Zeit“, S. 5; vgl. Volker Rühle (CDU/CSU), in: Stenographischer Bericht der 155. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. März 2001, S. 15155.

716 Helmut Hausmann (FDP), in: Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 4. April 2001.

717 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Nizza vor dem Deutschen Bundestag am 19. Januar 2001 in Berlin; verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2001__2005/2001/01/2001-01-19-regierungserklaerung-von-bundeskanzler-gerhard-schroeder-zu-den-ergebnissen-des-europaeischen.html

718 Ebd.

dern? Kommt es zur Massenwanderung unqualifizierter Arbeitnehmer? Nach einigen wissenschaftlichen Studien sollte vielmehr die Migration von Fachkräften zum Hauptproblem der Ost-West Wanderung werden.⁷¹⁹ Osteuropäische Fachkräfte hätten dank der Freizügigkeit nach Westeuropa wandern können. Das oben angesprochene Problem hätte vor allem darin bestanden, dass diese dann jedoch auf den Arbeitsmärkten der Herkunftsländer gefehlt und einen so genannten „*brain drain*“ verursacht hätten.

Die Wanderung von Hochqualifizierten hätte zwar positive Impulse in den Zielgebieten erzeugt, aber die Auswanderungsregionen hätten in vielerlei Hinsicht verloren.⁷²⁰ Das Herkunftsland finanziert in der Regel mit öffentlichen Mitteln eine qualifizierende Ausbildung, und diese Investitionen gehen dann mit der Auswanderung dieser Person verloren. Die Entstehung einer solchen Situation hätte nach 2004 den Transformationsprozess in Osteuropa verlangsamt und hätte dann langfristige Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Aspekte der Osterweiterung gehabt. Eine Entschädigung für die Kosten durch den „*brain drain*“ in den Auswanderungsländern wären beispielsweise Transferleistungen aus den Gewinnen aus dem effizienten Einsatz hochqualifizierter Zuwanderern in der deutschen Wirtschaft gewesen.⁷²¹ Diese Leistungen könnten zwar langfristig zu einer positiven Entwicklung in den Transformationsländern beitragen, mittelfristig hätte der „*brain drain*“ jedoch den Anpassungsprozess verlangsamt.⁷²²

Aus Sicht der Bundesregierung sollten die Übergangsfristen flexibel gestaltet werden. In Deutschland gab es einerseits Angst vor Migration in einigen Branchen, andererseits bestand in der deutschen Wirtschaft großer Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften, vor allem im Bereich der Elektro- oder Metallindustrie. Jedenfalls verneinte der Bundeskanzler die Tatsache, dass Deutschland ein „objektives Interesse an vielen qualifizierten Zuwanderern hätte, die sowohl

719 Straubhaar, Thomas: Osterweiterung der EU. In: Zohlnhöfer, Werner (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung, S. 157.

720 Ebd., S. 158.

721 Vgl. Herbert Brücker, DIW, in: Europausschuss, Drucksache 14/1411.

722 Das Problem ist jedoch differenzierter zu betrachten. Einige Wissenschaftler gehen davon aus, dass große Teile der Migration oft nur einen temporären Charakter haben. Die Rückwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften in die Transformationsländer wäre ein unterstützendes Argument für den Gewinn durch die Öffnung der Arbeitsmärkte für die osteuropäischen Länder; vgl. Herbert Brücker, DIW, in: Europausschuss, Drucksache 14/1411.

die wirtschaftliche als auch die demographische Bilanz der BRD verbessern würden“.⁷²³ Die deutsche Regierung wollte zwar in bestimmten Bereichen, wie schon bei der „*Green-Card*-Regelung“ sichtbar wurde, den Zufluss von dringend benötigten hochqualifizierten Fachkräften fördern. Ihre Argumentation war jedoch aus politischen Gründen genau umgekehrt. Um einen Diskussionsbeitrag zu nennen: Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) sprach von einem Bedarf von über 400.000 Arbeitnehmern in Deutschland.⁷²⁴ Eine frühzeitige Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Branchen, in denen sich der Fachkräftemangel bemerkbar machte, wurde folglich für sinnvoll gehalten.

