

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 67

Herbert S. Buscher, Heiko Stüber

Ein Jahr nach der EU-Osterweiterung Erste Erfahrungen, Probleme, Aussichten

Sankt Augustin, Mai 2005

ISBN 3-937731-52-0

Redaktionelle Betreuung: Anne Halbey-Muzlah

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelseite der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Inhalt

1.	Einleitung	9
----	------------	---

Teil 1: Gesetzliche Regelungen auf dem Arbeitsmarkt

2.	Der gesetzliche Rahmen	12
----	------------------------	----

2.1	Die "2-3-2"-Übergangsregel	12
-----	----------------------------	----

2.2	EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit	13
-----	------------------------------	----

2.3	Das Niederlassungsrecht	14
-----	-------------------------	----

2.4	Dienstleistungsfreiheit	15
-----	-------------------------	----

3.	Beschäftigungsverhältnisse für Staatsangehörige aus den MOE-Ländern	17
----	--	----

3.1	Studenten	17
-----	-----------	----

3.2	Saisonkräfte	17
-----	--------------	----

3.3	Grenzgänger	18
-----	-------------	----

3.4	Au pair	19
-----	---------	----

3.5	IT-Fachkräfte	19
-----	---------------	----

3.6	Gastarbeiter	20
-----	--------------	----

3.7	Selbständige	20
3.8	Unternehmensinhaber und so genanntes Schlüsselpersonal	21
3.9	Werkvertragsarbeitnehmer	22
Teil 2: Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den deutschen Arbeitsmarkt		
4.1	Daten der amtlichen Statistik	25
4.2	Umfrageergebnisse von Kammern	27
Teil 3: Geplante Maßnahmen zum Schutz von in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern		
5.1	Entsendegesetz und tarifliche Mindestlöhne	32
5.2	Sind gesetzliche Mindestlöhne eine Alternative?	35
5.3	Ökonomische Sicht ist nicht eindeutig	40
5.4	Ist eine Selbstverpflichtung der Unternehmen eine Alternative?	41
6.	Themen in der Presse (Auszüge)	42
6.1	EU-Osterweiterung	42
6.2	Entsenderichtlinie und Arbeitnehmerfreizügigkeit	45
6.3	Mindestlohn	46

7.	Zusammenfassung	48
	Informationsmöglichkeiten im Internet	52
	Literatur	53
	Tabellenanhang	56
	Die Autoren	61
	Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	61

1. Einleitung

Etwas mehr als ein Jahr ist seit der fünften und größten Erweiterungsrunde der Europäischen Union (EU) vergangen. Am 1. Mai 2004 traten acht mittel- und osteuropäische Staaten der EU bei: Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Slowakei, Slowenien, Polen und die Tschechische Republik. Zusätzlich wurden Malta und Zypern in die EU aufgenommen. Eine unmittelbare Landgrenze zu Deutschland haben Tschechien und Polen.

Vor der Erweiterung herrschte eine geteilte Meinung in Deutschland. So hatten im März 2004 laut einer Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung 59 Prozent der Deutschen eine negative Haltung zur EU-Osterweiterung.¹ Es wurde befürchtet, dass Arbeitnehmer oder Unternehmer insbesondere aus Polen in großer Anzahl nach Deutschland kommen würden, und hierbei insbesondere nach Ostdeutschland wegen der Grenznähe. Unternehmen hingegen sahen Chancen in der EU-Osterweiterung. Laut einer Umfrage wollten 45 Prozent ihre Aktivitäten in den neuen Mitgliedsländern steigern. Gleichzeitig gingen aber auch knapp über 70 Prozent davon aus, dass die Erweiterung eine negative Auswirkung auf den deutschen Arbeitsmarkt haben wird.²

Nach der Erweiterung der Europäischen Union (EU) stellt sich die Frage nach einer ersten vorläufigen Bilanzierung. Als eindeutiges Ergebnis dürfte zunächst festzuhalten sein, dass sich die von den Skeptikern des Beitritts geäußerten Befürchtungen entweder nicht oder nicht in dem erwarteten Ausmaß gezeigt haben. Von Skeptikern der EU-Erweiterung wurde insbesondere befürchtet, dass es zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den alten und den neuen EU-Ländern kommen wird, da die beigetretenen Staa-

1 Vgl. o.V. (2004).

2 Vgl. Fiutak (2004).

ten insbesondere komparative Vorteile hinsichtlich ihrer Preisgestaltung haben, die unter anderem auf das deutlich niedrigere Einkommens- und Lohnniveau zurückzuführen sind.

Hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne und ein beträchtliches Maß an Mobilität, so die Befürchtung, werden insbesondere in den unmittelbar angrenzenden Staaten (Finnland, Deutschland, Österreich) zu einem beträchtlichen Druck auf den Arbeitsmärkten führen, mit der Folge, dass Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa deutsche Arbeitsplätze besetzen werden und demzufolge deutsche Arbeitnehmer bzw. dauerhaft in Deutschland arbeitende Ausländer von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Als Reaktion auf diese potentielle „Bedrohung“ bestehender Arbeitsverhältnisse wurden in Ergänzung zu den EU-Beitrittsverträgen entsprechende Zusatzvereinbarungen abgeschlossen, die eine zeitliche Befristung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den Beitrittsstaaten in die alten Staaten der EU vorsieht. Diese sogenannte 2-3-2-Regelung besagt, kurz gesprochen, dass zunächst für die Dauer von zwei Jahren eine eingeschränkte Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa eingeführt wird. Diese Beschränkung kann, sofern überzeugende Argumente vorgebracht werden können, um weitere drei und dann noch einmal um weitere zwei Jahre verlängert werden. Mit Hilfe dieser Übergangsregelung soll der ungehinderter Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis kontrolliert werden.

Diese 2-3-2-Regelung, die für fast alle Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten gilt, sofern sie in Deutschland einer abhängigen Beschäftigung nachgehen wollen, wird durch ein weiteres Gesetz ergänzt, das insbesondere die deutsche Bauwirtschaft vor sogenannter „Billiglohn-Konkurrenz“ schützen soll. Das Entsendegesetz regelt die Beschäftigungsbedingungen in Deutschland für die Bauwirtschaft und das Baunebengewerbe. In-

haltlich besagt es, dass auf deutschen Baustellen das deutsche Arbeits- und Tarifrecht gilt und ausländische Arbeitnehmer entsprechend den deutschen Arbeitsbedingungen zu beschäftigen sind. Dies betrifft insbesondere den zu zahlenden Stundenlohn, die Arbeitszeit sowie zwingend einzuhaltende Standards der Arbeitssicherheit.

Von den genannten Einschränkungen nicht betroffen sind Unternehmer und Unternehmen sowie ihr Schlüsselpersonal, Freiberufler und Selbständige aus den mittel- und osteuropäischen Ländern. Für diesen Personenkreis gilt seit dem 1. Mai 2004 die uneingeschränkte Freizügigkeit innerhalb der erweiterten EU, ihre Waren- und Dienstleistungen anzubieten bzw. sich in einem Land ihrer Wahl niederzulassen.

Der Beitrag ist in drei Teile gegliedert. Teil 1 gibt einen Überblick über die geltenden Rechtsvorschriften und Verordnungen, Teil 2 befasst sich mit der aktuellen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, wobei besonderes Augenmerk auf die grenznahen Regionen gelegt wird, und Teil 3 diskutiert, ob die von der Regierung geplanten Maßnahmen wie die Erweiterung des Entsendegesetzes auf die gesamte deutsche Volkswirtschaft sowie die mögliche Einführung von Mindestlöhnen Aussicht auf Erfolg haben.

Teil 1: Gesetzliche Regelungen auf dem Arbeitsmarkt

2. Der gesetzliche Rahmen

Ob und in welchem Rahmen Personen aus den neuen Mitgliedstaaten in Deutschland tätig werden dürfen, ist zurzeit häufig noch durch Übergangsregelungen festgelegt, die nachfolgend erläutert werden. Die wichtigsten Regelungen sind

- die „2-3-2“-Übergangsregel,
- die EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit,
- das Niederlassungsrecht und
- die Dienstleistungsfreiheit.

2.1 Die „2-3-2“-Übergangsregel

Die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen³ befindet sich in den Anhängen zu den Beitrittsverträgen der neuen Mitgliedstaaten. Bekannt ist die Richtlinie inzwischen als „2-3-2“-Regel.

Die Richtlinie gibt den alten EU-Staaten (EU15) die Möglichkeit, den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt für die neuen Mitgliedstaaten (EU10) nicht sofort vollständig öffnen zu müssen. So darf Deutschland weiterhin nationale und bilaterale Abkommen anwenden, um den Zugang von Staatsangehörigen bestimmter neuer EU-Mitglieder zum deutschen Arbeitsmarkt zu regeln. Deutsch-

3 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

land, wie auch Österreich, haben sich entschieden, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Der Name „2-3-2“ stammt daher, dass die Schutzmaßnahmen zuerst für zwei Jahre gelten. Vor Ende dieser ersten Frist findet eine Überprüfung statt, ob die Maßnahmen weiter fortgesetzt werden sollen. Ist dies der Fall, erfolgt nach drei Jahren eine weitere Überprüfung, die dazu führen kann, dass die Gültigkeit der Übergangsregeln noch einmal um zwei Jahre verlängert wird. Sollte auch diese Möglichkeit genutzt werden, ist damit die siebenjährige Maximaldauer erreicht, nach der für alle neuen Mitgliedstaaten volle Freizügigkeit gilt. Eine Ausnahmesituation unter den neuen EU10-Staaten nehmen Zypern und Malta ein: für sie gelten Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit seit dem Eintritt.⁴ Wenn im Folgenden von Mittel- und Osteuropäischen (MOE) Beitrittsstaaten gesprochen wird, dann bleiben Zypern und Malta unberücksichtigt.

2.2 EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit beruht auf Artikel 39 des EG-Vertrags (EGV). Nach Absatz 1 ist innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Ausgenommen wird nach Absatz 4 nur die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Die Freizügigkeit umfasst nach Absatz 2 „[...] *die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.*“ Weiter gibt sie den Arbeitnehmern nach Absatz 3, „[...] *vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen [...]*“, das Recht, sich im europäischen Ausland auf Stellen

⁴ Vgl. Anhänge zu den Beitrittsverträgen. Beispielsweise für Polen, Anhang XII.

zu bewerben und sich zu diesem Zweck frei im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen. Weiter ist es erlaubt, sich während der Beschäftigung – und auch nach Beendigung – unter Bedingungen, die von der Kommission in Durchführungsverordnungen festgelegt sind, im Mitgliedstaat aufzuhalten.⁵

Diese Rechte gelten für Staatsangehörige der MOE-Staaten zunächst nur vorbehaltlich der Übergangsbestimmungen des Beitrittsvertrages. Daher behalten nationales und bilaterales Arbeitsgenehmigungsrecht bei Beschäftigungen in Deutschland während der Übergangszeit ihre Gültigkeit. Dies hat zur Folge, dass Arbeitnehmer auch weiterhin vor einer Beschäftigungsaufnahme eine Arbeitsgenehmigung benötigen.⁶

2.3 Das Niederlassungsrecht

Wegen der Niederlassungsfreiheit gelten diese Übergangsregelungen nicht für Selbständige. Nach Artikel 43 EGV ist eine Beschränkung der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates verboten. Dies gilt analog für die Gründung von Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften etc. Die Niederlassungsfreiheit umfasst die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen (für den Kapitalverkehr gelten die Regelungen des Kapitel 4, Art. 56ff. des EGV).⁷ Dabei stehen „[...] *die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründeten Gesellschaft-*

5 Vgl. Art. 39 EGV.

6 Vgl. Anhänge zu den Beitrittsverträgen. Beispielsweise für Polen, Anhang XII.

7 Vgl. Art. 42-48 EGV.

ten[8], die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben, den natürlichen Personen gleich, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind.“⁹

2.4 Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit wird in Art. 50 des EG-Vertrages geregelt. Demnach gelten als Dienstleistungen insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten, die „[...] *nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen*“¹⁰.

