

KARLS-UNIVERSITÄT PRAG

FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Institut für internationale Studien

Daniel Fučík

**Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für die Länder
Mittel- und Osteuropas nach der EU-Erweiterung 2004
am Beispiel der Tschechischen Republik**

Bachelorarbeit

Prag 2012

Autor: **Daniel Fučík**

Betreuer: **PhDr. Michal Dimitrov**

Termin der Verteidigung: **2012**

Bibliographische Aufzeichnung

FUČÍK, Daniel. *Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für die Länder Mittel- und Osteuropas nach der EU-Erweiterung 2004 am Beispiel der Tschechischen Republik*. Prag, 2012. XX s. Bachelorarbeit (Bc.) Karls-Universität, Fakultät für Sozialwissenschaften, Institut für internationale Studien. Lehrstuhl für deutsche und österreichische Studien. Bachelorarbeitsleiter PhDr. Michal Dimitrov.

Abstrakt

Tato bakalářská práce se zabývá důsledky rozšíření Evropské Unie o země střední a východní Evropy v roce 2004 na německý pracovní trh. Záměrem práce je zhodnotit, zda-li byla přechodná období pro volný pohyb pracovních sil z nových členských zemí, která byla v Německu zavedená, nutná, nebo zda-li se z dnešního hlediska zdají neopodstatněná. Také bude zjišťováno, jaké byly hlavní důvody pro zachování přechodných období v plné délce. V poslední části bakalářské práce bude znázorněn vliv pracovních sil ze zemí východní Evropy na německý pracovní trh na případu České republiky.

Abstract

This Bachelor thesis deals with the effects of the enlargement of the European Union and the accession of Central and Eastern European countries in 2004 on the German labor market. The aim of this Bachelor thesis is to evaluate the restrictions that were placed upon the free movement for workers from the new member countries, which were used in Germany and why these restrictions were necessary or, if they seem, from today's point of view, arbitrary. The main reasons for keeping and implementing these restrictions will be discussed throughout this thesis. Concluding this Bachelor thesis it will show the influence of Central and Eastern European countries, in particularly the Czech Republic, on the German labor market.

Schlüsselwörter

EU-Osterweiterung, Arbeitsmarkt, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Deutschland, Tschechische Republik, Billige Arbeitskräfte, Fachkräftemangel.

Keywords

Enlargement of the European Union, Labor market, Freedom of movement for workers, Germany, Czech Republic, Cheap workforce, Labor shortage

Arbeitsumfang: 97 604

Erklärung

1. Ich erkläre, dass ich diese Arbeit selbständig bearbeitete und nur die genannte Quellen und Literatur benutzte.
2. Ich erkläre, dass diese Arbeit für den Erwerb des anderen akademischen Grades nicht genutzt wurde.
3. Ich bin damit einverstanden, dass diese Arbeit der Öffentlichkeit für Forschung und Studium zugänglich gemacht wird.

Prag den

Karel Kovanda **[jméno autora + podpis!!!]**

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all denen bedanken, die mich bei der Anfertigung meiner Bachelorarbeit so kräftig unterstützt haben. Besonders möchte ich mich bei dem Leiter meiner Bachelorarbeit, PhDr. Michal Dimitrov, für seine Unterstützung und hilfreiche Tipps bedanken.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Ziele & Aufgaben	3
Verwendete Literatur	4
1. Übergangsfristen	6
1.1 Vorgeschichte und Osterweiterung	6
1.2 Übergangsregelungen.	8
1.2.1 Kriterien und Forderungen	8
1.2.2 Ausdehnung der vier Grundfreiheiten	10
1.2.3 Freier Warenverkehr	11
1.2.4 Freier Kapitalverkehr	12
1.2.5 Freier Personenverkehr	12
1.2.5.1 Arbeitnehmerfreizügigkeit	12
1.2.5.2 Niederlassungsfreiheit	13
1.2.6 Freier Dienstleistungsverkehr.	13
1.3 Aufhebung der Beschränkungen	14
1.4 Befürchtungen und Argumente seitens der EU	15
2. Übergangsregelungen in Deutschland	17
2.1 Gründe für Einführung der Übergangsregelungen	17
2.2 Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft und den Arbeitsmarkt23
3. Rolle der NMS-8 auf deutschem Arbeitsmarkt mit Fokus an der Tschechischen Republik	25
3.1 Zuwanderung aus Tschechien	25
3.1.1 Situation vor 2004	26
3.1.2 Zuwanderung aus den NMS-8 während 2004 – 2011	27
3.2 Anwerben von tschechischen Arbeitskräften	31
3.3 Beschäftigung von Tschechen im Grenzgebiet	34
3.3.1 Situation in Bayern	34
3.3.2 Situation in Sachsen	35

4. Reflektion der Übergangsregelungen in den tschechischen Medien	.	36
Zusammenfassung	39
Summary	43
Literatur- und Quellenverzeichnis	44

Einleitung

Die ganze Menschheitsgeschichte ist von der Suche nach etwas Besserem, nach besseren Lebensbedingungen gekennzeichnet. Seit Urzeiten ging man der Aussicht nach Erfolg und Wohl nach. . Das hat sich auch im 21. Jahrhundert nicht geändert. In dieser Arbeit wird die Migration der Menschen beschrieben, die nach der EU-Erweiterung im Jahr 2004 auf den deutschen Arbeitsmarkt drängten.

Zum 1. Mai 2004 traten der Europäischen Union, die bis dahin von 15 Staaten gebildet wurde,¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Zypern und Malta bei. Da es sich um Staaten aus Ost- und Mitteleuropa handelt (mit der Ausnahme von Malta und Zypern), hat sich für die fünfte und bis jetzt größte, Erweiterung der EU, der Begriff „Osterweiterung“ etabliert.

Der Beitritt der zehn neuen Länder war in Deutschland und ganz Europa von Euphorie, aber auch Ängsten begleitet. Die Ungewissheit, was von den neuen Mitgliedern zu erwarten sei, war groß – würden die acht neuen Mitgliedsstaaten (NMS-8)² eine finanzielle Belastung für die „alten Staaten“ darstellen? Oder würden sie sich im Gegenteil zu einem Motor für die europäische Wirtschaft entwickeln?³ Für beides gab es schlagkräftige Argumente – die durchschnittliche Wachstumsrate lag zwischen 2000 und 2005 in den Beitrittsländern bei ca. 4%, in den Staaten der EU-15 bei ca. 2%.⁴ Andererseits gibt es markante Einkommens- und BIP-Unterschiede zwischen den alten und den neuen Mitgliedsländern. Diese gibt es aber auch

¹ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

² Zu der EU sind am 1.5.2004 zwar zehn neue Staaten beigetreten, jedoch bezogen sich auf die Staaten Malta und Zypern die Wirtschafts- und Arbeitsmarkteinschränkungen aufgrund ihrer geringen Größe, nicht. Es war nicht zu erwarten, dass diese zwei Staaten eine bedeutende Gefahr für die wirtschaftliche Lage der EU darstellen werden. Deshalb wird nicht nur in dieser Arbeit, sondern auch in den meisten Statistiken und Arbeiten nur von den acht Mittel- und Osteuropäischen Staaten gesprochen.

³ Konrad Lammers, „EU-Osterweiterung – Folgen für Deutschland,“ *Wirtschaftsdienst* 84, no. 5 (2004): 275.

⁴ Wirtschaftskammern Österreichs, „Wirtschaftswachstum,“ Wirtschaftskammern Österreichs, <http://www.wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftswachstum.pdf> (abgerufen am 11. 04. 2011).

unter den NMS-8 selbst. Separat erreicht die EU-8 weit aus nicht das Einkommensniveau der EU-15.⁵

Obwohl die NMS-8 ab dem 1. 5. 2004 Mitglieder der EU im Sinne des Art. 21 des EG-Vertrags⁶ wurden, sollten sie noch nicht alle Vorteile der vollen Mitgliedschaft genießen können. Der Beitritt zur EU war mit mehreren rechtlichen Regelungen, den so genannten Übergangsmaßnahmen, bedingt, die jedoch nicht für alle beigetretenen Staaten gleich galten.⁷

Eine der Regelungen war der eingeschränkte Zugang der Arbeitnehmer aus den NMS-8 auf die Arbeitsmärkte der alten Mitgliedsstaaten. Es wurde jedoch allen Staaten der EU-15 die Entscheidung überlassen, ob bzw. wann sie ihre Arbeitsmärkte den Arbeitnehmern aus Ost- und Mitteleuropa öffnen werden sollten. Den Zugang zu den Arbeitsmärkten konnten die Staaten für bis zu sieben Jahre eingeschränkt halten.⁸

Einige Staaten sahen die Erweiterung als eine Möglichkeit, mithilfe der „billigeren Arbeitskraft“ ihre Wirtschaft anzukurbeln und öffneten ihre Arbeitsmärkte sofort – Schweden ohne jegliche Einschränkungen, in Großbritannien und Irland wurde lediglich die Meldepflicht eingeführt. Andere – wie z.B. auch Deutschland – sahen dies eher als Gefahr an. Aber auch in Deutschland war man sich über die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Menschen aus NMS-8 nicht einig. In der politischen Debatte um die Öffnung des Arbeitsmarktes für etwa 73 Millionen Arbeitnehmer aus Ost- und Mitteleuropa, gab es in den Jahren vor der Erweiterung immer wieder zwei Argumente zu hören – einerseits die ohnehin relativ hohe Arbeitslosigkeit, andererseits der Fachkräftemangel.

Da alle Staaten gleich behandelt werden sollten, war es für Deutschland nicht möglich, seinen Arbeitsmarkt nur für einige Länder der NMS-8 zu öffnen. Auf der einen Seite gab es wirtschaftlich starke aber populationsmäßig kleine Staaten, wie z.B. Tschechien und Slowenien, andererseits Staaten wie Polen mit knapp 40 Millionen Einwohnern. Es ist offensichtlich, dass

⁵ Eurostat, Jahrbuch der Regionen 2007 (Luxemburg: Eurostat, 2007), 30.

⁶ „Die Übergangsregelungen nach der Erweiterung 2004“, EU-Info.Deutschland, <http://www.eu-info.de/arbeiten-europa/erweiterung/uebergangsregelungen-eu/> (abgerufen am 12. 04. 2011).

⁷ „EU-Erweiterung: Übergangsbestimmungen“, Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=de> (abgerufen am 14. 04. 2011).

⁸ EU-Erweiterung: Übergangsbestimmungen, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=de> (abgerufen am 14. 04. 2011)..

einige der mittel- und osteuropäischen Staaten eine größere Gefahr für die Arbeitsmärkte darstellten als andere.

Ziele & Aufgabensetzung

Ob man den Arbeitsmarkt hätte sofort öffnen sollen, war eine überaus heikle Frage. Wenn ja – inwiefern? Ohne Einschränkungen wie in Schweden? Würde dies die deutsche Wirtschaft ankurbeln, oder könnte es zur Überflutung mit billigen Arbeitskräften kommen? Natürlich hatten beide Argumente ihre Befürworter und Gegner. Da Deutschland und Österreich die letzten zwei Staaten der EU-15 waren, die ihre Arbeitsmärkte geschlossen hielten, war es für Deutschland offensichtlich von großer Wichtigkeit, den Arbeitsmarkt zu schützen. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt jedoch bei Deutschland, deshalb wird der Fall Österreich nur gelegentlich zum Vergleich, oder wenn es um besseres Darstellen des Kontextes gehen wird, benutzt. Die Frage die sich stellt lautet – „Wieso hat Deutschland die volle Länge der Übergangsregelung genutzt?“

Der Fokus wird hierbei besonders auf die Zuwanderung aus der Tschechischen Republik gesetzt. Geographisch, sowie kulturell sind sich die beiden Länder sehr nah. Seit den frühen 90-er Jahren und vor allem nach dem EU-Beitritt Tschechiens im Jahr 2004, wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Mitarbeit in den Grenzregionen verstärkt. In dieser Arbeit wird festgestellt, ob das kulturell und geographisch nahe Tschechien eine wichtige Rolle auf dem deutschen Arbeitsmarkt einnimmt. Dass die Interaktion mit gerade diesem Staat besonders verbreitet ist und einer besonderen Behandlung vermag, ist deshalb logisch.

Mehr als ein Jahr nach der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes kann man sagen, wie, bzw. ob sich seit dem die Zuwanderung nach Deutschland verändert hat. Anhand eines Vergleichs der Immigrantenzahlen, von kurz vor der Osterweiterung, zwischen 2004 und 2011, und ab 2011 kann man verfolgen, wie sich die Zuwanderung entwickelte und ob es bei einer

uneingeschränkten Öffnung zu einer Flut der Arbeitskräfte aus dem Osten kommen würde. Anhand der Erfahrungen von 2011 lässt sich einschätzen, ob es 2004 zu einer Arbeitnehmerflut hätte kommen können. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sich in den letzten Jahren sowohl in Ost- als auch Westeuropa die wirtschaftliche Lage und damit auch die Motivation der potentiellen Migranten verändert hat. Da diese Arbeit die Zuwanderung aus den MOEL vor allem am Beispiel der Tschechischen Republik vorstellt, werden vor allem die Zahlen der tschechischen Migranten benutzt. Es werden unter Umständen auch Zahlen von Ländern wie etwa Polen präsentiert, um die Situation besser zu veranschaulichen. Weiterhin wird die Arbeitnehmerstruktur untersucht – handelte es sich bei den Zuwanderern vorwiegend um un- oder hochqualifizierte Arbeitnehmer?

Die Aufteilung des Textes wird nicht chronologisch nach den einzelnen Phasen der Übergangsregelungen, die in Deutschland den Zeitraum vom 1. Mai 2004 bis zum 30. April 2011 umfassen, verlaufen. Dagegen werden in dieser Bachelorarbeit die einzelnen Themen, bzw. Probleme, die mit der EU-Osterweiterung zu tun haben behandelt. Durch diesen Aufbau wird eine bloße Beschreibung und die Entstehung einer „Chronik der Übergangsregelungen“ vermieden. Deshalb erscheint diese Strukturierung logischer und übersichtlicher, außerdem ermöglicht sie eine Betrachtung aus mehreren Perspektiven. Methodologisch handelt es sich bei dieser Arbeit um eine Fallstudie.

Literatur

Die Quellen, die beim Erarbeiten dieser Bachelorarbeit benutzt wurden, können grundsätzlich in drei Typen aufgeteilt werden. Es wurden zum einen Quellen, wie die offiziellen Dokumente der Europäischen Union, sowie des Deutschen Bundestages benutzt. Die zu dem bearbeiteten Thema erschienene Literatur beinhaltet vor allem sekundäre, unter Umständen auch graue Literatur, die sich mit diesem aktuellen Thema befassen. Weiterhin wurden benutzt zahlreiche Studien verschiedener Agentur, wie etwa der Bundesagentur für Arbeit. Die wohl umfangreichste, am meisten detaillierte Quelle war das Endbericht des Bundesministeriums für

Wirtschaft und Technologie „Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten“, das unter der Leitung von Dr. Gerhard Untiedt entstanden ist. Häufig wurde auch mit Zeitschrift- Zeitungsartikeln gearbeitet, dies vor allem bei der Präsentation der Stellungen der einzelnen Parteien und Politiker.

1. Übergangsfristen

1.1 Vorgeschichte und Osterweiterung

Nach dem Ende des Kalten Krieges, in dem nicht nur Europa, sondern die ganze Welt in zwei Hälften (würde hier vielleicht „politisch gegensätzliche Machtbereiche“ oder „konkurrierende Machtbereiche“ schreiben) geteilt war, konnten die Staaten Mittel- und Osteuropas dank dem Zusammenbruch des östlichen Machtblocks wieder frei existieren, ohne abhängig von der UdSSR zu sein. Nach diesem Wandel wurde x schnell deutlich, dass sich sowohl die politische als auch ökonomische Zukunft der mittel- und osteuropäischen Staaten im Westen, bzw. in Westeuropa befinden sollte.⁹

Dementsprechend verhielten sich am Anfang der 1990-er Jahre auch die Europäischen Gemeinschaften, die die Minimierung der wirtschaftlichen und politischen Kluft zwischen den Staaten des europäischen Teils des ehemaligen Ostblocks und den Staaten der EG¹⁰ für enorm wichtig hielten. Bereits im Juli 1989 wurde vom Europäischen Rat die Gründung des Fonds PHARE¹¹ beschlossen, mit dessen Hilfe Polen und Ungarn die nach 1989 nötige Umstrukturierung besser bewältigen sollte. Dieses Finanzierungsinstrument war zu einem auf den Aufbau von Verwaltung und Infrastruktur, zum anderen auf das Beleben von Industrie und Investitionen ausgerichtet.¹² Im Laufe der Jahre wurde PHARE zusammen mit anderen Finanzierungsprojekten und Institutionen, wie z.B. der im Jahr 1991 entstandenen „Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“, zum bedeutendsten Akteur auf dem Gebiet „Wiederaufbau“ in den Staaten Ost- und Mitteleuropas.¹³ Es handelte sich hierbei

⁹ Martin Hebler, Arbeitsmarkteffekte der EU-Erweiterung (Berlin: Duncker & HUmboldt, 2002), 23.

