

Personen- und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union auch für Unionsbürger aus den Beitrittsstaaten?

Ralph Göbel-Zimmermann

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

in Frankreich und den Niederlanden scheiterten kürzlich die Referenden über die Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa. Der Vertrag war von den EU-Staats- und Regierungschefs am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet worden. Er sollte anlässlich der EU-Erweiterung die Europäische Union transparenter, demokratischer und handlungsfähiger machen. Die Volksabstimmungen in unseren Nachbarländern haben uns wieder einmal in ernüchternder Art und Weise vor Augen geführt, dass 48 Jahre nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft immer noch erhebliche Vorbehalte der Bürgerinnen und Bürger gegen eine weitere europäische Integration bestehen.

Auch bestehen, insbesondere nach dem Beitritt weiterer, überwiegend mittel- und osteuropäischer Staaten, Unsicherheiten und Ängste. Dies gilt insbesondere in Bezug auf einen Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt durch Unionsbürger aus den Beitrittsländern. Wie bei der Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit sind diese Ängste freilich oft diffus, weil Informationen und das Wissen um politische und ökonomische Zusammenhänge fehlen. Nicht selten werden diese Ängste für Zwecke nationaler Wahlkämpfe instrumentalisiert und von Parteien zum Teil aus innenpolitischen Gründen mit Unterstützung unseriöser pseudowissenschaftlicher Gutachten geschürt. Umso wichtiger sind Veranstaltungen, wie die heutige, um durch sachliche Informationen aufzuklären und für die europäische Idee zu werben.

Immerhin gab es jüngst auch einen kleinen Lichtblick am Horizont: Während sich die französischen und niederländischen Bürgerinnen und Bürger gegen die EU-Verfassung ausgesprochen haben, stimmten die Schweizer dem Beitritt zum Schengener Übereinkommen zu. Das Schengener Abkommen regelt den freien Reiseverkehr in der EU. Die Übernahme der Bestimmungen bedeutet für die Schweizer, dass sie bei der Einreise in die 15 bisherigen Vertragsstaaten nicht mehr systematisch kontrolliert werden. Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, wird es aber weiter Warenkontrollen an der Grenze geben.

Trotz der Widerstände in einigen EU-Mitgliedstaaten muss weiterhin gelten: Zur Erweiterungspolitik gibt es keine ernsthafte Alternative. Gerade die Osterweiterung der EU macht deutlich, dass es nicht nur um die Erweiterung und Vertiefung von ökonomischen Prozessen und gegenseitigen Güter- und Kapitalaustausch geht. Die Erweiterung der Europäischen Union ist von immenser politischer Bedeutung, weil durch das politische Zusammenwachsen von Ost- und Westeuropa tief greifende Konflikte bis hin zu Kriegen, Bürgerkriegen und Vertreibungen

ethnischer Minderheiten, die unsere europäische Geschichte so leidvoll geprägt haben, in Zukunft strukturell verhindert werden können und der Friede in Europa dauerhaft gesichert werden kann.

Das ist für mein Dafürhalten auch die fundamentale Leitidee der europäischen Integration, die von der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch die Römischen Verträge am 25. März 1957 bis hin zur Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht vom 1. November 1993 und den Amsterdamer Vertrag vom 1. Mai 1999 prägend ist. Umso wichtiger ist, dass parteiübergreifend mit allen Kräften einer Spaltung Europas entgegen getreten wird und die derzeitige Vereinigungs- und Identitätskrise überwunden wird.

Die Menschen stellen sich allerdings zu Recht die Frage nach der Zukunft: Welche Auswirkungen wird die EU-Erweiterung hinsichtlich der Ost-West-Migration haben?

Welche Folgen ergeben sich für die nationalen Arbeitsmärkte?

Wird die Arbeitslosigkeit in Deutschland zunehmen und werden die Löhne sinken?

Ziehen die alten EU-Länder Facharbeitskräfte und die hochqualifizierten „besten Köpfe“ ab und schaden so dem ökonomischen Wachstum in den Beitrittsstaaten?

Laufen die kleinen Handwerksbetriebe und Dienstleistungsunternehmen Gefahr, durch billigere Anbieter aus den neuen EU-Staaten in den Ruin getrieben zu werden?