Die Dienstleistung ist eine grundsätzlich inhaltlich und zeitlich begrenzte Tätigkeit im Beschäftigungsland, die mit der Leistung des eigenen Personals erbracht werden kann, sofern keine besonderen Regelungen (wie beispielsweise im Baugewerbe) getroffen sind. Bei bestehender Dienstleistungsfreiheit, wie sie zwischen den EU15-Staaten sowie Zypern und Malta gilt, gelten einschränkende Regelungen, wie bilaterale Abkommen über Werkvertragsarbeitnehmer, nicht.

Für die MOE-Staaten gilt, dass für Unternehmensinhaber und sonstige Selbständige sowie ihr sogenanntes Schlüsselpersonal der deutschen Niederlassung Dienstleistungsfreiheit herrscht. Sonstige Mitarbeiter aus den MOE-Staaten dürfen ebenfalls ein-

8 „Als Gesellschaften gelten die Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen.“ Art. 48 EGV.

9 Art. 48 EGV.

10 Art. 50 EGV.

gesetzt werden, allerdings nutzen Deutschland und Österreich Übergangsbestimmungen, „[...] *um im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch [...] Unternehmen die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern einzuschränken* [...].“¹¹ In Deutschland ist die Dienstleistungsfreiheit im Baugewerbe, einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, für die Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie für die Tätigkeit von Innendekorateuren eingeschränkt.

Tabelle 1: In Deutschland von der Dienstleistungsfreiheit ausgeschlossene Sektoren¹²

Sektor	NACE-Code ¹³ , sofern nicht anders angegeben
Baugewerbe, einschließlich verwandte Wirtschaftszweige	45.1 bis 4; im Anhang zur Richtlinie 96/71/EG aufgeführte Tätigkeiten
Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln	74.70 Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln
Sonstige Dienstleistungen	74.87 Nur Tätigkeit von Innendekorateuren

In diesen Sektoren können die Firmen der MOE-Staaten ihre ausländischen Mitarbeiter nur gemäß nationaler Bestimmungen und bilateraler Vereinbarungen einsetzen. Wesentlich sind hierbei die

11 Anhang XII (Polen) zu den Beitrittsverträgen, S. 3755.

12 Eigene Darstellung, nach Anhang XII (Polen) zu den Beitrittsverträgen, S.3756.

13 Beim NACE-Code (Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés Européennes) handelt es sich um eine europäische Klassifikation der Wirtschaftszweige. Die aktuelle Ausgabe (2003) kann beim Statistischen Bundesamt runtergeladen werden: <http://www.destatis.de/allg/d/klassif/wz2003.htm>.

Abkommen zur Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern, auf die später bei der Betrachtung möglicher Beschäftigungsverhältnisse über Werkverträge eingegangen wird. In allen anderen Sektoren herrscht vollständige Dienstleistungsfreiheit.¹⁴

3. Beschäftigungsverhältnisse für Staatsangehörige aus den MOE-Ländern

MOE-Staatsangehörige dürfen auch während der Übergangszeit aufgrund verschiedenster Regelungen eine legale Beschäftigung in Deutschland aufnehmen. Diese werden im Folgenden kurz erläutert.

3.1 Studenten

Studenten haben die Möglichkeit, studienbezogene Praktika in Deutschland zu absolvieren. Die längste Dauer beträgt seit dem 1. Januar 2005 zwölf Monate. Die Zeit muss nicht an einem Stück, sondern kann auch in Teilen genutzt werden. Weiterhin besteht die Möglichkeit einer längstens dreimonatigen Ferienbeschäftigung.¹⁵

3.2 Saisonkräfte

Saisonkräfte dürfen wie bisher in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Obst- und Gemüsebau, in Sägewerken und im Hotel- und Gaststättengewerbe eingesetzt werden. Seit dem 1. Januar 2005 ist auf Grund der Erfahrungen mit den bislang gelten-

¹⁴ Vgl. Anhänge zu den Beitrittsverträgen. Beispielsweise für Polen, Anhang XII.

¹⁵ Vgl. § 10 Beschäftigungsverordnung (BeschV).

den Befristungen die maximale jährliche Beschäftigungszeit für die Saisonkraft von drei auf vier Monate und die Einsatzzeit in den Betrieben von sieben auf acht Monate im Jahr angehoben worden. Die Ausnahme für die Betriebe des Obst-, Gemüse-, Wein-, Hopfen- und Tabakanbaus bleibt bestehen, die Saisonkräfte ohne zeitliche Begrenzung im Jahr beschäftigen können. Staatsangehörige der MOE-Staaten benötigen kein Visum und bei maximal dreimonatiger Beschäftigung auch keine Aufenthaltsgenehmigung. Der Aufenthalt muss lediglich beim Einwohnermeldeamt angemeldet werden, und bei Beschäftigungen über einen Monat ist der Aufenthalt zusätzlich der Ausländerbehörde anzuzeigen. Weiterhin muss vor Aufnahme der Beschäftigung bei der Arbeitsagentur unter Vorlage der Einstellungszusage oder eines Arbeitsvertrages und einer Passkopie die Arbeitserlaubnis beantragt werden; dies kann auch durch den Arbeitgeber geschehen.¹⁶

3.3 Grenzgänger

Grenzgänger dürfen auch weiterhin einer mehr als geringfügigen Beschäftigung¹⁷ in Deutschland nachgehen, solange sie in ihrem Heimatland keine Sozialleistungen beziehen. Eine Arbeitserlaubnis kann erteilt werden, wenn die Grenzgänger täglich in ihren

¹⁶ Vgl. §§ 8, 9, 10 Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (AufenthEWGG); § 4 Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV), §§ 18, 47 BeschV.

¹⁷ Eine geringfügige Beschäftigung nach § 8 Abs. 1 Sozialgesetzbuch, viertes Buch, (SGB IV) liegt vor, wenn „1. das Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 400 Euro nicht übersteigt, 2. die Beschäftigung innerhalb eines Kalenderjahres auf längstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage nach ihrer Eigenart begrenzt zu sein pflegt oder im Voraus vertraglich begrenzt ist, es sei denn, daß die Beschäftigung berufsmäßig ausgeübt wird und ihr Entgelt 400 Euro im Monat übersteigt.“

Heimatstaat zurückkehren oder die Beschäftigung auf längstens zwei Tage die Woche begrenzt ist und innerhalb der Grenzzone ausgeführt wird.¹⁸

3.4 Au pair

Weiterhin besteht die Möglichkeit, als Au pair in Deutschland zu arbeiten. Die wichtigsten Voraussetzungen hierfür sind der Einsatz in einer Familie, in der Deutsch als Muttersprache gesprochen wird, ein Alter zwischen 18 und 24 Jahren sowie Grundkenntnisse der deutschen Sprache.¹⁹

3.5 IT-Fachkräfte

IT-Fachkräfte können zur Deckung eines aktuellen, vorübergehenden Bedarfs an hoch qualifizierten Fachkräften der Informations- und Kommunikationstechnologie nach der Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV) einer Beschäftigung in Deutschland nachgehen. Da der frühere Satz 2 des § 9 IT-ArGV aufgehoben wurde, ist die Geltung der Verordnung über den 1. August 2008 hinaus verlängert worden. Allerdings war die Beantragung der erstmaligen Arbeitserlaubnis nur bis zum 31. Dezember 2004 möglich. Die Arbeitserlaubnis ist auf längstens fünf Jahre befristet.²⁰

18 Vgl. § 6 ASAV.

19 Vgl. § 20 BeschV.

20 Vgl. IT-ArGV; § 27 BeschV.

3.6 Gastarbeiter

Die Gastarbeiterabkommen werden fortgeführt. Teilnehmen können Fachkräfte im Alter von 18 bis 40 Jahren. Dabei muss eine der deutschen Qualifikation vergleichbare Qualifikation für den auszuübenden Beruf nachgewiesen werden. Weiterhin werden deutsche Sprachkenntnisse verlangt. Das Gastarbeiterverfahren kann nur einmalig pro Person für längstens 18 Monate in Anspruch genommen werden. Im Regelfall beträgt die Beschäftigungszeit zwölf Monate. Die Vermittlung kann nur über die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit erfolgen. Staatsangehörige der MOE-Staaten reisen mit nationalem Personalausweis oder Reisepass nach Deutschland ein und benötigen keine EU-Arbeitserlaubnis, da die Zulassungsbescheinigung zum Gastarbeiterverfahren als Ersatz gilt. Die Zulassung ist dem Einwohnermeldeamt vorzulegen, das ggf. auch die Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht ausstellt. Neu ist die Regelung, dass Gastarbeiter aus den MOE-Staaten bereits nach einem Jahr eine Arbeitsberechtigung in der EU beantragen können, um Arbeitgebern die Möglichkeit zu bieten, Fachkräfte auf Dauer zu beschäftigen.²¹

3.7 Selbständige

Hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit gelten für Selbständige keine Übergangsregelungen. Sofern sie in Deutschland tätig werden möchten, haben sie wie Inländer berufs- und gewerberechtl-

²¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (2005).

che Bestimmungen und EU-spezifische aufenthaltsrechtliche Vorschriften zu beachten.²²

3.8 Unternehmensinhaber und so genanntes Schlüsselpersonal

In Beitrittsstaaten niedergelassene Unternehmen können von der Dienstleistungsfreiheit Gebrauch machen, sofern keine nationalen oder bilateralen Abkommen dem entgegenstehen. Unternehmensinhaber und sonstige Selbständige können die Dienstleistungsfreiheit für ihren eigenen Einsatz sowie den Einsatz des Schlüsselpersonals der deutschen Niederlassungen uneingeschränkt nutzen. Laut Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zählen zum Schlüsselpersonal „[...] *Führungskräfte und Personen mit hohen fachspezifischen Qualifikationen für bestimmte Arbeiten oder Aufgaben und Kenntnissen, die für den Betrieb der inländischen Niederlassung notwendig sind.*“²³ Nach § 20 Abs. 2 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, gelten als hoch qualifiziert „1. *Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, 2. Lehrpersonen in herausgehobener Funktion oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion oder 3. Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in Höhe von mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten.*“²⁴

22 Vgl. § 4 Aufenthaltsgesetz/EWG (AufenthG/EWG) (bis 31.12.2004), seit 01.01.2005 § 2 (2) Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU).

23 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004), S. 10.

24 § 20 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

3.9 Werkvertragsarbeitnehmer

In den Sektoren, in denen eine Übergangsfrist zur Dienstleistungsfreiheit gilt, ist eine Tätigkeit entsandter Arbeitnehmer nur auf Grundlage der bilateralen Werkvertragsvereinbarungen möglich. Diese existieren mit allen MOE-Staaten, mit Ausnahme von Estland und Litauen. Arbeitnehmer aus den Staaten, mit denen bilaterale Werkvertragsvereinbarungen existieren, können im Rahmen von Beschäftigungskontingenten für eine begrenzte Zeit in Deutschland in einem deutschen Unternehmen tätig werden. Ziel der Vereinbarungen ist die Förderung und Unterstützung wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Regierungsvereinbarungen regeln, wann und zu welchen Bedingungen ausländische Unternehmen ihre Arbeitnehmer in Deutschland einsetzen können, und dass deutsche Gesetze und Rechtsvorschriften einzuhalten sind. Die Durchführung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen erfolgt durch die Bundesagentur für Arbeit. Die rechtlichen Grundlagen ergeben sich aus dem FreizügG/EU, dem SGB III, der ASAV, der ArGV²⁵ und aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die im Bundesgesetzblatt Teil II veröffentlicht sind.²⁶

Der Werkvertrag selbst muss den Kriterien der §§631 ff. BGB entsprechen. Wichtig ist die Tatsache, dass es sich bei einem Werkvertrag nicht um eine Arbeitnehmerüberlassung²⁷ handeln

25 Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (ArGV).