Die Bundesregierung wollte mit ihrer Initiative eher einem anderen Problem begegnen. Nämlich der Situation, dass in ein Einwanderungsland wie die Bundesrepublik Deutschland hochqualifizierte Zuwanderer kommen und im Durchschnitt in unterqualifizierten Berufen eingesetzt werden.⁷²⁵ Eine Folge wäre eine Konkurrenzsituation mit den geringer qualifizierten Beschäftigten gewesen, wie etwa im Bereich der Bauwirtschaft.⁷²⁶ Nach Deutschland könnten bei der Gewährung voller Freizügigkeit die Arbeitnehmer kommen, die vom Strukturwandel in der osteuropäischen Landwirtschaft und Industrie betroffen wären. Das wären vor allem die Beschäftigten aus dem Bergbau, der Landwirtschaft oder der Schwerindustrie.⁷²⁷ Dieser Fall löste wahrscheinlich eine große Besorgnis bei den weniger qualifizierten Arbeitnehmern in den Grenzregionen aus. Der Bundeskanzler reagierte mit seiner Rede vor allem auf diese Ängste.⁷²⁸

723 Persönliches Gespräch mit Roland Freudenstein, Leiter der Abteilung Außenpolitikforschung, Leiter der Außenstelle in Warschau 1995–2001, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, am 2. Mai 2003.

724 Toni Hinterdobler, Handwerkskammer Niederbayern-Oberpfalz, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1482; vgl. Christoph Kannengießer, BDA, in: Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 4. April 2001.

725 Erschwerend ist die Tatsache, dass für schlechter ausgebildete Arbeitskräfte sehr viel höhere Mobilitätshemmnisse gelten; vgl. Wolfgang Quaisser, Osteuropa-Institut München, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1408.

726 Herbert Brücker, in: Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 4. April 2001.

727 Elmar Hönekopp, Bundesanstalt für Arbeit, in: Protokoll der 67. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 4. April 2001.

728 Vgl. Persönliches Gespräch mit Günter Gloser, europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Deutscher Bundestag, Berlin, am 26. Mai 2003.

Abgesehen davon, dass es in bestimmten Branchen einen hohen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften gab, baute die Bundesregierung ihre Argumentation darauf, dass die mittel- und osteuropäischen Migranten über ein höheres Qualifikationsniveau verfügen und gleichzeitig eine hohe Flexibilität zeigen, auch unterhalb ihrer Qualifikation zu arbeiten.⁷²⁹ Das würde eine schon bestehende Konkurrenz auf bestimmten Arbeitsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland verstärken. Diese Arbeitsmärkte, die vor allem in den Grenzregionen lagen, waren laut Bundesregierung mit Übergangsvorschriften im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit zu schützen.

Deutscher Gewerkschaftsbund und Bundesverband der Deutschen Industrie – Beiträge zur Debatte

Auf der innenpolitischen Bühne wurden verschiedene Positionen bezüglich der Regierungsvorschläge vertreten. Überwiegend wurde die geplante Verhandlungsposition der Bundesregierung vereinzelt ergänzt oder korrigiert.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) betonte die Folgen der wirtschaftlichen und sozialen Anpassungsprobleme für die deutschen Arbeitnehmer. Insbesondere die Auswirkungen der Migrationsbewegungen auf die regionalen und sektoralen Arbeitsmärkte und eine mögliche Verringerung der Arbeitsmarktchancen gering bzw. nicht qualifizierter Arbeitnehmer wurden in diesem Zusammenhang hervorgehoben.⁷³⁰ Diese Auffassung kann nur teilweise als richtig betrachtet werden. Denn die Arbeitsmarkteffekte einer Arbeitnehmermigration waren für einheimische Arbeitskräfte geringer, als häufig betont wird.⁷³¹ Solange die Einhaltung der tariflichen und arbeitsrechtlichen Standards durchgesetzt werden kann, sollte die reguläre Arbeitnehmerfreizügigkeit keine Verdrängung bereits beschäftigter inländischer Arbeitnehmer verursachen.⁷³² Eine Ausnahme bildeten allerdings Bereiche mit geringen Qualifi-

729 BT-Drucksache 14/5232 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 7. Februar 2001), S. 45.

730 DGB-Stellungnahme vom 7. November 2000: Die Zukunft der Europäischen Union: Osterweiterung, institutionelle Reformen, soziale Grundrechte, S. 2.