Die These, dass Millionen Beitrittsstaater quasi auf gepackten Koffern sitzen und nur darauf lauern die Arbeitsmärkte der alten EU-Staaten zu stürmen, wird durch migrationswissenschaftliche Studien nicht belegt. Hierauf hat Frau Dietz in Ihrem Beitrag bereits hingewiesen. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wird es keine Massenzuwanderung nach Deutschland geben. Die Zuwanderung wird insgesamt zu gering sein, um Löhne und Beschäftigung in einer offenen Volkswirtschaft wie Deutschland spürbar beeinflussen zu können. Zu erwarten ist ein langfristiges Migrationspotential von zwei bis 2,8 Millionen Menschen. Als wichtigstes Einwanderungsland in der erweiterten EU werde Deutschland von der Zuwanderung profitieren. Von der EU-Osterweiterung sind insgesamt positive Effekte für die dann existierenden 25 EU-Mitgliedstaaten zu erwarten. Nach der Studie von Herbert Brücker vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und Tito Boeri von der Mailänder Bocconi-Universität steigert eine Zuwanderung aus Osteuropa in die alten EU-Länder das Bruttoinlandsprodukt der erweiterten Union in höherem Maße als der zusätzliche Handel und Kapitalverkehr durch die Osterweiterung. Zu diesem Schluss kommt: Wenn ein Prozent der Bevölkerung aus dem Osten in den Westen wandert, um dort beruflich tätig zu sein, wächst das Bruttoinlandsprodukt im Westen um 0,2 bis 0,3 Prozent. Wenn sie sich in den prosperierenden Regionen im Westen niederlassen, liegt die Steigerungsrate sogar bei 0,5 Prozent.

Die Gewinne der Wanderung sind allerdings unterschiedlich verteilt. Bei gleich bleibenden Einkommen im Zielland gewinnt die Bevölkerung im Herkunftsland, während die Bevölkerung im Zielland leichte Verluste hinnehmen muss. Die Arbeitslosigkeit wird in der EU insgesamt durch Migration sinken, kann aber in den

Zuwanderungsländern geringfügig steigen. Dies gilt allerdings nicht, wenn sich die Migranten vorrangig in den boomenden Ballungszentren niederlassen.

Im übrigen besteht bereits seit längerem in erheblichem Umfang zumindest kurzfristige Arbeits- und Pendelmigration von Ost- nach Westeuropa aufgrund der mit den meisten Beitrittsstaaten bilateral abgeschlossenen Werkvertragsübereinkommen, Vereinbarungen über Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe (bis zu 3 Monaten; 2002: 300.000; Polen: 86 %, Tschechien: 1,2 %) und Gastarbeitnehmer zur beruflichen und sprachlichen Aus- und Fortbildung (1 Jahr bis max. 18 Monate; 2002: 4.864 von einem Gesamtkontingent von 11.050) sowie Grenzgängerbeschäftigung (ungegrenzte Dauer; 2002: 9.375). Hinzu kommt, dass aufgrund der seit Anfang der 90er Jahre abgeschlossenen Europaabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern bereits die volle Niederlassungsfreiheit hergestellt ist.

Wahrnehmung der Grundfreiheiten aus dem EG-Vertrag durch die Beitrittsstaater?