26 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005).

27 Laut Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG) Art. 1 § 1 liegt Arbeitnehmerüberlassung vor, wenn „Arbeitgeber, die als Verleiher Dritten (Entleiher) Arbeitnehmer (Leiharbeiter) gewerbsmäßig zur Arbeitsleistung überlassen [...]“, es liegt eine bloße Zurverfügungstellung geeigneter Arbeitskräfte vor, die der Dritte nach eigenem Ermessen im Betrieb einsetzt. Im Gegensatz dazu enthält der Werk-

darf, da die Überlassung ausländischer Arbeitnehmer derzeit verboten ist.²⁸

Tabelle 2: Werkvertragskontingente für MOE-Staaten nach den Regierungsabkommen²⁹

	Letland	Polen	Slowakei	Slowenien	Tschechien	Ungarn	Summe
Insgesamt 09/03 bis 04/04	390	21.430	1.490	1.280	2.840	6.610	34.040
Insgesamt 05/04 bis 09/04	390	13.185	1.247	708	1.893	3.801	21.224
Insgesamt 10/04 bis 09/05	390	13.185	1.247	708	1.893	3.801	21.224
Differenz nach der EU-Osterweiterung	+/- 0	- 8.245	- 243	- 572	- 947	- 2.809	- 12.816

Die Kontingente werden jedes Jahr zum Oktober an die Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt angepasst. Die danach den einzelnen Staaten zur Verfügung stehenden Kontingente können bei den zuständigen Agenturen für Arbeit³⁰ erfragt werden.³¹ Durch

vertrag nach § 631 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) u.a. die Vereinbarung über Erstellung bzw. Veränderung einer konkreten Sache. Weitere Abgrenzungsmerkmale enthält das Merkblatt zur Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen von Werk- und selbständigen Dienstverträgen sowie anderen Formen drittbezogenen Personaleinsatzes der Bundesagentur für Arbeit (o.J.).

²⁸ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005).

²⁹ Eigene Darstellung, nach Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

³⁰ Zuständig für Letland und Polen ist die Agentur für Arbeit in Duisburg, für Tschechien, Slowakei und Ungarn die Agentur für Arbeit in

die EU-Osterweiterung sind die Kontingente der MOE-Staaten, mit Ausnahme Lettlands, für das das Kontingent konstant gehalten wurde, gesenkt worden.

Frankfurt, und die Agentur für Arbeit in Stuttgart ist zuständig für Slowenien.

31 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005).

Teil 2: Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den deutschen Arbeitsmarkt

Da zurzeit noch keine offiziellen Daten verfügbar sind, die über die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt seit 2005 und über die Grenzgebiete zu Polen und Tschechien informieren, ist eine erste Einschätzung der Wirkungen der EU-Erweiterung zwangsläufig mit subjektiven Einschätzungen verbunden. Dies sollte bei der Beurteilung der folgenden Ausführungen entsprechend berücksichtigt werden.

4.1 Daten der amtlichen Statistik

Daten über den Arbeitsmarkt auf Ebene der Bundesländer sind verfügbar, ebenso wie Arbeitsmarktdaten für die Grenzkreise. Da jedoch seit Januar 2005 die Arbeitsmarktstatistik im Rahmen der Hartz-IV-Gesetze grundlegend geändert wurde, stehen aktuelle Statistiken, die auch eine Vergleichbarkeit mit den vorangegangenen Monaten ermöglichen, nicht zur Verfügung. Daten über sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse stehen derzeit auf einer regionalen Ebene gleichfalls nicht zur Verfügung.

Die nachstehenden Graphiken geben einen Einblick über die Entwicklung der nicht saisonal bereinigten Arbeitslosenquoten für die an Polen und Tschechien angrenzenden deutschen Länder sowie für die grenznahen Kreise bis Dezember 2004. Insgesamt gesehen lassen sich keine Anzeichen erkennen, dass ab Mai 2005 eine spürbare Veränderung in den Arbeitslosenquoten erfolgt sei, weder in die positive noch in die negative Richtung.

Abbildung 1: Arbeitslosenquote in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen³²

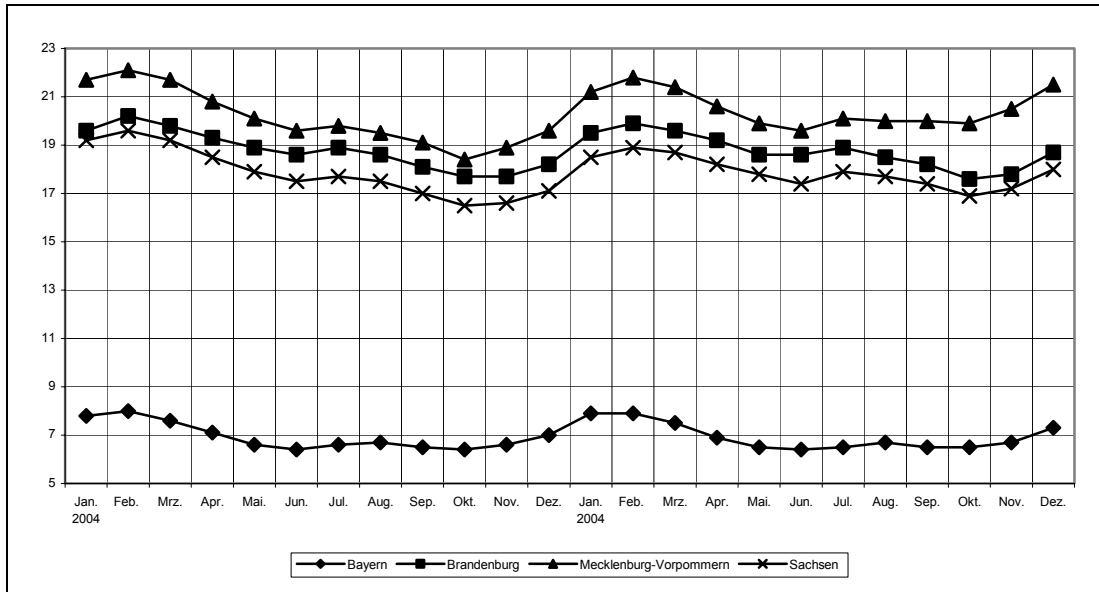
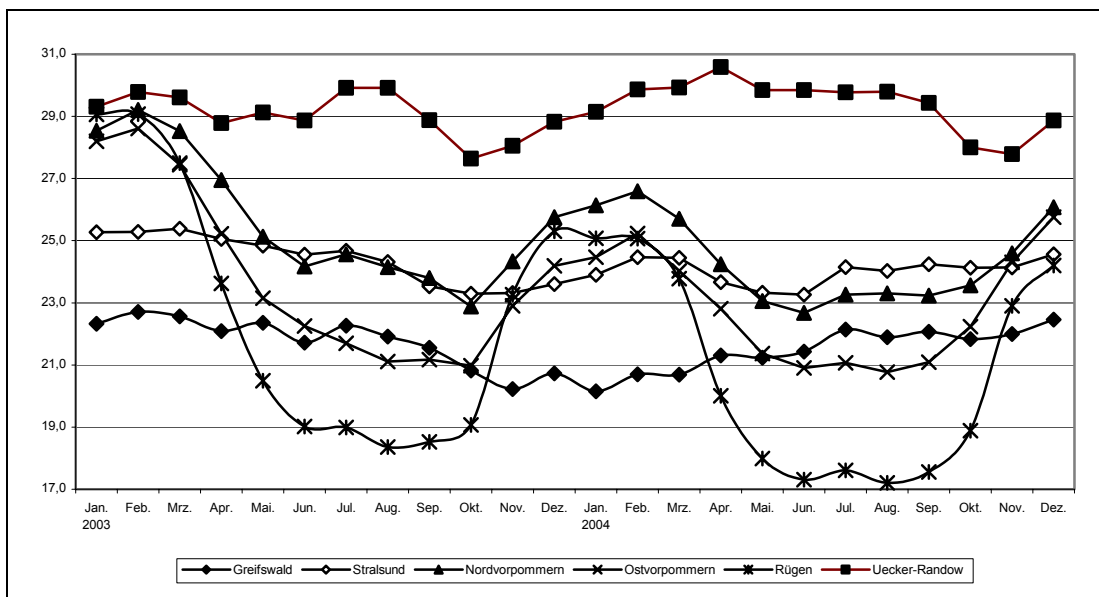


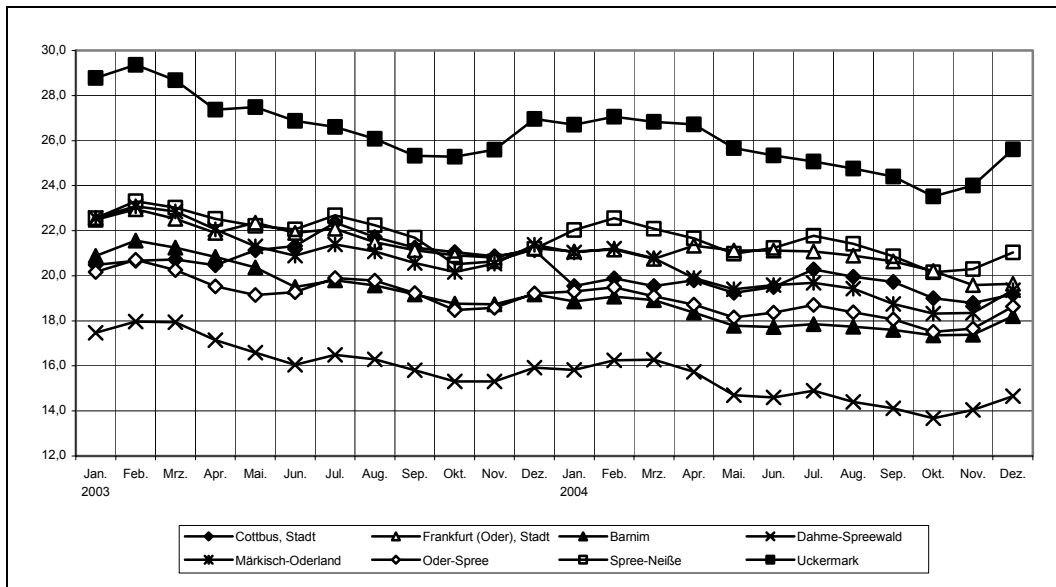
Abbildung 2: Monatliche Arbeitslosenquoten in Grenzkreisen von Mecklenburg-Vorpommern 2003/04³³



³² Eigene Darstellung, nach Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

³³ Eigene Darstellung, nach IAB pallas online: Amtliche Arbeitslosenquote auf Kreise (Werte 2003); Bundesagentur für Arbeit (Werte 2004).

Abbildung 3: Monatliche Arbeitslosenquoten in Grenzkreisen von Brandenburg 2003/04³⁴



4.2 Umfrageergebnisse von Kammern

Etwas informativer als die offiziellen Statistiken sind derzeit die Umfrageergebnisse, die von verschiedenen Industrie- und Handelskammern sowie von der DIHK im Jahr 2005 durchgeführt wurden. So führten die Sächsischen Industrie- und Handelskammern im Frühjahr 2005 eine Unternehmensbefragung in Sachsen sowie in grenznahen Regionen Polens und Tschechiens durch.³⁵ An der Umfrage beteiligten sich 1.465 Unternehmen, davon 56 Prozent aus dem Produzierenden Gewerbe, 22 Prozent aus dem Dienstleistungsbereich und jeweils elf Prozent aus dem Handel und dem Verkehrsgewerbe. Bei einer ersten Einschätzung der EU-Erweiterung antworteten 21 Prozent der Befragten, dass für

³⁴ Eigene Darstellung, nach IAB pallas online: Amtliche Arbeitslosenquote auf Kreisebene (Werte 2003); Bundesagentur für Arbeit (Werte 2004).