731 Vgl. DIW-Studie *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Zusammenfassung, S. 11.

732 Norbert Cyrus, Universität Oldenburg, in: *Auropaausschuss*, Drucksache 14/1485, S. 10.

kationsanforderungen und hoher Arbeitsintensität, wie zum Beispiel der Agrarbereich und das Baugewerbe. Als Beispiel können die polnischen Saisonarbeiter im Bereich Landwirtschaft, Weinanbau oder Obst- und Gemüseanbau genannt werden, die bereits vor dem Beitritt in Deutschland Saisonarbeiten durchführten. Durch das geringere Lohnniveau der polnischen Arbeitnehmer entstand laut DGB Druck auf den deutschen Arbeitsmarkt.⁷³³ Die Gewerkschaften waren der Auffassung, dass Übergangsfristen zwischen 7 und 10 Jahren notwendig wären. Dabei wurde eine flexible Behandlung nach einzelnen Branchen vorgeschlagen. Das Kriterium sollte in diesem Fall die Aufnahmefähigkeit für Arbeitskräfte einzelner Branchen sein. Eine differenzierte Öffnung für hochqualifizierte Fachkräfte schien laut DGB keine gute Lösung zu sein. Denn die Abwanderung hochqualifizierter Fachkräfte hätte für einzelne Beitrittsländer zum Problem werden können.⁷³⁴

Der flexible Ansatz in der Verhandlungsposition der Bundesregierung wurde vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) unterstützt. Gemäß seinen Äußerungen sollte gerade dieser Aspekt der Regierungsvorschläge weiter ausgebaut werden. Die deutschen Großunternehmen hielten zwar die vorgesehene Flexibilität der Übergangsregelungen für positiv, der Übergangszeitraum von sieben Jahren wäre allerdings zu lang bemessen.⁷³⁵ Für die Dienstleistungsfreiheit sollten aus der Sicht des BDI keine Übergangsfristen vorgesehen werden. Die Fristen für so genannte „sensible Branchen“ sollten so kurz wie möglich gestaltet werden. Die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit wären Voraussetzungen, dass ein „gegenseitiges Interesse für einander gefunden werde“.⁷³⁶

Die Auffassungen des BDI wurden aber nicht von allen Interessengruppen in Deutschland geteilt. Anders als der BDI und einige Kritiker der Regierungs-

733 Petra Hintze, Industrie- und Handelskammer zu Neubrandenburg, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1484; Allerdings in Österreich hält die Saisoneinstellung von osteuropäischen Arbeitnehmern in der Landwirtschaft langfristig diese Branche überhaupt konkurrenzfähig.

734 Karin Alleweldt, DGB Bundesvorstand, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1412.

735 Ludolf-Georg von Wartenberg, BDI, Geschäftsführung, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1410.

736 Ludolf-Georg von Wartenberg, BDI, Geschäftsführung, in: Protokoll der 62. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union; öffentliche Anhörung zum Thema „Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung“ am 14. Februar 2001.

position aus Wissenschaftskreisen sahen das Problem die einzelnen Branchen. Beispielsweise schilderte der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie: „Für das Baugewerbe halten wir eine Aussetzung der Dienstleistungsfreiheit für mindestens 10 Jahre für unabdingbar.“⁷³⁷ Auch bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde zumeist eine Übergangsfrist von 10 Jahren gefordert. Bei der endgültigen Regelung sollte die regionale Arbeitsmarktsituation in jedem Fall berücksichtigt werden. Auch der DGB setzte sich für eine Einschränkung der Tätigkeit von Einzelselbstständigen und Dienstleistungsfirmen aus den Beitrittsstaaten in Westeuropa ein. Es sollten dabei differenzierende Einschränkungen nach Sektoren und Regionen vorgenommen werden. Die öffentlichen Auftragsvergaben und die Ausschreibungen von öffentlichen Dienstleistungen sollten laut DGB im Zusammenhang mit der Osterweiterung an die vor Ort geltenden Tarifverträge und Sozialbestimmungen gebunden werden.⁷³⁸

Als ein besonderes Problem der Regionen wurde das Pendlerproblem angesehen. Als Pendler wurden in diesem Kontext Arbeitnehmer genannt, die in einem Land der „alten“ EU-15 arbeiten und in einem Transformationsland wohnen. Die Bundesregierung sah aber das Pendlerproblem als nicht so dramatisch an. Nach ihrer Auffassung würden sich die Pendler weniger auf Grenzregionen konzentrieren, sondern als Wochen- oder Monatspendler wirtschaftlich attraktivere Gebiete (wie Hamburg oder Frankfurt am Main) suchen.⁷³⁹ Da die Pendler den ständigen Wohnort stets im Herkunftsland haben, wären sie besonders flexibel und könnten auf Angebot und Nachfrage in den Grenzregionen reagieren.

Das Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit beherrschte die Diskussionen zahlreicher Gremien in der Bundesrepublik Deutschland. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit hat sich in seinem 7. Spitzengespräch am 4. März 2001 zur Osterweiterung geäußert. Die Bündnispartner verstanden die Osterweiterung als eine Chance zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Sie nahmen dabei auch die Sorgen zur Kenntnis, die im Hinblick auf die ver-

737 Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1487.