¹⁰ Zu der Zeit noch Europäische Gemeinschaften. Die Bezeichnung Europäische Union gilt ab dem 1. November 1993, an dem der Vertrag von Maastricht in Kraft trat.

¹¹ Englisch für: *Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economy*.

¹² Das Programm Phare,

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_de.htm 8.9

¹³ Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung investierte seit der Gründung in 1991 bis zum April 2010 über 47 Milliarden Euro, zusammen mit anderen öffentlichen sowie privaten Finanzierungskörpern dann über 150 Milliarden Euro.

jedoch nicht um ein Darlehen, sondern um Zuschüsse, die nicht zurückgezahlt werden mussten. Bei einer Tagung des Europäischen Rates wurde im Dezember 1994 beschlossen, das Programm zu erweitern und weitere Staaten Ost- und Mitteleuropas, neben Ungarn und Polen, mit einzubeziehen. Es wurde auch das endgültige Ziel des Programms beschlossen – die Heranführung der acht, bzw. zehn (mit Bulgarien und Rumänien) Ost- und Mitteleuropäischen Länder an die Europäische Union.¹⁴

Im Rahmen der Heranführung wurden der Tschechischen Republik im Zeitraum 1993 – 2003 aus dem Programm PHARE insgesamt 839,8 Millionen Euro zugeteilt.¹⁵ Das jährliche Budget des PHARE betrug von 2000 bis 2006 1,6 Milliarden Euro. Im Jahre 2006 wurde PHARE durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA)¹⁶ ersetzt.¹⁷

Die makro- und mikroökonomischen Unterschiede zwischen neuen und alten Mitgliedsstaaten waren enorm. Gewaltige Unterschiede gab es jedoch auch unter den jeweiligen Ländern der EU-8 selbst. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP-pro-Kopf) zufallen, das die Einkommenshöhe im jeweiligen Staat bezeichnet (ich glaube „widerspiegelt“ ist besser) (vgl. Tabelle 1). Dem BIP-pro-Kopf zufolge erreicht der „reichste“ Staat aus der EU-8-Gruppe – Slowenien – „nur“ 81,9% des durchschnittlichen Wertes der erweiterten EU (EU-25).¹⁸ Slowenien, mit dem höchsten BIP-pro-Kopf unter den EU-8, und die Tschechische Republik¹⁹ verfügen über deutlich höhere Einkommen, als die restlichen Staaten der EU-8 und nähern sich langsam dem europäischen Durchschnitt an. Tschechien und Slowenien weisen ein ähnliches oder sogar höheres BIP-pro-Kopf als die langjährigen Mitglieder der Europäischen Union Portugal und Griechenland auf.²⁰ Das BIP-pro-Kopf bei den restlichen sechs Staaten befindet sich zwischen 33% und 60% des EU-25-Durchschnitts. Laut Untiedt

¹⁴ „Das Programm Phare“, Europa.eu,

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_de.htm (abgerufen am 15. 04. 2011).

¹⁵ „Vznik a vývoj programu Phare“, Ministerstvo financí ČR,

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pom_eu_ukonprogr_phare.html#2 (abgerufen am 16. 04. 2011)

¹⁶ Englisch für

¹⁷ Verordnung (EG) Nr.1085/2006 Des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA).

¹⁸ Hierbei werden Rumänien und Bulgarien noch nicht miteingerechnet.

¹⁹ BIP-pro-Kopf im Jahr 2005 lag bei 73,6% des Durchschnitts der erweiterten EU.

²⁰ Gerhard Untiedt und andere, *Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten*, (Nürnberg: IAB, 2007) 8-11.

reduzierte sich durch die Aufnahme der NMS-8 das durchschnittliche Einkommensniveau der EU-25 gegenüber der EU-15 um 7,6%. Andererseits wiesen die EU-8 im Zeitraum 1997 – 2004 ein rund doppelt so großes Wachstum auf, wie die Länder der EU-15. Keiner der acht neuen Mitgliedsstaaten vermerkte Einkommensverluste, im Gegensatz zu einigen EU-15-Staaten, wie z.B. Deutschland, Italien oder Portugal. Die Wachstumsrate betrug bei den EU-8 4%, bei den EU-15 lediglich 1,5%.²¹

Aufgrund der wirtschaftlichen Parameter, wie dem BIP und dem unterschiedlichen Einkommensniveau, könnte man behaupten, dass die Bedenken und Ängste, die nicht nur unter der deutschen Bevölkerung, sondern auch auf der politischen Ebene zu spüren waren, zum Teil berechtigt waren. Hätte man sich nur an den Zahlen orientiert, wären die Beitrittsstaaten tatsächlich eine Last gewesen. Laut Untiedt durfte man jedoch anhand der wachstumstheoretischen Überlegungen erwarten, dass das BIP-pro-Kopf in den „ärmeren“ Ländern schneller wächst als in den „reicheren“ Ländern.²²

1.2 Übergangsregelungen

1.2.1 Kriterien und Forderungen

Der Beitritt zur Europäischen Union war ein schwerer und langwieriger Prozess, während dem die EU gewährleisten musste, dass es durch die Aufnahme der neuen Mitgliedsländer im politischen und wirtschaftlichen Sinne zu keiner Schwächung oder Destabilisierung kommen würde. Davor schützte sich die EU auch mithilfe der Übergangsregelung, die sie mit den jeweiligen Beitrittskandidaten vereinbarte.

Auch bei der EU-Osterweiterung im Mai 2004 trat diese Regelung in Kraft und der Beitritt war durch mehrere Forderungen seitens der EU bedingt. Die Beitritts- bzw. zu der Zeit noch Kandidatenländer mussten ihre eigene Legislative, Regelungen, Normen uvm. an die europäischen Vorlagen anpassen. Um der EU beitreten zu können, mussten die

²¹ Gerhard Untiedt und andere, *Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten*, (Nürnberg: IAB, 2007) 8-11

²² Gerhard Untiedt und andere, *Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten*, (Nürnberg: IAB, 2007) 8-11

Kandidatenländer die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Menschenrechte sowie die Rechtsstaatlichkeit beachten, wie der Artikel 6 des EU-Vertrags vorgibt.²³

Ebenso mussten die Staaten politische und ökonomische Bedingungen erfüllen, die unter der Bezeichnung *Kopenhagener Kriterien* – bekannt sind.²⁴ Es handelt sich um:

- „Politisches Kriterium: ‚Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten‘;
- Wirtschaftliches Kriterium: ‚Eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten;‘
- Acquis-Kriterium: ‚Die Fähigkeit alle Pflichten der Mitgliedschaft – d.h. das gesamte Recht sowie die Politik der EU (den sogenannten ‚Acquis communautaire‘) – zu übernehmen, sowie das Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion.“²⁵

Durch die gleiche, oder zumindest sehr ähnliche Struktur konnten die neuen Mitgliedsstaaten ein vollwertiger „Mitspieler“ werden.

Die Anpassung und die damit verbundene Umstrukturierung war aber nicht auf allen Gebieten sofort möglich, sei es wegen fehlenden Finanzen oder wegen der Kompliziertheit des gegebenen Vorgangs. Alleine das Erfüllen der von der EU vorgeschriebenen ökologischen Normen sollte mindestens 7,2 Mrd. Euro kosten.²⁶ In solchen Fällen sollte dem Beitrittsstaat eine Möglichkeit gegeben werden, die Anpassung nachzuholen. Der Hauptsinn der Übergangsregelungen war also, ein Kandidatenland in die EU aufzunehmen zu können, auch wenn es vor dem Beitritt nicht alle EU-Normen erfüllte. Jeder Beitrittsstaat konnte bei der Europäischen Kommission eine Übergangsregelung auf dem betroffenen Gebiet beantragen.

²³ „Erweiterung 2004: Europa stellt sich der Herausforderung einer EU mit 25 Mitgliedstaaten“, Europa.eu, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50017_de.htm (abgerufen am 16. 04. 2011)

²⁴ Die Kopenhagener Kriterien wurden vom Europäischen Rat am 22. Juni 1993 im Rahmen der Vorbereitungen auf EU-Osterweiterung verabschiedet, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Erweiterung/KopenhagenerKriterien_node.html (abgerufen am 16. 04. 2011).

²⁵ „Die Kopenhagener Kriterien,“ Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Erweiterung/KopenhagenerKriterien.html> (abgerufen am 15.5.2012).

²⁶ Jan Činčura, „Ekologické předpisy si vyžadají na 180 miliard“, Hospodářské Noviny, 18.6.2003, 21.

Die Europäische Union bestand allerdings darauf, dass sich die Übergangsregelungen „nicht auf die Schlüsselbereiche des einheitlichen Binnenmarktes beziehen dürfen.“²⁷ Nachsichtiger war die EU in Bereichen, in denen das Erfüllen der europäischen Richtlinien für die Beitrittsstaaten sehr teuer war – dies betraf vor allem die Umwelt- und Umweltschutzproblematik.²⁸

In den Abschlussdebatten zum EU-Beitritt in den Jahren 2001 und 2002 entschieden sich die meisten Kandidatenländer dazu, auf einige Übergangsregelungen zu verzichten – die sie allerdings hätten fordern können – um den Beitrittsprozess nicht zu gefährden, bzw. um ihn zu beschleunigen. So verzichtete beispielsweise die Tschechische Republik auf die Übergangsfrist zur Liberalisierung des Markts mit Strom und im Bereich der Steuern auf die Nutzung des niedrigeren Mehrwertsteuersatzes bei Telekommunikationsdiensten.²⁹ Es durfte sich trotzdem jedoch nur um Ausnahmefälle handeln, die grundlegende Bedingung zum Beitritt blieb – das Übernehmen und die Applikation des „acquis communautaire“,³⁰ wie der Generaldirektor für Erweiterung Eneko Landáburu in einer Rede am 8. November 2002 feststellte.³¹

1.2.2 Ausdehnung der vier Grundfreiheiten

In das „Acquis communautaire“, das für alle EU-Mitgliedsstaaten verbindlich ist und das von allen Mitgliedsländern zum Zeitpunkt des Beitritts im kompletten Umfang übernommen werden musste, gehören unter anderem auch die vier Grundfreiheiten. Diese sind: Freier Kapitalverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, freier Warenverkehr und freier Personenverkehr. Wie bereits beschrieben, wurden vor dem Beitritt der Kandidatenländer diverse

²⁷ „Kandidáti se zřikají přechodných období, aby usnadnili jednání, http://www.epravo.cz/top/clanky/?pg=14&typ=clanky&s1=Y&s2=3&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=1&recid_cl=1001 (abgerufen am 17. 04. 2011)

²⁸ Kandidáti se zřikají přechodných období, aby usnadnili jednání, http://www.epravo.cz/top/clanky/?pg=14&typ=clanky&s1=Y&s2=3&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=1&recid_cl=1001 (abgerufen am 17. 04. 2011)

²⁹ Kandidáti se zřikají přechodných období, aby usnadnili jednání, http://www.epravo.cz/top/clanky/?pg=14&typ=clanky&s1=Y&s2=3&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=1&recid_cl=1001 (abgerufen am 17. 04. 2011)

³⁰ Fr.: gemeinschaftlicher Besitzstand. Es ist die Gesamtheit des EU-Rechts. Es umfasst alle für die EU-Mitgliedsländer verbindliche Rechtsakte. Ein Mitgliedsstaat muss das *acquis communautaire* komplett übernommen werden.

³¹ „Ansprache von Eneko Landáburu über die fünfte Erweiterung der Europäischen Union in Lausanne am 8. November 2002“, http://www.ena.lu/ansprache_eneko_landaburu_uber_funfte_erweiterung_europaischen_union_lausanne_november_2002-032600229.html.

Übergangsregelungen ausgehandelt und vereinbart. Allerdings war es nicht so, dass all diese Grundfreiheiten für die Bürger der neuen Mitgliedsländer eingeschränkt worden waren, sondern die Übergangsregelungen wurden nur für bestimmte Bereiche genutzt. So vor allem für den Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs und der Personenfreizügigkeit – d.h. Bereiche, die für die Migration der Bürger relevant sind, welche man insbesondere in Deutschland befürchtet hatte.³²

So galt z.B. für Bürger aus der Tschechischen Republik noch keine Reise- und Aufenthaltsfreiheit im Gebiet des Schengener Raumes. Dies galt jedoch nicht beidseitig – während der Übergangsfristen unterlagen die deutschen Staatsangehörigen keiner Visumpflicht, Tschechen dagegen mussten für einen Aufenthalt auf deutschem Staatsgebiet, der länger als drei Monate dauerte, eine gültige Aufenthaltsgenehmigung erwerben.³³

1.2.3 Freier Warenverkehr

Mit der Aufhebung der Kontrollen des Warenverkehrs innerhalb des europäischen Binnenmarktes wurde die EU bereits 1993 zu einem Raum ohne Grenzen geworden. Den Warenhandel innerhalb dieses Gebiets – der einen bedeutenden Teil der Ex- und Importe ausmacht – ist durch die Aufhebung der Zölle begünstigt. Es gibt gleichzeitig keine Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedsstaaten. Diese dürfen nur im Falle einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit oder der Umwelt erhoben werden.³⁴ Geregelt wird der freie Warenverkehr in den Artikeln 23 – 31 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

³² „Das Ausmaß der Zuwanderung und die Befürchtungen der Öffentlichkeit“, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/57429/zahlen> (abgerufen am 21.3.2012).

³³ „Das „2+3+2-Übergangsmodell“ und die Auswirkungen auf die Grundfreiheiten im Rahmen der EU-Osterweiterung“, Info-Point Europa, <http://www.infopoint-europa.de/aktuell/beitraege/374-das-232-uebergangsmodell> (abgerufen am 21.3.2012).

³⁴ „Freier Verkehr: Allgemeiner Rahmen“, Europa.eu, http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_for_goods/free_movement_goods_general_framework/index_de.htm.

1.2.4 Freier Kapitalverkehr

Durch den freien Kapitalverkehr werden „europaweit integrierte, offene, wettbewerbsfähige und effiziente Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen“³⁵ ermöglicht. Für die Unternehmen öffnen sich so mehr Möglichkeiten zur Investition oder zur Erwerbstätigkeit, die Bürger haben bessere Möglichkeiten im Ausland handelsaktiv zu sein. Geregelt wird der freie Kapital- und Zahlungsverkehr wird in Artikeln 56 – 60 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

1.2.5 Freier Personenverkehr

Der freie Personenverkehr garantiert den Bürgern aller EU-Mitgliedsstaaten und ihren Familienangehörigen das Recht, sich auf dem Gebiet eines jeden anderen Mitgliedsstaates frei zu bewegen, aufzuhalten, sich niederzulassen und erwerbstätig zu sein. Dies wurde u.a. durch die Abschaffung der Binnengrenzen verwirklicht. Zwei wichtige Bestandteile des freien Personenverkehrs sind die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit.

1.2.5.1 Arbeitnehmerfreizügigkeit

„Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag gewährleistet die Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Gemeinschaft. Diese Freiheit ist zweckgebunden, das heißt, das Recht auf Einreise in ein anderes Mitgliedsland und der Aufenthalt dort wird Bürgern der Europäischen Union grundsätzlich nur zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit eingeräumt.“³⁶ Vereinfacht bedeutet das, dass sich jeder EU-Bürger um jede angebotene Arbeitsstelle in sämtlichen EU-Ländern bewerben darf. Allerdings haben einige Länder der EU-15 – wie auch Deutschland – aufgrund der Befürchtungen vor hohen Zuwanderungsraten geringqualifizierter Arbeitskräfte, Einschränkungen bezüglich der Freizügigkeit vereinbart.³⁷

³⁵ „Der freie Kapitalverkehr“, Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/internal_market/capital/index_de.htm (abgerufen am 22.3.2012).

³⁶ Michael Böhmer, EU-Osterweiterung und eingeschränkte Arbeitskräftefreizügigkeit. Auswirkungen auf Deutschland (Hamburg: Kovač Verlag 2005), 7.