³⁵ Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern (2005).

sie die Erweiterung positiv ist, 15 Prozent sahen sie eher negativ und 64 Prozent beurteilten die Erweiterung neutral. Als die wichtigsten Vor- und Nachteile gaben die befragten sächsischen Unternehmen die in Tabelle 3 aufgeführten Argumente an.

Tabelle 3: Die wichtigsten Vor- und Nachteile der EU-Erweiterung aus Sicht sächsischer Unternehmen (in Prozent der Antwortenden)³⁶

Vorteile:	
Wegfall Zölle und Handelsbeschränkungen	29
Senkung der Transaktionskosten	22
Vereinheitlichung von Normen und Standards	11
Höhere Rechtssicherheit / Rechtsangleichung	11
Wegfall von Investitionshindernissen	2
Keine besonderen Vorteile	25
Nachteile:	
Steigender Wettbewerbs- /Preisdruck	45
Steigender Wettbewerb in Beitrittsländern	12
Kosten in den Beitrittsländern steigen	8
Keine besonderen Nachteile	35

Als überwiegend positiv werden von den Unternehmen der Wegfall von Zöllen und Handelsbeschränkungen sowie die Senkung

³⁶ Eigene Darstellung, nach Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern (2005).

der Transaktionskosten gesehen. Andererseits sehen jedoch 25 Prozent der antwortenden Unternehmen in der EU-Erweiterung keine besonderen Vorteile. Der größte Nachteil aus Sicht der sächsischen Unternehmen besteht im steigenden Wettbewerbs- und Preisdruck, dem sich die deutschen Unternehmen nun ausgesetzt sehen.

Auf die Frage, ob sächsische Unternehmen Arbeitnehmer aus den neuen EU-Ländern einstellen würden, antworteten deutlich über 50 Prozent der Befragten mit „nein“. Wenn Arbeitnehmer aus den neuen EU-Ländern eingestellt werden, dann sind Fachkräftemangel in Deutschland und die Absicht, länderspezifisches Know-how zu integrieren, die nach der Senkung der Lohnkosten wichtigsten Argumente. Das Kostenargument ist bei Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten stärker ausgeprägt als bei Großunternehmen – hier ist die Integration von länderspezifischem Know-how die dominierende Ursache.

Diese Entwicklung entspricht aber auch den Erwartungen, die vor der EU-Erweiterung von den meisten Experten geäußert wurden. Die möglichen Effekte traten bereits früher ein, und zum 1. Mai 2005 wurde nur formal die Erweiterung vollzogen. Da mit dem Beitritt auch weitere Regelungen in Kraft traten, die insbesondere die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zeitlich befristet einschränken, war auch nicht mit nennenswerten Effekten auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen. Und bezüglich der Grenzregionen in den neuen Ländern ist zu konstatieren, dass hier die Arbeitslosenquoten höher liegen als im Durchschnitt der neuen Länder. Dies deutet auf größere wirtschaftliche Probleme hin, die insbesondere mit einem Mangel an Arbeitsplätzen einhergehen. Da in solchen Regionen nur sehr wenige Arbeitsplätze zur Verfügung stehen und zudem die Entlohnung deutlich geringer ausfällt als für vergleichbare Tätigkeiten in

Westdeutschland, ist der Anreiz für ausländische Arbeitnehmer größer, Arbeit in Westdeutschland zu suchen.

Die Entwicklung in den Grenzregionen zu Polen und Tschechien zeigt keine herausragenden Entwicklungen und ist somit vielfach vergleichbar mit den Wirtschaftsbeziehungen in Westdeutschland entlang der Grenze zu den Nachbarstaaten. Allerdings sind die Gründe für die mangelnden Geschäftskontakte etwas anders. In Sachsen geben die Unternehmen als häufigste Ursachen für fehlende Geschäftskontakte „Auswahl verlässlicher Partner ist schwierig“ und „fehlende Fremdsprachenkenntnisse“ an.

Tabelle 4: Die wichtigsten Vor- und Nachteile der EU-Erweiterung aus Sicht polnischer und tschechischer Unternehmen (in Prozent der Antwortenden)³⁷

Vorteile:	Polen	Tschechien
Wegfall Zölle und Handelsbeschränkungen	37	42
Senkung der Transaktionskosten	28	29
Vereinheitlichung von Normen und Standards	17	12
Höhere Rechtssicherheit / Rechtsangleichung	8	8
Wegfall von Investitionshindernissen	4	3
Keine besonderen Vorteile	6	6
Nachteile:		
Steigender Wettbewerbs- /Preisdruck	35	40
Steigender Wettbewerb in Beitrittsländern	27	18
Kosten in den Beitrittsländern steigen	24	19
Keine besonderen Nachteile	14	23

³⁷ Eigene Darstellung, nach Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern (2005).

Die Befragung der Sächsischen Industrie- und Handelskammern wurde auch in Polen und Tschechien durchgeführt. Von der Struktur her sind die Antworten sowohl hinsichtlich der Vorteile als auch der Nachteile mit denen der deutschen Unternehmen vergleichbar. Als größter Nachteil wird der steigende Wettbewerbs- und Preisdruck empfunden (siehe Tabelle 4).

Teil 3: Geplante Maßnahmen zum Schutz von in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern

5.1 Entsendegesetz und tarifliche Mindestlöhne

Mit dem Entsendegesetz schützt der Staat in Deutschland bereits die Bauwirtschaft und das Baunebengewerbe. Durch die in letzter Zeit bekannt gewordenen Fälle von „Umgehungen“ der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die insbesondere in der Fleischverarbeitung und bei Fliesenlegern anzutreffen ist, sehen sich Handwerk, Gewerkschaften und Teile der Regierung gehalten, die Bestimmungen für eine Arbeitsaufnahme von Arbeitnehmern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zu verschärfen und auf alle Branchen der deutschen Wirtschaft auszuweiten.

Hierzu beschloss die Bundesregierung in der 19. Kalenderwoche des Jahres 2005, das Entsendegesetz auf alle Branchen auszudehnen. Hierdurch gibt die Bundesregierung deutlich zu erkennen, dass sie nicht beabsichtigt, einen bundesweit geltenden Mindestlohn einzuführen. Stattdessen öffnet sie den Spielraum für die Tarifparteien, um im Rahmen der Tarifautonomie mit den Partnern eine Lösung anzustreben. Dies ist ein deutliches Signal, dass die Regierung eine dezentrale Lösung bevorzugt. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Entwurf den Bundestag passieren wird, so bestehen zurzeit berechtigte Zweifel, ob auch der Bundesrat einem entsprechenden Entwurf zustimmen wird.

Aber selbst wenn es zu einer politischen Einigung hierüber kommen sollte, so löst eine Ausweitung des Entsendegesetzes keines der in den vorangegangenen Abschnitten angesprochenen Probleme. Das Entsendegesetz per se regelt nicht die Arbeitsbedin-

gungen für deutsche und ausländische Arbeitnehmer; es gibt einzig den Tarifparteien in den entsprechenden Branchen die Möglichkeit, gemeinsam tarifliche Bestimmungen auszuhandeln, die dann über einen Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit an das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) für alle in Deutschland in der Branche arbeitenden Personen – Arbeitnehmer und Unternehmer – bindend ist. Damit ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt werden kann, müssen jedoch verschiedene Kriterien erfüllt sein. Und selbst bei Vorliegen aller Kriterien liegt es dann im Ermessen des BMWA, einen entsprechenden Antrag zu genehmigen oder nicht.

Die wichtigsten Anforderungen an einen Tarifvertrag, damit er für allgemeinverbindlich erklärt werden kann, sind in § 5 Tarifvertragsgesetz (TVG) geregelt. Hierzu bedarf es

- der Zustimmung eines paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzten Tarifausschusses; die Zustimmung darf nur dann erteilt werden, wenn die tarifgebundenen Arbeitgeber mindestens die Hälfte der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen,
- eines allgemeinen öffentlichen Interesses.

Wesentlich an diesem Verfahren ist, dass alle in einer Branche tätigen Personen – Arbeitnehmer und Arbeitgeber – von der Allgemeinverbindlichkeitsregelung erfasst werden. Ist dies nicht der Fall, dann ist ein Teil tarifgebunden und ein anderer Teil nicht. Wird nun von ausländischen Arbeitsanbietern verlangt, dass sie sich den tariflichen Vorschriften anzupassen haben, dann besteht hierin eine Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmer, die gegen geltendes EU-Recht verstößt und somit unwirksam ist.

Ferner ist zu beachten, dass nur Flächentarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Oder negativ formuliert:

Haustarife und Werktarife können grundsätzlich nicht für allgemeinverbindlich erklärt werden.³⁸

Bedenkt man, dass insbesondere in den neuen Ländern die Mehrzahl der Unternehmen und Betriebe nicht tarifgebunden sind oder dass nur entsprechende Haustarife existieren, dann dürften damit die Chancen auf eine bundesweite Einigung entsprechend niedrig ausfallen. Dies umso mehr, als den nicht tarifgebundenen Unternehmen überzeugend erklärt werden muss, warum sie ihre derzeitige Position aufgeben sollen und worin für sie der Nutzen liegt, in eine Tarifbindung einzutreten.

Für die Fleischerbranche, deren Arbeitnehmer – sofern sie gewerkschaftlich organisiert sind – durch die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) vertreten werden, gilt zusätzlich das Problem, dass es zurzeit für die Fleischerbranche keinen bundesweiten Tarifvertrag gibt und die tarifliche Landschaft sehr zerstückelt ist, da mit den Großunternehmen der Branche entsprechende Haustarife / Werktarife abgeschlossen wurden. Ob die zurzeit laufenden Bestrebungen des BMWA, die Großbetriebe der Branche zum Abschluss eines Flächentarifvertrags zu bewegen, letztendlich erfolgreich sein werden, muss abgewartet werden.

Weiterhin ist zu beachten, dass im Falle einer erneuten Tarifgemeinschaft der Unternehmen zumindest eine regionale Differenzierung zwischen Ost und West erfolgen sollte, damit die derzeitigen Wettbewerbsvorteile ostdeutscher Unternehmen und Betriebe gegenüber ihren westdeutschen Konkurrenten nicht nivelliert werden.

Insgesamt beurteilen wir die Chancen, dass ein großer Teil der in den neuen Ländern ansässigen Unternehmen wieder in ihre Verbände zurückkehren und die Arbeitnehmer wieder ihren Gewerk-

38 Vgl. Franz (2003).

schaften beitreten, als sehr gering. Zu groß sind beispielsweise auf Arbeitnehmerseite die Vorbehalte gegenüber westlichen Führungskräften in den Gewerkschaften – und das Scheitern der IG Metall in ihrem letzten Streik in Ostdeutschland ist noch gegenwärtig. Abschließend ist noch anzumerken, dass eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen ein Instrument ist, das dem Schutz von Arbeitnehmern dient. In dem hier zu erörternden Problem jedoch geht es nicht um ausländische Arbeitnehmer, sondern um ausländische Selbständige, wobei ihr Status (Scheinselbständigkeit) noch juristisch zu klären ist. Wird von den entsprechenden Gerichten die Selbständigkeit nicht in Abrede gestellt, dann ist ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag ein wenig geeignetes Instrument, der ausländischen Konkurrenz zu begegnen.

Die Skepsis, zu bundesweiten Tarifverträgen im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe zu kommen, wird auch von den Gewerkschaftsvertretern der NGG geteilt³⁹. Aus diesem Grund fordert die NGG die Bundesregierung auf, einen bundeseinheitlichen Mindestlohn einzuführen, der für alle Branchen verbindlich ist.

