

# Arbeitnehmerfreizügigkeit

## Rechtliche Neuerungen und ihre möglichen Auswirkungen für die Grenzregion Mecklenburg-Vorpommerns



Ein Working Paper der  
RAA Mecklenburg-Vorpommern e. V.  
im Rahmen des Projektes **perspektywa**

In Kooperation mit:

**AMADEU ANTONIO STIFTUNG**  
INITIATIVEN FÜR ZIVILGESELLSCHAFT UND DEMOKRATISCHE KULTUR

In der Grenzregion von Mecklenburg-Vorpommern versucht die rechtsextreme Szene regelmäßig mit polenfeindlichen Ressentiments zu punkten. Trauriger Höhepunkt waren dabei Plakate mit der Aufschrift „Poleninvasion stoppen“ anlässlich der Kampagne zu den Kommunalwahlen 2009. Neue Nahrung könnten solche Parolen durch die Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union erhalten.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist ein fundamentales Grundrecht aller Unionsbürgerinnen und -bürger. Ab dem 1. Mai 2011 gilt diese auch für die Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Unter anderem polnische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben dann uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Glaubt man der NPD und ihr nahestehenden Medien, dann scheinen Massen an "polnischen Arbeitsnomaden" nur darauf zu warten, Deutschland zu "überfluten" – mit "fatalen Auswirkungen" durch verschärfte Konkurrenz und Billiglöhne, von denen insbesondere die Menschen in der Grenzregion zu Polen betroffen seien. Glücklicher Zufall für die NPD: Im September finden in Mecklenburg-Vorpommern Landtagswahlen statt. Der Vorlauf durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist für den Wahlkampf der NPD von großem Nutzen. Ängste in der Bevölkerung der strukturschwachen Grenzregion werden damit weiter geschürt und mit einer konkreten Ursache - den Polen - in Verbindung gebracht.

Das Projekt "perspektywa" der Regionalen Arbeitsstelle für Bildung, Integration und Demokratie (RAA) Mecklenburg-Vorpommern e. V. setzt sich mit diesen Ressentiments auseinander. Es hat zum Ziel, "innerhalb und außerhalb der RAA" Multiplikatoren in politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereichen für das Problem der Polenfeindlichkeit zu sensibilisieren und ihnen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sie dagegen vorgehen können. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Landkreisen an der deutsch-polnischen Grenze, Uecker-Randow und Ostvorpommern, sowie der Hansestadt Greifswald, wo auch die rechtsextreme Szene besonders stark mit polenfeindlichen Ressentiments mobilisiert.

Die neue Freizügigkeit polnischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer braucht jedoch nicht als Gefahr gesehen werden, vielmehr stellt sie eine Chance zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Beziehungen dar. Statt Ängste und Vorurteile gegenüber den Nachbarn, könnten dadurch dauerhafte deutsch-polnische Kooperationen gefördert werden. Über die Veränderungen durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihre möglichen Auswirkungen möchte dieses Working Paper einen Überblick geben. Es soll vor allem der Versachlichung der Diskussion dienen und geht dabei auch der Frage nach, ob Ängste vor der Öffnung des Arbeitsmarktes für mittel- und osteuropäische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Grenzregion Mecklenburg-Vorpommerns begründet sind. Es ist zu hoffen, dass auf diese Weise ein Beitrag geleistet werden kann, damit sich eine pragmatische Haltung auch bei der Bevölkerung durchsetzt - und die NPD wenig Erfolg mit ihren Versuchen hat, polenfeindliche Ressentiments zu schüren.

**Niels Gatzke**

*Projektleiter „perspektywa“*

Ab dem 1. Mai 2011 haben Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedsländer Mittel- und Osteuropas freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Die Übergangsbestimmungen, die bisher die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Angehörige der 2004 der EU beigetretenen Staaten beschränkten, fallen nun weg.

Doch was bedeuten Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit eigentlich? Was ändert sich konkret ab dem 1. Mai? Und welche Auswirkungen kann das für die deutsch-polnische Grenzregion insbesondere auch in Mecklenburg-Vorpommern haben? Auf diese Fragen bieten die folgenden Seiten ausführliche Antworten und Informationen.