³⁷ Michael Böhmer, EU-Osterweiterung und eingeschränkte Arbeitskräftefreizügigkeit. Auswirkungen auf Deutschland (Hamburg: Kovač Verlag 2005), 9

1.2.5.2 Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit, die in den Artikeln 43-48 EG-Vertrag geregelt wird, ermöglicht den Staatsangehörigen und Unternehmern eine Erwerbstätigkeit anzunehmen und auszuüben. Ebenso wird dadurch das Recht, Unternehmen in einem anderen Mitgliedsland zu gründen und zu leiten, gesichert. Aufgrund der Übergangsregelungen durften die Unternehmen aus den neuen Mitgliedsländern nur das „Schlüsselpersonal“ mitbringen. Es ist zwar auch erlaubt sich als Selbstständiger niederzulassen, allerdings bleibt dem aufnehmenden Staat das Recht eingeräumt, von den „Neugekommenen“ eine Eignungsprüfung oder einen Anpassungslehrgang zu verlangen.³⁸

1.2.6 Freier Dienstleistungsverkehr

Dieser Begriff wird in den Artikeln 59 bis 66 EG-Vertrag geregelt. Der hauptsächliche Sinn des freien Dienstleistungsverkehrs ist, Personen die entgeltliche Leistungen vollbringen, den Zugang zu den ausländischen Dienstleistungsmärkten zu sichern. Es gab also keine allgemeine Beschränkungen, allerdings blieb Deutschland und Österreich das Recht vorbehalten, in den Grenzregionen bestimmte Regelungen einzuführen. Dazu kam es vor allem in den Dienstleistungsbereichen, die bereits vor der EU-Ostererweiterung einen hohen Anteil an ausländischen Arbeitnehmern aufwiesen. Hierbei handelte es sich vor allem um die Branche Bau-, Pflege-, und Reinigungswesen.³⁹

Es bestand allerdings eine Reziprozitätsklausel, die auch den neuen Mitgliedsstaaten ermöglichte, die Übergangsbestimmungen auf ihre Arbeitsmärkte zu applizieren und den Zugang zu Arbeitsmärkten einzuschränken. Dies konnte sowohl gegenüber den EU-15-Staaten, als auch den restlichen Beitrittsstaaten angewendet werden. Davon machten von den NMS-8 nur Ungarn, Slowenien und Polen Gebrauch.

³⁸ Michael Böhmer, EU-Osterweiterung und eingeschränkte Arbeitskräftefreizügigkeit. Auswirkungen auf Deutschland (Hamburg: Kovač Verlag 2005), 11.

³⁹ Michael Böhmer, EU-Osterweiterung und eingeschränkte Arbeitskräftefreizügigkeit. Auswirkungen auf Deutschland (Hamburg: Kovač Verlag 2005), 19.

1.3 Aufhebung der Beschränkungen

Zum 1. Mai 2004 machten lediglich Schweden, Irland und Großbritannien ihre Arbeitsmärkte den Bürgern der MOEL zugänglich. Alle alten Mitgliedsländer, die auf der Verlängerung auf weitere drei Jahre beharrten, mussten dieses Vorhaben lediglich der Europäischen Kommission vor dem Ende der ersten Phase mitteilen. Auch diese Entscheidung blieb den jeweiligen Regierungen der Staaten der EU-15 überlassen. Die formelle Bekanntgabe war mit dem Erarbeiten eines Berichts über die Lage der Arbeitsmärkte und die Implikation der Übergangsregelungen verbunden, der an die Europäische Kommission (EK) abgegeben werden musste. Dieser Bericht wurde dann von der selbigen überprüft.⁴⁰ Während der zweiten, dreijährigen Phase, die am 1. Mai 2006 begann, sollten alle Staaten ihre Nationalwirtschaften und Arbeitsmärkte in einen Zustand bringen, der die Öffnung für die Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten zum Ende dieser Phase ermöglichte. Einige EU-15-Staaten öffneten ihre Arbeitsmärkte bereits in 2005 und 2006,⁴¹ andere sahen dies für das Ende der zweiten Phase, d.h. für das Jahr 2009,⁴² vor. Den alten Mitgliedsstaaten war auch die Möglichkeit gegeben, jederzeit im Laufe der zweiten Phase die Beschränkungen aufzuheben. Einige Staaten machten davon Gebrauch.⁴³ In dem Fall, dass ein Staat der EU-15 den Bürgern eines neuen EU-Mitgliedslandes die Freizügigkeit nicht ermögliche (z.B. Deutschland), wurde die Frage des Zugangs zum Arbeitsmarkt auch weiterhin von den bestehenden bilateralen Vereinbarungen geregelt.⁴⁴ Wenn aber ein Land nach dem Jahr 2009 die Beschränkungen für die Arbeitnehmer aus den EU-8 beibehalten wollte, mussten die Gründe von der Europäischen Kommission untersucht werden. Diese musste eine Entscheidung über die Berechtigung der Gründe fällen. Allerdings sollte eine Fortführung der Beschränkungen nur dann ermöglicht werden, wenn

⁴⁰ "Das „2+3+2-Übergangsmodell" und die Auswirkungen auf die Grundfreiheiten im Rahmen der EU-Osterweiterung", Info-Point Europa, <http://www.infopoint-europa.de/aktuell/beitraege/374-das-232-uebergangsmodell> (abgerufen am 25.3.2012).

⁴¹ Finnland (2006), Island (2006), Italien (2006), Portugal (2005), Spanien (2005).

⁴² Belgien, Dänemark, Norwegen.

⁴³ Frankreich (2008), Luxemburg (2007), Niederlande (2007).

⁴⁴ "Das „2+3+2-Übergangsmodell" und die Auswirkungen auf die Grundfreiheiten im Rahmen der EU-Osterweiterung", Info-Point Europa, <http://www.infopoint-europa.de/aktuell/beitraege/374-das-232-uebergangsmodell> (abgerufen am 26.3.2012).

„erhebliche Störungen“ auf dem Arbeitsmarkt des antragstellenden Landes drohen würden.⁴⁵ Die Tschechische Republik, bzw. jedes der neuen Mitgliedsländer konnte eine erneute Untersuchung des Urteils der EK beantragen,⁴⁶ was jedoch keines der betroffenen Länder tat. In einem Ausnahmefall konnten die alten Mitgliedsstaaten auf eine Sicherheitsklausel, die ein Teil der Übergangsvereinbarungen war, zurückgreifen, und mit deren Hilfe die Umsetzung der Artikel 1 – 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 temporär oder dauerhaft anhalten, um die Lage in den gegebenen Sektoren zu stabilisieren.⁴⁷ In voller Länge, d.h. bis zum 1. April 2011, haben diese Beschränkungen lediglich Deutschland und Österreich genutzt.

1.4 Befürchtungen und Argumente seitens der alten EU-Mitgliedsstaaten

Die größten Sorgen bereitete den alten Mitgliedsstaaten der freie Personenverkehr. Angesichts der Anzahl der neuen EU-Bürger und ihrem Migrationspotential könnte der freie Personenverkehr ohne weitere Einschränkungen für die Wirtschaften der EU-15-Länder schwerwiegende Folgen haben, da das Wanderungspotential der Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa als ziemlich hoch eingeschätzt wurde.⁴⁸

Die Befürchtungen vor einer Masseneinwanderung waren auch teilweise berechtigt – das Einkommensniveau in den Beitrittsländern lag 2004 durchschnittlich nur bei der Hälfte des deutschen Einkommensniveaus.⁴⁹ In der Hälfte der neuen Mitgliedsstaaten⁵⁰ war auch die Armutsgefährdungsquote höher, als der EU-15-Durchschnitt.⁵¹ Die Arbeitnehmerfreizügigkeit

⁴⁵ „Freizügigkeit in der EU“, JuraForum, <http://www.juraforum.de/lexikon/freizuegigkeit-in-der-eu> (abgerufen am 29.3.2012).

⁴⁶ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art.4, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=de,ga&lang=&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,ga,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=276481:cs&page=&hwords=null> (abgerufen am 18.2.2012).

⁴⁷ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art.2, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=de,ga&lang=&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,ga,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=276481:cs&page=&hwords=null>.

⁴⁸ Vgl. Kapitel 1.1. Das hohe Einkommensgefälle zwischen den alten und den neuen Mitgliedsstaaten kann als ein möglicher Migrationsanreiz interpretiert.

⁴⁹ Asma Braham, „EU-Osterweiterung: Migration von Beschäftigten aus Osteuropa nach Deutschland“, (Ba.-Thesis, Universität Bremen, 2011), 19.

⁵⁰ Polen, Litauen, Bulgarien, Rumänien, Lettland.

⁵¹ „Einkommen und Armutsgefährdung“, Wirtschaftskammer Österreich, <http://wko.at/statistik/eu/europa-einkommenarmut.pdf> (abgerufen am 21.2.2012).

betraf ca. 73 Millionen Arbeitnehmer aus den neuen Beitrittsstaaten. Für den Zeitraum 2004 – 2006 wurde Zuwanderung in die EU-15 von 250 000 bis 400 000 Menschen prognostiziert.⁵² Die tatsächliche Einwanderung betrug 200 000 – 220 000 Personen.⁵³ Hätten alle Länder der EU-15 sofort die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführt, wäre laut Untiedt die Verteilung der Zuwanderer über die EU-15-Staaten konstant geblieben. Deutschland wäre laut Studien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) das Ziel für ca. 60% der Zuwanderer gewesen.⁵⁴ Jedoch kam es zu einer Umorientierung der Wanderungsströme aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung der Übergangsregelungen. So fiel die Zuwanderung nach Großbritannien deutlich höher aus, als prognostiziert..

Genau wie für die EU-15, wurde auch für Deutschland die Zuwanderung höher eingeschätzt, als sie dann tatsächlich ausfiel. Den Schätzungen von beispielsweise DIW Berlin zufolge, würden im Falle der Einführung der Freizügigkeit im Jahr 2004 im „Basiszenario“ 134 000 Personen aus den NMS-8 kommen. Im „hohen Szenario“ wurde die Nettozuwanderung auf 160 000 Personen geschätzt. Die tatsächliche Nettozuwanderung aus den in 2004 beigetretenen Staaten nach Deutschland betrug 2004 lediglich 36 000 Menschen, 2005 dann 63 000 Menschen – weit hinter der von DIW für diesen Zeitraum prognostizierten 302 000 Arbeitskräften.⁵⁵ Mit dem Argument die nationalen Arbeitsmärkte vor nicht reguliertem Zufluss von Immigranten schützen zu müssen und um Zeit zu gewinnen, die Arbeitsmärkte auf die neuen Arbeitskräfte vorzubereiten, hat Deutschland für Arbeitnehmerfreizügigkeit, sowie für Dienstleistungsfreiheit mit der Europäischen Kommission Übergangsregelungen vereinbart. Die temporären Beschränkungen sollten längstens sieben Jahre dauern und waren in drei Zeitabschnitte geteilt. Diese Aufteilung ist unter der Bezeichnung „Modell 2+3+2“ bekannt.⁵⁶ Die Arbeits- bzw. Aufenthaltsgenehmigung für die neuen EU-Bürger wurde nach dem deutschen

⁵² Gerhard Untiedt und andere, *Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten*, (Nürnberg: IAB, 2007), 369.

⁵³ Ebenda.

⁵⁴ Ebenda, 371.

⁵⁵ Ebenda, 74.

⁵⁶ Die siebenjährige Übergangsregelungen wurden in drei Phasen aufgeteilt – 2+3+2 Jahre. Während jeder Phase sollten die alten Staaten entsprechende Schritte unternehmen, um ihre Arbeitsmärkte zu stabilisieren und für die Arbeitnehmer aus MOEL öffnen zu können.

Sozialgesetzbuch geregelt.⁵⁷ Es handelte sich dabei um eine solche Maßnahme, die gegebenen Sektoren für bis zu sieben Jahren nicht der vollständigen Freizügigkeit aussetzen zu müssen. Insgesamt wurden in dem Beitrittsvertrag 200 Übergangsregelungen ausgehandelt und vereinbart.

2. Übergangsregelungen in Deutschland

2.1 Gründe für Einführung der Übergangsregelungen

Für die Einführung der Übergangsregelungen warben am meisten Deutschland und Österreich. Diese Staaten befürchteten eine Überflutung mit billigen, unqualifizierten Arbeitskräften, welche dann Lohndumping verursachen könnten.⁵⁸ Trotzdem kann man nicht behaupten, Deutschland sei sich in der Frage der Übergangsregelungen ganz einig gewesen. Einerseits gab es Gegner, wie etwa die CDU/CSU und die Arbeitnehmerorganisationen wie der DGB oder ver.di. Andererseits gab es auch Befürworter wie z.B. die Grünen, SPD und FDP. Bei den letzteren zwei muss man aber ergänzen, das FDP auch ein bisschen Skepsis gezeigt hat. SPD war offiziell für die Erweiterung, allerdings gab es innerhalb der Partei eine große Anzahl an Abweichlern. Die Argumente der Gegner stimmten im großen Maße überein. Grundsätzlich befürchtete man, die Osterweiterung würde zum Verlust von Arbeitsplätzen, Lohn- und Steuerdumping sowie steigender Arbeitslosigkeit führen. Das wies aber vor allem die SPD zurück. Wolfgang Thierse (SPD), der zur Zeit der Erweiterung der Präsident des Bundestages war, argumentierte unter anderem mit den historischen Erfahrungen bis 1986. Vor dem Beitritt Spaniens und Griechenlands habe es auch dieselben Befürchtungen gegeben, die jedoch unbegründet blieben. Genau so unbegründet seien diese auch im Bezug auf die Arbeitsmarktöffnung im Jahr

⁵⁷ Sozialgesetzbuch Drittes Buch, §284. (SGB III, §284).

⁵⁸ "Das „2+3+2-Übergangsmodell" und die Auswirkungen auf die Grundfreiheiten im Rahmen der EU-Osterweiterung", Info-Point Europa, <http://www.infopoint-europa.de/aktuell/beitraege/374-das-232-uebergangsmodell>.

2004.⁵⁹ Auch der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder bezeichnete die Osterweiterung vor dem Bundestag als eine „historische Mission.“⁶⁰ Die positiven Aspekte der Osterweiterung würden "eventuelle negative Effekte bei weitem überwiegen", hieß es im Positionspapier der SPD. Noch stärker seien die positiven Auswirkungen auf der regionalen Ebene zu spüren.⁶¹ Insbesondere für Ostdeutschland öffne sich „die Chance von einem transfergestützten Beitrittsgebiet zu einer beispielhaften europäischen Verbindungsregion zu werden“ so Werner Schulz von Bündnis 90/Die Grünen.⁶² Die FDP stimmte diesen Aussagen zum großen Teil zu. Die Bundesregierung müsse allerdings ihre Bürger noch besser informieren, um die Skepsis einzudämmen.⁶³

Der Hauptkontrahent Schröders war in dieser Frage der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber (CSU). Vor allem die Verlagerung der Arbeitsplätze nach Osteuropa aufgrund des Steuerdumpings hat Stoiber unter anderen Argumenten, hob dieser hervor.⁶⁴ Weiterhin betonte Stoiber, vor allem die Grenzgebiete wären von der Dienstleistungsfreiheit zu sehr benachteiligt. Auch weitere Mitglieder der CSU waren stark gegen den Beitritt. „Wir belügen uns, wenn wir Länder wie Polen bereits 2004 für beitriffähig halten“, so der CSU-Europaabgeordnete Markus Ferber.⁶⁵ In die bayerischen Grenzgebiete flossen zwar 195 Millionen Mark, um sich auf die Erweiterung vorbereiten zu können, Stoiber bezeichnete dieses aber als „lächerlich gering“, und forderte Zuschüsse in Milliardenhöhe um sich auf den Zufluss von polnischen und tschechischen Handwerken vorbereiten zu können.⁶⁶ Worüber man aber

⁵⁹ „Thierse: EU-Erweiterung geht nicht zu Lasten deutscher Arbeitsplätze“, Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aengste-unbegruendet-thierse-eu-erweiterung-geht-nicht-zu-lasten-deutscher-arbeitsplaetze/2320012.html> (abgerufen am 5.4.2012).

⁶⁰ „Schröder: Historische Mission“, Frankfurter Allgemeine, <http://www.faz.net/aktuell/politik/eu-osterweiterung-schroeder-historische-mission-1161361.html> (abgerufen am 5.4.2012).

⁶¹ „Plenarprotokoll 14/245“, Deutscher Bundestag, 27.6.2002, 24801. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/14/14245.pdf> (abgerufen am 5.6.2012).

⁶² „Plenarprotokoll 14/245“, Deutscher Bundestag, 27.6.2002, 24803. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/14/14245.pdf> (abgerufen am 5.6.2012).