738 DGB-Bundesvorstand, Stellungnahme vom 9. Juli 2000: EU-Erweiterung sozial gestalten: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit, S. 2.

739 Bestätigt im Gespräch mit Botschafter Dr. Christoph Jessen, Beauftragter für die Osterweiterung, Auswärtiges Amt, Berlin, am 19. Juni 2003; vgl. BT-Drucksache 14/5232 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 7. Februar 2001), S. 76.

stärkte Konkurrenz auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch Zuzug von Arbeitskräften entstehen könnten. Die Bündnispartner sprachen sich, in Anlehnung an die Position der Bundesregierung, für die flexiblen und differenzierten Übergangsfristen aus. Die Fristen sollten dazu beitragen, den Anpassungsprozess sozialverträglich zu gestalten. Langfristig gesehen wäre aber die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit ein für die Gestaltung des sozialen Europas notwendiges Recht.⁷⁴⁰

Wie bereits oben erwähnt wurde, benannten die Gewerkschaften das Problem im komplexen Zusammenhang mit den rechtlichen Grundlagen. Hervorzuheben war vor allem die Gefahr von Aushöhlungen des Tarifsystems und der untertariflichen Bezahlung. Nicht alle Interessenträger in der Bundesrepublik sprachen sich für die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus. Die nationalen Arbeitgeberverbände unterstützten eine schnelle Erweiterung.⁷⁴¹ Sie sahen die Möglichkeit, die Produktionskapazitäten und die Investitionen in die osteuropäischen Länder zu verlagern, um niedrige Löhne und geringe Arbeitnehmerrechte auszunutzen.

Bestätigung der Hypothese

Am Anfang der Debatte stand die Rede des Bundeskanzlers Gerhard Schröder in Weiden. Er reagierte auf psychologisch bedingte Ängste in Teilen der deutschen Bevölkerung. Parteitaktisch gesehen bestimmte der Kanzler den Zeitpunkt der Diskussion. Bei der Behandlung dieses Themas waren die sektoralen Interessen der Bundesrepublik Deutschland klar zu erkennen. Es bestand zwar ein Risiko, dessen Größe allerdings vor der Vollziehung der Osterweiterung empirisch schwer zu bemessen war. Es kann vermutet werden, dass eine Handhabung dieses Themas in der Regie des Auswärtigen Amtes höchstwahrscheinlich anders (liberaler) ausgesehen hätte, wenn das Bundeskanzleramt in Zusammenarbeit mit dem Bundessozialministerium keine eigenen Vorschläge unterbreitet hätte. Das Problem war teils durch die strukturellen Bedingungen des deutschen Arbeitsmarktes, teils durch die geographische Nähe zu den Staa-

740 Vgl. Steinitz, Klaus: EU-Osterweiterung. In: Bierbaum, Heinz/Bischoff, Joachim/Depe, Frank et al.: Soziales Europa, S. 79.

741 Vgl. Gowan, Peter: Unsicherheiten der EU-Osterweiterung. *Prokla*, Jg. 28, Nr. 112/1998, S. 441.

ten Mittel- und Osteuropas gekennzeichnet. Die Bundesregierung setzte das innerdeutsche Problem auf der Verhandlungsebene der EU in eine für Deutschland ausreichende Lösung um. Gerhard Schröder präsentierte die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit als deutsches „nationales“ Interesse. Dabei wollte er gleichzeitig den Erweiterungsprozess auf der EU-Ebene zum Erfolg bringen. Auch aus diesem Grund sah er die Notwendigkeit, die Osterweiterung gerade in Bezug auf dieses sensible Thema rechtzeitig noch vor der Schlussphase der Beitrittsverhandlungen zu flankieren.

10.5 Deutschland und der europäische Standpunkt – das Ergebnis

Das Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde von der Bundesrepublik Deutschland während der mittleren Phase der Beitrittsverhandlungen auf die Tagesordnung in Brüssel gebracht.⁷⁴² Die Europäische Kommission nahm die möglichen Risiken wahr und beschäftigte sich intensiv mit dem deutschen Anliegen.⁷⁴³ Bei der Betrachtung der Arbeitnehmerfreizügigkeit war zu berücksichtigen, dass dieses Problem von regionalen Aspekten und dem Grad der möglichen Betroffenheit geprägt war. Dies sprach für die Berücksichtigung der Ansichten von Staaten wie Deutschland und Österreich, die mit den MOE-Ländern gemeinsame Grenzen hatten.