5.2 Sind gesetzliche Mindestlöhne eine Alternative?

Wie bereits weiter oben ausgeführt, besteht seitens der Bundesregierung kein Interesse an einer gesetzlichen Regelung im Sinne eines bundesweit gültigen Mindestlohnes. Nicht nur, dass die Höhe des Mindestlohnes schwer zu bestimmen ist, wenn er denn auch Wirkung zeigen soll. Auch ist zu beachten, in welcher Größenordnung er sich von der Grundsicherung für Arbeitsuchende abheben soll, um dem Lohnabstandsgebot Rechnung zu tragen.

³⁹ Vgl. Eubel (2005).

Nimmt man die anderen Staaten der EU als Vergleich, dann wird über einen Mindestlohn pro Stunde zwischen sieben und neun Euro brutto diskutiert. Bei angenommenen 160 Stunden Arbeitszeit pro Monat entspräche dies einem Bruttoeinkommen zwischen 1.120 Euro und 1.440 Euro. Zwar läge der Mindestlohn damit deutlich über dem Arbeitslosengeld II für eine alleinstehende Person (aber nicht zwingend für Mehrpersonenhaushalte), aber auch deutlich über vielen tarifvertraglich geregelten Entgelten, die in Deutschland gültig sind. Nach Informationen der Bundesregierung an den Bundestag existieren in Deutschland mehr als 400 gültige Entgelttarifverträge mit Stundenlöhnen unter sechs Euro. Diese wären bei einem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn zwischen sieben und neun Euro unmittelbar anzuheben.

Weitere Punkte, die bei einem einheitlichen Mindestlohn bedacht werden müssen, sind:

- Wie werden Leistungen des Arbeitgebers bewertet, die nicht in Geld ausgezahlt werden (kostenlose Unterkunft, Verpflegung, Dienstwagen, der privat genutzt werden kann etc.)?
- In welchem Turnus werden Mindestlöhne der allgemeinen Preissteigerung angepasst und wer befindet hierüber?

Wer einen Mindestlohn einführen möchte, hat zumindest die Frage zu beantworten, ob hierdurch ein ausreichender Schutz der inländischen Arbeitnehmer gewährleistet werden kann. Oder anders herum formuliert: Ausländische Arbeitnehmer / Dienstleister bieten ihre Arbeit / Dienstleistung in Deutschland an, weil sie entweder in ihrem Heimatland beschäftigungslos sind und / oder die Verdienstmöglichkeiten in Deutschland deutlich höher liegen als in ihrem Heimatland. Ein deutscher Mindestlohn, der zwischen sieben und neun Euro pro Stunde liegen würde, wäre aber im Vergleich zu den Stundenverdiensten in Polen und Ungarn immer noch deutlich attraktiver. Praktisch bedeutet dies, dass von einem Mindestlohn keine „abschreckende“ Wirkung auf Arbeitnehmer

aus anderen Staaten der EU ausgeht, in denen ein deutlich geringeres Lohnniveau anzutreffen ist. Eher der gegenteilige Effekt dürfte eintreten, da zum einen die Lohnhöhe garantiert ist und zum anderen sich die entsprechenden Lohnverhandlungen erübrigen.

Akzeptiert man diese Argumentation, dann kann ein Schutz von in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern nur von den Arbeitgebern ausgehen, da ihnen mit dem Mindestlohn der Anreiz genommen wird, billigere Arbeit im Ausland „einzukaufen“. Ob allerdings der Lohn allein das ausschlaggebende Kriterium für eine Beschäftigung ist, kann zumindest angezweifelt werden. Arbeitsbereitschaft, Arbeitszeit etc. spielen ebenfalls eine nicht unwesentliche Rolle bei der Entscheidung für oder gegen einen Arbeitnehmer. Ausländische Erntehelfer sind hierfür ein klassisches Beispiel. Bei einem Stundenlohn von etwas über fünf Euro (z. B. bei der Spargelernte) spielt der Arbeitswille und die körperliche Verfassung eine wichtigere Rolle als mögliche Lohnunterschiede zwischen deutschen und ausländischen Erntehelfern.

Einer Untersuchung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) zufolge gelten in 40 untersuchten Branchen nur für vier Branchen bundesweite Flächentarifverträge. Die übrigen Tarifverträge sind regionaler Art und zum Teil mit beträchtlichen inhaltlich unterschiedlichen Regelungen, die auch die Entgelte betreffen. Beispielsweise liegt der Tariflohn im Fleischerhandwerk in Bayern bei 8,05 Euro die Stunde bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 39 Stunden und in Thüringen bei lediglich 5,49 Euro.

Da zumindest zurzeit das ostdeutsche Fleischerhandwerk nicht unmittelbar von dem Problem ausländischer Dienstleistungsanbieter betroffen ist, wird es schwer zu vermitteln sein, warum ostdeutsche Fleischerbetriebe ihren Kostenvorteil zugunsten einer bundeseinheitlichen Regelung aufgeben sollen.

Die nachstehende Tabelle zeigt Tarifvergütungen in ausgewählten Branchen und Regionen. In der Tabelle reichen die tariflichen Entgelte von 3,91 Euro die Stunde bis zu 6,90 Euro. Aus dieser Tabelle, die bei weitem nicht alle Bereiche erfasst, in denen tarifliche Stundenlöhne unter sechs Euro existieren, wird deutlich, dass ein gesetzlicher, bundesweit geltender Mindestlohn erhebliche Lohnanpassungen im Niedriglohnsektor erfordert. Geht man von einem Mindeststundenlohn von bundesweit sieben Euro aus, dann müsste z. B. der Stundenlohn für Arbeiter und Arbeiterinnen im privaten Transport- und Verkehrsgewerbe in Mecklenburg-Vorpommern um mehr als 100 Prozent angehoben werden.

**Tabelle 5: Unterste Tarifvergütungen in ausgewählten Tarifbereichen
in Euro pro Stunde⁴⁰**

Tarifbereich	Beschäftigte	Betrag
Bewachungsgewerbe Thüringen (Revierwachdienst)	Arbeiter/in	4,75
Einzelhandel Mecklenburg-Vorpommern	Arbeiter/in	6,71
Erwerbsgartenbau Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein	Arbeiter/in	6,90
Fleischerhandwerk Thüringen	Arbeitnehmer/in	5,49
Floristik West	Arbeitnehmer/in	5,94
Friseurhandwerk Nordrhein-Westfalen	Arbeitnehmer/in	4,93
Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau West	Angestellte/r	5,59
Gebäudereinigerhandwerk Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen	Arbeiter/in	6,36
Hotel- und Gaststättengewerbe NRW	Arbeitnehmer/in	5,18
Landwirtschaft Pfalz	Arbeiter/in	4,71
Privates Transport- und Verkehrsgewerbe Mecklenburg-Vorpommern	Arbeiter/in	3,91
Schlosser-, Mechanikerhandwerk Mecklenburg-Vorpommern	Arbeiter/in	5,32

⁴⁰ Eigene Darstellung, nach WSI-Tarifarchiv, Stand: Mai 2005.

5.3 Ökonomische Sicht ist nicht eindeutig

Aus ökonomischer Sicht ist die Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung nicht eindeutig. Bestehen auf dem Arbeitsmarkt keine Friktionen und liegt der Mindestlohn oberhalb des Marktlohnes, dann ist das Ergebnis eindeutig. Es kommt zu einem Beschäftigungsabbau, von dem insbesondere die Personen betroffen sind, die eine geringe Produktivität aufweisen, also vornehmlich im Niedriglohnbereich arbeiten. Da aus Sicht der Unternehmen nun Tätigkeiten mit einer geringen Produktivität zu teuer geworden sind, wird entweder die Produktion eingestellt oder in ein Billiglohnland verlagert. Die Folgen sind höhere Arbeitslosigkeit, niedrigeres Beschäftigungsniveau, geringeres Bruttoinlandsprodukt, geringere Steuereinnahmen, geringere Beitragseinnahmen für die Sozialversicherungen und höhere Staatsausgaben in Form von Transferleistungen an die Arbeitslosen.

Diese Situation muss aber nicht zwangsläufig eintreten. Erkenntnisse – wenn auch sehr umstrittene – aus den USA zeigen, dass ein Mindestlohn sowie eine Erhöhung des Mindestlohnes durchaus zu einem Einkommens- und Beschäftigungszuwachs führen können. Als Experiment dienten Fast-Food-Ketten in zwei US-Bundesstaaten. Argumente, warum es zu positiven Effekten kommen kann sind zum einen, dass Unternehmen / Betriebe nicht als Mindestlohn-Arbeitgeber stigmatisiert werden möchten und daher einen oberhalb des Mindestlohnes liegenden Marktlohn zu zahlen bereit sind. Aus Arbeitnehmersicht kann argumentiert werden, dass ein Mindestlohn, der oberhalb des aktuell erzielbaren Marktlohnes liegt, Anreize bietet, in Humankapital zu investieren, da sich nun aufgrund des höheren Mindestlohnes eine solche Investition „rechnet“.

Weiterhin zeigen Beispiele aus anderen EU-Staaten, in denen ein Mindestlohn existiert, dass es nicht zwangsläufig zu einem „Aussterben“ des Niedriglohnsektors führen muss. Ebenfalls beobach-

ten wir nicht, dass in diesen Staaten Dienstleistungen und Produkte, die zu Mindestlöhnen erstellt werden, sich deutlich im Preis von vergleichbaren deutschen Produkten und Dienstleistungen unterscheiden. Warum dies so ist, bedarf allerdings noch einer genaueren ökonomischen Untersuchung.

5.4 Ist eine Selbstverpflichtung der Unternehmen eine Alternative?

Als Alternative zum tariflichen oder gesetzlichen Mindestlohn schlagen die Arbeitgeber im NGG-Gewerbe eine freiwillige Selbstverpflichtung vor, Arbeitnehmer nicht unterhalb eines bestimmten Lohnsatzes pro Stunde zu beschäftigen. So schlägt ein Großunternehmen der Fleischerbranche vor, diese Selbstverpflichtungen durch unabhängige Wirtschaftsprüfer kontrollieren zu lassen. Ob aber Sanktionen bei Verstößen vorgesehen sind, wurde von dem Unternehmen nicht erwähnt. Ebenfalls nicht erwähnt wurde, wie „bindend“ im moralischen Sinne diese Selbstverpflichtung ist. Seitens des Arbeitgeberverbandes wird aber argumentiert, dass Handlungsbedarf besteht, da vermieden werden soll, dass die Branche einen Imageschaden erleidet. Dass dieser Vorschlag seitens der Gewerkschaften aber nur auf begrenztes Interesse stößt, ist hierbei selbstredend.

6. Themen in der Presse (Auszüge)

Dieses Kapitel gibt auszugsweise einige Pressestimmen wieder, die sich auf die oben angesprochenen Punkte

- EU-Osterweiterung,
- Entsenderichtlinie und Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie
- Mindestlohn

beziehen. Teilweise erfolgte die Recherche über das Internet.