⁶³ „Plenarprotokoll 14/245“, Deutscher Bundestag, 27.6.2002, 24805. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/14/14245.pdf> (abgerufen am 5.6.2012).

⁶⁴ Breite Front gegen Steuer-Dumping in erweiterter EU; AP, 12.4.2004

⁶⁵ Axel Hartman, „Milliardenlast“, FOCUS Online, http://www.focus.de/finanzen/news/osterweiterung-milliardenlast_aid_244582.html (abgerufen am 7.6.2012).

⁶⁶ „Stoiber fordert Milliarden für EU-Osterweiterung“, netzeitung.de, <http://www.netzeitung.de/1/155928.html> (abgerufen am 8.5.2012).

nicht einmal nachdenken sollte, war der Beitritt Rumäniens und Bulgariens. Dieses sei nicht finanzierbar, so Stoiber im Februar 2004.⁶⁷

Die Argumente des linken politischen Spektrums waren durchaus sehr ähnlich – „Ich befürchte, dass viele Zuwanderer bereit sein werden, zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten, als sie in Deutschland üblich sind“, so z.B. Verdi-Chef Frank Bsirske.⁶⁸ Auch der Fraktionschef der postkommunistischen PDS⁶⁹ Gregor Gysi warnte vor Niedriglöhnen: „Ich befürchte als Folge, dass hier wieder Polen und andere Osteuropäer zu Billigstlöhnen arbeiten“, sagte er in einem dapd-Interview.⁷⁰ Dazu war es in Deutschland bereits einmal gekommen – nach dem Fall der Mauer waren es vor allem polnische Gastarbeiter, die nach Deutschland kamen und vorwiegend im Dienstleistungsbereich⁷¹ oder im Baugewerbe beschäftigt waren – in Bereichen in denen es relativ einfach zum Lohndumping kommen kann. Teil davon war illegal eingewandert. Alleine im Großraum Berlin wurden anfangs 1990-er Jahre ca. 10 000 Illegale geschätzt.⁷² Zwischen den Jahren 1994 und 2003 waren es ca. 276.000 Saison- und Werkvertragsarbeiter⁷³ und alleine bis 1993 betrug die jährliche Nettozuwanderung von polnischen Migranten rund 150 000 Menschen.⁷⁴ Gysis Einstellung war durchaus nachvollziehbar – die PDS, bzw. die Linke, die der kommunistischen SED entstammt, hat die größte Wahlunterstützung gerade in den neuen Bundesländern. Dort kam es nach der

⁶⁷ „Stoiber wehrt sich gegen Beitritt von Rumänien und Bulgarien“, Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,287712,00.html> (abgerufen am 8.5.2012).

⁶⁸ „Bundesagentur erwartet 140.000 Zuwanderer jährlich“, Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarktoeffnung-bundesagentur-erwartet-140-000-zuwanderer-jaehrlich/4093132.html> (abgerufen am 8.5.2012).

⁶⁹ PDS existierte von 1990 bis 2005, 2005 wurde auf 'Die Linkspartei.PDS' umbenannt, 2007 wurde der Name aufgrund der Fusion mit WASG in Die Linke geändert.

⁷⁰ „Bundesagentur erwartet 140.000 Zuwanderer jährlich“, Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarktoeffnung-bundesagentur-erwartet-140-000-zuwanderer-jaehrlich/4093132.html> (abgerufen am 8.5.2012).

⁷¹ Als Putz- und Haushaltshilfen, Pflegehilfen usw. tätig.

⁷² Friedrich Leidinger, „Integration von polnischen Migranten in Deutschland“, in Migration und seelische Gesundheit, (Heidelberg: Springer, 2005), 86.

⁷³ Lilli Sippel, „Spätaussiedler und Arbeitsmigranten aus Ost- und Mitteleuropa, <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/deutschland/spaetaussiedler-und-arbeitsmigrantenaus-ost-und-mittleuropa.html> (abgerufen am 10.5.2012).

⁷⁴ Michael Knogler, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedsstaaten und der EU.15, insbesondere Deutschland, s.49.

Wiedervereinigung zum Anstieg der Arbeitslosigkeit aufgrund der Schließungen der ostdeutschen Betriebe. Dazu kamen die Billigarbeiter aus Polen.

Die polnischen Gastarbeiter waren aber nicht das einzige Migranten-bezogene Problem der 1990-er Jahre. Auch die Zahl der sogenannten Spätaussiedler⁷⁵ stieg im Jahr 1988 sprunghaft an – von ca. 75 000 in 1987 auf über 200 000. Die größte Welle sollte aber 1990 folgen – über 400 000 Spätaussiedler in einem Jahr, die meisten davon aus Polen.⁷⁶

Auch die Zahl der Asylsuchenden stieg Anfang der 90-er an, und zwar aufgrund der sog. Jugoslawienkriege. Nur zwischen den Jahren 1991 und 1992 stieg die Zahl der in Deutschland Ansässigen, die aus Ex-Jugoslawien kamen, von 775.082 auf 915.636. Die Unsicherheit über das Bevorstehende entstand aber nicht nur aufgrund von ökonomischen, sondern auch wegen geographischen Gründen. Deutschland – und natürlich auch Österreich – würden aufgrund ihrer Nachbarslage zu den osteuropäischen Staaten die ersten Migrantenwellen auffangen.⁷⁷

Offiziell galt in Deutschland zur Zeit der EU-Osterweiterung der im Jahr 1973 aufgrund der Weltwirtschaftskrise beschlossene Anwerbestopp. Allerdings war bereits in den 1980-er und noch verstärkt in den 1990-er Jahren in bestimmten Sektoren ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften vorhanden. Diese Lücken waren vorwiegend mit Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmern zu füllen – es mussten Ausnahmen im Anwerbestopp⁷⁸ vereinbart werden. So wurde 1990 ein Katalog von Ausnahmen erstellt. Um befristete Beschäftigungsmöglichkeiten (gerade für die oben genannten Arbeitnehmergruppen) zu schaffen, wurde die sog. Arbeitsaufenthaltsverordnung (AAV), bzw. die sog. Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) beschlossen.⁷⁹ Die nicht aus einem EU-Mitgliedsland kommenden Arbeitnehmer konnten bis 2004 eine Arbeits- und

⁷⁵ Spätaussiedler sind Deutsche im Sinne des Grundgesetzes (Artikel 116), unabhängig davon, ob sie die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen oder nicht.

⁷⁶ Lilli Sippel, "Spätaussiedler und Arbeitmigranten aus Ost- und Mitteleuropa, <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/deutschland/spaetaussiedler-undarbeitmigrantenaus-ost-und-mittleuropa.html> (abgerufen am 10.5.2012).

⁷⁷ Laut einem Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie würden auf Deutschland ca. 60% der Migranten zukommen.

⁷⁸ § 18 AufenthG

⁷⁹ "Regelungen der Arbeitsmigration bis 2004", Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/themen/U189VO,0,0,Regelungen_der_Arbeitsmigration_bis_2004.html (abgerufen am 15.5.2012).

Aufenthaltserlaubnis nur im Rahmen der AAV, bzw. ASAV erwerben. Alleine im Zeitraum 2001 – 2004 wurden von deutschen Behörden jährlich rund 370 000 Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse erteilt.⁸⁰ Davon ging bloß ein Bruchteil an die Tschechen – aufgrund deren mangelnden Interesses (siehe 2.2).

Zahlreiche Beitrittsverhandlungen, und schließlich auch die Schlussverhandlungen, wurden nach der Jahrtausendwende, in den Jahren 2001 und 2002, geführt. Markant ist für diesen Zeitraum die sog. Dotcom-Blase,⁸¹ deren Platzen eine Wirtschaftskrise verursachte. Es kam weltweit, auch in den Industriestaaten, zu einer Verschlechterung der ökonomischen Lage. Auch Deutschland bildete keine Ausnahme.⁸²

Das Jahr 2004 war zwar für Deutschland in vielen ökonomischen Hinsichten ein Erfolgswort (siehe 2.1), die Situation während der Verhandlungen sah allerdings anders aus. Die Bruttoinvestitionen vermerkten einen Rückgang, im Jahr 2003 entfiel auch der Wachstumsbeitrag der Exportwirtschaft, die anfangs dem Rückfall standhalten konnte. Die Arbeitslosenquote stieg 2003 auf 11,3 %, was fast einen ganzen Prozentpunkt im Vergleich zum Vorjahr war. Insgesamt stieg die Arbeitslosenzahl zwischen 2000 und 2003 von 3,9 Mio. auf 4,4 Mio. Menschen. „Die Stagnation vom Herbst 2000 bis Ende 2003 war die längste seit Gründung der Bundesrepublik.“⁸³ Die Reaktion der regierenden Koalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen war die Agenda 2010.⁸⁴ Deren Ziel war, „Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und für mehr Beschäftigung“ zu verbessern.⁸⁵

⁸⁰ „Regelungen der Arbeitsmigration bis 2004“, Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/themen/U189VO,0,0,Regelungen_der_Arbeitsmigration_bis_2004.html (abgerufen am 15.5.2012).

⁸¹ Die Dotcom-Blase war eine Spekulationsblase, die im März 2000 platzte. Betroffen waren davon vor allem die Dotcom-Unternehmen. Es handelte sich um ein weltweites Phänomen, das zu Vermögensverlusten vor allem in Industrieländern führte.

⁸² Clemens von Frentz. „Die Chronik einer Kapitalvernichtung“, Manager Magazin Online, <http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/0,2828,186368,00.html> (abgerufen am 18.5.2012).

⁸³ „Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz“, Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/publikationen/2GBMQR,0,0,Die_Agenda_2010%3A_Eine_wirtschaftspolitische_Bilanz.html (abgerufen am 18.5.2012).

⁸⁴ Zu der Zeit war die Bundesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildet. Ins Leben wurde Agenda 2010 vom Kabinett Schröder II im März 2003 gerufen. Die Agenda 2010 war ein Konzept zur Arbeitsmarkt- und Sozialsystemreform, die bis zum Ende der Regierung Schröders (2005) weitgehend umgesetzt wurde.

⁸⁵ Regierungserklärung des Bundeskanzlers Schröder vom 14.3.2003.

Obwohl es in den nächsten Jahren zu einer Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt, dank dem, im Rahmen der Agenda verabschiedeten, Hartz-Paket kam, war sie anfangs häufiger Kritik ausgesetzt. Zahlreiche Unterstützungsgelder im Bereich der Arbeitslosigkeit wurden gekürzt oder gestrichen, der Kündigungsschutz wurde gelockert, die Offenlegung der Vermögensverhältnisse wurde für die Auszahlung des Arbeitslosengeldes notwendig. „Der Sozialstaat wird abgebaut“, hieß es in den Medien. Trotz all dem hatte die Reform eine nachhaltige positive Auswirkung – die Arbeitslosenzahl ging stark zurück (von 11,9% in 2005 auf 9,3 in 2007)⁸⁶ und das Wirtschaftswachstum stieg an (von 0,7% in 2005 auf 3,3% in 2007).⁸⁷ Einer der wichtigsten Faktoren bei den Befürchtungen blieb aber auch der Fakt, dass Deutschland das wirtschaftlich stärkste Mitglied der EU ist, und damit eine hohe Attraktivität für die potentiellen Migranten hat. 2004 betrug das BIP-Wachstum lediglich 1,2%⁸⁸, dafür gab es aber eine „gesunde“ Inflation von 1,8%⁸⁹ und ein Exportvolumen von 732 Mrd. Euro (was im Vergleich zum Vorjahr eine Steigerung um 10,4% war).⁹⁰ Das Wirtschaftswachstum betrug in 2004 1,7%, was Deutschland zum Spitzenreiter unter den alten Mitgliedsstaaten machte.⁹¹ Darüber hinaus ist Deutschland ein „Brückenland“ zwischen Ost- und Westeuropa. Die Befürchtungen des deutschen Staates waren nachvollziehbar, angesichts der Tatsache, dass sich die meisten neuen Mitgliedsstaaten dem EU-Durchschnitt nicht einmal annähern konnten. Lediglich die Wirtschaftsleistung Tschechiens und Sloweniens war relativ hoch – im Mai 2004 betrug das BIP in Tschechien 62%, in Slowenien 70% des EU-15-Durchschnitts.⁹² Weitere MOE-

⁸⁶ „Ausgewählte Arbeitslosenquoten“, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/wissen/FX1ZGA> (abgerufen am 20.5.2012).

⁸⁷ „Wirtschaftswachstum“, Wirtschaftskammer Österreich, <http://wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftswachstum.pdf> (abgerufen am 20.5.2012).

⁸⁸ “Real GDP growth rate – volume, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020> (abgerufen am 11.4.2012).

⁸⁹ “Real GDP growth rate – volume, Eurostat”, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb060> (abgerufen am 20.5.2012).

⁹⁰ “Deutscher Außenhandel 2004”, FiFo-Ost, <http://www.fifoost.org/wordpress/?p=638> (abgerufen am 7.5.2012).

⁹¹ “2004 war gar nicht so schlecht”, Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,336532,00.html> (abgerufen am 27.5.2012).

⁹² “Relatives Pro-Kopf-BIP 2002 der EU-Mitgliedsstaaten und der Beitrittsstaaten, errechnet nach Angaben von Weltbank, Eurostat und OECD”, pdwb, <http://www.pdwb.de/02bipwb3.htm> (abgerufen am 1.6.2012).

Länder waren tief unter diesen Zahlen. 2010 belief sich das Wirtschaftswachstum Tschechiens bereits auf 80%, das slowenische auf 86% des EU-Durchschnitts.⁹³

2.2 Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft und den Arbeitsmarkt

Von Anfang an warnten Ökonomen und Arbeitsmarktexperten jedoch vor überheblichen Reaktionen der Deutschen. Die Stimmen, die besagten, eine Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes würde Deutschland gut tun, waren relativ verbreitet. Ökonomen errechneten, dass die größte Wachstumschance bei einer sofortigen Öffnung der Märkte bestünde.⁹⁴ Trotzdem hat sich diese Ansicht in der breiten Öffentlichkeit nicht durchgesetzt. Zum einem warnten Skeptiker vor Kapitalabfluss, zum anderen befürchteten Menschen – wie bereits erwähnt – einen Anstieg der Arbeitslosigkeit.⁹⁵

Deutschland konnte jedoch mit Sicherheit von der zentralen Lage profitieren.⁹⁶ Die Grenze zu Polen (dem größten östlichen Nachbarn) und zu Tschechien (dem wirtschaftlich stärksten östlichen Nachbarn) schafft Deutschland einen direkten Zugang zu den neu erschlossenen Märkten. Wegen den niedrigeren Produktionskosten verlegten einige deutsche Unternehmen die Produktion in die östlichen Nachbarländer, dadurch konnten „Gewinne weit kräftiger als im Westen... [sprudeln]“.⁹⁷ Der deutsche Außenhandel mit der Tschechischen Republik stieg seit den 1990-er Jahren rasant an. Während die Exporte nach Tschechien 1993 ca. 3,9 Mrd. Euro betrug, erreichten sie 2003 16,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2010 waren es 24,2 Mrd. Euro. Umgekehrt stiegen auch die Importe aus Tschechien an – von 3,9 Mrd. im Jahr 1993 auf 17,5 Mrd. im Jahr 2003 und 31,8 Mrd. im Jahr 2010. Diese Zahlen machen Deutschland zum wichtigsten Handelspartner der Tschechischen Republik.⁹⁸ Und auch Tschechien ist für

⁹³ „Bruttoinlandprodukt 2010 der Europäischen Union“, <http://www.pdwb.de/nd28.htm> (abgerufen am 3.6.2012).

⁹⁴ „Kann Deutschland von Zuwanderung profitieren?“, Der Schmittbrief, 4.6.2007.

⁹⁵ „Kann Deutschland von Zuwanderung profitieren?“, Der Schmittbrief, 4.6.2007.

⁹⁶ Asma Braham, „EU-Osterweiterung: Migration von Beschäftigten aus Osteuropa nach Deutschland“, (Ba.-Thesis, Universität Bremen, 2011), 35.

⁹⁷ Winfried von Didzoleit, „Die alte Welt erschafft sich neu“, Spiegel, 9.12.2002, 48.

⁹⁸ „Deutsch-Tschechische Beziehungen“, DTIHK, <http://tschechien.ahk.de/landesinfo/deutsch-tschechische-beziehungen/> (abgerufen am 14.5.2012).