*Von Christine Lang*

## **Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit – was bedeutet das?**

Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit sind zwei der vier Grundfreiheiten, die im EU-Vertrag festgeschrieben sind. Sie zielen darauf ab, einen gemeinsamen europäischen Binnenmarkt zu schaffen.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutet laut dem EU-Vertrag, dass Bürgerinnen und Bürger eines EU-Mitgliedsstaates in jedem anderen Mitgliedsstaat uneingeschränkt eine Beschäftigung aufnehmen und ausüben können und sich zu diesem Zweck frei in allen EU-Staaten aufhalten dürfen. Außerdem gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung, das heißt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten haben die gleichen Rechte wie inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und dürfen nicht wegen ihrer Staatsbürgerschaft diskriminiert werden.

Die Dienstleistungsfreiheit bezieht sich dagegen auf die Ausübung befristeter selbstständiger Tätigkeiten. Dazu gehören insbesondere gewerbliche, handwerkliche, kaufmännische und freiberufliche Tätigkeiten. Die Dienstleistungsfreiheit erlaubt es einem Unternehmer, der in einem EU-Mitgliedsstaat Dienstleistungen erbringt, diese vorübergehend auch in einem anderen Mitgliedsstaat anzubieten, ohne dass er dort niedergelassen sein muss. Für diese Dienstleistungen darf er eigene Arbeitskräfte einsetzen. Auch hier gilt der Grundsatz, dass der Anbieter der Dienstleistungen gegenüber inländischen Anbietern gleich behandelt werden muss.

## **Welche Regelungen galten bisher?**

### ***Arbeitnehmerfreizügigkeit***

Im Zuge des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 wurden Übergangsfristen für die Umsetzung der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beschlossen. Die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit galt nur für Angehörige der „alten“ EU-Mitgliedsländer sowie der Neumitglieder Malta und Zypern. Für die anderen Beitrittsländer Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Estland,

Lettland und Litauen konnte die Arbeitnehmerfreizügigkeit von den „alten“ EU-Mitgliedern für einen Übergangszeitraum von maximal sieben Jahren (2 Jahre + 3 Jahre + 2 Jahre) eingeschränkt werden.

Dabei gab es verschiedene Vorgehensweisen: Großbritannien, Irland und Schweden öffneten sofort im Jahr 2004 ihre Arbeitsmärkte, weitere Länder lösten die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der ersten 2-Jahresfrist bis 2006 auf (Spanien, Portugal, Finnland, Griechenland) oder innerhalb der folgenden 3-Jahresfrist bis 2009 (Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Luxemburg). Nur Deutschland und Österreich nutzten den vollen Übergangszeitraum und beantragten 2009 eine Verlängerung der Beschränkungen für weitere zwei Jahre, mit der Begründung, die Arbeitnehmerfreizügigkeit könnte zu Störungen des Arbeitsmarktes führen.

In Deutschland benötigten Bürgerinnen und Bürger der acht mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten aufgrund der Übergangsbestimmungen bisher eine Genehmigung durch die Bundesagentur für Arbeit, um eine Beschäftigung ausüben zu dürfen. Diese „Arbeitsgenehmigung-EU“ gab es in zwei Formen: Entweder wurde sie als „Arbeitserlaubnis-EU“ befristet und für eine bestimmte Tätigkeit erteilt oder als „Arbeitsberechtigung-EU“ unbefristet und mit uneingeschränktem Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Allein im Jahr 2009 wurden fast 90.000 Arbeitsgenehmigungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa ausgestellt, dazu kamen knapp 300.000 befristete Arbeitserlaubnisse für Saisonarbeiter, Schausteller oder Haushaltshilfen.

Bislang nicht erlaubt war grenzüberschreitende Leiharbeit oder Zeitarbeit (auch „Arbeitnehmerüberlassung“) zwischen Unternehmen in Deutschland und den neuen EU-Mitgliedsländern. Das heißt, ein Unternehmen, das in einem der mittel- und osteuropäischen Staaten ansässig ist, konnte keine Arbeitskräfte an deutsche Arbeitgeber verleihen, es sei denn, sie besaßen bereits eine Arbeitsgenehmigung für Deutschland.