Unionsbürger aus den Beitrittsstaaten (Beitrittsstaater) genießen seit dem 1. Mai 2004 uneingeschränkt die **allgemeine Freizügigkeit** aus Artikel 18 EG-Vertrag. Es besteht somit keine Einschränkung des Rechts auf Einreise und Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Für Nichterwerbstätige bedeutet dies, dass sie sich unter den in der Freizügigkeitsrichtlinie genannten Bedingungen, insbesondere ausreichendem Krankenversicherungsschutz und ausreichender Existenzsicherung, in den Alt-EU-Mitgliedsstaaten aufhalten können. Die Grenzkontrollen zu den Beitrittsstaaten bleiben ebenfalls zunächst bestehen. Zulässig ist aber nur die Feststellung der Staatsangehörigkeit. Eine Ausforschung des Aufenthaltszwecks darf nicht erfolgen. Es ist anzunehmen, dass Drittstaater, die über einen gültigen Aufenthaltstitel eines Beitrittsstaates verfügen, das Recht haben, sich bis zu drei Monaten frei im Schengengebiet zu bewegen (betrifft ca. 100.000 Drittausländer). Im übrigen dürfen nach Art. 5 Absatz 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens Inhaber nationaler Aufenthaltstitel über alle Schengen-Außengrenzen einreisen und durch die Schengen-Staaten reisen, um in den Beitrittsstaat zu gelangen, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Allerdings kann ein EU-Mitgliedstaat die **Arbeitnehmerfreizügigkeit**, also das Recht auf genehmigungsfreie Beschäftigung, Anerkennung beruflicher Qualifikationen und gewerkschaftlicher Betätigung, für eine Übergangszeit einschränken. Die Mitgliedstaaten können entscheiden, inwieweit sie ihren Arbeitsmarkt ab dem Beitritt aufgrund nationaler Maßnahmen für Staatsangehörige aus den Beitrittsstaaten öffnen. Uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht allerdings für Malta und Zypern einseitig in den alten Mitgliedstaaten.

So hat Deutschland beschlossen, von den Übergangsregelungen Gebrauch zu machen. Anders sieht es in Schweden, teilweise in den Niederlanden sowie dem Vereinigten Königreich und Irland aus.

So bestehen in *Schweden* keine speziellen Übergangsregelungen. Dies bedeutet, dass Arbeitssuchende aus den Beitrittsstaaten unter denselben Bedingungen wie

Arbeitnehmer aus anderen Ländern der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes einschließlich der Schweiz beschäftigt werden können.

In *den Niederlanden* benötigen Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Zypern und Malta, zwar nach wie vor eine Arbeitsgenehmigung. Eine Reihe von Sektoren und Tätigkeitsbereichen sind allerdings von dem Arbeitsgenehmigungsverfahren ausgenommen: internationale Fahrer, Matrosen und Seeleute, Operationsassistenten und bestimmte Laboranten sowie Fleischer. Die Tätigkeitsbereiche können angepasst werden. In diesen Fällen wird Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Wochen eine Arbeitsgenehmigung erteilt. Das Nachrangprinzip entfällt; erforderlich sind lediglich eine ordnungsgemäße Beschäftigung und rechtlich einwandfreie Arbeitsbedingungen.

In *Großbritannien und Irland* gibt es grundsätzlich seit dem 1. Mai 2004 keine Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sämtlicher Beitrittsstaaten. Im Übrigen gilt auch in den Ländern mit Übergangsregelung: Soweit sich Angehörige der acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten rechtmäßig im Inland aufhalten, auf Grund des dreimonatigen freien Aufenthalts oder als Niederlassungsberechtigte oder Nichterwerbstätige, können sie Arbeit suchen. Allerdings gilt für die Besetzung einer Stelle der Vorrang von Inländern und anderen EU-Angehörigen. Falls kein bevorzogter Arbeitnehmer für eine Stelle verfügbar ist und sich ein Bewerber aus den Beitrittsstaaten sowie ein Bewerber aus einem Drittstaat um einen freien Arbeitsplatz bemühen, gilt die „Gemeinschaftspräferenz“, d.h. dem Bewerber aus dem Beitrittsstaat ist der Vorzug zu geben.