Deutschland der wichtigste Handelspartner in Mittel- und Osteuropa. Darüber hinaus war Tschechien 2006 auf Rang 13 der wichtigsten Geschäftspartner Deutschlands in weltweiter Betrachtung – 1993 war es Platz 18.⁹⁹

Anders war die Situation in den bayerischen und sächsischen Grenzgebieten. Dort wurden die Zuwanderung und der Verlust von Arbeitsplätzen am meisten befürchtet. Doch die Realität sah anders aus. Allein der Außenhandel zwischen Sachsen und der Tschechischen Republik entwickelte sich in den ersten zwei Jahren nach dem Beitritt Tschechiens sehr dynamisch. Der Umfang der Exporte Sachsens in das benachbarte Land stieg von 813 Mio. Euro in 2003 auf 2,535 Mrd. Euro in 2006 auf, und Tschechien ist somit auf den sechsten Platz der wichtigsten Exportländer aufgestiegen. Andersrum stieg auch der Umfang der Importe aus Tschechien im gleichen Zeitraum von 703 Mio. Euro auf 1,038 Mrd. Euro.¹⁰⁰ Ebenfalls stieg der Außenhandel mit Bayern stieg seit dem Beitritt Tschechiens rasant an. Das Exportvolumen nach Tschechien stieg von 3,538 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf 5,083 Mrd. im Jahr 2008 an. So auch die Exporte Tschechiens nach Bayern – von 4,697 Mrd. im Jahr 2005 auf 8,668 Mrd. im Jahr 2008.¹⁰¹ (Mehr zu der Lage in Bayern und Sachsen in 3.3.1 bzw. 3.3.2).

In einem Bericht des Deutschen Bundestags werden die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Wirtschaft im Allgemeinen als gering, aber doch positiv bewertet. Laut diesem Bericht seien kurzfristig die Löhne um 0,1 Prozent zurückgegangen und die Arbeitslosigkeit um 0,1 Prozent Angestiegen,¹⁰² auf lange Sicht sei aber die Arbeitsmigration aus Osteuropa im Großen und Ganzen neutral für die Arbeitsmärkte. Insgesamt falle dann die wohlfahrtsstaatliche Bilanz positiv aus.¹⁰³

⁹⁹ Gerhard Untiedt und andere, *Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten*, (Nürnberg: IAB, 2007), 41.

¹⁰⁰ Thomas Lenk, Cornelia Kunze, *Mittelständische Dienstleister in der sächsisch-tschechischen Grenzregion* (Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 2006), 38.

¹⁰¹ "Exportbericht Tschechien", *Aussenwirtschaft Österreich* (Wien: Aussenwirtschaft Österreich, 2010), 12.

¹⁰² Aufgrund des hohen Anteils der Arbeitslosen unter den Zuwanderern aus den NMS-8.

¹⁰³ Arnold Bug, *Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union* (Berlin: Deutscher Bundestag, 2011), 10.

3. Rolle der NMS-8 auf deutschem Arbeitsmarkt mit Fokus an der Tschechischen Republik

3.1 Zuwanderung aus Tschechien

Deutschland ist für Tschechen seit den 1990-er Jahren traditionell eins der beliebtesten Länder zum Arbeiten. Das sowohl wegen der kulturellen, als auch wegen der geographischen Nähe. Zudem spielen auch verschiedene Faktoren eine Rolle, wie z.B. die Aussicht eines höheren Einkommens, das Angebot einiger Stellen durch das Netzwerk EURES¹⁰⁴ sowie die wachsende Wirtschaft in den nahen Grenzgebieten.

In den Jahren vor dem Beitritt der Tschechischen Republik zur EU hat zu einem die Zahl der in Deutschland lebenden und berufstätigen Tschechen leicht abgenommen, zum anderen hat auch die Zahl der Pendler abgenommen. So hat zum Beispiel das Arbeitsamt in Pilsen im Jahr 2000 695 Bestätigungen an Pendler ausgegeben, 2001 waren es 586, 2003 dann nur noch rund 480.¹⁰⁵ Auch das Arbeitsamt in der Westböhmisches Stadt Taus (tsch. Domažlice) meldete eine Abnahme der Pendler – 2002 wurden ca. 1 100 Pendler registriert, was im Vergleich zu 1999 ungefähr dreimal weniger ist.¹⁰⁶

Trotz dieser negativen Entwicklung im Bereich der Migration wurde von der deutschen Seite geschätzt, dass im Falle der Öffnung der Grenze im Jahr 2004 zwischen 15 000 und 45 000 Pendler aus Tschechien in den Regionen von Passau bis Hof nach Arbeit suchen würden. Dazu wurde mit Zuzug von ca. 3 200 Menschen in die Donau-Wald Region gerechnet. Aus Befürchtungen vor dem verstärkten Wettbewerbsdruck verabschiedete Bayern das sog. Ertüchtigungsprogramm mit Geldern von 100 Mio Euro. Die Aktionsprogramme der EU zur Abfederung der Strukturprobleme, die durch die Ost-Erweiterung befürchtet wurden, bezeichnete der Freistaat als „völlig unzureichend.“¹⁰⁷ Auch deshalb sprach sich der Freistaat

¹⁰⁴ EURES – abkürzung für 'European Employment Services'; Netzwerk zur Förderung der Mobilität im Bereich des Arbeitsmarktes.

¹⁰⁵ "Lidí dojíždějících za prací do Německa ubylo", Mladá Fronta Dnes, 6.2.2003.

¹⁰⁶ "Za prací do Německa jezdí méně lidí", Mladá Fronta Dnes, 19.7.2002.

¹⁰⁷ "EU-Erweiterung Herausforderung und historische Chance", Passauer neue presse, 5.12.2002.

deutlich für die Übergangsregelung bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen und sogar beim gesamten Handwerk aus.¹⁰⁸

Obwohl die Beitrittsstaaten mit den Übergangsfristen bezüglich des Arbeitsmarktzugangs einverstanden waren, waren sie darüber nicht erfreut. Die Politiker, natürlich auch die tschechischen, versuchten stets, für ihre Bürger die volle Freiheit auszuhandeln. Tschechische Abgeordnete argumentierten mit den ökonomischen Vorteilen¹⁰⁹ der Arbeitsmarktöffnung argumentiert, die dieser Schritt z.B. in Großbritannien oder Irland brachte.¹¹⁰ Unterstützung für die neuen Mitgliedsstaaten gab es auch von ausländischen Politikern – so sagte der englische liberale Graham Watson, es sei höchst ironisch, dass Österreich, welches die EU-Ratspräsidentschaft 2006 inne hatte, sich im „Jahr der Arbeitnehmermobilität“¹¹¹ für eine Verlängerung der Beschränkungen entscheidet, und die Menschen aus den neuen Mitgliedsstaaten als Bürger der zweiten Klasse behandelt.¹¹² Die tschechischen Minister erhoben laut ihren ausländischen Kollegen diese Frage bei allen Meetings.¹¹³ Die Mehrheit der tschechischen Arbeitnehmer, die sich nach 2004 entschieden auszuwandern, machten zu ihrem Ziel meistens Großbritannien und Irland, die ihre Arbeitsmärkte gleich im Jahr 2004 öffneten. Innerhalb der ersten zwei Jahre nach der Arbeitsmarktöffnung gingen ca. 22 000 Tschechen nach Großbritannien.¹¹⁴

3.1.1 Situation vor 2004

Den Größten Boom der Zuwanderung aus Osteuropa, so auch aus der damaligen Tschechoslowakei, erlebte Deutschland nach dem Fall der Mauer – zwischen 1990 und 1993 –

¹⁰⁸ „EU-Erweiterung Herausforderung und historische Chance“, Passauer neue presse, 5.12.2002.

¹⁰⁹ Wachstum des BIP, Entstehung von neuen Arbeitsplätzen.

¹¹⁰ „Přechodné období pro volný pohyb pracovníků“, Ministerstvo práce a sociálních věcí <http://www.mpsv.cz/cs/1282> (abgerufen am 4.6..2012).

¹¹¹ Jahr 2006 was das „Europäische Jahr der Arbeitnehmermobilität“.

¹¹² Kateřina Šafaříková, „Češi lobbují za práci v cizině“, Lidové Noviny, 20.1.2006.

¹¹³ Kateřina Šafaříková, „Češi lobbují za práci v cizině“, Lidové Noviny, 20.1.2006.

¹¹⁴ „Češi si oblíbili Velkou Británii“, FinExpert, <http://finexpert.e15.cz/cesi-si-oblilibi-velkou-britanii> (abgerufen am 6.6.2012).

erlebt.¹¹⁵ Die Zuwanderung aus der Tschechoslowakei wurde in der Deutsch-tschechoslowakischer Regierungsvereinbarung¹¹⁶ vom 23. April 1991 geregelt. In dieser wurde festgesetzt, wie viele tschechische, bzw. tschechoslowakische Arbeitnehmer künftig in Deutschland beschäftigt werden dürfen. Insgesamt waren es:

- 4 000 Werkvertragsarbeitnehmer, wovon bis zu 2 500 Arbeitnehmer im Baugewerbe beschäftigt werden durften,
- „Arbeitnehmer im Rahmen von Werkverträgen zwischen tschechoslowakischen Arbeitgebern und deutschen kleineren und mittleren Unternehmen des Handwerks und der Industrie mit einem Jahresumsatz bis zu 10 Mio. DM oder bis zu 65 Beschäftigten“,
- „250 Arbeitnehmer als Restauratoren“,
- „3.000 Arbeitnehmer im Baugewerbe befristet bis zum 31. Dezember 1993“.¹¹⁷

Im Jahr 2005 wurden die vereinbarten Quoten um 50 Prozent gekürzt. Im selben Jahr arbeiteten in Deutschland ca. 300 Personen auf Basis eines Werkvertrages, weiteren ca. 300 Personen wurde die sog. Green Card¹¹⁸ erteilt, die in der Regel an hochqualifizierte Fachkräfte vergeben wird. Insgesamt stellte 2005 die Zahl der tschechischen Arbeitnehmer in Deutschland ungefähr 16 Prozent der vereinbarten Quote dar.¹¹⁹ Diese Zahlen ließen die Befürchtungen Bayerns (siehe 3.1) als irrelevant erscheinen.

3.1.2 Zuwanderung aus den NMS-8 während 2004 – 2011

Im Rahmen der Vorbereitungen des Arbeitsmarktes auf den Zufluss der Arbeitsuchenden aus den neuen Beitrittsländern, vielleicht auch weil die Befürchtungen der Wahrheit nicht entsprachen, wurden im Laufe der Übergangsregelungen die Beschränkungen nach und nach

¹¹⁵ Michael Knogler, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedsstaaten und der EU.15, insbesondere Deutschland, s.49.

¹¹⁶ Die volle Bezeichnung lautet: „Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik über die Entsendung tschechoslowakischer Arbeitnehmer aus in der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik ansässigen Unternehmen zur Beschäftigung auf der Grundlage von Werkverträgen“.

¹¹⁷ Deutsch-tschechoslowakische Regierungsvereinbarung vom 21.4.91:
<http://www.entsenderecht.de/files/Regierungsvereinbarung-mit-Tschechien.pdf>

¹¹⁸ Die Green Card wurde zwischen 2000 – 2004 im Rahmen des Programms „Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs“ an Experten aus dem IT-Bereich vergeben.

¹¹⁹ Josef Šorfa, „Po Čechách je v Sasku poptávka“, Mladá Fronta Dnes, 18.9.2006, A4.

gelockert. So konnten die Staatsangehörigen der osteuropäischen Staaten bereits ab 2005 für jede qualifizierte Beschäftigung, für die in Deutschland eine dreijährige Berufsausbildung nötig ist, eine EU-Arbeitserlaubnis erhalten.¹²⁰

Am 22. März 2006, fast zwei Jahre nach der EU-Osterweiterung, beschloss das deutsche Bundeskabinett – das nun nicht mehr aus der rot-grünen, sondern aus der Großen Koalition bestand – eine Verlängerung der Übergangsregelung bei Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungen. Dies war zwar voraussehbar, aus der Sicht der tschechischen Politiker jedoch weder nötig, noch willkommen, denn zu dem befürchteten Drang der tschechischen Arbeitnehmer nach Deutschland kam es nicht. Der Grund für ihre Bemühungen? Ihren Bürgern die gleichen Rechte und Freiheiten zu sichern, über die auch die Bürger der alten Mitgliedsstaaten verfügten. Denn direkt nach der EU-Osterweiterung, bzw. zwischen dem 31. Dezember 2003 und dem 31. Dezember 2004 kamen nach Deutschland nur 115 Tschechen.¹²¹

Obwohl der deutsche Arbeitsmarkt für die Arbeitnehmer aus der Tschechischen Republik auch während der zweiten, dreijährigen Phase nicht geöffnet wurde, hieß das jedoch nicht, dass es unmöglich war in Deutschland zu arbeiten. Die Bundesrepublik setzte Quoten fest, die bestimmten, wie viele Tschechen eine Arbeitserlaubnis in Deutschland bekommen konnten (erste Quoten für tschechische Arbeitnehmer wurden bereits 1991 festgesetzt – siehe 3.1.1). So waren z.B. im Zeitraum Oktober 2006 – Oktober 2007 insgesamt 1 850 Arbeitsgenehmigungen bereitgestellt. Allerdings wurde von diesen nicht einmal ein Zehntel tatsächlich beantragt.¹²² Womöglich auch wegen der unerwarteten Entwicklung wurden die Einschränkungen für die tschechischen Arbeitnehmer bereits im Oktober 2007 gelockert. Zu diesem Zeitpunkt wurde der

¹²⁰ "Deutscher Arbeitsmarkt für Bürger aus Tschechien wird weiter geöffnet", Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Prag,
http://www.prag.diplo.de/Vertretung/prag/de/05-Wirtschaft/seite_arbeitnehmerfreizuegigkeit2009.html
(abgerufen am 11.6.2012).

¹²¹ Michael Bommers, und Werner Schiffauer, Migrationsreport 2006:Fakten, Analysen, Perspektiven (Frankfurt/M.: Campus, 2006), 75.

¹²² "Pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU - vysílání pracovníků", Businessinfo.cz,
<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/podnikatelske-prostredi/volny-pohyb-sluzeb-usazovani-eu-vysilani/1000520/51876/> (abgerufen am 7.6.2012).

Arbeitsmarkt „Maschinenbau-, Fahrzeugbau- sowie Elektroingenieure aus den neuen EU-Mitgliedstaaten geöffnet.“¹²³

Im Jahr 2008 konnten in Deutschland 2 140 tschechische Werkvertragsarbeiter ein Arbeitsvisum beantragen – nur 101 machten davon gebrauch. Weitere 1400 Arbeitnehmer konnten mit einem regulären Vertrag beschäftigt werden – dies nutzten nur 34 Tschechen.¹²⁴ Angesichts der Tatsache, dass Tschechen an der Arbeit in Deutschland faktisch nicht sehr interessiert waren, behauptete Richard Brunner von der IHK Regensburg, es handele sich eher um ein politisches, als um ein reales Problem.¹²⁵ Diejenigen Deutsche, die die Frage der Arbeitsmarktöffnung am meisten betraf – Politiker, Unternehmer-, bzw. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften – waren sich darin nicht einig. Auf einer Seite sprachen sich die Unternehmerverbände – sowie der damalige Bundeswirtschaftsminister Michael Glos – dafür aus, Tschechen, Polen und anderen Osteuropäern den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt bereits ab 2009 zu ermöglichen, und auch die Vorrangprüfung¹²⁶ abzuschaffen.¹²⁷ Der Handwerks-Generalsekretär Hanns-Eberhard Schleyer äußerte sich dazu 2008: „Wir sollten schon bald Jugendliche aus grenznahen Regionen in Polen und Tschechien für eine Ausbildung in Deutschland gewinnen.“¹²⁸ Auf der anderen Seite haben vor allem die Politiker der Linken, die Gewerkschaften und der linke Flügel der SPD stetig vor Lohndumping gewarnt und für gesetzliche Mindestlöhne plädiert.¹²⁹ Dazu kam das Argument, in Deutschland gäbe es 100 000 bis 200 000 Altbewerber ohne eine Lehrstelle.¹³⁰ Der zu der Zeit als Bundesinnenminister amtierende Wolfgang Schäuble sagte zu den Debatten um die Arbeitsmarktöffnung: „Solange

¹²³ „Deutscher Arbeitsmarkt für Bürger aus Tschechien wird weiter geöffnet“, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Prag,
http://www.prag.diplo.de/Vertretung/prag/de/05-Wirtschaft/seite_arbeitnehmerfreizuegigkeit2009.html
(abgerufen am 11.6.2012).

¹²⁴ „Němci se bojí levné pracovní síly z východu“, ČRo-1, 13.2.2009.