### ***Dienstleistungsfreiheit***

Im Zusammenhang mit den Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit war auch die Dienstleistungsfreiheit für Bürgerinnen und Bürger der mittel- und osteuropäischen Staaten in Deutschland bisher noch eingeschränkt. Diese Einschränkungen betrafen die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für grenzüberschreitende Dienstleistungen in bestimmten geschützten Wirtschaftssektoren. Mit „Entsendung“ ist gemeint, dass ausländische Leistungsanbieter in Deutschland Dienst- oder Werkleistungen erbringen und dafür Arbeitskräfte aus dem Herkunftsland beschäftigen, deren Arbeitsbedingungen sich zunächst nach dem Arbeitsrecht dieses Landes richten.

Von der Dienstleistungsfreiheit ausgenommen waren bisher die Wirtschaftssektoren Baugewerbe und bauverwandte Wirtschaftszweige, Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie Innendekoration. In diesen Branchen war eine Entsendung durch Unternehmen aus den neuen EU-Mitgliedsländern nur im Rahmen von Werkvertragsabkommen möglich, die die Anzahl der zugelassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer begrenzten. Durch diese Abkommen wurden beispielsweise im Jahresdurchschnitt 2009 über 9000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nach Deutschland entsandt.

Auch im Rahmen der bisherigen Regelungen gab es also bereits verschiedene Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger aus den neuen EU-Mitgliedsländern, legal in Deutschland zu arbeiten: Durch Arbeitsgenehmigungen, Werkvertragsabkommen und durch die in den meisten Branchen schon geltende Dienstleistungsfreiheit.

### **Was ändert sich mit dem 1. Mai 2011?**

Am 1. Mai 2011 enden die Übergangsfristen in der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Estland, Lettland und Litauen. Durch den Wegfall der bisherigen Beschränkungen haben diese die gleichen Rechte wie Bürgerinnen und Bürgern der „alten“ EU-Mitgliedsländer. Damit wird das im EU-Vertrag festgeschriebene Verbot der Diskriminierung von EU-Bürgern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit umgesetzt. Ausnahmen sind Angehörige der 2007 der EU beigetretenen Länder Rumänien und Bulgarien, für die noch bis maximal Ende 2013 Übergangsfristen gelten.

Die Änderungen ab dem 1. Mai betreffen verschiedene Formen von Beschäftigung: Die Beschäftigung bei deutschen Arbeitgebern, die Entsendung von Arbeitskräften durch ausländische Anbieter von Dienstleistungen und die Leiharbeit bzw. Zeitarbeit.

#### ***Beschäftigung bei deutschen Arbeitgebern***

Ab dem 1. Mai benötigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den 2004 der EU beigetretenen Staaten keine Genehmigung durch die Bundesagentur für Arbeit mehr, um bei einem deutschen Arbeitgeber beschäftigt zu sein. Für Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeiter besteht die Freizügigkeit schon seit dem 1. Januar 2011. Der Arbeitsvertrag wird nun direkt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgehandelt. Dabei gilt deutsches Arbeits- und Sozialversicherungsrecht. Beschäftigte aus anderen EU-Mitgliedsländern haben somit in Bezug auf Arbeitszeiten, Mindestlöhne, Urlaub, Arbeits- und Kündigungsschutz sowie Sozialversicherungsleistungen die gleichen Rechte wie deutsche Beschäftigte.

Auch die Beschäftigung zur Berufsausbildung ist ab dem 1. Mai uneingeschränkt möglich, das heißt Angehörige der neuen EU-Mitgliedsstaaten können in Deutschland zu qualifizierten Fachkräften ausgebildet werden. Die für eine Beschäftigung nötige Anerkennung von ausländischen Schulabschlüssen und Berufsqualifikationen muss von der Stellenbewerberin bzw. dem Stellenbewerber bei der zuständigen Behörde in Deutschland beantragt werden (z.B. Bildungsministerium, Handwerkskammer).