Für die Kommission boten sich allerdings mehrere Lösungen an, wie die Einwanderung geregelt werden konnte. Für eine Übergangszeit konnte eine Wanderung durch Quoten reguliert werden. Der Vorteil der europaweit geltenden Quoten wäre eine Informationsfunktion über das tatsächliche Wandlungspotential.⁷⁴⁴ Wären die Quoten nicht ausgeschöpft worden, wäre das ein

742 Gleichfalls beeinflusste die BRD die gemeinsame Position der EU der Frage der Kabotage. Die Kabotage-Problematik betraf einen Bereich der Dienstleistungsfreiheit und wurde während der Beitrittsverhandlungen lange ins Jahr 2002 hineindiskutiert. Zum Beispiel weigerte sich die Tschechische Republik, die EU-Position in dem Kapitel „Verkehr“, die von der BRD maßgeblich beeinflusst wurde, bis in die Kopenhagener Schlussverhandlungen hinein zu akzeptieren; Dem Autor wurde es von einer diplomatischen Quelle der Tschechischen Mission in Brüssel bestätigt.

743 Bestätigt im Gespräch mit Petra Erler, Mitglied des Kabinetts, Günter Verheugen, Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Brüssel, am 18. März 2003.

744 Persönliches Gespräch mit Dr. Herbert Brücker, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, am 11. Juni 2003; vgl. Herbert Brücker, DIW, in: *Europas-*

Hinweis dafür, dass das Wanderungspotential insgesamt gering gewesen wäre und die Quoten hätten aufgehoben werden können.⁷⁴⁵ Der Regierung Schröder gelang es, die Übergangsfristen mit einer flexiblen Regelung in die EU-Position einzubringen. Sie wurden insgesamt als eine bessere Lösung als Quoten angesehen. Die tatsächliche Arbeitsmarktsituation, die in verschiedenen Regionen recht unterschiedlich war, konnte auf diese Weise am besten berücksichtigt werden.⁷⁴⁶ In diesem Sinne wurde das von Gerhard Schröder vorgeschlagene Modell von der Europäischen Kommission als eine der fünf möglichen Optionen zur Lösung der Frage des freien Personenverkehrs aufgenommen.⁷⁴⁷ Auf der AStV-Sitzung am 28. Mai 2001 wurde folglich ein gemeinsamer Standpunkt der 15 Mitgliedstaaten über die Arbeitnehmerfreizügigkeit verabschiedet.⁷⁴⁸

Der Europäische Rat bestätigte in Göteborg im Juni 2001 die einheitliche EU-Position.⁷⁴⁹ Die Europäische Union hat sich, unter anderem auch dem Beispiel der Übergangsfristen bei der Süderweiterung folgend, auf eine allgemeine Übergangsfrist von fünf Jahren geeinigt (für den Zeitraum 2004–2009). Diese Übergangsfrist sollte zwei Jahre nach der Osterweiterung einer Überprüfung unterzogen werden. Während der Frist können die einzelnen Mitgliedstaaten der „alten“ EU-15 den Zugang zu den Arbeitsmärkten national regeln. Allerdings wurde den Staaten, die nach der Beendigung der allgemeinen Übergangsfrist weiterhin ihren Arbeitsmarkt schützen wollen, eine zusätzliche zweijährige Übergangsfrist zur Verfügung gestellt (bis 2011). Nach längeren Auseinandersetzungen während der schwedischen Präsidentschaft haben bereits mehrere Beitrittskandidaten (Ungarn, Lettland, die Slowakei) im Sommer 2001 der vorgegebenen Beschränkung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit bis zu sieben

schuss, Drucksache 14/1411.

- 745 Die Quotenregelung wurde aber von einem Teil der Fachleute für nicht flexibel genug gehalten.
- 746 Dabei würde allerdings die Rolle der regionalen Arbeitsverwaltungen aufgewertet, denn sie würden die Arbeiterlaubnisse entsprechend der Bedürfnisse des Marktes erteilen.
- 747 Am 7. März 2001 stellte die Europäische Kommission ein Informationspapier zur Arbeitnehmerfreizügigkeit vor.
- 748 Lippert, Barbara: Erweiterungspolitik der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001. Bonn 2001, S. 411.
- 749 Schneider, Christina J.: Differenzierte Mitgliedschaft und die EU-Osterweiterung: Das Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit. *Swiss Political Science Review*, Vol. 12, No. 2/2006, S. 82.