¹²⁵ „Němci se bojí levné pracovní síly z východu“, ČRo-1, 13.2.2009

¹²⁶ Die Vorrangprüfung sollte vor der Einstellung eines ausländischen Arbeitnehmers das Register der deutschen Arbeitssuchenden untersuchen und feststellen, ob es für die Stelle nicht einen deutschen Arbeitnehmer gab. Falls ja, war ihm der Vorrang eingeräumt.

¹²⁷ Roland Preuß, „Voll beschäftigt mit Personalmangel; Überall fehlt es an Fachkräften – was das bedeutet, zeigt sich zum Beispiel in der Wirtschaftsregion Ingolstadt“, Süddeutsche Zeitung, 28.8.2007, 3.

¹²⁸ „Regierung will Arbeitskräfteindex für Zuwanderung“, Reuters, 5.7.2008.

¹²⁹ Holger Hansen, „Deutschland öffnet Arbeitsmarkt für EU-Osteuropäer“, Reuters, 29.4.2011.

¹³⁰ „Koalition will Arbeitnehmer-Freizügigkeit verschieben“, Associated Press, 7.7.2008.

wir drei Millionen Arbeitslose in Deutschland haben, müssen wir der deutschen Wirtschaft sagen: Wenn sie Fachkräfte sucht, dann muss sie unter diesen drei Millionen Menschen jene Arbeitskräfte finden, die sie braucht.“¹³¹

Anfang Juli 2008 einigte sich die regierende Große Koalition auf das Konzept – das „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ – für leichtere Zuwanderung in erster Reihe aus den NMS-8, aber auch aus Drittstaaten.¹³² Auch wenn in dem Programm festgehalten wurde, dass Deutschland auch am Ende der zweiten Phase, d.h. im Frühjahr 2009, die Übergangsregelungen für die tschechischen Arbeitnehmer nicht gänzlich abgeschaffen wird, gab es über dieses Thema erneut Diskussionen. Mitglieder der regierenden Großen Koalition sagten zwar, Deutschland hätte eigene Probleme, wie z.B. hohe Arbeitslosigkeit, und eine aufgrund der Krise angeschlagene Wirtschaft, die Praxis der ersten fünf Jahre zeigte aber, dass Tschechen nicht massenweise nach Deutschland strömen würden.¹³³ Angesichts der im Herbst 2009 anstehenden Bundestagswahl wäre eine zu heftige Unterstützung der Aufhebung der Beschränkungen, mit einem zu großem Risiko im Bezug auf die Stimmenverluste verbunden gewesen. Dieses wollte keine Partei eingehen¹³⁴

Für die letzte zweijährige Phase der Übergangsregelungen wurden die Beschränkungen allerdings noch weiter gelockert. Seit dem 1. Januar 2009 wurde der deutsche Arbeitsmarkt für alle Akademikerinnen und Akademiker aus den neuen Mitgliedsstaaten geöffnet. Abgesehen davon sollte die Vorrangprüfung wegfallen. Auch die Einkommensgrenze wurde von 86 400 Euro auf 63 600 Euro jährlich gesenkt.¹³⁵ Trotzdem kam es zu keiner Flut der tschechischen

¹³¹ „Zuwanderung: EU will Hochqualifizierte aus Drittstaaten anwerben - Weiter Streit um Blue Card“, Hamburger Abendblatt, 26.9.2008, 4.

¹³² „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“, Bundesministerium des Innern http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/mitMarginalspalte/07/aktionsprogramm_arbeitsmigration.html?nn=109632 (abgerufen am 8.6.2012).

¹³³ „Němci se bojí levné pracovní síly z východu“, ČRo-1, 13.2.2009.

¹³⁴ „Němci se bojí levné pracovní síly z východu“, ČRo-1, 13.2.2009.

¹³⁵ „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“, Bundesministerium des Innern http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/mitMarginalspalte/07/aktionsprogramm_arbeitsmigration.html?nn=109632 (abgerufen am 9.12.2012).

Arbeitnehmer. Ganz im Gegenteil – deutsche, vor allem sächsische Handwerker, sahen sich bereits in Tschechien nach Lehrlingen und Auszubildenden um.¹³⁶

Zum 31. Dezember 2011 belegte die Tschechische Republik laut dem führenden statistischen Unternehmen Statista GmbH den 31. Platz, unter allen Herkunftsländern der in Deutschland lebenden Ausländer. Insgesamt lebten in Deutschland 38 060 Tschechen.¹³⁷

3.2 Anwerben von tschechischen Arbeitskräften

Die Debatte über den Fachkräftemangel in Deutschland läuft seit Jahren. Diese Debatte ist auch zu einem wichtigen Punkt während der Übergangsregelungen, und bei den Lockerungen des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt geworden. Es handelt sich dabei um ein schwerwiegendes Problem, da der Fachkräftemangel das wirtschaftliche Wachstumspotential des Landes abschwächt. Laut der Tageszeitung „Die Welt“ fehlten in Deutschland bereits 2008 über 70 000 Ingenieure.¹³⁸ Laut einem Bericht der Bundesagentur für Arbeit gab es 2010 977 000 offene Stellen. Außerdem sollte die Zahl der fehlenden Fachkräfte künftig noch ansteigen.¹³⁹ Bislang handelte es sich „nur“ um einen Fachkräfteengpass. Der damalige Wirtschaftsminister Brüderle (FDP) erklärte, die fehlenden Fachkräfte hätten alleine 2009 zu Wohlstandsverlusten von etwa 15. Mrd. Euro geführt.¹⁴⁰ Gerade Brüderle setzte sich für eine weitere Senkung der Einkommensgrenze von 63 600 Euro.¹⁴¹ „Wir sind der Meinung, dass man das auf 40.000 Euro absenken sollte“, erklärte der FDP-Politiker.¹⁴² Vor allem im Jahr 2011 wurde dieses Thema zunehmend besprochen, wohl auch wegen dem Anstieg der fehlenden Fachkräfte in dieser Zeit. Laut einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) haben im

¹³⁶ „Fachkräfte willkommen; Große Koalition lockert Regeln für Zuwanderung, Süddeutsche Zeitung, 7.7. 2008.

¹³⁷ „Anzahl der Ausländer in Deutschland nach Herkunftsland“, statista <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1221/umfrage/anzahl-der-auslaender-in-deutschland-nach-herkunftsland/> (abgerufen am 22.5.2012).

¹³⁸ Stefan von Borstel, „Lockangebot für ausländische Fachkräfte“, Die Welt, 7.7.2008, 4.

¹³⁹ Perspektive 2025: Arbeitskräfte für Deutschland (Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit, 2011), 6.

¹⁴⁰ „Brüderle sieht Milliarden Schaden“, n-tv.de, <http://www.n-tv.de/politik/Bruederle-sieht-Milliardenschaden-article1733816.html> (abgerufen am 3.6.2012).

¹⁴¹ Siehe 3.1.2.

¹⁴² „Brüderle sieht Milliarden Schaden“, n-tv.de, <http://www.n-tv.de/politik/Bruederle-sieht-Milliardenschaden-article1733816.html> (abgerufen am 3.6.2012).

Juli 2011 rund 154 500 Fachkräfte in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik, gefehlt. Im Oktober desselben Jahres waren es nach Angaben der Unternehmen bereits 167 000 Spezialisten. Den ersten Schritt um Nachwuchskräfte nach Deutschland zu locken, haben einige deutsche Unternehmen mehr als ein halbes Jahr vor der Aufhebung der Übergangsregelungen gemacht. Am 29. September 2010 fand im ehemaligen Schloss der Herzöge zu Stetin die erste Anwerbung von polnischen Lehrlingen statt.¹⁴³

Trotz der anfänglichen Befürchtungen vor der Massenzuwanderung aus Tschechien und den restlichen neuen Mitgliedsstaaten, wollten ab Anfang 2011 z.B. bayerische Unternehmen Arbeiter im Osten anwerben. Der Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, Bertram Brossardt, sagte dazu: „Wir merken, dass wir unseren Arbeitskräftebedarf auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht befriedigen können.“ „Deshalb werden wir zum 1. Mai Anwerbeportale in den Staaten eröffnen, in denen es Arbeitnehmerfreizügigkeit geben wird“, fügte er hinzu.¹⁴⁴ Dies erwies sich als ein guter Schritt. Obwohl alleine für das Jahr 2011 die Prognosen mit über 100 000 Zuwanderern rechneten, blieb in den ersten Monaten ein Ansturm der Arbeitskräfte aus den NMS-8 aus.¹⁴⁵ Trotzdem lagen die Prognosen nicht falsch – die meisten Zuwanderer kamen aus Rumänien,¹⁴⁶ aus den NMS-8 dann aus Polen.¹⁴⁷

Wenige Wochen vor der Öffnung des Arbeitsmarktes erreichten die Industrie- und Handelskammern, vor allem in den Grenzregionen zunehmend Fragen von den heimischen Unternehmen über die bevorstehende Freizügigkeit und das Anwerben von Tschechen.¹⁴⁸

Bereits in der ersten Maiwoche, ein paar Tage nach der Arbeitsmarktöffnung, fand im bayerischen Furth im Wald eine Arbeitsmarktbörse mit dem Namen „Arbeit ohne Grenzen“ statt. Bei dieser Messe, die sich vor allem an die tschechischen Schulabgänger, Lehrlinge und

¹⁴³ Hans Evert, „Jetzt suchen Firmen Lehrlinge in Polen“, Berliner Morgenpost, <http://www.morgenpost.de/wirtschaft/article1374454/Jetzt-suchen-Firmen-Lehrlinge-in-Polen.html> (abgerufen am 27.5.2012).

¹⁴⁴ „Bayerische Wirtschaft will ab Mai in Osteuropa um Fachkräfte werben“, agence france presse, 27.1.2011.

¹⁴⁵ Markus Balsler, „Kleiner Grenzverkehr; Seit zwei Monaten dürfen Osteuropäer in Deutschland arbeiten, doch der Ansturm bleibt aus. Die Löhne sind einfach zu niedrig“, Süddeutsche Zeitung, 6.7.2011, 19.

¹⁴⁶ Trotz den noch bestehenden Einschränkungen. Alleine im Jahr 2011 ist knapp 10.000 Menschen aus Rumänien gekommen.

¹⁴⁷ „Zuwanderer erhöhen Einwohnerzahl“, Frankfurter Allgemeine, <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/statistik-zuwanderer-erhoehen-einwohnerzahl-11604950.html> (abgerufen am 14.5.2012).

¹⁴⁸ Pavla Francová, „Chceme vás, říkají německé firmy“, Lidové Noviny, 13.4.2011.

Fachkräfte richtete, präsentierten sich fast 20 Firmen.¹⁴⁹ Das Interesse von der tschechischen Seite war allerdings nicht so groß. Unter anderem auch weil Tschechen als sehr heimatverbunden gelten.^{150,151} Jährlich wird auch im Campus der Westböhmischen Universität in Pilsen eine Arbeitsmarktmesse veranstaltet – auch hier waren deutsche Unternehmen, vor allem aus Bayern, vertreten. Jedoch war man in Tschechien über das Anwerben tschechischer Lehrlinge nicht besonders erfreut – selbst in der Tschechischen Republik gibt es davon nicht viele.¹⁵²

Eine etwas andere Situation gab es allerdings im Gesundheitswesen. Seit Frühjahr 2010 gab es in der Tschechischen Republik Proteste unter Ärzten, die sich gegen die angeblich schlechten Lohnbedingungen stellten. Die Petition der Ärzte-Bewegung „Děkujeme, odcházíme“ (tsch. „Danke, wir gehen“), für bessere Bedingungen im Gesundheitswesen, unterschrieben 32 876 Menschen. Sollte es zu keiner Verbesserung kommen, drohten die Ärzte zum 1. 3. 2011 ihre Stellen zu kündigen und ins Ausland gehen – was 3 837 Ärzte darauf auch taten.¹⁵³ Diese Gelegenheit nutzten 30 deutsche Kliniken, an welchen auch Ärztemangel herrschte. Diese veranstalteten im Oktober 2010 in Prag eine Anwerbung tschechischer Medizinstudenten, Absolventen und Ärzte. Dabei gab es zu der Zeit auch in Tschechien rund 700 Ärzte weniger, als nötig.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Miroslav Petr, „Pracanti z Česka, vítejte, říkají Bavoři“, Hospodářské Noviny, 29.4.2011.

¹⁵⁰ Für viele gab es bei der relativ niedrigen Arbeitslosenquote von ca. 8% kein besonderer Grund in ein anderes Land umzuziehen.

¹⁵¹ Heidi Wolf, „Landtagspräsidium zum ersten Mal im Prager Parlament - Ende der Eiszeit: Eine gute Nachbarschaft ist das Ziel“, Bayerischer Landtag, http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/2261_7712.htm (abgerufen am 15.6.2012).

¹⁵² Hans Evert, „Suche nach polnischen Lehrlingen beginnt zaghaft“, Welt Online, http://www.welt.de/welt_print/wirtschaft/article9027234/Suche-nach-polnischen-Lehrlingen-beginnt-zaghaft.html (abgerufen am 16.5.2012).

¹⁵³ <http://www.dekujeme-odchazime.cz/>

¹⁵⁴ Marek Přibil, „Německé nemocnice chystají v Praze nábor“, Právo, 18.9.2010, 1.

3.3 Beschäftigung von Tschechen im Grenzgebiet

3.3.1 Situation in Bayern

Bayern hat sich von Anfang an gegen eine frühzeitige Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes den MOE-Ländern eingesetzt. Einer der Widersprecher der Erweiterung war der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber (CSU), an dessen Einstellung auch der jetzige Ministerpräsident Horst Seehofer (CSU) angeknüpfte. Die Prognosen verschiedener Institutionen¹⁵⁵ haben mit einer verstärkten Zuwanderung billiger Arbeitskräfte aus dem Osten kommen gerechnet. Gerade in Bayern – wo es langfristig die höchsten Durchschnittslöhne und niedrigsten Arbeitslosenzahlen gibt – hätte der unkontrollierte Zufluss von Migranten große „Schäden“ einrichten können. Als Paradox kann dementsprechend die Tatsache erscheinen, dass es gerade der Freistaat Bayern ist, der sich nach der Arbeitsmarktöffnung im Jahr 2011 nach tschechischen Arbeitskräften – von Lehrlingen bis zu hochqualifizierten Spezialisten – umgesehen, und für sie Stellenbörsen veranstaltet hat (siehe Kapitel 3.2).

In letzten Jahren ist ein neues Phänomen dazugekommen – die relativ neue, gut verdienende Mittelschicht kommt zum Einkaufen nach Bayern, so Hans Trunzer, früherer Hauptgeschäftsführer der IHK Oberfranken. Was zum einen Geld nach Bayern bringt, zum anderen haben „clevere oberfränkische Einzelhändler [...] deshalb tschechischsprachiges Personal eingestellt, um die neue Kundschaft optimal bedienen zu können.“¹⁵⁶ Trunzer hat sich dazu auch noch für die sofortige Öffnung des Arbeitsmarktes ausgesprochen. Er argumentierte u.a. damit, dass Deutschland dringend Fachkräfte benötige, die tschechischen seien jedoch bereits nach Großbritannien gegangen, weil es für sie dort keine Einschränkungen gab.

Auch die Arbeitslosigkeit stieg aufgrund der Osterweiterung nicht an – im Gegenteil. Bayernweit kämpfte der Landkreis Hof mit der in Bayern höchsten Arbeitslosenquote – auch wenn diese noch unter dem Durchschnitt der alten Bundesstaaten liegt. Im Juni 2007 lag sie bei 7,8 %, im Juni 2008 sank sie auf 6,2%.¹⁵⁷ Auch der Bürgermeister der Kreisstadt Cham Ludwig Klement sagte Ende April, einen Monat nach der Arbeitsmarktöffnung, es sei für die ganze

¹⁵⁵ DIW, IAB, GEFRA, IWH.

¹⁵⁶ Ralph Schweinfurth, „Für die nordbayerische Wirtschaft ist, wie andernorts auch, die Innovationsfähigkeit entscheidend; Oberfranken ist noch lange nicht über dem Berg“, Bayrische Staatszeitung, 29.2.2008.

¹⁵⁷ Stefan Mayr, Peter Schmitt, „3,8 Prozent Arbeitslosenquote im Freistaat - ein Land zwischen Vollbeschäftigung und Arbeitsmangel“, Süddeutsche Zeitung, 5.7.2008.