6.1 EU-Osterweiterung

Der aktuellste Beitrag zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Osterweiterung ist der Wochenbericht des DIW Berlin vom 18. Mai 2005. Hierin berichtet das Institut, dass sich seit der Osterweiterung der Handel der Euro-Staaten (nicht aller EU-Staaten) mit den neuen Mitgliedsländern deutlich verstärkt hat, was sich in einem entsprechenden Anstieg der Exporte in diese Länder zeigt. Der Anstieg der Exporte war größer als die Importzunahme der Euroländer aus den neuen Staaten. Der Grund hierfür liegt in der relativ schwachen wirtschaftlichen Entwicklung in den Euroländern. Umgekehrt profitierten die Euroländer von dem starken, wenngleich auch etwas schwächer als erwartet ausgefallenen Wachstum in den neuen EU-Ländern (BIP-Wachstum etwa fünf Prozent). Die erhofften stärkeren Wachstumsimpulse blieben jedoch aus, da das Wirtschaftswachstum in Europa insgesamt eher verhalten verlief.⁴¹

In der Leipziger Volkszeitung vom 25. April 2005 heißt es, dass Firmen die EU-Erweiterung weniger skeptisch beurteilen. Hierbei bezieht sich der Beitrag auf die Unternehmensbefragung der

41 Vgl. Baas; Schrooten (2005).

DIHK, die bereits oben angesprochen wurde. Nach Auskunft der IHK Cottbus erhielten die Exporte Brandenburgs durch die EU-Osterweiterung einen kräftigen Schub: 2004 stiegen die Ausfuhr von Brandenburg in die neuen EU-Staaten um 16 Prozent auf mehr als eine Milliarde Euro. Die Angst vor osteuropäischer Konkurrenz aufgrund der niedrigeren Löhne erachtet der IHK-Präsident als eher gering. Größer sei die Gefahr von Unternehmensverlagerungen aus Brandenburg in die neuen Beitrittsstaaten. Insgesamt unterhalten im IHK-Bezirk Cottbus etwa 500 Unternehmen dauerhafte Kontakte nach Polen. Skeptischer hingegen äußert sich der IHK-Präsident Frankfurt (Oder). Hier kam es als Folge der Erweiterung zu keinen nennenswerten zusätzlichen Kontakten mit polnischen Unternehmen. Auch hätte es keine Initialzündung für die grenzüberschreitende Verflechtung der Wirtschaft gegeben. In einer entsprechenden Umfrage der IHK Frankfurt (Oder) gaben die meisten Unternehmen an, dass sie durch die EU-Erweiterung Einbußen hinnehmen mussten, die sowohl den Umsatz als auch den Gewinn betreffen. Teilweise seien auch Beschäftigte hiervon betroffen gewesen. Positive Einschätzungen kamen aus der Industrie und dem Dienstleistungsgewerbe, negative hingegen aus dem Handel, dem Bau und dem Verkehrsgewerbe, die mehrheitlich über sinkende Umsatzzahlen berichteten. Gänzlich anders hingegen wird die Entwicklung von der polnischen Seite aus gesehen: jedes fünfte befragte Unternehmen berichtet hier über Umsatzsteigerungen.

Wiederum positiv berichtet die Frankfurter Rundschau am 1. Mai 2005 über die EU-Erweiterung mit der Überschrift „Mittelstand profitiert von EU-Erweiterung“. Auch hier beruhen die Aussagen auf Befragungen von 3.000 mittelständischen Unternehmen mit 30 bis 2.000 Beschäftigten aus den Bereichen Dienstleistungen, Handel, Bau und Energie sowie Industrie. Allerdings plant auch jedes fünfte Unternehmen der Industrie, die Produktion nach Osteuropa zu verlagern. Die von Ernst & Young durchgeführte Be-

fragung berichtet auch darüber, dass elf Prozent der befragten Unternehmen infolge der verstärkten Konkurrenz aus Osteuropa zu einem Personalabbau gezwungen waren.

Die Ergebnisse einer Studie von Rödl & Partner, die am 28. April 2005 in Berlin vorgestellt wurde, belegen einen Wachstumsschub durch die EU-Osterweiterung. Befragt wurden insgesamt 325 Unternehmen aus Deutschland. Ebenfalls mit einer positiven Meldung erscheint am 2. Mai 2005 die Berliner Morgenpost, die darüber berichtet, dass der Berliner Mittelstand insgesamt eine positive Bilanz der EU-Erweiterung zieht, die sich insbesondere in einem gestiegenen Umsatz niederschlägt. Weiterhin berichten 96 Prozent der befragten Betriebe, dass es infolge der Erweiterung zu keinem Arbeitsplatzabbau kam, und 18 Prozent planen, ihre Produktionsstätten ins Ausland zu verlegen. Über die mittelständischen Unternehmen in Hamburg und Schleswig-Holstein berichtet die Welt vom 2. Mai 2005, dass nur die größeren Firmen von der Erweiterung profitierten, kleinere hingegen hierdurch nicht berührt wurden. Von 313 befragten Unternehmen (Hamburg 140, Schleswig-Holstein 173) meldeten zwölf Prozent für Schleswig-Holstein negative Effekte der Erweiterung, während es nur vier Prozent in Hamburg waren. Ein Job-Abbau infolge der gestiegenen Konkurrenz blieb jedoch in beiden Ländern aus.⁴²

Pessimistischer als die Unternehmen beurteilen die Bürger die Osterweiterung. Laut einer Umfrage von TNS Infratest und der WELT rechnet die Mehrheit langfristig mit negativen Auswirkungen auf die Arbeitsplätze.⁴³

42 Vgl. Welt (2005a).

43 Vgl. Welt (2005b).

Aus Österreich berichtet Vienna Online am 26. April 2005, dass die EU-Osterweiterung Vorteile brachte, wovon insbesondere Wien profitieren konnte. Aber auch die Befürchtungen, der Wiener Arbeitsmarkt könnte von Billigarbeitskräften überschwemmt werden, ist nicht eingetreten.

6.2. Entsenderichtlinie und Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die Entsenderichtlinie und die Arbeitnehmerfreizügigkeit traten ins Blickfeld der Öffentlichkeit, als über illegale Beschäftigung oder Scheinselbständigkeit insbesondere bei Fliesenlegern und im Fleischerhandwerk berichtet wurde. Über die damit verbundenen Probleme wurde oben berichtet.

Die Budapester Zeitung berichtet am 2. Mai 2005 von einer großen Razzia, die gemeinsam von deutschen, österreichischen und ungarischen Behörden durchgeführt wurde. Die in Deutschland von der Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) durchgeführte Razzia ermittelte 1.500 ungarische Arbeitnehmer, die hier als Billigarbeitskräfte beschäftigt waren. Für die unter Umständen illegal in Deutschland arbeitenden ungarischen Arbeitnehmer bedeutet dies die Ausweisung nach Ungarn, für die betroffenen Unternehmen voraussichtlich beträchtliche Strafzahlungen wegen Steuerhinterziehung, Hinterziehung von Sozialversicherungsabgaben etc. Die Vorwürfe der Staatsanwaltschaft lauten auf

- vorenthalten und veruntreuen von Arbeitsentgelt (Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen),
- illegale Arbeitnehmerüberlassung,
- Betrug zum Nachteil der Sozialversicherungsträger,
- Steuerhinterziehung,
- Lohnwucher und

- Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung ausländischer Arbeitnehmer.

In Deutschland erstreckte sich die Razzia auf die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Ein ostdeutsches Land war nicht betroffen.⁴⁴ Unter der Überschrift „Scheinunternehmen boomen“ berichtet der Kurier (Österreich) am 29. April 2005, dass allein in Wien seit Mai 2004 mehr als 3.000 Neugründungen registriert wurden. Auch in Österreich besteht, so wie in Deutschland, eine Grauzone, die dazu führt, dass die eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die Dienstleistungsfreiheit umgangen wird. Ein Instrument hierzu sind von Ausländern gegründete „Ich-AGs“, die vermehrt in der Bauwirtschaft und in der Pflege auftreten.

Da die 2-3-2-Regelung nur in Deutschland und Österreich angewendet wird, suchen Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten in anderen EU-Staaten eine Beschäftigung. So berichtet die österreichische Zeitung „Der Standard“ am 28. April 2005, dass bereits heute 120.000 polnische Arbeitnehmer in Großbritannien arbeiten.

6.3 Mindestlohn

Eng verbunden mit der Debatte über die Entsenderichtlinie und die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn. Wie erwähnt, will die Bundesregierung die Entsenderichtlinie auf alle Branchen ausweiten, die konkrete Tarifausgestaltung obliegt dann aber – auch zur Wahrung der Tarifautonomie – den Tarifparteien. Gesetzliche Mindestlöhne sind aber auch innerhalb des Gewerkschaftslagers sehr umstritten. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion will sich zwar nicht generell einer

44 Vgl. Heller (2005).

Ausdehnung des Entsendegesetzes verschließen, lehnt aber eine pauschale Ausweitung auf alle Branchen kategorisch ab.⁴⁵ Aber auch die Bauwirtschaft und die IG Bau sind bezüglich eines gesetzlichen Mindestlohnes eher ablehnend⁴⁶ und präferieren tarifvertragliche Regelungen, die auch für auf deutsche Baustellen entsandte ausländische Arbeitnehmer verbindlich sind. Diese Regelung steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH).

Dass ein gesetzlicher Mindestlohn zum Schutz der Arbeitnehmer nicht zwingend erfolgreich sein muss, erfährt derzeit Frankreich. In den Bereichen Bau, Gaststätten, Landwirtschaft und Kulturbetriebe findet viel illegale Beschäftigung statt. Und hier zeigen sich auch die Grenzen sowohl gesetzlicher als auch tarifvertraglicher Regelungen: Mindestlöhne können zwar gegen Lohndumping schützen, sofern ein legales Beschäftigungsverhältnis vorliegt, nicht aber gegen kriminelle Energie.

Schließlich befürworten dänische Unternehmen die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland. Vorreiter ist hier Danish Crown, der mit 28.000 Beschäftigten Europas größter Schlachtereikonzern ist. Allerdings: „Ausgerechnet das Unternehmen, das mit etwa 500 in Norddeutschland extrem niedrig bezahlten polnischen Kolonnenarbeitern in die Schlagzeilen geraten ist, wirbt in dieser Woche durch mehrere Top-Manager in heimischen Medien für die Einführung von nicht nur freiwilligen, sondern bindenden Mindestlohnsätzen südlich der Grenze.“, so schrieb Borchert in der NWZ-online.de am 4. Mai 2005.

45 Vgl. Handelsblatt (2005).

46 Vgl. FAZ.NET (2004).

7. Zusammenfassung

Etwas mehr als ein Jahr nach der Osterweiterung der EU kann nicht festgestellt werden, dass insbesondere der deutsche Arbeitsmarkt negativ von der Erweiterung betroffen ist. Ausnahmen betreffen bestimmte Branchen beziehungsweise Berufsgruppen wie Fliesenleger oder Fleischverarbeiter. Dass es in diesen Berufszweigen zurzeit einige (ungelöste) Probleme gibt, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der deutschen Arbeitsmarktreformen und auf Druck seitens der EU einerseits das Gesetz über Scheinselbständigkeit außer Kraft zu setzen und andererseits die Handwerksordnung für bestimmte Gewerke zu öffnen war. Dies eröffnete Dienstleistungsanbietern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten die Möglichkeit, in Deutschland ihre Dienste zu den Bedingungen anzubieten, die im Herkunftsland gelten. Hierdurch kam es in bestimmten Regionen Westdeutschlands (Münsterland, Ostbayern, Rhein-Main-Raum) teilweise zu Verdrängungsprozessen, indem in Deutschland ansässige Unternehmen / Betriebe verstärkt Dienstleistungen aus den Beitrittsstaaten nachfragten und in dieser Größenordnung in den Betrieben beschäftigte Arbeitnehmer entlassen wurden.

Da die aus den mittel- und osteuropäischen Ländern kommenden Dienstleistungsanbieter als eigenständige Unternehmer auftreten, greifen die Bestimmungen der 2-3-2-Regelung nicht, da sich diese nur auf die Freizügigkeit von Arbeitnehmern beziehen. Ebenfalls kann dem Verdacht, dass es sich bei diesen Dienstleistungsanbietern um eine so genannte „Scheinselbständigkeit“ handelt, nicht angemessen nachgegangen werden, da das Gesetz über Scheinselbständigkeit derzeit nicht anwendbar ist. Ob die von den ausländischen Dienstleistungsanbietern gefundene „Gesetzeslücke“ einen rechtswidrigen Zustand darstellt, ist ungeklärt, da bislang keine Urteile der deutschen oder europäischen Rechtsprechung vorliegen. Allerdings geht die deutsche Seite davon aus,

dass es sich hier zumindest um eine Grauzone handelt, in der zusätzliche Rechtssicherheit erforderlich ist. Ob diese Sicht der Dinge mit dem geltenden EU-Recht und seinen Bestimmungen vertretbar ist, bleibt zunächst ungeklärt.