Jahre nach dem Beitritt zugestimmt.⁷⁵⁰ Polen allerdings stimmte beispielsweise erst im Dezember 2001 der Regelung zu.⁷⁵¹ Die Beitrittsländer, die mit der Annahme dieser Regelung zögerten, konnten eine Reihe von Zugeständnissen technischer Art erreichen, zum Beispiel, dass sie die eigenen Arbeitsmärkte gegenüber den anderen MOE-Ländern während des Geltungszeitraums der EU-Übergangsregelung schützen dürfen. Die Tschechische Republik akzeptierte die europäische Position als einer der letzten Beitrittskandidaten.⁷⁵²

10.6 Prognosen versus Realität: fünf Jahre nach der Osterweiterung

Die rot-grüne Bundesregierung wollte mit der Einführung der Übergangsfrist für die Arbeitnehmerfreizügigkeit das ganze Problem in die Zukunft um 5–7 Jahre nach dem Beitritt verschieben (die so genannte 2+3+2 Regel). Großbritannien, Irland und Schweden haben für die acht neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa (ohne Bulgarien und Rumänien), die zum 1. Mai 2004 beigetreten sind, ihre Arbeitsmärkte bereits unmittelbar nach dem Beitritt geöffnet.⁷⁵³ Während der zweiten Phase nach 2006 führten die meisten Staaten die Freizügigkeit ein. Die Beschränkungen galten weiterhin in Deutschland, Österreich, Belgien und Dänemark. Im Jahr 2009 begann eine neue Phase der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit, bei derer die einzelnen Mitgliedstaaten der „alten“ EU-15 bei „erheblichen Störungen auf den Arbeitsmärkten“ ihre Beschränkungen bis 2011 aufrechterhalten dürfen.⁷⁵⁴

Die Zahl der ausländischen Bürger aus den MOEL (ohne Bulgarien und Rumänien) in der EU-15 ist von 0,9 Millionen im Jahre 2003 auf 1,9 Millionen im Jahre 2007 gestiegen. Das waren durchschnittlich 250.000 Personen pro Jahr in der ganzen EU, also viel weniger, als vor der Erweiterung prognostiziert wurde.⁷⁵⁵ Es ist zu fragen, ob nach Ablauf der Frist 2009/2011 doch nicht eine

750 Für Malta und Zypern galt die Übergangsfrist nicht.

751 *Süddeutsche Zeitung* vom 22./23. 12. 2001.

752 Diplomatische Quelle der Tschechischen Republik.

753 Baas, Timo/Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas: Positive Effekte durch Arbeitsmigration. *LAB-Kurzbericht* Nr. 9/2009, S. 2.

754 Ebd., S. 2.

755 Ebd., S. 2; Die Nettozuwanderung aus den MOEL nach Deutschland verlief auch moderat. Beispielsweise im Jahr 2004 sind im Saldo 36.000 und im Jahr 2005 63.000 Personen zugewandert; vgl. Baas, Timo/Brücker, Herbert/Höneopp, Elmar: Beacht-

rasante Wanderung vom Osten nach Westen stattfinden wird. Eine Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in allen Ländern der EU-15 soll nach Analysen nur einen geringen Anstieg der Zuwanderung bewirken.⁷⁵⁶ Die tatsächliche Wanderung wird allerdings von mehreren Faktoren abhängen. Es kann gut passieren, dass die soziologischen, kulturellen und sprachlichen Faktoren im mitteleuropäischen Raum nicht in solchem Maße migrationshemmend wirken, wie sie im Fall der Süderweiterung hemmend gewirkt haben.⁷⁵⁷ Abgesehen von der ökonomischen Lage könnten kulturelle Faktoren beispielsweise im Fall der Migration von tschechischen Arbeitnehmern von Bedeutung sein. Die kulturelle und geographische Nähe der Bundesrepublik Deutschland zu Tschechien und Polen, welche für die deutschen Unternehmen und Investoren eine positive Rolle seit 1990 spielte (Kapitel 4 in dieser Studie), könnten die Migrationshemmungen abbauen.⁷⁵⁸ Allerdings ist feststellbar, dass die unmittelbare Nachbarschaft für die Migrationsentscheidung nicht der wichtigste Faktor war. Tschechische Arbeitnehmer wanderten zwischen 2004 und 2008 in Länder wie Großbritannien oder Irland ab, welche die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit von Anfang an ermöglichten. Bei der vollständigen Öffnung der Arbeitsmärkte könnte sich aber eine Umverteilung der Wanderungsströme nach Deutschland und Österreich ergeben.⁷⁵⁹

Ökonomisch gesehen wurden für den Zeitraum nach der EU-Osterweiterung vor allem positive Auswirkungen für die Beschäftigung in der BRD erwartet.⁷⁶⁰ Laut Wirtschaftsprognosen haben sich die positiven Beschäf-

liche Gewinne für die deutsche Volkswirtschaft. *LAB-Kurzbericht* 6/2007, S. 2.