Region eine große Chance, und obwohl dort bereits viele Tschechen arbeiteten, gäbe es immer noch ca. 1000 unbesetzte Stellen.¹⁵⁸

Befürchtet wurde die Erweiterung allerdings von kleinen, privaten Unternehmen im Dienstleistungssektor. Diesen machte vor allem das Preisgefälle zu schaffen. Der „Tank-, Einkaufs- (z.B. Tabakwaren) und Dienstleistungstourismus (Kfz-Reparaturen, Friseurleistungen, Gaststättenbesuche etc.)“ war bereits vor 2004 ein Problem. Befürchtet wurde, dass der Tourismus mit dem Wegfall der Grenzkontrollen weiter ansteigt.¹⁵⁹ Das gleiche galt auch für Sachsen.

3.3.2 Situation in Sachsen

Der Freistaat Sachsen, der an die Tschechische Republik angrenzt, kämpft seit mehreren Jahren mit negativen Trends in der demographischen Entwicklung. Neben dem Geburtendefizit besteht das Problem in der Migration vieler junge Menschen in die alten Bundesländer, sodass die Bevölkerungszahl zwischen den Jahren 1950 und 2005 von 5,7 Mio. auf 4,3 Mio. sank. Darüber hinaus war 2010 rund 30 % der sächsischen Bevölkerung älter als 65 Jahre.¹⁶⁰ Dies macht sich logischerweise auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar – es gibt nicht genügend Fachkräfte. Dies bestätigte auch der Bundesgeschäftsführer des Verbands der mittelständischen Wirtschaft, Bodo Schwarz. Dieser sagte bereits im Februar 2004, der Fachkräftemangel könne mithilfe tschechischer Fachkräfte beseitigt werden.¹⁶¹ Auch deshalb – neben Verlagerungen der Produktion von einigen Betrieben nach Tschechien aufgrund der niedrigeren Produktionskosten – sahen vor allem die mittelständischen Unternehmer die Öffnung der Grenze im Mai 2004 zunehmend als eine profitschaffende Chance.¹⁶²

¹⁵⁸ Miroslav Petr, „Pracanti z Česka, vítejte, říkají Bavoři“, *Hospodářské Noviny*, 29.4.2011.

¹⁵⁹ *Bayern und die EU-Osterweiterung*. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2004, <http://www.stmwivt.bayern.de/fileadmin/Web-Dateien/Dokumente/europa/EU-Osterweiterung.pdf> (abgerufen am 7.6.2012).

¹⁶⁰ Thomas Lenk, Cornelia Kunze, *Mittelständische Dienstleister in der sächsisch-tschechischen Grenzregion* (Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 2006), 21-22.

¹⁶¹ „Ostbetriebe hoffen auf EU-Erweiterung“, *Stuttgarter Zeitung*, 6.2.2004.

¹⁶² Michael Bartsch, „Dreiländereck mit Schiefelage“, *TAZ*, 17.5.2003.

Die EU-Osterweiterung war für Sachsen ein Erfolg. Vor allem der Handelsverkehr mit Tschechien hat davon profitiert. Das behauptete bereits 2009 auch der Ministerpräsident Stanislaw Tillich (CDU). Dieser warb zusammen mit anderen auch für eine vollständige Aufhebung der Übergangsregelungen. Er bedaure die Einschränkungen sehr, da Sachsen immer noch an einem Fachkräftemangel leide.¹⁶³

Einer der bedeutendsten Unterschiede zwischen der sächsischen und tschechischen¹⁶⁴ Grenzregion war anfangs das Lohngefälle. Während das jährliche Einkommen im Jahr 1999 auf der tschechischen Seite der Grenze bei knapp 4 000 Euro lag, betrug es auf der deutschen Seite über 18 000 Euro, d.h. 4 ½ höher. Andererseits gab es zwischen dem Durchschnittseinkommen in ganz Tschechien und in der Grenzregion fast keinen Unterschied.¹⁶⁵ Dagegen lag die sächsische Grenzregion rund ein Viertel unter dem gesamtdeutschen Niveau.¹⁶⁶ Jedoch stieg der Durchschnittslohn in Tschechien vor und in den ersten Jahren nach dem Beitritt rasant an – von 3 926 Euro auf im Jahr 1999 auf 6 408 in 2004,¹⁶⁷ was das Interesse an Arbeiten in Deutschland weiter verringerte.

4.Reflektion der Übergangsregelungen in den tschechischen Medien

Im folgenden Kapitel wird erläutert, wie die Einführung und Beibehaltung der Übergangsregelungen in Deutschland in voller Länge in den tschechischen Medien präsentiert wurde. Da im Bezug auf den Arbeitsmarkt vorwiegend ökonomische Sachverhalte analysiert werden müssen,, wurde für die Analyse die Tageszeitung *Hospodářské Noviny*¹⁶⁸ benutzt, deren Schwerpunkt die Wirtschaft ist. Für die Suche der Artikel die sich mit dem Thema befassten

¹⁶³ " Tillich fordert Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes", Dapd, 1.5.2009.

¹⁶⁴ Die Aussiger Region, tsch. Ústecký kraj.

¹⁶⁵ Tschechischer Durchschnitt lag bei 3 958 Euro, Durchschnitt in der Grenzregion lag bei 3 926 Euro.

¹⁶⁶ Thomas Lenk, Cornelia Kunze, *Mittelständische Dienstleister in der sächsisch-tschechischen Grenzregion* (Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 2006), 49.

¹⁶⁷ Thomas Lenk, Cornelia Kunze, *Mittelständische Dienstleister in der sächsisch-tschechischen Grenzregion* (Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 2006), 51.

¹⁶⁸ Deutsch: Wirtschaftszeitung.

wurde die elektronische Database Newton Media benutzt. Für die Suche wurden zwei Zeiträume gewählt: vom 1. Mai 2003 (ein Jahr vor der Osterweiterung) bis zum 1. Mai 2005 (ein Jahr nach der Osterweiterung), dann vom 1. Mai 2010 (ein Jahr vor der Aufhebung der Übergangsregelungen) bis zum 1. Mai 2012 (ein Jahr nach der Aufhebung der Übergangsregelungen). Als gesuchtes Schlagwort wurden zwei Schlagworte ausgewählt – „Übergangsregelungen“ (tsch. „přechodná období“) und „deutscher Arbeitsmarkt“ (tsch. Německý pracovní trh).

Für den ersten Zeitraum wurden insgesamt 212 Artikel gefunden, davon haben sich 49 mit den Übergangsregelungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt befasst.¹⁶⁹ Diese 49 Artikel können grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilt werden: rein informative Artikel, die erklären, was die Übergangsregelungen sind, wie lange sie dauern könnten, worauf sie sich beziehen werden, welche Schritte die Tschechen, die in Deutschland arbeiten wollen, unternehmen sollten usw; Artikel, die sich mit der Thematik tiefer beschäftigen, die Aussagen von tschechischen und ausländischen Politikern sowie Wirtschaftsexperten näher bringen und somit in irgendeiner Weise den Standpunkt Tschechiens präsentieren.

In den meisten Artikeln aus der zweiten Gruppe wurde überwiegend der Standpunkt vertreten, die Übergangsregelungen gegenüber den tschechischen Arbeitnehmern seien nicht notwendig. Argumentiert wurde vor allem damit, dass Tschechen sowieso nicht gerne ihren Wohnsitz ändern. Abgesehen davon sind die Tschechen, die tatsächlich nach Deutschland gehen wollten, auch dorthin gegangen. Die für die tschechischen Arbeitnehmer angesetzten Quoten, wurden nicht einmal annähernd ausgeschöpft. Dazu wurden über 90% der Anträge auf eine Arbeitserlaubnis bewilligt. In sechs Artikeln wurde die Entscheidung, in Deutschland die Beschränkungen in voller Länge beizubehalten als „populistischer Schritt“ bezeichnet – in den ersten Jahren nach dem Beitritt der MOEL hat sich die Situation in Deutschland verbessert, es kam zu keiner Massenzuwanderung, die Arbeitslosigkeit in Deutschland ging zurück. Es wurden immer mehr Fachkräfte benötigt. Selbst in Deutschland wurden die Stimmen, die nach tschechischen Fachkräften riefen, immer öfter. Darüber hinaus hat man jährlich nach Deutschland ca. 250 000 Saisonarbeiter aus Polen geholt (z.B. Apfel- oder Spargelernte), etwas

¹⁶⁹ Der Rest hat sich mit anderen Übergangsregelungen befasst, wie etwa Übergangsregelungen für das Umsetzen der ökologischen Normen, Übergangsregelungen auf dem tschechischen Telekommunikationsmarkt usw.

niedrigere Zahl kam dann nach Deutschland illegal.¹⁷⁰ Zum selben Schluss – dass die Übergangsregelungen nicht notwendig sind und dass die alten Mitgliedsstaaten ihre Arbeitsmärkte öffnen sollten – kamen auch die Zuwanderungsexperten auf einer Konferenz im italienischen Cernobbio bereits 2003. Auch der Aspekt der polnischen Arbeitssuchenden wurde in der tschechischen Wirtschaftszeitung angesprochen. Es hieß, falls sich die ökonomische Lage Polens nicht verbessere, würden das Land über eine Million Menschen verlassen, was zu den Befürchtungen Deutschlands geführt haben könnte.

Weiterhin wurden soziale Aspekte behandelt, zum Beispiel ab wann man in einem fremden Land Arbeitslosengeld beantragen kann usw. Auch wenn es nicht mit dem Schwerpunkt dieser Arbeit zusammenhängt, könnte von Interesse sein, dass eine Vielzahl der restlichen ca. 160 Artikel über die Kursänderung bei Staaten wie Belgien, Holland oder Dänemark, und die damit zusammenhängende Enttäuschung bei den tschechischen Politikern berichtete. Diese Staaten proklamierten vor der Erweiterung, sie würden keine Beschränkungen erheben, haben sich aber letztendlich doch für sie entschieden.

Die Anzahl der Artikel für den Zeitraum vom 1. Mai 2010 bis zum 1. Mai 2012 betrug lediglich 62. Erstaunlicherweise waren nur 3 Artikel mit dem untersuchten Thema verbunden und somit relevant. Deshalb wurde noch ein Suchgang durchgeführt, diesmal mit dem Schlagwort „deutscher Arbeitsmarkt“ (tsch. německý pracovní trh). Gefunden wurden sieben Artikel, davon 6 mit der Aufhebung der Beschränkungen verbunden. Diesmal teilen sich die Artikel auf. Einige beschreiben die Angst der Deutschen vor der Zuwanderung, andere handeln von der Suche der Deutschen nach qualifizierten Arbeitskräften – diese überwiegen im Verhältnis 3:2. Die Lage, vor allem in der Grenzregion, hat sich verändert. Unternehmer haben keine Angst vor billigen Arbeitskräften aus dem Osten, sondern schauen sich nach tschechischen Fachkräften um. Aber auch nach Lehrlingen. Mit einer massiven Zuwanderung wurde – laut dem Vorstandsmitglied der Deutsch-tschechischen Industrie- und Handelskammer (DTIHK) Bernd Bauer – nicht gerechnet.¹⁷¹ Laut der DTIHK befürchteten auch 80 Prozent der tschechischen Unternehmen nicht, dass ihre Fachkräfte nach Deutschland auswandern würden.

¹⁷⁰ Markéta Rulíková, „Do EU míří statisíce Poláků“, *Hospodářské Noviny*, 16.2.2004, 7.

¹⁷¹ Miroslav Petr, „Německo a Rakousko se připravují na české zedníky“, *Hospodářské Noviny*, 16.12.2010, 18.

Auch die polnischen Arbeiter wurden in den Artikeln wieder erwähnt – es wurde mit ca. 300 000 Polen gerechnet. Wie auch bei den tschechischen Arbeitnehmern wurden diese Zahlen verschiedenen Prognosen entnommen. Die reale Situation der tschechischen Arbeitssuchenden, nach der Aufhebung der Übergangsregelungen, entsprach den Prognosen nicht im Geringsten. Die prognosen haben sich als falschgezeigt. Die Prognosen bezüglich der Polen waren eher wahrheitsgetreu.

Die Absenz einer größeren Anzahl an Artikeln in der tschechischen Wirtschaftszeitung lässt erahnen, dass die endgültige Aufhebung der Beschränkungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt in Tschechien nicht von allzu großen Feierlichkeiten begleitet wurde. Erstens hat das Interesse am Arbeiten in Deutschland seit der Jahrtausendwende kontinuierlich abgenommen, zweitens konnte die absolute Mehrheit der Tschechen die in Deutschland arbeiten wollten ohne große Schwierigkeiten eine Arbeitserlaubnis erhalten, auch wenn dies mit relativ viel Bürokratie verbunden war. Der Anzahl und dem Inhalt der gefundenen Artikel in Hospodářské Noviny nach, war das Interesse an der Marktöffnung in der Zeit vor dem Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union relativ groß. In den sieben Jahren der Übergangsregelungen hat sich allerdings gezeigt, dass erstens die Befürchtungen Deutschlands nicht gerechtfertigt waren, zweitens, dass die tschechischen Arbeitnehmer auch den uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gut leben können. Dementsprechend war die Aufmerksamkeit, die diesem Thema in der tschechischen Wirtschaftszeitung gewidmet wurde, nicht sehr hoch.

Zusammenfassung

Vor der fünften, und bisher größten, Erweiterungsrunde der Europäischen Union wurden zahlreiche Prognosen erstellt, die die Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Wirtschaft zu ergründen versuchten. Bei den Wirtschaftsberichten variierten die Studien nicht allzu stark und entsprachen mehr oder weniger der kommenden Realität. Die Auswirkungen der EU-Osterweiterung waren für die deutsche Wirtschaft keineswegs

verheerend, sie sind eher als gering einzuschätzen. Gering und positiv. Die wirtschaftliche Wachstumsrate lag deutlich über dem europäischen Durchschnitt – während sie in den NMS-8 durchschnittlich vier Prozent betrug, lag sie in der EU-15 bei „lediglich“ zwei Prozent. Die schnell wachsenden Wirtschaften (weiß nicht ob man hier „ökonomien“ verwenden kann) der osteuropäischen Staaten sind zum wichtigen Abnehmer der deutschen Produktion geworden. Vor allem die Grenzregionen – d.h. Bayern und Sachsen – haben von dem Beitritt der MOEL profitiert. Der Außenhandel stieg rasant an, die Kontakte der deutschen und tschechischen IHKS wurden ausgebaut. Lediglich in der Dienstleistungsbranche wurden anfangs die Bedingungen für mittelständische Unternehmer, wie etwa Friseure oder Autowerkstätten, auf der deutschen Seite der Grenze etwas schwieriger.

Die Prognosen die sich mit dem Arbeitsmarkt und der Zuwanderung wichen allerdings sehr weit von der Realität. Obwohl vor einer massiven Zuwanderung gewarnt wurde, ist diese ausgeblieben. Zwischen den Jahren 2004 und 2011, also in der Zeit, in der es Übergangsregelungen auf dem Arbeitsmarkt gab und diese nach und nach gelockert wurden, ist die Zahl der in Deutschland lebenden und berufstätigen Tschechen um 1 321 angestiegen.¹⁷² In dem ersten Jahr nach der Arbeitsmarktöffnung sind weitere knapp 3 000 dazu gekommen. Diese Zahlen würden den deutschen Arbeitsmarkt nicht in die Knie bringen. Aufgrund des wachsenden Mangels an Fachkräften und Lehrlingen in bestimmten Bereichen haben sich deutsche Firmen nach diesen ausgerechnet in Tschechien umgesehen. Für sie wurden Workshops veranstaltet um sie besser anwerben zu können.

Auch zu dem Anstieg der Arbeitslosigkeit, vor dem die Erweiterungsgegner wie CDU/CSU und Arbeitnehmerverbände wie DGB oder ver.di gewarnt haben kam es nicht. Die Befürchtungen seitens der deutschen Politiker könnte man jedoch zu der Zeit als durchaus berechtigt bezeichnen, auch wenn sie sich später als gegenstandslos erwiesen. Schließlich war der Unterschied in den Durchschnittslöhnen und der gesamten Wirtschaftslage zwischen den MOEL und der EU-15 groß, und lediglich Tschechien und Slowenien erreichten mehr als 60% der westeuropäischen Wirtschaftsleistung.

¹⁷² Laut einem Bericht der Bundesagentur für Arbeit haben 2004 in Deutschland 13.020 Tschechen gelebt, in 2010 dann 14.341.