In der Übergangsphase gilt das sog. 2 + 3 + 2 Modell: Jeder EU-Staat kann während eines Zeitraums von zwei Jahren Maßnahmen zum Zugang zu einer abhängigen Beschäftigung treffen. Es besteht die Möglichkeit der Verlängerung dieser Maßnahmen um weitere drei Jahre auf der Basis eines Berichts der Kommission. Bei einer Störung des Arbeitsmarktes kann die Übergangsfrist nochmals um weitere zwei Jahre verlängert werden. Die Übergangsregelung ist für die alten Mitgliedsstaaten nicht verpflichtend. Unabhängig von Übergangsfristen bestehen aber einige Ausnahmen: Beitrittsstaaten, die am Tag des Beitritts in einem Beitrittsstaat für einen ununterbrochenen Zeitraum von zwölf Monaten oder länger zum Arbeitsmarkt zugelassen waren, haben Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Staates, aber nicht Zugang zum Arbeitsmarkt anderer Staaten, die nationale Maßnahmen der Beschränkung anwenden. Das gleiche gilt, wenn sie nach dem Beitritt für einen ununterbrochenen Zeitraum von zwölf Monaten oder länger zum Arbeitsmarkt zugelassen waren. Allerdings verlieren diese Personen die ihnen gewährten Rechte, wenn sie den Arbeitsmarkt des Alt-EU-Mitgliedsstaates während der Anwendung von nationalen Maßnahmen freiwillig verlassen. Die unselbständige Erwerbstätigkeit eines Beitrittsstaaters ohne erforderliche Arbeitsgenehmigung ist zwar ordnungswidrig, führt aber nicht zum Erlöschen des Aufenthaltsrechts und rechtfertigt keine Ausweisung oder Strafe. Keine Einschränkung besteht für die Dienstleistungsfreiheit, wenn die Dienstleistung in persona durch den Selbständigen selbst z.B. durch den

selbständigen Maurer, Fliesenleger oder Dachdecker erbracht wird. Dieses Recht bestand bereits auf Grund der bereits vor zehn Jahren abgeschlossenen Europaabkommen mit den MOE-Staaten. Für Deutschland und Österreich besteht aber in der Übergangsphase die Möglichkeit der Beschränkung der Entsendung von Arbeitnehmern durch einen Dienstleistungserbringer aus den acht Beitrittsstaaten in bestimmten problematischen Dienstleistungssektoren: Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, Innendekorateure sowie Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln. In anderen Bereichen ist eine Entsendung unbeschränkt möglich (z.B. Pflegeleistungen, Kfz-Reparaturen).

Sollte allerdings ein Dienstleistungserbringer aus einem Alt-EU-Mitgliedsstaat, z.B. aus Großbritannien, Irland, Schweden oder den Niederlanden, mit seinen auf dem dortigen Arbeitsmarkt bereits zugelassenen Arbeitskräften aus den Beitrittsstaaten auftauchen, um ein Bauwerk zu erstellen, greifen auch die Übergangsregelungen nicht. Hier würde nur die Ausweitung des Entsendegesetzes durch die Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen für weitere Branchen weiterhelfen, um einer Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte und einem Lohndumping entgegenzuwirken.

Auch die Niederlassungsfreiheit besteht bereits auf Grund der Europaabkommen. So hat der EuGH im Fall der polnischen und tschechischen Staatsangehörigen Jany und anderer, in Amsterdam praktizierender Fensterprostituiertes, das Recht auch für die Ausübung einer selbständigen Prostitution zuerkannt. Das einzige Recht, was dem EU-Mitgliedstaat noch verbleibt, ist die Überprüfung, ob die Selbständigkeit "echt" ist, und ob mit der geplanten selbständigen Tätigkeit eine Unabhängigkeit von Sozialleistungen des Aufnahmestaates gewährleistet ist. Kann ein solcher freizügigkeitsberechtigter Selbständiger an der Grenze die notwendigen Nachweise für die geplante Tätigkeit erbringen, muss ihm sogar an der Grenze ein Visum erteilt werden.

Für die Niederlassungsfreiheit bestehen keine Übergangsregelungen. Allerdings dürfen durch das Unternehmen Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten nur im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit beschäftigt werden. Dies gilt nicht für sog. Schlüsselpersonal, also Führungskräfte und Personen mit hohen fachspezifischen Qualifikationen für bestimmte Arbeiten und Aufgaben und Kenntnissen, die für den Betrieb notwendig sind (z.B. Geschäftsführer, Prokuristen, Leitende Angestellte).

Auch hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit gibt es Versuche, das EU-Recht zu umgehen. Der Europäische Gerichtshof hat aber klargestellt, dass für eine Niederlassung eine „feste Einrichtung“, also z.B. ein Büro oder Lager- bzw. Geschäftsräume, erforderlich ist. Eine „Schlafstelle“ in einer Kleinwohnung stellt keine Niederlassung dar.

Missbrauch der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Arbeitnehmerentsendegesetz und Dienstleistungsrichtlinie.