756 Brücker, Herbert/Damelang, Andreas: Labour Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements: Analysis of the scale, direction and structure of labour mobility. Background Report, IAB, Nürnberg 2009.

757 Vgl. Toni Hinterdobler, Handwerkskammer Niederbayern-Oberpfalz, in: Europaausschuss, Drucksache 14/1482; Hinsichtlich der Lage auf beiden Seiten der Grenzregionen wurde allerdings betont, dass die Situation der EU-Osterweiterung mit den Erfahrungen aus der Süderweiterung kaum vergleichbar sei.

758 Die geschichtlichen Belastungen in den gemeinsamen Beziehungen spielen bei der jüngeren Generation keine entscheidende Rolle. In der Tschechischen Republik ist die deutsche Sprache oft die zweite Fremdsprache, die neben Englisch unterrichtet wird. Dieser „Sprachvorteil“ würde allerdings eher für eine Migration sprechen.

759 Baas, Timo/Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas: Positive Effekte durch Arbeitsmigration. *LAB-Kurzbericht* Nr. 9/2009, S. 5.

760 Durch den Außenhandelsüberschuss mit den MOEL sollten mindestens 114.000 Ar-

tigungseffekte aus dem erhöhten EU-Handel mit der ersten Gruppe der mittel- und osteuropäischen Kandidaten bestätigt. Die Erweiterung führte tatsächlich zu einer Erhöhung der Exporte in die neuen EU-Länder um 10 %, wodurch nach Schätzungen der DIHK 80.000 Arbeitsplätze geschaffen wurden.⁷⁶¹

Im Bereich der Dienstleistungen, wo keine generelle Übergangsfrist bestand, lässt sich jedoch nicht bestreiten, dass die Entwicklung nicht auf alle Branchen gleichsam zutraf. Die sich daraus ergebenden Auswirkungen bekam vor allem das Fleischerhandwerk in der Bundesrepublik Deutschland zu spüren, da hierfür auch keine Sonderregelung bestand. Allein im Zeitraum 2004–2005 verloren 26.000 Fleischarbeiter ihren Arbeitsplatz und wurden durch billigere Arbeitskräfte aus den MOEL ersetzt,⁷⁶² welche für einen Subunternehmer (Dienstleister) arbeiteten und daher nicht an deutsche Tarifbestimmungen, sondern nur an die Regelungen aus ihrem Herkunftsland gebunden waren.

Allerdings werden auch Stimmen laut, nach denen die osteuropäischen Arbeitskräfte gebraucht werden und die Übergangsfrist mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringt. So wären manche kleine und mittelständische Betriebe längst insolvent gegangen, wenn sie nicht auf Arbeitskräfte aus dem Osten zurückgreifen könnten.⁷⁶³ Viele Unternehmer fordern deshalb bereits eine Streichung der Übergangsfrist in den Grenzgebieten. Des Weiteren sind zum Beispiel polnische Arbeitnehmerinnen wichtig für die Pflege alter Menschen, die sich die hohen deutschen Pflegesätze nicht leisten können. Außerdem führte der Verzicht auf eine Öffnung des Marktes dazu, dass sich die Arbeitnehmer andere Möglichkeiten der Beschäftigung suchen und in die Scheinselbstständigkeit rutschen oder sogar Schwarzarbeit nachgehen, wodurch wiederum Einnahmen für den Staat verloren gehen.⁷⁶⁴ Weiterhin wurden durch unterschied-

beitsplätze in der EU (davon ca. 77.000 in Deutschland) im Bereich der verarbeitenden Industrie gesichert werden; vgl. Wolfgang Quaisser, OsteuropaInstitut München, in: Europasausschuss, Drucksache 14/1408.

761 www.dihk.de/inhalt/themen/international_neu/meldung1/meldung049.html (Umfrage vom Juni 2005); Die Exporte Deutschlands in die MOEL (ohne Rumänien und Bulgarien) sind von 56,2 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 64 Mrd. Euro im Jahr 2005 gestiegen; näher: Baas, Timo/Brücker, Herbert/Hönekopp, Elmar: Beachtliche Gewinne für die deutsche Volkswirtschaft. *LAB-Kurzbericht* Nr. 6/2007, S. 2.