#### ***Entsendung von Arbeitskräften***

Mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen gilt auch die Beschränkung der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für Dienstleistungen nicht mehr. Auch in den bislang geschützten Branchen (Bau, Reinigung etc.) können dann Unternehmen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen und dafür Arbeitskräfte aus diesen Ländern einsetzen, ohne eine Arbeitsgenehmigung beantragen zu

müssen. Die bisherigen Werkvertragsabkommen, die die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern begrenzten, fallen damit weg.

Für die entsandten Beschäftigten gelten zunächst die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Staates, in dem der Anbieter der Dienstleistungen seinen Sitz hat – damit würden sich die Löhne nach den Standards der mittel- und osteuropäischen Staaten richten. Doch das bedeutet nicht, dass mit der Öffnung des Arbeitsmarktes generell Dumpinglöhne auf deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zukommen. Gegen die Gefahr von „Billigkonkurrenz“ wurde in Deutschland schon Ende der 1990er Jahre das sogenannte „Arbeitnehmer-Entsendegesetz“ beschlossen. Es verpflichtet ausländische Unternehmen, die in bestimmten Branchen in Deutschland Dienstleistungen erbringen und dafür eigene Arbeitskräfte beschäftigen, die in diesen Branchen bestehenden Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen einzuhalten.

Inzwischen gilt das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für neun Branchen: Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe (z.B. Maler-, Lackierer- und Dachdeckerhandwerk), Gebäudereinigung, Briefdienstleistungen, Sicherheitsdienstleistungen, Bergbauspezialleistungen, Wäschereidienstleistungen, Abfallwirtschaft, Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen sowie die Pflegebranche. So erhält beispielsweise ein polnischer Dachdecker, der bei einem polnischen Unternehmen beschäftigt ist und auf Baustellen in Deutschland eingesetzt wird, den gleichen Mindestlohn wie ein deutscher Dachdecker.

### ***Leiharbeit***

Die Einschränkungen der grenzüberschreitenden Leih- oder Zeitarbeit fallen mit dem 1. Mai 2011 ebenfalls weg. Damit können auch Zeitarbeitsunternehmen, die in den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten niedergelassen sind, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an deutsche Arbeitgeber verleihen. Ebenso wie deutsche Zeitarbeitsunternehmen brauchen die Verleiher dafür allerdings eine Erlaubnis durch die Bundesagentur für Arbeit (es gilt hier das „Arbeitnehmerüberlassungsgesetz“). Ein Sonderfall ist das Baugewerbe: Dort ist die Verleihung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verboten. Dieses Verbot bleibt auch nach dem Wegfall der Übergangsfristen bestehen.

Feste Mindestlöhne erhielten bisher nur Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, die bei einem Unternehmen in einer Branche mit allgemeinverbindlichem Tarifvertrag beschäftigt sind. Doch das ändert sich jetzt. Aufgrund der anstehenden Öffnung des Arbeitsmarktes für mittel- und osteuropäische Leiharbeitsfirmen wurde Ende Februar 2011, im Zuge der Verhandlungen über die Hartz-IV-Reform, ein branchenweiter Mindestlohn für Leiharbeit beschlossen: Ab dem 1. Mai sollen Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter mindestens 7,79 Euro im Westen und 6,89 Euro im Osten erhalten. Dieser Mindestlohn gilt auch für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten.

## **Welche Auswirkungen kann die Arbeitsmarktöffnung für die deutsch-polnische Grenzregion haben?**

Mit der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Mittel- und Osteuropa wird ein zentrales Grundrecht der Europäischen Union, das Recht auf Gleichbehandlung bzw. das Diskriminierungsverbot, umgesetzt. Doch welche Auswirkungen hat dieser wichtige politische Schritt für die grenznahe Region? Besteht nun die Gefahr von Lohndumping und „Billigkonkurrenz“? Die Folgen der beschriebenen rechtlichen Veränderungen lassen sich nur schwer vorhersagen, doch eine Verdrängung der Beschäftigten in Mecklenburg-Vorpommern durch „billige“ Konkurrenz aus den Nachbarländern scheint nicht zu befürchten. Die neue Freizügigkeit kann ganz im Gegenteil sogar positive Folgen für die deutsch-polnische Grenzregion haben.