Es ist zu erwarten, dass die Bedeutung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit noch weiter zunehmen und die Arbeitnehmerfreizügigkeit

zurückdrängen wird. Allerdings besteht die Gefahr der Umgehung durch Scheinselbständigkeit. Eine von der Bundesregierung eingerichtete „Task Force Dienstleistungsmisbrauch“ soll Missbräuche aufdecken und der organisierten Kriminalität im Zusammenhang mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung das Handwerk legen.

Die Bundesregierung hat Anfang Mai die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Gesetzes über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen, kurz Arbeitnehmer-Entsendegesetz genannt, beschlossen. Das Gesetz verpflichtet entsprechend der EU-Entsenderichtlinie im Ausland ansässige Arbeitgeber dazu, bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern in Deutschland bestimmte hiesige Arbeitsbedingungen einzuhalten. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist bisher im Wesentlichen auf den Baubereich beschränkt. Er soll nunmehr für alle Branchen, in denen die Gefahr der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer zu Niedriglöhnen besteht, geöffnet werden. Mit der Gesetzänderung könnten zukünftig die Tarifvertragsparteien aller Branchen durch Vereinbarung einer tarifvertraglichen Lohnuntergrenze sicherstellen, dass Lohn- und Sozialdumping in ihrer Branche verhindert werden und im Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen faire Arbeitsbedingungen herrschen. Sollten keine tarifvertraglichen Einigungen zustande kommen, müsste, wie in anderen EU-Mitgliedstaaten –wie z.B. in Frankreich-, über gesetzliche Mindestlöhne nachgedacht werden.

Im Februar 2004 wurde von der EU-Kommission der Vorschlag für eine "Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt", die sog. EU-Dienstleistungsrichtlinie vorgelegt. Dieser Richtlinienentwurf wird zurzeit in den europäischen Gremien beraten. Kern des Richtlinienentwurfs ist die Einführung des Herkunftslandprinzips, wonach der Erbringer einer Dienstleistung nur den Rechtsvorschriften seines Herkunftslandes unterliegt, auch wenn die Leistung in einem anderen Land erbracht wird. Dieses Prinzip ist mehr als problematisch, weil es zu einem schonungslosen Standortwettbewerb, zu einem ruinösen Steuerwettbewerb, zu Sozialdumping oder einem Dumping bei der Entlohnung und den Arbeitsbedingungen sowie zu einer massiven Verschlechterung des Arbeitsschutzes führen wird.

Fazit:

Auch die Übergangsregelungen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Arbeitnehmerentsendung, können angesichts der allgemeinen Personenfreizügigkeit, der uneingeschränkten persönlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten keinen effektiven Schutz der Arbeitsmärkte in den alten EU-Mitgliedstaaten vor Billiglohnkonkurrenz aus Mittel- und Osteuropa garantieren.

Letztlich ist das Problem durch die Übergangsfristen auch nur aufgeschoben und nicht aufgehoben: Spätestens nach 7 Jahren, also ab dem 1. Mai 2011, ist ohnehin ohne wenn und aber die volle Freizügigkeit hergestellt.

Dringend geboten ist angesichts des erweiterten Binnenmarktes eine europäische Mindestlohnpolitik, um einem Lohn- und Sozialdumping entgegenzuwirken.

Arbeitnehmern muss auch in den Niedriglohnsektoren das in der Europäischen Sozialcharta verankerte "Recht auf ein angemessenes Arbeitsentgelt" garantiert werden.

Eine EU-Dienstleistungsrichtlinie sollte sich in Ermangelung eines Mindestmaßes an Harmonisierung der Arbeitsbedingungen an dem Arbeitslandprinzip orientieren. Entscheidend müssen die am Arbeitsort geltenden tarifvertraglichen oder gesetzlichen Arbeitsbedingungen sein.

Im Hinblick auf die Überalterung in unserer Gesellschaft, dem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und mangels effektiver einwanderungsrechtlicher Regelungen könnte eine verstärkte Wahrnehmung der Freizügigkeit durch die Beitrittsstaaten auch als eine Chance begriffen werden. Dies könnte auch die verknöcherte Zuwanderungsdebatte in Deutschland positiv befruchten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.