762 Vgl. Deggerich, Markus: Der Osten kommt. *Der Spiegel*, Nr. 7/2005, S. 32.

763 Vgl. Vetter, Reinhold: Polnische Politiker warnen vor Hysterie in der Arbeitsmarktdebatte. *Handelsblatt* vom 25. April 2005.

764 Vgl. Brücker, Herbert: EU-Osterweiterung: Übergangsfristen führen zu Umlenkung der Migration nach Großbritannien und Irland. *DIW-Wochenbericht* Nr. 22/2005,

liche Übergangsregelungen der alten EU-Staaten Migrationsströme in die Länder umgeleitet, in denen es einfacher ist, eine Arbeitserlaubnis zu bekommen. Dadurch wurden die Arbeitskräfte nicht dort eingesetzt, wo sie den meisten Nutzen gebracht hätten und es gingen der EU 0,3 bis 0,5 % BIP-Wachstum verloren.⁷⁶⁵ Trotzdem hat laut Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die schrittweise Beseitigung von Migrationsbarrieren im Zuge der Osterweiterung langfristig das BIP der erweiterten EU um 0,2 % (24 Milliarden Euro) erhöht.⁷⁶⁶

Von Anfang an war klar, dass die zunächst von 2004 bis 2006 und weiterhin bis 2009/2011 laufende flexible Übergangsfrist das Problem nicht lösen kann. Auch nach fünf Jahren werden beträchtliche Lohnunterschiede weiter bestehen.⁷⁶⁷ Der Lage kann aber Schritt für Schritt durch effiziente Beschäftigungs- und Sozialpolitik, durchgeführt auf beiden Seiten der Grenzen zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedern, begegnet werden. Entscheidend sind auch die zukünftigen Wachstumsraten der Wirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Die Konvergenz von Löhnen kann durch steigenden Handel und Kapitalverkehr gefördert werden. Vor allem muss es zur Erhöhung der Produktivität in den Transformationsländern kommen.⁷⁶⁸

Zusammenfassung

Das Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit war nicht nur ein umstrittenes Kapitel der Beitrittsverhandlungen, sondern hing mit den schwierigen innerdeutschen strukturellen Bedingungen zusammen. Die Durchsetzung der Regelung

S. 359.

765 Brücker, Herbert: EU-Osterweiterung: Übergangsfristen. *DIW-Wochenbericht* Nr. 22/2005, S. 358.

766 Baas, Timo/Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas: Positive Effekte durch Arbeitsmigration, *LAB-Kurzbericht* Nr. 9/2009, S. 4.

767 Steinitz, Klaus: EU-Osterweiterung. In: Bierbaum, Heinz/Bischoff, Joachime/Deppe, Frank et al.: Soziales Europa, S. 81.

768 Der Konvergenzprozess der Lohnverhältnisse kann auch durch die reale Aufwertung der Währungen der Beitrittsstaaten verkürzt werden, allerdings unter der Bedingung des dauernden Wirtschaftswachstums in den Transformationsökonomien; vgl. Wolfgang Quaisser, Osteuropainstitut München, in: Europasausschuss, Drucksache 14/1408; vgl. Karin Allewelt, DGB-Bundesvorstand, in: Europasausschuss, Drucksache 14/1412.

von Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union war eindeutig auf den Druck Deutschlands zurückzuführen.⁷⁶⁹ Der Bundesregierung gelang es, erfolgreich eine der potenziell negativen Folgen einer Osterweiterung zu minimieren.

Da die Regierung in diesem Punkt die innenpolitischen Unsicherheiten wahrgenommen hat, liefert die liberale Theorie dafür eine überzeugende Erklärung. Ausgehend von der Hypothese einer substantiellen Veränderung der deutschen Europapolitik, muss im Hinblick auf diese Fallstudie festgestellt werden, dass die rot-grünen Entscheidungsträger kurzfristig gegen die langfristige deutsche Erweiterungsstrategie steuerten. Die Interessensgegensätze zeigten sich im vorgelegten Fall im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Teilstudie bestätigt ebenso die Hypothese, dass die Regierung Schröder die deutschen Interessen mit einer neuen Deutlichkeit geltend machte, allerdings unter Beibehaltung einer positiven Haltung zur europäischen Integration.

769 Bestätigt im Gespräch mit Petra Erler, Mitglied des Kabinetts Günter Verheugen, Europäische Kommission, Generaldirektion Erweiterung, Brüssel, am 18. März 2003; vgl. Steinitz, Steinitz, Klaus: EU-Osterweiterung. In: Bierbaum, Heinz/Bischoff, Joachim/Deppe, Frank et al.: Soziales Europa, S. 79.