Mit der relativ starken Wirtschaft, niedriger Arbeitslosigkeit und wachsenden Löhnen war Tschechien keine große Last, weder für den deutschen Wirtschafts- noch für den Arbeitsmarkt. Es ging aber nicht nur um Tschechien. Es war gegeben, dass für alle neuen Mitgliedsstaaten der Arbeitsmarkt zum selben Zeitpunkt geöffnet werden muss, Verhandlungen mit einzelnen Staaten waren somit nicht möglich. Den Erfahrungen aus den 1990-er Jahren und der Entwicklung aus den Jahren kurz vor der Osterweiterung zufolge, könnte Polen das größte Problem für die deutsche Wirtschaft und den Arbeitsmarkt darstellen. Die dortige Arbeitslosigkeit betrug im Jahr 2003 ganze 19,93%, das jährliche Pro-Kopf-Einkommen 4 800 Euro, dazu eine Bevölkerung von knapp 40. Millionen Menschen. Das Risiko, dass es zur verstärkten Zuwanderung nach Deutschland kommen würde, wo zu der Zeit Arbeitslosigkeit von über 10% herrschte, wollte man nicht eingehen. Trotz den Übergangsregelungen sind zwischen 2004 und 2011 33 860 polnische Arbeitnehmer nach Deutschland gekommen. Großbritannien, wo es von Anfang an lediglich eine Meldepflicht beim Arbeitsamt gab, zeigte, die Sorgen Deutschlands waren berechtigt – zwischen 2004 und 2009 „ließen sich über eine Million Polen als Arbeitssuchende registrieren.“¹⁷³ Im Großen und Ganzen wird zwar behauptet, der Zufluss von Migranten hat Großbritannien geholfen, allerdings kann man nicht behaupten, dass die ökonomische Ausgangslage im Vereinigten Königreich und in Deutschland die gleiche gewesen wäre. Gleich nach der Aufhebung der Beschränkungen im Jahr 2011 sind innerhalb dieses Jahres nochmals ca. 27 000 Arbeitsuchende nach Deutschland gekommen.

Auch ein Jahr nach der EU-Osterweiterung kam es bei weitem nicht zu der prognostizierten Flut von Arbeitsmigranten. Mit Hinsicht auf die Zahl der nach Großbritannien zugewanderten Menschen aus Polen kann man sich aber nicht sicher sein, ob die Situation in Deutschland nicht anders verlaufen wäre, wenn es dort keine Beschränkungen gegeben hätte.

Was man dagegen mit ziemlicher Sicherheit sagen kann ist, dass die Tschechische Republik vor 2004, während den Übergangsregelungen und nach 2011 für den deutschen Arbeitsmarkt keinerlei Gefahr darstellte. Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache – wirtschaftlich hat Deutschland von der Erweiterung profitiert, vor allem aber die Bundesstaaten Bayern und

¹⁷³ Paul Flückiger, “Viele kamen, nicht alle sind geblieben”, Der Tagesspiegel, <http://www.tagesspiegel.de/politik/arbeitnehmerfreizuegigkeit-in-grossbritannien-viele-kamen-nicht-alle-sind-geblieben/4095904.html> (16.6.2012).

Sachsen. Alles zusammengerechnet – nicht realisierte Zuwanderung, steigende Wirtschaft, Anwerben von Fachkräften aus den MOEL und insbesondere aus Tschechien – lässt das Beibehalten der Übergangsbeschränkungen in der vollen Länge von sieben Jahren als eher nicht notwendig erscheinen. Und sollten sie sich nur auf Tschechien beziehen, bzw. hätte man die Übergangsregelungen für einzelne Länder separat bestimmen, dann wären sie mit Sicherheit nicht nötig gewesen. Das würde jedoch einem der Prinzipie der Europäischen Union widersprechen – der Gleichheit aller Unionsbürger.

Summary

The restrictions on the German labor market for workers from Central and Eastern Europe was a highly discussed and controversial topic in 2004. According to the prognoses, if Germany were to open its labor market, hundreds of thousands of immigrants would have come to Germany looking for work. At that time Germany has been struggling against an unemployment rate of almost 13%. Having said that, it was believed that this number might grow due to the increase of immigrants. In turn it motivated the politicians to keep the restrictions intact. On the other hand economic experts were believed to be saying that the cheap labor force would help the economy. After the removal of those restrictions, this massive immigration did not occur. Most of the people from Central and Eastern Europe were not interested in working in Germany. Partly because the standards of living in their home countries increased and partly because those who wanted to emigrate already migrated to another EU-country without any restrictions. On the contrary – German companies were looking for specialists and trainees especially in Czech Republic and Poland. Also, today, the economical aspects have shown that Germany has profited from the enlargement of the European Union. From today's point of view, it can be said, if it was only for Czech Republic, the restrictions would have been pointless. All together, if Germany hadn't put in place the restrictions on its labor market, it might have come to a short-term increase of unemployment, but also the long-term economical growth might have come earlier.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

- *Bayern und die EU-Osterweiterung*. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, 2004.
- Böhmer, Michael. *EU-Osterweiterung und eingeschränkte Arbeitskräftefreizügigkeit. Auswirkungen auf Deutschland*. Hamburg: Kovač Verlag, 2005.
- Bommers, Michael, und Werner Schiffauer. *Migrationsreport 2006:Fakten, Analysen, Perspektiven*. Frankfurt/M.: Campus, 2006.
- Braham, Asma. "EU-Osterweiterung: Migration von Beschäftigten aus Osteuropa nach Deutschland", Ba.-Thesis, Universität Bremen, 2011
- Bug, Arnold. *Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union*. Berlin: Deutscher Bundestag, 2011.
- Eurostat. *Jahrbuch der Regionen 2007*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2007.
- "Exportbericht Tschechien", *Aussenwirtschaft Österreich*. Wien: Aussenwirtschaft Österreich, 2010.
- Hebler, Martin. *Arbeitsmarkteffekte der EU-Erweiterung*. Berlin: Duncker&Humboldt, 2002.
- Knogler, Michael. *Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedsstaaten und der EU.15, insbesondere Deutschland*. München: Osteuropa-Institut, 2005.

- Lammers, Konrad. *EU-Osterweiterung – Folgen für Deutschland. Wirtschaftsdienst* 84, no. 5 (2004): 275 - 289.
- Leidinger, Friedrich. "Integration von polnischen Migranten in Deutschland", in *Migration und seelische Gesundheit*, Heidelberg: Springer, 2005.
- Lenk, Thomas, und Cornelia Schulze. *Mittelständische Dienstleister in der sächsisch-tschechischen Grenzregion*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 2006
- *Perspektive 2025: Arbeitskräfte für Deutschland*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit, 2011.
- Plenarprotokoll 14/245", Deutscher Bundestag, 27.6.2002, 24801.
- Smlouva o založení Evropského společenství.
- Untiedt, Gerhard und andere. *Auswirkung der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten*. Nürnberg: IAB, 2007.

Web:

- "2004 war gar nicht so schlecht", Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,336532,00.html>.
- "Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland", Bundesministerium des Innern http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/mitMarginalspalte/07/aktionsprogramm_arbeitsmigration.html?nn=109632.
- "Ansprache von Eneko Landáburu über die fünfte Erweiterung der Europäischen Union in Lausanne am 8. November 2002", cvce, http://www.ena.lu/ansprache_eneko_landaburu_uber_funfte_erweiterung_europaischen_union_lausanne_november_2002-032600229.html.
- "Brüderle sieht Milliarden Schaden", n-tv.de, <http://www.n-tv.de/politik/Bruederle-sieht-Milliardenschaden-article1733816.html>
- Češi si oblíbili Velkou Británií", FinExpert, <http://finexpert.e15.cz/cesi-si-oblibili-velkou-britanii>
- "Das „2+3+2-Übergangsmodell" und die Auswirkungen auf die Grundfreiheiten im Rahmen der EU-Osterweiterung", Info-Point Europa, <http://www.infopoint-europa.de/aktuell/beitraege/374-das-232-uebergangsmodell>
- "Das Ausmaß der Zuwanderung und die Befürchtungen der Öffentlichkeit", Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/57429/zahlen>.
- "Das Programm Phare", Europa.eu, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_de.htm
- "Deutscher Außenhandel 2004", FiFo-Ost, <http://www.fifoost.org/wordpress/?p=638>.
- "Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz", Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/publikationen/2GBMQR,0,0,Die_Agenda_2010%3A_Eine_wirtschaftspolitische_Bilanz.html.
- "Deutsch-Tschechische Beziehungen", DTIHK, <http://tschechien.ahk.de/landesinfo/deutsch-tschechische-beziehungen/>.

- Deutscher Arbeitsmarkt für Bürger aus Tschechien wird weiter geöffnet“, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Prag, http://www.prag.diplo.de/Vertretung/prag/de/05-Wirtschaft/seite__arbeitnehmerfreizuegigkeit2009.html.
- Die Kopenhagener Kriterien,“ Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Erweiterung/KopenhagenerKriterien.html>
- “Die Übergangsregelungen nach der Erweiterung 2004“, EU-Info.Deutschland, <http://www.eu-info.de/arbeiten-europa/erweiterung/Uebergangsregelungen-EU/>.
- “Erweiterung 2004: Europa stellt sich der Herausforderung einer EU mit 25 Mitgliedstaaten“, Europa.eu, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50017_de.htm
- “EU-Erweiterung: Übergangsbestimmungen“, Europäische Kommission, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=de>
- Evert, Hans, “Jetzt suchen Firmen Lehrlinge in Polen“, Berliner Morgenpost, <http://www.morgenpost.de/wirtschaft/article1374454/Jetzt-suchen-Firmen-Lehrlinge-in-Polen.html> (abgerufen am 27.5.2012).
- Hans Evert, “Suche nach polnischen Lehrlingen beginnt zaghaft“, Welt Online, http://www.welt.de/welt_print/wirtschaft/article9027234/Suche-nach-polnischen-Lehrlingen-beginnt-zaghaft.html
- Frenzt, Clemens von. “Die Chronik einer Kapitalvernichtung“, Manager Magazin Online, <http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/0,2828,186368,00.html>.
- Hartmann, Axel. “Milliardenlast“, FOCUS Online, http://www.focus.de/finanzen/news/osterweiterung-milliardenlast_aid_244582.html
- Heidi Wolf, “Landtagspräsidium zum ersten Mal im Prager Parlament - Ende der Eiszeit: Eine gute Nachbarschaft ist das Ziel“, Bayerischer Landtag, http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/2261_7712.htm.

- "Kandidáti se zřikají přechodných období, aby usnadnili jednání,
http://www.epravo.cz/top/clanky/?pg=14&typ=clanky&s1=Y&s2=3&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=1&recid_cl=1001.
- Paul Flückiger, "Viele kamen, nicht alle sind geblieben", Der Tagesspiegel,
<http://www.tagesspiegel.de/politik/arbeitnehmerfreizuegigkeit-in-grossbritannien-viele-kamen-nicht-alle-sind-geblieben/4095904.html>.
- Pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU - vysílání pracovníků",
Businessinfo.cz, <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/podnikatelske-prostredi/volny-pohyb-sluzeb-usazovani-eu-vysilani/1000520/51876/>.
- "Real GDP growth rate – volume, Eurostat,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>.
- "Relatives Pro-Kopf-BIP 2002 der EU-Mitgliedsstaaten und der Beitrittsstaaten,
errechnet nach Angaben von Weltbank, Eurostat und OECD", pwdb,
<http://www.pdwb.de/02bipwb3.htm>.
- "Regelungen der Arbeitsmigration bis 2004", Bundeszentrale für politische Bildung,
http://www.bpb.de/themen/U189VO,0,0,Regelungen_der_Arbeitsmigration_bis_2004.html.
- "Schröder: Historische Mission", Frankfurter Allgemeine,
<http://www.faz.net/aktuell/politik/eu-osterweiterung-schroeder-historische-mission-1161361.html>.
- Sippel, Lilli. "Spätaussiedler und Arbeitsmigranten aus Ost- und Mitteleuropa,
<http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungspolitik/deutschland/spaetaussiedler-und-arbeitsmigrantenaus-ost-und-mittleuropa.html>.
- "Stoiber fordert Milliarden für EU-Osterweiterung", netzeitung.de,
<http://www.netzeitung.de/1/155928.html>.
- Stoiber wehrt sich gegen Beitritt von Rumänien und Bulgarien", Spiegel Online,
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,287712,00.html>.
- "Thierse: EU-Erweiterung geht nicht zu Lasten deutscher Arbeitsplätze", Handelsblatt,
<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aengste-unbegruendet-thierse-eu-erweiterung-geht-nicht-zu-lasten-deutscher-arbeitsplaetze/2320012.html>.

- "Vznik a vývoj programu Phare", Ministerstvo financí ČR,
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/pom_eu_ukonprogr_phare.html#2.
- "Wirtschaftswachstum" Wirtschaftskammern Österreichs,
<http://www.wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftswachstum.pdf>.

Zeitungsartikel:

- Balsler, Markus. "Kleiner Grenzverkehr; Seit zwei Monaten dürfen Osteuropäer in Deutschland arbeiten, doch der Ansturm bleibt aus. Die Löhne sind einfach zu niedrig", *Süddeutsche Zeitung*, 6.7.2011, 19.
- Bartsch Michael. "Dreiländereck mit Schiefelage", *TAZ*, 17.5.2003.
- "Bayerische Wirtschaft will ab Mai in Osteuropa um Fachkräfte werben", *agence france presse*, 27.1.2011.
- Borstel, Stefan von. "Lockangebot für ausländische Fachkräfte", *Die Welt*, 7.7.2008, 4.
- Činčura, Jan. "Ekologické předpisy si vyžádají na 180 miliard," *Hospodářské Noviny*, 18.6.2003, 21.
- Didzoleit, Winfried von,. "Die alte Welt erschafft sich neu", *Spiegel*, 9.12.2002.
- "EU-Erweiterung Herausforderung und historische Chance", *Passauer Neue Presse*, 5.12.2002.
- "Fachkräfte willkommen; Große Koalition lockert Regeln für Zuwanderung, *Süddeutsche Zeitung*, 7.7. 2008.
- Francová, Pavla. "Chceme vás, říkají německé firmy", *Lidové Noviny*, 13.4.2011.
- Hansen, Holger. "Deutschland öffnet Arbeitsmarkt für EU-Osteuropäer", *Reuters*, 29.4.2011.
- "Kann Deutschland von Zuwanderung profitieren?", *Der Schmittbrief*, 4.6.2007.
- "Koalition will Arbeitnehmer-Freizügigkeit verschieben", *Associated Press*, 7.7.2008.
- Lidí dojíždějících za prací do Německa ubylo", *Mladá Fronta Dnes*, 6.2.2003.

- Mayr Stefan, und Peter Schmitt, "3,8 Prozent Arbeitslosenquote im Freistaat - ein Land zwischen Vollbeschäftigung und Arbeitsmangel", *Süddeutsche Zeitung*, 5.7.2008.
- "Němci se bojí levné pracovní síly z východu", *ČRo-1*, 13.2.2009.
- Ostbetriebe hoffen auf EU-Erweiterung", *Stuttgarter Zeitung*, 6.2.2004.
- Petr, Miroslav. "Pracanti z Česka, vítejte, říkají Bavoři", *Hospodářské Noviny*, 29.4.2011.
- Petr, Miroslav. "Německo a Rakousko se připravují na české zedníky", *Hospodářské Noviny*, 16.12.2010, 18.
- Preuß, Roland. "Voll beschäftigt mit Personalmangel; Überall fehlt es an Fachkräften – was das bedeutet, zeigt sich zum Beispiel in der Wirtschaftsregion Ingolstadt", *Süddeutsche Zeitung*, 28.8.2007, 3.
- Regierung will Arbeitskräfteindex für Zuwanderung", *Reuters*, 5.7.2008
- Rulíková, Markéta. "Do EU míří statisíce Poláků", *Hospodářské Noviny*, 16.2.2004, 7.
- Šafaříková, Kateřina. "Češi lobbují za práci v cizině", *Lidové Noviny*, 20.1.2006.
- Šorfa, Josef. "Po Češích je v Sasku poptávka", *Mladá Fronta Dnes*, 18.9.2006, A4.
- Schweinfurth, Ralph. "Für die nordbayerische Wirtschaft ist, wie andernorts auch, die Innovationsfähigkeit entscheidend; Oberfranken ist noch lange nicht über dem Berg", *Bayrische Staatszeitung*, 29.2.2008.
- "Tillich fordert Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes", *Dapd*, 1.5.2009.
- "Za prací do Německa jezdí méně lidí", *Mladá Fronta Dnes*, 19.7.2002.
- "Zuwanderung: EU will Hochqualifizierte aus Drittstaaten anwerben - Weiter Streit um Blue Card", *Hamburger Abendblatt*, 26.9 2008, 4.