### ***Nur begrenzte Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung erwartet***

Zu den konkreten Folgen der Arbeitnehmerfreizügigkeit bestehen nur ungewisse Prognosen. Die Bundesagentur für Arbeit geht von einer jährlichen Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten von gut 100.000 Personen aus. Ein Gutachten des Arbeits- und Europarechtlers Frank Lorenz für die Friedrich-Ebert-Stiftung rechnet dagegen damit, dass die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus diesen Ländern, die dauerhaft eine Beschäftigung in Deutschland sucht, nicht bedeutend ansteigen wird.

Die Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den deutschen Arbeitsmarkt werden als relativ gering eingeschätzt. Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit prognostiziert keine nennenswerten Effekte – selbst im Falle, dass Deutschland wieder, wie vor 2004, zum Hauptzielland für die Migration aus Mittel- und Osteuropa wird. Erfahrungen aus Ländern, die bereits 2004 ihren Arbeitsmarkt geöffnet haben, lassen ebenfalls nur geringe Auswirkungen erwarten. In Großbritannien beispielsweise wurden keine signifikanten Effekte auf den Arbeitsmarkt beobachtet; die gesamtwirtschaftliche Entwicklung konnte sogar von der Arbeitsmigration profitieren.

Gegen ein starkes Anwachsen der Zuwanderung aus den östlichen Nachbarländern ab dem 1. Mai spricht jedoch unter anderem, dass viele junge und gut qualifizierte Fachkräfte bereits nach Großbritannien, Irland oder Skandinavien ausgewandert sind. So ist beispielsweise die Zahl polnischer Beschäftigter in Großbritannien von 24.000 im Jahr 2002 auf 690.000 im Jahr 2007 gestiegen. Deutschland wurde damit als wichtigstes Zielland abgelöst. Die in den letzten Jahren in diesen Ländern aufgebauten Netzwerke sowie die Sprachkenntnisse könnten weitere Zuwanderung dorthin begünstigen, obwohl die Arbeitsmarktlage in Deutschland momentan besser ist.

Ein weiterer Grund, aus dem die Zuwanderung speziell polnischer Arbeitskräfte geringer als bisweilen erwartet ausfallen könnte, ist die große Nachfrage nach Fachkräften in Polen selbst. Trotz der globalen Krise wuchs die polnische Wirtschaft in den letzten Jahren kontinuierlich, die Arbeitslosigkeit sank von ca. 20% im Jahr 2004 auf ca. 11,5% im Jahr 2010 und die Gehälter stiegen. Daher ist auch denkbar, dass polnische Fachkräfte eher auf dem heimischen Arbeitsmarkt als im Nachbarland nach attraktiven Jobs suchen.

Bei den Diskussionen über ein mögliches Anwachsen der Migration durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit sollte auch nicht vergessen werden, dass wegen der bisherigen

Beschränkungen viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedsländern ohne Arbeitsgenehmigung in Deutschland beschäftigt sind. Ein Anstieg der Zahl polnischer Beschäftigter in Deutschland nach dem 1. Mai kann somit auch auf die Legalisierung von bisher ohne Genehmigung arbeitenden Menschen zurückgeführt werden.

### ***Anstieg der Zuwanderung in der grenznahen Region wohl gering***

Speziell in der grenznahen Region in Mecklenburg-Vorpommern erwartet man nur einen geringen Anstieg der Zuwanderung durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Agenturen für Arbeit vor Ort berichten von Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, wonach in den nächsten vier Jahren ca. 3.000-4.000 polnische Bürgerinnen und Bürger nach Mecklenburg-Vorpommern kommen könnten – im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung des Bundeslandes ein minimaler Anteil. Polnische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Beschäftigung in Deutschland suchen, dürfte es in erster Linie in die wirtschaftsstarken Ballungszentren in West- und Süddeutschland ziehen. Diese Erfahrung wurde bereits 2004 nach dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten gemacht. Der Arbeitsmarkt in Mecklenburg-Vorpommern ist dagegen aufgrund des niedrigen Lohnniveaus wenig attraktiv für polnische Fachkräfte.