Maßnahmen, die auf eine Eindämmung oder Abschaffung dieses Zustandes hinwirken, sind praktisch unwirksam, da sie auf die Freizügigkeit von Arbeitnehmern abstellen, die aber hier nicht Gegenstand des Interesses sind. Sollte die deutsche und europäische Rechtsprechung eindeutig zu dem Ergebnis gelangen, dass es sich hierbei um eine rechtswidrige Tätigkeit handelt, dann sind keine weiteren Maßnahmen erforderlich als jene, dem Gesetz Geltung zu verschaffen. Dies kann über entsprechende Kontrollen der zuständigen Behörden (Zoll etc.) erfolgen.

Aber auch eine Ausweitung der Entsenderichtlinie auf alle Branchen der Wirtschaft und ein darauf aufbauender möglicher Mindestlohn können vermutlich dieses Problem nicht beseitigen. Nicht nur, dass erhebliche Zweifel daran geäußert werden müssen, dass überhaupt ein branchenbezogener Mindestlohn zustande kommt, der dann seitens des BMWA für allgemeinverbindlich erklärt werden muss, auch die Art der Dienstleistungserbringung lassen Zweifel aufkommen. Ein Mindestlohn regelt zum Beispiel die Entlohnung eines Arbeitnehmers für eine Arbeitsstunde. Es wäre also der Nachweis zu erbringen, dass die von ausländischen Arbeitnehmern geleisteten Arbeitsstunden und ihr Verdienst in Einklang stehen. Zu bedenken ist auch, dass die Dienstleistungen vielfach über so genannte Werkverträge abgeschlossen werden. Hierbei wird der Umfang der Dienstleistung und das für die Erbringung erforderliche Zeitkontingent definiert. Zwar kann theoretisch ein Stundenlohn berechnet werden, dieser ist aber praktisch völlig bedeutungslos, da ein derart ermittelter Stundenlohn unterhalb oder oberhalb des Mindestlohnes liegen kann, abhängig von der jeweiligen Produktivität des anbietenden Dienstleisters.

Schließlich sind zwei weitere Punkte zu bedenken. Alle in Deutschland getroffenen Maßnahmen, die auf eine Einschränkung der Freizügigkeit innerhalb der EU abstellen, geben den betroffenen Staaten das Recht, diese Maßnahmen auch in ihrem Land deutschen Anbietern gegenüber anzuwenden. Somit wäre abzuwägen, ob Deutschland ein Gewinner einer solchen Strategie sein wird. Der zweite Punkt betrifft die Dauer, für die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eingeschränkt ist. Zwar kann bei begründetem Anlass die Freizügigkeit um weitere drei Jahre (und dann nochmals um weitere zwei Jahre) eingeschränkt werden, aber letztlich handelt es sich hierbei nur um einen Aufschub eines Problems, das nach Ablauf dieser Frist dann auf die deutsche Wirtschaft zukommen wird. Vorausgesetzt ist hierbei, dass auch innerhalb der kommenden sechs Jahre das Einkommen in den mittel- und osteuropäischen Staaten weiterhin deutlich unter dem deutschen Niveau liegen wird.

Insgesamt gesehen gibt es keinen effektiven Schutz von deutschen Arbeitnehmern gegen Anbieter von Dienstleistungen aus den Beitrittsstaaten. Deshalb ist die beste Strategie, diesen Staaten durch wirtschaftspolitische Maßnahmen so zu helfen, dass sie relativ rasch ein Einkommensniveau erzielen, das dem europäischen Durchschnitt entspricht. Diese Lösung ist nicht nur marktkonform, sie hilft auch mittel- und langfristig der deutschen Wirtschaft, indem einerseits Exportpotentiale eröffnet werden und andererseits der Druck, Dienstleistungen in Deutschland anzubieten, vermindert wird. Hierbei ist allerdings zu akzeptieren, dass es in bestimmten Branchen zu einem Beschäftigungsabbau kommen wird. Ob dieser Beschäftigungsabbau aber durch gesetzliche Maßnahmen zum Schutz deutscher Arbeitnehmer vor ausländischer Konkurrenz verhindert werden kann, ist äußerst zweifelhaft. Zumindest für die fleischverarbeitenden Unternehmen besteht unmittelbar die Möglichkeit, ihre Produktionsstätten in das Ausland zu verlegen und dann die Produkte nach Deutschland zu ex-

portieren. In diesem Fall wären nicht nur die Arbeitsplätze verloren gegangen, sondern auch Ausfälle bei den Steuern wären hinzunehmen.

Auch wenn einige Befürchtungen zu recht vorgetragen werden, so ist die EU-Osterweiterung insgesamt für die deutsche Wirtschaft von Vorteil, weil sie insgesamt mehr in die Region exportiert als sie importiert. Sicherlich können nicht alle Regionen und alle Bereiche gleichermaßen von der Erweiterung profitieren.

Informationsmöglichkeiten im Internet

Europäische Union

Das Portal der Europäischen Union:

<http://www.europa.eu.int>

Der Beitrittsprozess (u.a. Beitrittsvertrag und Beitrittsakte):

http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/de/table_of_content_de.htm

Eurostat – europäische Statistik:

<http://epp.eurostat.cec.eu.int>

Web-Seite zur Erweiterung:

http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_de.html

Auswärtiges Amt

Adressen der ausländischen Vertretungen und Internationalen Organisationen:

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/vertretungen/index_html

Informationen zu Europa und der Erweiterung:

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/index_html

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Europapolitik

<http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Aussenwirtschaft-und-Europa/europapolitik.html>

Literatur

Baas, T.; Schrooten, M. (2005): Erste Bilanz der EU-Osterweiterung: Importe der neuen Mitgliedsländer aus der Eurozone gewinnen an Bedeutung; DIW Wochenbericht 20/2005; S. 337-342.

Berliner Morgenpost (2005): EU-Osterweiterung: Berliner Mittelstand zieht eine positive Bilanz; vom 2. Mai 2005.

Borchert, T. (2005): „Dänen für gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland“; in: NWZ-online.de am 4. Mai 2005.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Merkblatt 16a – Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland; unter: http://www.arbeitsagentur.de/content/de_DE/hauptstelle/a-04/importierter_inhalt/pdf/mb16a_werkv.pdf, Stand: 19.05.2005.

Bundesagentur für Arbeit (o.J.): Merkblatt zur Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen von Werk- und selbständigen Dienstverträgen sowie anderen Formen drittbezogenen Personaleinsatzes; unter: http://www.arbeitsagentur.de/content/de_DE/hauptstelle/a-08/importierter_inhalt/pdf/merkblatt_abgrenzung.pdf, Stand: 19.05.2005.

Bundesagentur für Arbeit, Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (2005): Chance Gastarbeitnehmerverfahren. Hinweise zur Vermittlung von Fachkräften aus osteuropäischen Ländern nach Deutschland für Bewerber und Arbeitgeber; Stand: 01. Januar 2005.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2004): bundesarbeitsblatt; Heft 3, 2004.

Der Standard (2005): Jobsorgen trüben Erweiterungsbilanz; vom 28. April 2005.

Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern (2005): Ein Jahr EU-Erweiterung – Eine erste Bilanz der Unternehmen. Dresden.

Eubel, C. (2005): Gewerkschaft zweifelt an Sinn des Entsendegesetzes; in: Tagesspiegel, 17. Mai 2005, S. 18.

FAZ.NET (2004): Am Bau will niemand gesetzliche Mindestlöhne; vom 25. August 2004.

Fiutak, M. (2004): Positive IT-Stimmung in Deutschland; ZDNet Deutschland News vom 23. April 2004; unter: <http://www.zdnet.de/news/business/0,39023142,39121784,00.htm> (Stand: 19.05.2005).

Frankfurter Rundschau (2005): Mittelstand profitiert von EU-Erweiterung; vom 1. Mai 2005.

Franz, W. (2003): Arbeitsmarkökonomik, Springer.

Handelsblatt (2005): Union lehnt Konzept zu Mindestlohn strikt ab; vom 28. April 2005.

Heller, L. (2005): Deutsch-österreichisch-ungarische Großraffia gegen illegale Beschäftigung; in: Budapester Zeitung am 2. Mai 2005.

Kurier (2005): Scheinunternehmen boomen; vom 29. April 2005.

Leipziger Volkszeitung (2005): Firmen sehen EU-Erweiterung weniger skeptisch; vom 25. April 2005.

o.V. (2004): Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Neuen Länder; in: Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung; Heft 9, 2004.

Vienna Online (2005): EU-Erweiterung brachte Vorteile; vom 26. April 2005.

Welt (2005a): EU-Osterweiterung hilft nur großen Mittelständlern; vom 2. Mai 2005.

Welt (2005b): Skepsis gegenüber der EU überwiegt; vom 2. Mai 2005.

Rödl & Partner (2005): Wachstumsschub durch EU-Osterweiterung; unter:

<http://www.presseportal.de/story.htx?nr=673880&search=rProzentF6dl> (Stand: 23.05.2005).

Tabellenanhang

Tabelle 6: Monatliche Arbeitslosenquoten für Bayern 2003⁴⁷

BAYERN	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle Erwerbspersonen)											
2003	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.
Passau, Stadt	11,3	11,6	11,3	10,5	9,7	9,7	10,0	10,1	9,7	9,6	10,2	10,9
Freyung-Grafenau	15,5	16,2	15,1	12,0	9,3	8,8	8,7	9,2	8,5	8,5	9,3	11,7
Regen	13,7	14,1	12,6	9,3	7,6	7,3	7,1	6,7	6,6	6,3	7,4	9,4
Weiden i.d.OPf., Stadt	12,3	13,0	12,4	11,6	11,2	11,3	11,6	11,8	11,4	11,4	11,5	11,8
Cham	13,3	13,9	12,5	9,4	8,0	7,6	7,7	7,9	7,5	7,3	7,8	9,7
Neustadt a.d.Waldnaab	9,5	9,9	9,2	8,0	7,5	7,4	7,9	8,0	7,7	7,3	7,5	8,3
Schwandorf	9,3	9,8	9,1	8,0	7,3	6,8	7,0	7,2	6,8	6,5	6,8	7,4
Tirschenreuth	12,7	13,1	12,4	10,7	9,5	9,2	9,3	9,6	9,3	9,0	9,3	10,2
Hof, Stadt	16,7	17,1	17,0	16,5	16,2	16,0	16,0	16,1	15,6	15,5	15,9	16,4
Hof	13,3	13,6	13,3	12,3	11,5	11,1	11,1	11,3	10,8	10,7	11,2	11,9
Wunsiedel im Fichtelgebirge	15,7	15,8	14,8	14,0	13,2	12,9	12,7	13,0	12,5	12,4	12,7	13,5

Tabelle 7: Monatliche Arbeitslosenquoten für Bayern 2004⁴⁸

BAYERN	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle Erwerbspersonen)											
2004	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.
Passau, Stadt	10,6	10,5	9,8	9,0	8,6	8,3	8,4	8,6	8,2	8,2	8,9	9,6
Freyung-Grafenau	13,7	13,7	12,6	9,3	7,9	7,5	7,1	7,6	7,2	7,1	8,0	10,6
Regen	10,8	10,9	9,7	7,0	6,0	5,7	5,7	6,0	5,8	5,9	7,2	9,2
Weiden i.d.OPf., Stadt	11,4	11,5	10,9	10,1	9,5	9,7	10,0	10,7	10,4	9,8	10,2	11,1
Cham	11,6	11,9	10,3	7,8	6,8	6,5	6,6	6,8	6,6	6,5	7,2	9,4
Neustadt a.d.Waldnaab	8,8	8,9	8,2	7,2	6,6	6,5	6,7	7,1	6,8	6,5	6,7	7,9
Schwandorf	8,2	8,4	7,8	6,6	6,2	5,9	6,1	6,3	6,2	6,1	6,4	7,1
Tirschenreuth	11,1	11,1	10,3	8,8	8,0	7,7	7,7	8,0	7,8	7,6	8,0	9,7
Hof, Stadt	14,6	14,6	14,3	14,1	14,0	13,8	13,7	14,1	14,0	13,8	13,8	14,5
Hof	11,1	11,3	10,6	9,9	9,2	9,0	9,1	9,5	9,1	9,0	9,3	10,4
Wunsiedel im Fichtelgebirge	13,2	13,0	12,7	11,8	10,9	10,5	10,6	11,2	11,0	10,6	10,9	11,9

