

Nach sieben Jahren fallen die letzten Hürden

Die Furcht vor einer Völkerwanderung im Gefolge der EU-Osterweiterung hat sich als unreal erwiesen

Am 1. Mai heben die letzten bei den EU-Mitglieder ihre Zugangsbeschränkungen für Arbeitnehmer aus acht neuen EU-Ländern auf. In den schon offenen Staaten blieb ein Massenzustrom aus.

René Höltschi, Brüssel

Den Ton vorgegeben hat der damalige deutsche Bundeskanzler Schröder am 18. Dezember 2000 in Weiden, einem Städtchen nahe der deutsch-tschechischen Grenze: In einer Rede forderte er, der Zugang von Bürgern aus den künftigen neuen EU-Staaten zu den Arbeitsmärkten der «alten» EU müsse während sieben Jahren begrenzt werden können. So kam es: Die bisherigen Mitglieder erhielten das Recht, mit der vollen Öffnung ihrer Arbeitsmärkte maximal sieben Jahre zuzuwarten (vgl. Kasten). Deutschland und Österreich wurde zugestanden, während dieser Frist auch die Entsendung von Arbeitnehmern für das grenzüberschreitende Angebot von Dienstleistungen in bestimm-

ten Sektoren wie dem Bau zu begrenzen. Ende April endet diese Übergangsfrist für Arbeitnehmer und Entsandte aus acht 2004 beigetretenen Staaten (EU-8). Dies führt aber nur in Deutschland und Österreich zu einer Öffnung, da die übrigen 13 «alten» EU-Mitglieder ihre Schotten bereits geöffnet haben (vgl. Grafik). Arbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien, deren Übergangsfrist Ende 2013 abläuft, stossen noch in 10 der 25 übrigen Staaten, darunter Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien, auf Restriktionen.

Politik und Psychologie

Die Arbeitnehmer-Freizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit sind zwei der vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts. Der Eingriff in sie entsprang der Furcht vor einer Überschwemmung mit billigen Arbeitskräften und Dienstleistungen aus dem Osten, gefördert durch das grosse Wohlstandsgefälle. Während die meisten Experten diese Angst stets für weit übertrieben hielten, ging es der Politik um die Akzeptanz der Erweiterung. Der damalige EU-Erweiterungs-

Kommissar Verheugen sprach von einem «politisch-psychologischen Problem», das zumindest in Deutschland und Österreich das ernsthafteste Hindernis für die Erweiterung darstelle.

Die bisherigen Erfahrungen bestätigen die Einschätzung der Experten. Zwar ist die Zahl der Staatsangehörigen aus den zehn 2004 zur EU gestossenen Staaten (EU-10), die in der alten EU (EU-15) leben, laut Angaben der EU-Kommission von 0,9 Mio. Ende 2003 auf 2,5 Mio. Ende 2010 gestiegen. Doch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wuchs damit nur von 0,2% auf 0,6%. Die Zahl der in der EU-15 lebenden Bürger aus Bulgarien und Rumänien wiederum stieg von 1,3 Mio. oder 0,3% der Bevölkerung Ende 2006 auf 2,8 Mio. oder 0,6% Ende 2010. Viel grösser blieb mit 4,7% (2010) der Anteil von Ausländern aus Nicht-EU-Staaten.

Es gibt grosse länderweise Unterschiede. Besonders hoch sind die Anteile der Staatsangehörigen aus der EU-10 in Irland und Grossbritannien, die ihre Arbeitsmärkte für Bürger der EU-8 zusammen mit Schweden von Anfang an offen hielten. Der Anteil der Bulgaren

Die Arbeitsbeschränkungen in der EU sind für die meisten Arbeitnehmer gefallen

In diesen EU-15-Ländern dürfen Esten, Letten, Litauer, Polen, Slowaken, Slowenen, Tschechen sowie Ungarn (EU-Beitritt 2004) ohne Beschränkung arbeiten



QUELLE: EUROPÄISCHE UNION, INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN

NZZ-INFOGRAFIK/cke.

ZWEI PLUS DREI PLUS ZWEI

Ht. · Für die vollständige Öffnung der Arbeitsmärkte der bisherigen Mitgliedstaaten für Bürger aus den 2004 und 2007 der EU beigetretenen Staaten wurde eine Übergangsfrist von sieben Jahren vereinbart. Für Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenen, Tschechien und Ungarn (EU-8), die am 1. Mai 2004 beitraten, bzw. deren Bürger läuft die Frist am 30. April 2011 ab; für Bulgarien und Rumänien begann sie mit dem Beitritt Anfang 2007 und läuft bis Ende 2013. Für Bürger von Malta und Zypern (Beitritt 2004) gab es keine Restriktionen.

Die sieben Jahre waren bzw. sind auf drei Perioden aufgeteilt: In den ersten beiden Jahren regelten die bisherigen Mitglieder den Zugang nach nationalen Vorschriften, wobei ihn viele über die Zuteilung von Arbeitsgenehmigungen beschränkten. Wer solche Beschränkungen danach für bis zu drei weitere Jahre beibehalten wollte, musste dies lediglich der EU-Kommission mitteilen. Eine zweite Verlängerung um weitere zwei Jahre kann/konnte hingegen nur beanspruchen, wer gegenüber Brüssel (drohende) schwerwiegende Probleme auf dem nationalen Arbeitsmarkt geltend macht(e). Aufheben oder lockern kann ein Staat die Barrieren jederzeit, nicht nur zu den erwähnten Stichtagen.

und Rumänen wiederum ist in Spanien und Italien am höchsten. Zugleich zeigen die EU-10-Daten für Schweden (freier Zugang, durchschnittlicher Zustrom), Österreich (Beschränkungen, überdurchschnittlicher Zustrom) und Irland (Netto-Rückwanderung ab 2008), dass Zugangsschranken die Verteilung der Mobilitäts-Ströme nur beschränkt beeinflusst haben. Zu den treibenden Kräften gehören vielmehr Faktoren wie Sprache, Wirtschaftslage, Job-Angebote, Lage und Sogwirkung bestehender Ausländergemeinden.

Die Migrationsspitze ist vorbei

In einer ausführlichen Analyse stellte die EU-Kommission 2008 ähnlich wie unabhängige Studien eine insgesamt positive Wirkung der Migration auf das Wachstum fest, während sie kaum Hinweise auf die Verdrängung einheimischer Arbeitnehmer oder einen starken Druck auf deren Löhne fand.

Vor diesem Hintergrund erwartet Brüssel auch nach der vollen Öffnung der Arbeitsmärkte keinen massiven Zustrom, zumal viele, die anderswo arbei-

ten wollten, dies inzwischen bereits täten. Es verweist auf Schätzungen der Friedrich-Ebert-Stiftung, wonach der jährliche Nettozustrom von Bürgern der EU-8 in die EU-15 zwischen 2011 und 2013 etwa 200 000 Personen erreichen und danach bis 2020 schrittweise auf unter 100 000 sinken könnte. Trifft dies zu, bliebe die Arbeitsmigration klar unter der Spitze von 2006-07, und der Anteil der Bürger aus der EU-8 an der Bevölkerung der EU-15 würde bis 2020 nur auf knapp 1 % steigen.