Hinzu kommt, dass polnische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits vor dem Wegfall der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme in Mecklenburg-Vorpommern nutzten. Nach Schätzungen einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung pendelten schon bisher ca. 1.000 polnische Beschäftigte zum Arbeiten allein in den Landkreis Uecker-Randow und etwa 1.200-1.500 polnische Bürgerinnen und Bürger ließen sich seit 2004 in der deutschen Grenzregion nieder. „Wer kommen wollte ist bereits da“, vermuten daher die Agenturen für Arbeit im grenznahen Raum.

Der Blick auf die Arbeitsmarktsituation auf der polnischen Seite der Grenze zeigt zudem, dass dort vor allem ein wenig mobiler Personenkreis von Arbeitslosigkeit betroffen ist: Der „typische polnische Arbeitslose“ in der Wojewodschaft Westpommern ist laut der polnischen Arbeitsverwaltung weiblich, auf dem Land lebend, ohne Ausbildung und alleinerziehend.

### ***Gesetzlicher Schutz vor Dumpinglöhnen***

Befürchtungen im Vorfeld der Arbeitsmarktöffnung betreffen vor allem die Bereiche der Arbeitnehmerentsendung und der Leiharbeit. So wird häufig die Gefahr beschworen, dass durch den Wegfall der Beschränkungen eine große Zahl an Arbeitskräften auf den deutschen Arbeitsmarkt kommen könnte, die in Polen und anderen osteuropäischen Ländern zu „billigeren“ Arbeitsbedingungen beschäftigt sind und die dadurch die deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdrängen.

Mehrere sensible Wirtschaftsbereiche sind allerdings schon jetzt durch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz gegen Lohndumping geschützt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erwartet daher nicht, dass es zu Lohnwettbewerb und Verdrängung in größerem Umfang kommen wird. Insbesondere die Gewerkschaften kritisieren dagegen die Lückenhaftigkeit der bestehenden Regelungen und fordern die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf weitere Branchen – vor allem auch als Schutz vor deutschen Arbeitgebern, die die neue Freizügigkeit ausnutzen, um schlechter bezahlte Arbeitskräfte aus



den östlichen Nachbarländern einzustellen. Außerdem sei eine effektivere Kontrolle der bestehenden Regelungen nötig. Die Gewerkschaften weisen damit auf eine wichtige Tatsache hin: Dumpinglöhne entstehen nicht nur durch das Angebot an „billigeren“ osteuropäischen Arbeitskräften sondern in mindestens ebenso großem Maße durch die Nachfrage deutscher Unternehmen. Ein bedeutender Teil der Antwort auf die Frage nach den Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit liegt also auf deutscher Seite.

Inzwischen hat die Politik auf die Risiken reagiert. Die kürzlich verabschiedete Einführung von Mindestlöhnen für die Leiharbeitsbranche ist ein grundlegender Schritt, um Lohndumping zu verhindern. Der Beschluss zeigt überdies, dass die politische Ebene den Handlungsbedarf erkannt hat. Dies lässt hoffen, dass bei möglichen negativen Folgen der Arbeitsmarktöffnung weitere Regelungen und Kontrollen zum Schutz von Mindestarbeitsbedingungen – der deutschen wie der mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – beschlossen werden.

### ***Arbeitnehmerfreizügigkeit als Chance für die Grenzregion***

Die Öffnung des Arbeitsmarktes für mittel- und osteuropäische Arbeitskräfte bedeutet jedoch auch eine große Chance für die deutsch-polnische Grenzregion, wie Arbeitsmarktexperten und Vertreter verschiedener wirtschaftlicher Branchen betonen.

Die grenznahe Region in Mecklenburg-Vorpommern ist von einem kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang durch den demographischen Wandel und die Abwanderung vor allem junger, qualifizierter Menschen betroffen. Insbesondere die Tourismusbranche und das verarbeitende Gewerbe beklagen einen zunehmenden Mangel an Fachkräften und Auszubildenden. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit bietet daher die Möglichkeit, junge Menschen aus den Nachbarländern auszubilden und so auch zukünftig den Bedarf an Fachkräften zu sichern. Die Arbeitsagenturen in der Region haben dafür spezielle Beratungsstellen eingerichtet (EURES-Berater), welche die grenzüberschreitende Vermittlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Auszubildenden unterstützen.

Hinzu kommt, dass der Wegfall der bisherigen Barrieren zwischen dem deutschen und polnischen Markt die grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Beziehungen generell stärkt und damit für die Unternehmen im grenznahen Raum neue Absatzmöglichkeiten eröffnen kann. Das Interesse an deutschen Qualitätsprodukten in Polen sei groß, meint der zuständige Regionalleiter des Bundesverbandes mittelständische Wirtschaft. Auch der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) rechnet mit einer steigenden Anzahl an Aufträgen aus den östlichen Nachbarländern. Dort würden die Fachkompetenz und Erfahrung des deutschen Handwerks zunehmend nachgefragt. „Bei fairen Rahmenbedingungen bietet die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit vor allem Vorteile“, unterstreicht daher der Generalsekretär des ZDH Holger Schwannecke.

Auf längere Frist können die neuen Regelungen zudem vielfältige Kooperationen in der deutsch-polnischen Grenzregion fördern. Bisher ist die Zahl der Unternehmen aus Mecklenburg-Vorpommern, die im polnischen Westpommern investieren, noch gering. Auch polnische Unternehmen, die Interesse an einem wirtschaftlichen Engagement in Deutschland haben, zieht es in andere Regionen als Mecklenburg-Vorpommern. Bereits im Jahr 2004 und erneut 2010 betonte eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung die Notwendigkeit, die wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verflechtungen im Grenzgebiet auszubauen und

eine „Zentrumsregion Stettin“ zu etablieren: Eine solche langfristige Integration der deutsch-polnischen Grenzregion sei ein Prozess „ohne Alternative“ für die strukturschwache Region.

Der mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit entstehende gemeinsame Arbeitsmarkt ist in dieser Hinsicht eine wichtige Voraussetzung, um die grenzüberschreitenden Verflechtungen zu fördern und damit die deutsch-polnische Grenzregion nachhaltig wirtschaftlich zu stärken. Dies bestätigen auch die Arbeitsmarktexperten vor Ort. So betont der Geschäftsführer der Agentur für Arbeit Stralsund, Dr. Jürgen Radloff, dass für die Region Vorpommern eher die Chancen der Arbeitsmarktöffnung überwiegen werden.

\*\*\*

Der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit ab dem 1. Mai 2011 kann in der grenznahen Region daher mit Gelassenheit entgegengeblickt werden. Nicht nur besteht nach Meinung verschiedener Experten kaum die Gefahr einer Verdrängung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch „Billigkonkurrenz“ – im Gegenteil: die Arbeitsmarktöffnung bietet zukunftsweisende Möglichkeiten, grenzüberschreitende Beziehungen auszubauen. Vor allen Dingen bedeuten die rechtlichen Neuerungen, dass wesentliche Grundrechte der Europäischen Union nun auch für die Bürgerinnen und Bürger der „neuen“ EU-Mitgliedsländer gelten. Der Wegfall der bisherigen Barrieren ist somit eine grundlegende Etappe auf dem Weg zu einem geeinten und gerechteren Europa.

## Literatur und Quellen

Baas, Timo; Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft (IAB-Studie). WISO-Diskurs September 2010. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07432.pdf>, letzter Zugriff: 12.4.2011).

Bug, Arnold (2011): Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Chancen und Risiken für den Arbeitsmarkt. Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags. Berlin: Deutscher Bundestag (abrufbar unter: [http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2011/arbeitnehmerfreizuegigkeit\\_nach\\_der\\_osterweiterung.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2011/arbeitnehmerfreizuegigkeit_nach_der_osterweiterung.pdf), letzter Zugriff: 12.4.2011).

Iglicka, Krystyna (2010): Die polnisch-deutschen Migrationsbeziehungen: Gegenwart und Zukunft. Polen Analysen Nr. 78. Darmstadt, Bremen: Deutsches Polen-Institut, Forschungsstelle Osteuropa (abrufbar unter: <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen78.pdf>, letzter Zugriff: 12.4.2011).

Lorenz, Frank (2010): Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf. WISO-Diskurs September 2010. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07445.pdf>, letzter Zugriff: 12.4.2011).

Maack, Klaus (2010): Wachstumspol Stettin: Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzregion. Aktualisierung der Studie "Wachstumspol Stettin und Auswirkungen auf die Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzregion" (2004). Hamburg: Hans-Böckler-Stiftung (abrufbar unter: [http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2009-320-1-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2009-320-1-1.pdf), letzter Zugriff: 12.4.2011).

Informationsmaterialien, Pressemitteilungen sowie mündliche Informationen von:

Mogens Brattig, Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW); Heiko Glawe, DGB Bezirk Berlin-Brandenburg; Djane Jennricke, EURES-Beraterin, Agentur für Arbeit Pasewalk; Dr. Jürgen Radloff, Geschäftsführer der Agentur für Arbeit Stralsund; Volker Schulz, DGB-Region Vorpommern; Handwerkskammer Frankfurt (Oder) Region Ostbrandenburg; Handwerkskammer Ostmecklenburg-Vorpommern; Zentralverband des deutschen Handwerks.

## Autorin

Christine Lang ist Sozialwissenschaftlerin (M. A.) und studierte in Freiburg und Paris. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Migration und ethnische Minderheiten, Rassismus und Diskriminierung sowie politische Soziologie.



Das Projekt „perspektywa“ möchte für abwertende Stereotype und Wahrnehmungen von Polen und den Polen sensibilisieren und Handlungssicherheit im Umgang mit polenfeindlichen Einstellungen vermitteln. Unser Ziel ist es, eine langfristige, beständige und aktive Auseinandersetzung mit dem Problem der Polenfeindlichkeit anzuregen. Dabei sollen auch das Wissen über Polen und die Polen sowie das Interesse am Nachbarland gestärkt werden. Daher erarbeiten wir Bildungsangebote und Informationsmaterialien zu Entstehung, Wirkungsweisen und Funktionen von Polenfeindlichkeit. Davon ausgehend werden wir Gegenargumente entwickeln sowie Erfahrungen, Kenntnisse und Empathie gegenüber Polen und den Polen vermitteln.

**perspektywa**

greift das Problem polenbezogener Ressentiments in Mecklenburg-Vorpommern auf.

**perspektywa**

sensibilisiert für bestehende Stereotype über Polen und die Polen.

**perspektywa**

schafft Handlungssicherheit im Umgang mit Polenfeindlichkeit.

**perspektywa**

wird von der Regionalen Arbeitsstelle für Bildung, Integration und Demokratie (RAA) Mecklenburg-Vorpommern e. V. in Kooperation mit der Amadeu Antonio Stiftung durchgeführt und durch das Bundesministerium des Innern im Rahmen des Bundesprogramms „Zusammenhalt durch Teilhabe“ sowie die Freudenberg Stiftung gefördert.

**Kontakt**

RAA Mecklenburg-Vorpommern e. V.  
perspektywa  
Am Melzer See 1  
17192 Waren (Müritz)

Niels Gatzke, Bettina Bork

Telefon +49 (0) 39 91 - 66 96 - 20

Fax +49 (0) 39 91 - 66 96 - 11

E-Mail [perspektywa@raa-mv.de](mailto:perspektywa@raa-mv.de)

Internet [www.raa-mv.de](http://www.raa-mv.de)

[www.perspektywa.de](http://www.perspektywa.de)

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Zusammenhalt  
durch Teilhabe

FREUDENBERG  
STIFTUNG