47 Eigene Darstellung, nach IAB pallas online.

48 Eigene Darstellung, nach Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Tabelle 8: Monatliche Arbeitslosenquoten für Sachsen 2003 Teil 1/2⁴⁹

SACHSEN	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle Erwerbspersonen)											
	2003	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.
Chemnitz, Stadt	19,8	20,1	20,0	19,8	19,5	19,1	19,1	18,9	18,4	17,8	17,6	18,0
Plauen, Stadt	21,6	22,3	21,6	20,7	20,0	19,1	18,9	18,6	18,0	17,5	17,5	18,0
Zwickau, Stadt	21,6	21,7	21,2	20,8	20,5	20,1	20,1	19,7	18,9	18,2	18,2	18,6
Annaberg	21,3	22,0	21,6	20,8	19,6	18,9	19,4	19,2	18,3	17,6	17,9	18,1
Freiberg	19,2	19,7	19,6	18,5	17,4	16,8	17,0	17,0	16,7	16,4	16,7	17,4
Vogtlandkreis	20,9	21,6	20,7	19,0	17,2	16,5	16,3	15,6	15,2	14,8	15,5	16,5
Mittlerer Erzgebirgs- kreis	22,7	23,6	23,4	21,7	20,3	19,9	20,4	20,1	19,2	18,2	18,4	19,3
Stollberg	20,7	21,1	20,6	20,0	19,1	18,3	18,4	18,1	17,5	16,8	17,1	18,1
Aue-Schwarzenberg	23,3	24,0	23,8	22,4	22,1	21,7	22,1	22,0	21,3	19,9	19,9	20,9

Tabelle 9: Monatliche Arbeitslosenquoten für Sachsen 2003 Teil 2/2⁵⁰

SACHSEN	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle Erwerbspersonen)											
	2003	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.
Zwickauer Land	21,1	21,5	21,0	20,1	19,4	19,0	19,0	18,5	18,0	17,4	17,6	18,2
Dresden, Stadt	16,8	16,9	16,6	16,2	15,6	15,4	15,8	15,7	15,3	14,9	14,7	14,7
Görlitz, Stadt	27,5	28,0	27,1	26,0	26,6	26,5	27,3	27,2	26,5	25,5	25,7	25,9
Bautzen	23,4	23,9	23,2	22,5	21,4	20,8	21,2	20,9	20,5	19,9	20,0	20,7
Niederschles. Ober- lausitzkreis	24,9	25,5	25,1	24,2	23,8	23,3	23,4	23,1	22,6	22,0	22,4	22,9
Löbau-Zittau	26,0	26,6	26,2	25,6	24,8	24,2	24,3	24,2	23,9	23,1	23,5	24,1
Sächsische Schweiz	20,5	20,9	20,0	18,7	17,9	17,4	18,2	17,9	17,5	17,2	17,9	18,7
Weißeritzkreis	18,2	18,5	17,9	16,5	16,0	15,6	16,2	15,9	15,2	14,9	14,5	15,3

⁴⁹ Eigene Darstellung, nach IAB pallas online: Amtliche Arbeitslosenquote auf Kreisebene.

⁵⁰ Eigene Darstellung, nach IAB pallas online: Amtliche Arbeitslosenquote auf Kreisebene.

Tabelle 10: Monatliche Arbeitslosenquoten für Sachsen 2004 Teil 1/2⁵¹

SACHSEN	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle Erwerbspersonen)											
2004	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.
Chemnitz, Stadt	17,3	17,7	17,8	18,1	17,5	17,2	17,6	17,5	17,2	17,0	17,1	17,6
Plauen, Stadt	18,2	18,3	17,9	17,3	16,5	16,1	16,9	16,7	16,1	15,6	16,1	17,6
Zwickau, Stadt	18,4	18,9	19,4	19,2	18,6	18,2	18,9	19,0	18,8	18,0	18,1	19,1
Annaberg	18,3	18,9	19,2	18,5	17,8	17,6	17,7	17,3	16,9	17,0	17,1	18,1
Freiberg	17,6	17,9	17,6	17,2	16,4	16,0	16,6	16,4	16,1	15,8	16,3	17,4
Vogtlandkreis	17,2	17,7	17,2	16,0	14,9	14,3	14,4	14,1	13,8	13,5	14,1	15,8
Mittlerer Erzgebirgs-	20,1	20,5	20,4	19,2	18,2	17,6	17,6	17,7	17,7	17,5	17,8	19,4
Stollberg	18,1	18,6	18,4	17,8	16,7	15,9	16,4	16,3	16,0	15,4	15,7	16,7
Aue-Schwarzenberg	21,3	21,5	21,5	20,9	20,0	19,1	19,3	19,0	18,7	18,5	18,8	20,0

Tabelle 11: Monatliche Arbeitslosenquoten für Sachsen 2004 Teil 2/2⁵²

SACHSEN	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle Erwerbspersonen)											
2004	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.
Zwickauer Land	18,5	18,9	18,7	18,6	17,7	17,3	18,0	18,0	17,6	17,1	17,6	18,7
Dresden, Stadt	14,5	14,8	14,7	14,7	14,4	14,2	14,7	14,6	14,6	14,1	14,1	14,2
Görlitz, Stadt	25,2	25,3	25,1	25,8	25,2	24,8	25,6	25,5	25,5	25,0	24,9	25,5
Bautzen	20,6	20,9	20,5	20,3	19,7	19,4	19,8	19,8	19,5	19,1	19,3	20,3
Niederschles. Oberlau-	23,5	23,6	22,9	22,8	22,1	21,9	22,5	22,0	21,3	21,1	21,0	22,2
Löbau-Zittau	24,0	24,4	24,4	23,9	23,0	22,6	22,9	22,7	22,4	22,1	22,1	23,3
Sächsische Schweiz	18,4	19,0	18,8	17,7	16,8	15,9	16,6	16,3	15,8	15,4	16,3	17,3
Weißeritzkreis	15,4	16,0	15,7	15,1	14,6	14,2	14,6	14,5	14,0	13,6	13,8	14,8

51 Eigene Darstellung, nach Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

52 Eigene Darstellung, nach Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Tabelle 12: Monatliche Arbeitslosenquoten für Brandenburg 2003⁵³

BRANDENBURG	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle Erwerbspersonen)											
2003	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.
Cottbus, Stadt	20,5	20,7	20,7	20,5	21,1	21,3	22,4	21,7	21,3	21,1	20,9	21,1
Frankfurt (Oder), Stadt	22,5	22,9	22,5	21,9	22,4	21,9	22,1	21,5	21,1	20,9	20,8	21,2
Barnim	20,9	21,6	21,2	20,8	20,4	19,5	19,8	19,6	19,2	18,8	18,7	19,2
Dahme-Spreewald	17,5	18,0	17,9	17,1	16,6	16,0	16,5	16,3	15,8	15,3	15,3	15,9
Märkisch-Oderland	22,6	23,1	22,9	22,1	21,3	20,9	21,4	21,1	20,6	20,2	20,5	21,4
Oder-Spree	20,2	20,7	20,3	19,5	19,1	19,3	19,9	19,8	19,2	18,5	18,6	19,2
Spree-Neiße	22,6	23,3	23,0	22,5	22,2	22,1	22,7	22,2	21,7	20,5	20,6	21,2
Uckermark	28,8	29,4	28,7	27,4	27,5	26,9	26,6	26,1	25,3	25,3	25,6	27,0

Tabelle 13: Monatliche Arbeitslosenquoten für Brandenburg 2004⁵⁴

2004	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.
Cottbus, Stadt	19,5	19,9	19,5	19,8	19,2	19,5	20,3	20,0	19,7	19,0	18,8	19,2
Frankfurt (Oder), Stadt	21,1	21,2	20,7	21,3	21,1	21,1	21,1	20,9	20,6	20,2	19,6	19,6
Barnim	18,9	19,1	18,9	18,4	17,8	17,7	17,9	17,7	17,6	17,4	17,4	18,2
Dahme-Spreewald	15,8	16,2	16,3	15,7	14,7	14,6	14,9	14,4	14,1	13,7	14,0	14,7
Märkisch-Oderland	21,0	21,2	20,8	19,9	19,4	19,6	19,7	19,4	18,8	18,3	18,3	19,4
Oder-Spree	19,3	19,5	19,1	18,7	18,2	18,4	18,7	18,4	18,1	17,5	17,7	18,6
Spree-Neiße	22,0	22,6	22,1	21,7	21,0	21,2	21,8	21,4	20,9	20,2	20,3	21,0
Uckermark	26,7	27,1	26,8	26,7	25,7	25,3	25,1	24,8	24,4	23,5	24,0	25,6

⁵³ Eigene Darstellung, nach IAB pallas online: Amtliche Arbeitslosenquote auf Kreisebene.

⁵⁴ Eigene Darstellung, nach Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Tabelle 14: Monatliche Arbeitslosenquoten für Mecklenburg-Vorpommern 2003/04⁵⁵

Mecklenburg-Vorpommern	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle Erwerbspersonen)											
	Jan.	Feb.	Mrz.	Apr.	Mai.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.
2003												
Greifswald	22,3	22,7	22,6	22,1	22,4	21,7	22,3	21,9	21,6	20,8	20,2	20,7
Stralsund	25,3	25,3	25,4	25,1	24,8	24,6	24,7	24,3	23,5	23,3	23,3	23,6
Nordvorpommern	28,5	29,2	28,5	26,9	25,1	24,2	24,6	24,2	23,8	22,9	24,3	25,8
Ostvorpommern	28,2	28,6	27,4	25,2	23,2	22,3	21,7	21,1	21,2	21,0	22,9	24,2
Rügen	29,1	29,1	27,5	23,6	20,5	19,0	19,0	18,4	18,5	19,1	23,3	25,3
Uecker-Randow	29,3	29,8	29,6	28,8	29,1	28,9	29,9	29,9	28,9	27,6	28,1	28,8
2004												
Greifswald	20,2	20,7	20,7	21,3	21,2	21,4	22,1	21,9	22,1	21,8	22,0	22,5
Stralsund	23,9	24,5	24,4	23,7	23,3	23,3	24,1	24,0	24,2	24,1	24,1	24,6
Nordvorpommern	26,1	26,6	25,7	24,2	23,1	22,7	23,3	23,3	23,2	23,6	24,6	26,1
Ostvorpommern	24,5	25,2	24,0	22,8	21,4	20,9	21,1	20,8	21,1	22,2	24,3	25,8
Rügen	25,1	25,1	23,8	20,0	18,0	17,3	17,6	17,2	17,6	18,9	22,9	24,2
Uecker-Randow	29,1	29,9	29,9	30,6	29,8	29,8	29,8	29,8	29,4	28,0	27,8	28,9

⁵⁵ Eigene Darstellung, nach IAB pallas online: Amtliche Arbeitslosenquote auf Kreisebene (Werte 2003); Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg (Werte 2004).

Die Autoren

Dr. Herbert S. Buscher ist Leiter der Forschungsabteilung Arbeitsmarkt am Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Heiko Stüber ist Freier Mitarbeiter in der Forschungsabteilung Arbeitsmarkt am Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Ronny Heine

Koordinator Neue Länder

Hauptabteilung Politik und Beratung

Telefon: 030/269 96-371

E-Mail: ronny.heine@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin