

# **Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union ab Mai 2011**

**Rechtlicher Rahmen und Folgen für die Erwerbstätigen  
insbesondere in der Post- und Logistikbranche in  
Deutschland**

Verfasser: Claus Zanker

**Input Consulting GmbH  
Theodor-Heuss-Straße 2  
70174 Stuttgart  
[www.input-consulting.com](http://www.input-consulting.com)**

Stuttgart, April 2011

**...input  
consulting**

Beratungsgesellschaft  
für Innovationstransfer  
Post & Telekommunikation



## **Inhaltsübersicht**

	Seite
I. Einleitung	1
II. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit: Rechtlicher Rahmen	3
III. Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit auf die Beschäftigten in Deutschland insbesondere in der Post- und Logistikbranche	11
IV. Fazit und Schlussfolgerungen	22
V. Literatur	24



## I. Einleitung

Mit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die im Jahr 2004 der EU beigetretenen Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) ab dem 1. Mai 2011 wachsen in Deutschland die Befürchtungen vor negativen Auswirkungen für die hiesigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Vor allem der Umstand, dass in den östlichen Nachbarländern die Löhne sieben Jahre nach deren EU-Beitritt immer noch bei nur 20 bis 25% des deutschen Niveaus liegen und die Arbeitsmarktperspektiven vor allem für junge Menschen sich dort kaum verbessert haben, lässt die ungebrochene Attraktivität einer Zuwanderung in die alten EU-Länder für diese Menschen erahnen.

In den zurückliegenden Monaten haben sich eine Reihe von Studien mit dem rechtlichen Bedingungen sowie den Folgen einer wachsenden Zuwanderung aus diesen Staaten für den Arbeitsmarkt und das Lohnniveau in Deutschland befasst. Im Folgenden wird versucht, die vorliegenden Erkenntnisse aus der umfangreichen Literatur zum Thema zusammenzufassen und den rechtlichen Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der EU zu erläutern und zudem die daraus resultierenden Effekte für die Erwerbstätigen, insbesondere in der Post- und Logistikbranche, zu beschreiben. Dies geschieht in Form von Antworten auf „Häufig gestellte Fragen“, die für beide Aspekte dieser Arbeit folgendermaßen lauten:

Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit: Rechtlicher Rahmen

- Was ändert sich zum 01.05.2011 bezüglich der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Europäischen Union?
- Wie war bislang der Zuzug von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten geregelt?
- Welche Rolle spielt die Dienstleistungsfreiheit in der EU für die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den MOE-Staaten in Deutschland?
- Welche Regelungen gelten bisher und künftig für die grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung / Leiharbeit?
- Welchen Einfluss hat die branchenspezifische Regulierung im Post- und Logistiksektor auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit?

Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit auf die Beschäftigten in Deutschland insbesondere in der Post- und Logistikbranche

- Mit welchem Zustrom an Arbeitsmigranten nach Deutschland ist aus den MOE-Staaten ab dem 1. Mai 2011 zu rechnen?
- Welche Folgen hat die verstärkte Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt und das Lohnniveau in Deutschland insgesamt?
- Welche Regionen sind von einer Zuwanderung von Arbeitskräften besonders betroffen?
- Wie wirkt sich Zuwanderung auf verschiedene Gruppen am Arbeitsmarkt aus?
- Welche Folgen sind für die Beschäftigten in der Post- und Logistikbranche zu erwarten?

- Welche Folgen hat die Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die Entsendung von Arbeitnehmern nach Deutschland?
- Welche Auswirkungen hat die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit bereits vollzogene bzw. bevorstehende Kabotagefreiheit für Unternehmen aus den MOE-Staaten auf den Wettbewerb im deutschen Transportmarkt?

## II. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit: Rechtlicher Rahmen

### **1. Was ändert sich zum 01.05.2011 bezüglich der Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Europäischen Union?**

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer<sup>1</sup> ist neben dem freien Warenverkehr, der Freiheit des Kapital- und Finanzverkehrs sowie der Dienstleistungsfreiheit eine der im Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union verankerten Grundfreiheiten.<sup>2</sup> Nach Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist es für jeden Bürger eines EU-Landes möglich, sich in anderen Mitgliedstaaten um angebotene Arbeitsstellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der EU-Mitglieder frei zu bewegen und aufzuhalten, um dort eine Erwerbsarbeit auszuüben.

Mit dem EU-Beitritt der acht mittel- und osteuropäischen Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn zum 01.05.2004<sup>3</sup> sowie Bulgariens und Rumäniens am 01.01.2007 wurde aufgrund der befürchteten negativen Auswirkungen einer verstärkten Zuwanderung auf die Arbeitsmärkte der bisherigen EU-Staaten diesen die Möglichkeit eingeräumt, die Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den MOE-Beitrittsländern für maximal 7 Jahre zu beschränken.<sup>4</sup> Während dieser Übergangszeit können die bisherigen nationalen Bestimmungen über den Zuzug von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus diesen Staaten fortbestehen. Mitgliedstaaten, die von einer vorübergehenden Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen, sind in dieser Zeit jedoch verpflichtet, Personen, die bereits 12 Monate vor dem EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer im Besitz einer beschränkten *Arbeitsgenehmigung* in den jeweiligen Ländern waren, eine unbeschränkte *Arbeitsberechtigung* zu erteilen. Zudem sind die Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern bei der Vergabe einer Arbeitserlaubnis an ausländische Personen gegenüber Migranten aus „Drittländern“ bevorzugt zu behandeln (vgl. Lorenz 2010, S. 10).

Deutschland und Österreich haben als unmittelbar an die MOE-Staaten angrenzende Länder im Besonderen negative Folgen durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit auf ihre Arbeitsmärkte befürchtet und deshalb die zulässigen Übergangsfristen zeitlich voll ausgeschöpft. Die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit endet in diesen Ländern somit am 30.04.2011 für die in 2004 beigetretenen acht MOE-Länder und am 31.12.2013 für Rumänien und Bulgarien.

---

<sup>1</sup> Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist Teil der Freiheit des Personenverkehrs, welcher die freie Wahl des Aufenthalts- und Wohnorts für EU-Bürger und die Niederlassungsfreiheit für natürliche und juristische Personen mit umfasst.

<sup>2</sup> Siehe dazu die jeweiligen Artikel im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

<sup>3</sup> Für die gleichfalls zu diesem Datum beigetretenen Ländern Malta und Zypern wurden keine entsprechenden Übergangsregelungen vereinbart.

<sup>4</sup> Gemäß dem sog. 2+3+2-Modell überprüfen die alten EU-Staaten nach 2 und 5 Jahren die Aufrechterhaltung der Übergangsregelung, die jedoch spätestens 7 Jahre nach dem EU-Beitritt dieser Länder enden.

## **2. Wie war bislang der Zuzug von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten geregelt?**

Die Voraussetzungen einer Erwerbstätigkeit während der vereinbarten Übergangsfristen für Staatsangehörige aus den MOE-Ländern ist im Sozialgesetzbuch III (SGB III) geregelt. Demnach können Personen aus diesen Staaten nur mit vorheriger Genehmigung der Bundesagentur für Arbeit (BA) eine Erwerbsarbeit in Deutschland ausüben und von einem hier ansässigen Unternehmen beschäftigt werden (§ 284 Abs. 1 SGB III).<sup>5</sup> In der Regel erfolgt die Genehmigung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland in Form einer EU-Arbeitserlaubnis, die nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes für eine berufliche Tätigkeit ohne besondere Qualifikationsvoraussetzungen in einem bestimmten Betrieb erteilt wird. Unter speziellen Voraussetzungen, v.a. bei hochqualifizierten Arbeitnehmern aus den EU-Beitrittsländern, erfolgt die Genehmigung als EU-Arbeitsberechtigung, die unabhängig von der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes ohne weitere Beschränkungen den Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland eröffnet. Im Jahr 2009 wurden von der Bundesagentur für Arbeit rund 90.000 solcher Arbeitsgenehmigungen für Angehörige der MOE-Beitrittsstaaten erteilt, davon 45% an polnische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, knapp ein Viertel der Genehmigungen entfiel auf Beschäftigte aus Rumänien. Zusätzlich erteilte die BA im Jahr 2009 287.000 befristete Arbeitserlaubnisse für Saisonarbeitskräfte, v.a. in der Landwirtschaft, sowie für rund 7.900 Schausteller und 1.600 Haushaltshilfen. Auch hier kommt der überwiegende Teil der Arbeitskräfte aus Polen und Rumänien (Bundesagentur für Arbeit nach Lorenz 2010, S. 14). Insgesamt waren zu Beginn des Jahres 2009 315.000 Staatsangehörige der MOE-Länder auf Basis verschiedener Ausnahmeregelungen in Deutschland berufstätig. Dies entspricht einem Anteil von 0,8% an allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Deutschland (Eurostat Labour Force Survey 1.1.2009 nach Baas/Brücker 2010, S. 23).

## **3. Welche Rolle spielt die Dienstleistungsfreiheit in der EU für die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den MOE-Staaten in Deutschland?**

In einem Mitgliedstaat ansässige Unternehmen oder Personen haben gemäß Artikel 56 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) das Recht, ungehindert von einem Mitgliedstaat aus als Selbständige und unter Einsatz eigener Beschäftigter Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, ohne dort eine Niederlassung zu unterhalten. Um Hemmnisse im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zu beseitigen, hat das Europäische Parlament und der Europäische Rat im Jahr 2006 nach heftigen politischen Debatten die Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG in Kraft gesetzt.<sup>6</sup> Wesentliches Prinzip dieser Richtlinie ist die Nichtdiskriminierung, also die Gleichbehandlung inländischer und ausländischer Anbieter im Dienstleistungsmarkt durch die Beseitigung unverhältnismäßiger Auflagen für ausländische Unternehmen sowie die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Der Dienstleistungsbegriff i.S. der EU-Dienst-

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu im Detail Bundesagentur für Arbeit 2010, S. 43ff.

<sup>6</sup> Vgl. Knill/Tosun (2010)



leistungsrichtlinie ist sehr weit gefasst und beinhaltet gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten, die gegen Entgelt erbracht werden.<sup>7</sup>

Die Dienstleistungsrichtlinie war v.a. aufgrund der mit der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung einhergehenden Entsendung von Arbeitnehmern höchst umstritten. Im ersten Richtlinienentwurf der EU-Kommission sollte für eine solche Entsendung das Herkunftslandprinzip maßgeblich sein – sprich, die Ausführung der Dienstleistung nach den geltenden Vorschriften im Land des Firmensitzes erfolgen, auch wenn die Dienstleistung selbst in einem anderen EU-Staat erbracht wird. Dies hätte zur Folge gehabt, dass beispielsweise in den MOE-Staaten ansässige Unternehmen mit deutlich niedrigeren Personalkosten und geringeren arbeits- und gewerberechtlichen Anforderungen ihrer Herkunftsländer in Konkurrenz zu deutschen Firmen treten könnten, die aufgrund der höheren Kosten hierzulande in vielen Fällen bei der Vergabe von Aufträgen das Nachsehen hätten und damit sukzessive vom Markt verdrängt würden. Verlierer eines solchen grenzüberschreitenden Wettbewerbs zwischen EU-Mitgliedern wären insbesondere die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Aufnahmestaaten, die angesichts des programmierten Lohnkostenwettbewerbs mit der Absenkung ihrer Vergütungen oder mit Arbeitsplatzverlust zu rechnen hätten, was wiederum negative Folgen für den Fiskus und die Sozialversicherungssysteme mit sich brächte. Um dies zu verhindern, lässt die verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie gemäß Art. 17 ausdrücklich die Inhalte der bereits 1996 in Kraft gesetzten EU-Arbeitnehmerentsenderichtlinie 96/71/EG unberührt. Im Konfliktfall sind die Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie subsidiär anzuwenden, d.h. der in der Entsenderichtlinie verankerte Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Gegenstand eines besonderen „öffentlichen Interesses“ erhält Vorrang vor der Dienstleistungsfreiheit der Unternehmen.<sup>8</sup> Dies entspricht der Intention der Arbeitnehmerentsenderichtlinie, die zum Ziel hat genau dieses „Spannungsverhältnis zwischen Dienstleistungsfreiheit einerseits und der unterschiedlichen Arbeitsgesetzgebung in den Mitgliedstaaten, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen können, andererseits zu regeln“ (Fuchs/Marhold 2010, S. 438).

Die EU-Entsenderichtlinie wurde in Deutschland durch das „Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG)“ in nationales Recht umgesetzt. Das Gesetz verpflichtet sowohl Arbeitgeber mit Sitz in Deutschland als auch Arbeitgeber mit Sitz im Ausland (einschließlich der Werkvertragsunternehmer, die auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen tätig werden) zur Einhaltung gesetzlicher und in bestimmten Branchen tarifvertraglich geregelter Arbeitsbedingungen. Damit soll – so

---

<sup>7</sup> Dabei sind eine Reihe von Dienstleistungen explizit von der Anwendung dieser Richtlinie ausgenommen, meist weil hierfür spezielle Regelungen existieren bzw. implementiert werden sollen. Die Anwendungsausnahmen nach Art. 2 Abs. 2 der Dienstleistungsrichtlinie umfassen nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Finanzdienstleistungen, Netze der elektronischen Kommunikation, Verkehrsdienstleistungen, die Tätigkeit von Leiharbeitsagenturen, Dienstleistungen des Gesundheitswesens, Audiovisuelle Dienste und Rundfunk, Glücksspiele, Ausübung öffentlicher Gewalt, soziale Dienstleistungen, Sicherheitsdienste, die Tätigkeiten von staatlich bestellten Notaren und Gerichtsvollziehern sowie Tätigkeiten im Bereich der Steuern. Zudem werden gem. Art. 17 der Richtlinie u.a. Dienstleistungen von „allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ der Daseinsvorsorge nicht von der Dienstleistungsrichtlinie erfasst, deren Harmonisierung im Gemeinschaftsrecht durch spezielle EU-Normen geregelt ist, wie z.B. Postdienste (vgl. dazu im Detail Schlachter/Ohler 2008)

<sup>8</sup> Vgl. dazu auch Mayer 2010, S. 6

die Zweckbestimmung in § 1 des Gesetzes – für faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen in den dort genannten Branchen gesorgt, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten und die Ordnungs- und Befriedungsfunktion der Tarifautonomie gewahrt werden.

Gemäß § 2 AEntG (analog Art. 3 EU-Entsenderichtlinie 96/71/EG) sind auf alle nach Deutschland entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sämtliche *Rechts- und Verwaltungsvorschriften* über Mindestlöhne, Arbeits- und Ruhezeiten, die Überlassung von Arbeitnehmern (Leiharbeit), die Sicherheit, den Gesundheitsschutz und die Hygiene am Arbeitsplatz, arbeitsbezogenen Schutzregelungen für Schwangere, Kinder und Jugendliche sowie die Gleichbehandlung von Männern und Frauen inkl. der Nichtdiskriminierungsbestimmungen anzuwenden. Zudem eröffnet das Gesetz die Möglichkeit, auch die in einem *Tarifvertrag* geregelten Arbeitsbedingungen auf entsandte Arbeitnehmer zu erstrecken (§ 3 AEntG). Dies setzt dabei voraus, dass die jeweilige Branche im AEntG ausdrücklich genannt ist, die Mindestarbeitsbedingungen für den entsprechenden Wirtschaftszweig in einem bundesweit geltenden Tarifvertrag normiert sind und dieser auf Antrag der Tarifvertragsparteien vom Bundesarbeitsminister per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Von solchen allgemeinverbindlich geltenden Arbeitsbedingungen werden auch inländische und aus dem Ausland entsandte Leiharbeiternehmer in den jeweiligen Wirtschaftszweigen erfasst (§ 8 Abs. 3 AEntG).

Die Möglichkeit einer Anwendung von Mindestlohntarifverträgen auf inländische und grenzüberschreitend nach Deutschland entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach o.g. Verfahren ist derzeit gem. § 4 AEntG in folgenden Branchen gegeben:

- Bauhaupt- und Nebengewerbe, inkl. Erbringung von Montageleistungen auf Baustellen
- Gebäudereinigung
- Briefdienstleistungen
- Sicherheitsdienstleistungen
- Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken
- Wäschereidienstleistungen
- Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst
- Aus- und Weiterbildungseinrichtungen nach SGB II und SGB III

In der Alten- und Krankenpflege wurden gem. § 10ff. AEntG Mindestarbeitsbedingungen ohne Vorliegen eines Tarifvertrags festgeschrieben.

Mit Ausnahme der Branche Briefdienstleistungen, wo die Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohntarifvertrags durch die „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“ ohne Nachfolgeregelung zum 30.04.2010 ausgelaufen ist, existieren in allen genannten Branchen des AEntG verbindliche Lohnuntergrenzen. In allen anderen Branchen gelten keine Mindestarbeitsbedingungen für inländische und für aus dem Ausland entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Letztere werden in solchen Fällen nach den tarifvertraglichen oder gesetzlichen Regelungen im Herkunftsland entlohnt.

Für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ist die Arbeitnehmerentsendung im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit für das Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie die Tätigkeiten von Innendekorateurs erst ab dem 01.05.2011 (Rumänien und Bulgarien ab 01.01.2014) zulässig. Seit 1988 bestehen jedoch insbesondere für die Baubranche bilaterale Vereinbarungen zwischen Deutschland und einer Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten sowie der Türkei, die eine zeitlich begrenzte Entsendung von Arbeitnehmern für die Ausführung von Werkverträgen im Rahmen festgelegter Kontingente („Werkvertragsarbeiter“) dennoch erlauben (Bundesagentur für Arbeit 2010, S. 44). Im Jahr 2010 waren rund 20.000 solcher Werkvertragsarbeiter in Deutschland beschäftigt (Lorenz 2010, S. 15).

#### **4. Welche Regelungen gelten bisher und künftig für die grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung / Leiharbeit?**

Während bei der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentsendung der mit der Ausführung des Auftrag betraute Beschäftigte im Weisungsbereich des ausländischen Dienstleisters verbleibt, wird bei der Leiharbeit der überlassene Arbeitnehmer vollständig in den Arbeitsablauf und den Produktionsprozess des entleihenden Unternehmens integriert und unterliegt dort wie alle anderen Beschäftigten des Unternehmens dem arbeitsrechtlichen Weisungsrecht des Auftraggeberbetriebs. Für ausländische Unternehmen war die grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung bislang insoweit beschränkt, als nur Leiharbeiter aus den „alten“ EU-15-Mitgliedstaaten in Deutschland eingesetzt werden konnten, die keinerlei Beschränkungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit unterlagen. Mit Ende der Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit ist künftig nun auch die grenzüberschreitende Überlassung von Arbeitnehmern aus den MOE-Staaten möglich.<sup>9</sup>

Als Schutz der Leiharbeiter vor einem Einsatz als Billiglohnkräfte wurde in der EU-Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG, wie auch im Vorgriff auf diese EU-Regelung im deutschen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG), der Gleichbehandlungsgrundsatz von Leiharbeitern und Stammarbeitskräften verankert. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG ist die gewerbsmäßige Überlassung von Arbeitnehmern unzulässig, wenn der Entleiher die für einen vergleichbaren Arbeitnehmer des Unternehmens geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts nicht gewährt, es sei denn, ihre Arbeitsbedingungen werden durch einen spezifischen Tarifvertrag für die Leiharbeitsbranche geregelt. Die Durchbrechung des Grundsatzes gleicher Entlohnung („Equal Pay“) von Stamm- und Leiharbeitskräften durch spezielle Tarifverträge ist gemäß der EU-Leiharbeitsrichtlinie nur statthaft, sofern damit das „Gesamtzuschutzniveau für Leiharbeiter gewahrt bleibt“ (Erwägungsgrund 16 Richtlinie 2008/104/EG). Nach gängiger Rechtsauffassung erfordert dies eine möglichst enge Anlehnung an das Tarifniveau der Stammkräfte in den entleihenden Unternehmen (Mayer 2010,

---

<sup>9</sup> Das generelle Verbot der gewerbsmäßigen Leiharbeit in der Baubranche (§ 1b AÜG) gilt davon unabhängig weiterhin. Zulässig sind unter bestimmten Voraussetzung die Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zwischen Bauunternehmen v.a. im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften (ARGE), auch wenn die Verleihunternehmen in einem ausländischen EU-Land ansässig sind.

S. 14). Dies gilt auch für Leiharbeiter aus anderen EU-Ländern, die bei Vorliegen eines Tarifvertrages für diese Branche im Herkunftsland zu den dort vereinbarten Bezahlungskonditionen an deutsche Unternehmen überlassen werden können, was „u.U. noch nicht einmal gegen die Vorgaben der Leiharbeits-Richtlinie auf möglichst weitgehende Gleichbehandlung mit Stammkräften in den Entleih-Unternehmen dieser Länder (verstößt), da deren Löhne ebenfalls niedrig sind“ (ebd, S. 18). Dieser Vorrang ausländischer Tarifregelungen wird im sog. „Aufnahmestaat“ nur dann aufgehoben, wenn dort für alle in- und ausländischen Leiharbeiter ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag besteht (ebd., S. 17). Da ein solcher bis dato nicht bestand, schürte die bevorstehende Arbeitnehmerfreizügigkeit für die MOE-Staaten die Befürchtung, „dass damit die polnischen, tschechischen oder auch deutschen Verleiher mit Niederlassungen in diesen Ländern mit Tarifverträgen von unter 5 € auf den deutschen Markt drängen“ (Siebenhüter 2011, S. 146). Presseberichten zufolge sollen in Polen niedergelassene deutsche Leiharbeitsunternehmen bereits mit willfähigen Nischengewerkschaften Firmentarifverträge mit Stundenlöhnen von 4 bis 5 Euro vorbereitet haben, um damit bei einer Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach Deutschland unter formaler Einhaltung des „Gleichbezahlungsgebots“ die dort geltenden Branchentariflöhne für die Zeitarbeit zu unterbieten.<sup>10</sup>

Trotz der bekannten Problematik, hat sich die Regierungskoalition bis vor Kurzem geweigert, das größte Problem im Zusammenhang mit dem Ende der Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit durch die Festlegung allgemeinverbindlicher Lohnuntergrenzen für Leiharbeitskräfte zu entschärfen. Erst im Rahmen des Vermittlungsprozesses zwischen Bundestag und Bundesrat zur Neuregelung der Hartz-IV-Sätze wurde der Forderung der Oppositionsparteien nach einem Mindestlohn für die Leiharbeitsbranche als Bestandteil des politischen Kompromisses entsprochen.<sup>11</sup> Am 24. März 2011 hat der Deutsche Bundestag das „Erste Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung“ verabschiedet und darin – ergänzend zum ursprünglichen Gesetzesentwurf der Bundesregierung – die rechtliche Voraussetzung zur Festlegung eines allgemeinen Mindestlohns verankert. So kann künftig – analog zur Regelung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes – das Bundesarbeitsministerium gem. § 3a AÜG neuer Fassung auf Antrag von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden durch Rechtsverordnung bestimmen, „dass die vorgeschlagenen tariflichen Mindeststundenentgelte ... als verbindliche Lohnuntergrenze auf alle in den Geltungsbereich der Verordnung fallenden Arbeitgeber sowie Leiharbeiter Anwendung findet“. Damit steht nichts mehr im Wege, die vom DGB und den Zeitarbeitsverbänden ausgehandelten tariflichen Mindeststundenlöhne von 7,79 Euro im Westen und von 6,89 Euro im Osten auf sämtliche Leiharbeiter, auch auf die aus dem Ausland nach Deutschland verliehenen, zu erstrecken und somit das größte Ausmaß an Lohndumping durch grenzüberschreitende Leiharbeit zu verhindern.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> vgl. dazu sowie allgemein zur Problematik der Leiharbeit im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit Siebenhüter (2011)

<sup>11</sup> Vgl. dazu Handelsblatt Online vom 21.02.2011: „Einigung auf Hartz-IV-Gesamtpaket“ sowie Mitteilung des Deutschen Bundestags: „Beschlüsse des Bundestages am 24. und 25. Februar“. Der zufolge „einigten sich die Vermittler auch auf Protokollerklärungen zu Lohnuntergrenzen bei der Zeitarbeit sowie auf einen Mindestlohn im Wach- und Sicherheitsgewerbe...“ (siehe [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de))

<sup>12</sup> FAZ.NET vom 24.03.2011: „Bundestag beschließt Mindestlohn für Leiharbeiter“

## 5. Welchen Einfluss hat die branchenspezifische Regulierung im Post- und Logistiksektor auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit?

### a) Briefmarkt: „Reziprozitätsklausel“ der 3. EU-Postdiensterrichtlinie

Zu Beginn des Jahres 2008 wurde die dritte EU-Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG verabschiedet, in der die verbliebenen Teilmonopole für Briefsendungen bis 50 Gramm und dem 2,5-fachen Basistarif ab dem 01.01.2011 aufgehoben werden (Art. 7 neue Fassung, Richtlinie 2008/6/EG). Länder, deren nationale Postunternehmen mehr Zeit für den Übergang zum Wettbewerb benötigen - dazu zählen die in 2004 bzw. 2007 beigetretenen MOE-Staaten Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn sowie Malta und Zypern - oder besondere strukturelle oder geographische Herausforderungen zu bewältigen haben, wie Luxemburg und Griechenland, erhalten eine weitere Übergangsfrist bis 31.12.2012 eingeräumt. Bis zu diesem Zeitpunkt können die Teilmonopole („reservierter Bereich“) zur Finanzierung des Universaldienstes weiterhin aufrechterhalten werden (Anhang II Art. 2 Abs. 1 Richtlinie 2008/6/EG). Einige Länder, darunter auch Deutschland, Großbritannien, Schweden und die Niederlande, haben bereits vorzeitig ihre Briefmärkte vollständig liberalisiert.

Um Wettbewerbsverzerrung aufgrund unterschiedlicher Marktöffnungstermine zu vermeiden, wurde in die Postdiensterrichtlinie eine sog. „Reziprozitätsklausel“ aufgenommen. Der zufolge können Mitgliedstaaten, die gemäß den Regelungen der Postdiensterrichtlinie ihre Briefmärkte zum 01.01.2011 vollständig für den Wettbewerb geöffnet haben, den Marktzutritt für Postunternehmen aus den Ländern, in denen die reservierten Bereiche weiterhin bestehen, einschränken (Anhang II, Art. 3 Abs. 3). Diese Zugangsbeschränkung gilt aber nur für den Teil des Briefmarktes, in dem die Postunternehmen in ihrem Herkunftsland selbst weiterhin vor Konkurrenz geschützt sind, also bei Briefsendungen bis 50 Gramm und dem 2,5-fachen Basistarif. Von dieser „Kann-Bestimmung“ der Reziprozitätsklausel hat Deutschland bislang keinen Gebrauch gemacht und eine dafür notwendige Anpassung des Postgesetzes unterlassen. Für eine Einschränkung bei der Lizenzerteilung an Postunternehmen oder deren Tochtergesellschaften aus Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Malta, Zypern, Luxemburg oder Griechenland gibt es im deutschen Postgesetz also keine rechtliche Grundlage. Bei realistischer Betrachtung scheint aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität im mit 750 aktiven Lizenznehmern größten Briefmarkt in Europa eine merkliche Konkurrenz durch Postunternehmen aus den genannten Ländern wenig wahrscheinlich – eine Anwendung der Reziprozitätsklausel in Deutschland zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs wurde daher vom Gesetzgeber als nicht notwendig erachtet.

### b) Straßengüterverkehr: Kabotageregulungen für MOE-Staaten

Der Güterverkehrsmarkt in der EU war über lange Zeit einer umfassenden Marktzugangsbeschränkung unterworfen. So war es für Güterkraftunternehmen lange Zeit nur im Rahmen limitierter Quoten erlaubt, in einem anderen Mitgliedstaat inländische Transporte, die sog.

„Kabotage“, durchzuführen. Dieses Kabotageverbot diente zum Schutz inländischer Unternehmen vor ausländischer Billigkonkurrenz. Es wurde vom Europäischen Gerichtshof bereits im Jahr 1985 für unvereinbar mit der Dienstleistungsfreiheit erklärt und im 1998 schließlich aufgehoben.<sup>13</sup> Mit dem Beitritt der MOE-Staaten wurde deren Integration in einen gemeinsamen Binnenmarkt nur schrittweise vollzogen. So existieren bezüglich der Dienstleistungsfreiheit eine Reihe von Übergangsregelungen, so auch das Verbot der Kabotage, welches 5 Jahre nach deren Beitritt für Polen, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen, der Slowakei und Tschechien bis zum 30.04.2009 fortbestand. Für Transportfirmen aus Bulgarien und Rumänien wirkt diese Beschränkung noch bis zum 31. Dezember 2011.

In Deutschland ist die Kabotage in der am 14.05.2008 in Kraft getretenen „Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterverkehr und den Kabotageverkehr“ geregelt. Nach § 17a Abs. 2 dieser Vorschrift darf ein Güterkraftverkehrsunternehmer, der eine Gemeinschaftslizenz für den grenzüberschreitenden Güterverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten besitzt und weder Sitz noch Niederlassung in Deutschland hat, im Anschluss an eine grenzüberschreitende Beförderung nach Deutschland nach der ersten teilweisen oder vollständigen Entladung des Fahrzeugs bis zu drei inländische Kabotagebeförderungen mit diesem Fahrzeug durchführen. Die letzte Entladung, bevor Deutschland verlassen wird, muss innerhalb von sieben Tagen nach der ersten teilweisen oder vollständigen Entladung erfolgen (Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung 2010).<sup>14</sup>

Aus arbeitsrechtlicher Sicht ist der vorübergehende Einsatz von Kraftfahrern von Transportunternehmen aus EU-Mitgliedsländern für Kabotagefahrten in Deutschland als Arbeitnehmerentsendung zu qualifizieren. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus der EU-Verordnung 1072/2009 vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs, die im Erwägungsgrund 17 herausstellt, dass die Entsenderichtlinie auch „für Verkehrsunternehmen, die Kabotagebeförderungen durchführen“, gilt. Übernimmt also ein ausländisches Güterverkehrsunternehmen aus der EU im Anschluss an einen grenzüberschreitenden Transport Kabotagefahrten in Deutschland, so sind während dieser begrenzten Zeit für die nach Deutschland entsandten Fahrer und weitere Beschäftigte gem. § 2 AEntG die in nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften normierten Kernarbeitsbedingungen zwingend anzuwenden.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Für einen kurzen Überblick über die Entwicklung der EU-Regulierung im Transportsektor vgl. Noppe (2003)

<sup>14</sup> Seit dem 14. Mai 2010 ist die Kabotagebeförderung in der gesamten EU durch die Verordnung 1072/2009 einheitlich geregelt.

<sup>15</sup> Siehe hierzu die Ausführungen zur Arbeitnehmerentsendung in Ziffer II. 3 dieser Arbeit

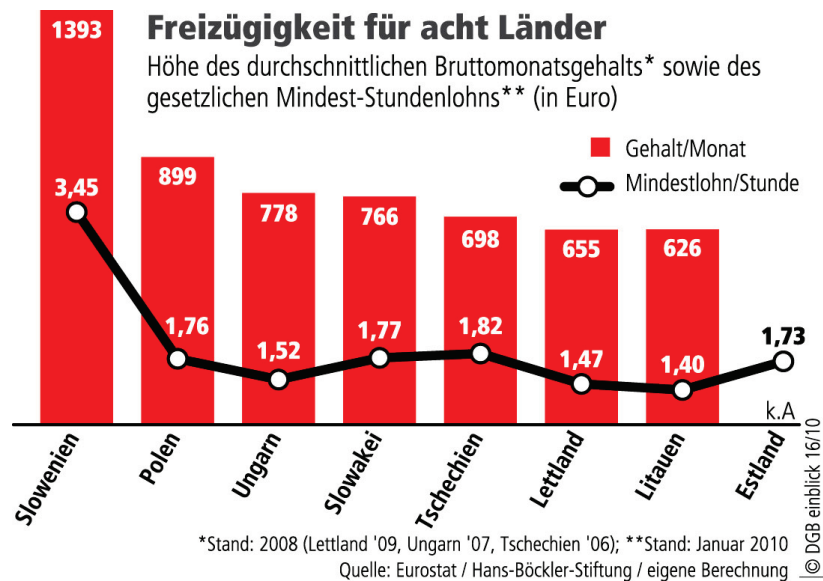
### **III. Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit auf die Beschäftigten insbesondere in der Post- und Logistikbranche in Deutschland**

#### **1. Mit welchem Zustrom an Arbeitsmigranten nach Deutschland ist aus den MOE-Staaten ab dem 1. Mai 2011 zu rechnen?**

Zu Beginn des Jahres 2009 waren 315.000 Personen aus den im Jahr 2004 beigetretenen MOE-Ländern auf Basis verschiedener Ausnahmeregelungen in Deutschland beruflich tätig. Bei Hinzunahme der Anzahl von nichterwerbstätigen und arbeitssuchenden Personen hielten sich im Jahr 2009 473.000 Migranten aus den mittel- und osteuropäischen EU-Ländern (ohne Bulgarien und Rumänien) dauerhaft in Deutschland auf (Eurostat Labour Force Survey 1.1.2009 nach Baas/Brücker 2010, S. 23). Seit dem EU-Beitritt der acht MOE-Staaten wanderten durchschnittlich 32.000 Personen pro Jahr aus diesen Ländern nach Deutschland zu, während der Großteil des Migrationsstromes sich nach Großbritannien und Irland bewegte, wo keine Beschränkungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit galten und der dortige Arbeitsmarkt gute Perspektiven für die zumeist englischsprechenden jungen Migranten aus Mittel- und Osteuropa zu bieten hatte. Seit 2004 sind aus den MOE-Mitgliedsländern durchschnittlich 120.000 Personen pro Jahr nach Großbritannien und 30.000 Menschen nach Irland ausgewandert (Baas/Brücker 2010, S. 13f.).

Mit Auslaufen der Freizügigkeitsbeschränkungen in Deutschland und Österreich zum 1. Mai 2011 prognostiziert eine Reihe von Studien ein Umlenken der Migrationsströme in Richtung dieser Länder. Dafür sprechen plausible Gründe, wie die vergleichsweise robuste Arbeitsmarktlage in Deutschland, die sich deutlich positiver entwickelt als in Großbritannien und Irland sowie auch die geografische Nähe Deutschlands zu den MOE-Staaten, was Heimreisen und den Kontakt mit dem sozialen Umfeld im Herkunftsland möglicherweise erleichtert. Gegen die Annahme eines Anwachsens der Zuwanderungsströme nach Deutschland wird ins Feld geführt, dass die auswanderungswilligen Arbeitnehmer aus den MOE-Ländern bereits in Länder ohne Freizügigkeitsbeschränkungen, wie Großbritannien und Irland, migriert sind und die meist jungen Erwerbspersonen aus Mittel- und Osteuropa über ausreichend englische Sprachkenntnisse verfügen, um schnell und erfolgreich in die dortigen Arbeitsmärkte integriert zu werden.

Trotz mancher Skepsis bezüglich des Ausmaßes der künftigen Zuwanderungsbewegungen bestehen in den MOE-Staaten weiterhin erhebliche Anreize für eine Migration in die westeuropäischen EU-Länder: Zum einen betragen die durchschnittlichen Einkommen in Polen, Tschechien oder Ungarn nur 20 bis 25% des EU-Durchschnitts, zum anderen sind die Arbeitsmärkte immer noch von hoher Jugendarbeitslosigkeit geprägt, so dass die Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven in den alten EU-Ländern sich deutlich positiver darstellen (Baas/Brücker 2010, S. 10).



Die Schätzung des künftigen Migrationspotenzials ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig und deshalb mit großen Unsicherheiten behaftet. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit hat in einer Modellrechnung die zu erwartende Zuwanderung aus MOE-Staaten in die EU-15-Länder berechnet und taxiert diese auf 250.000 Personen pro Jahr. Unter der Annahme, dass auf Deutschland, wie vor der EU-Erweiterung, rund 60% dieser Zuwanderung entfällt, ergäbe sich ein Zuzug von rund 134.000 Personen; bei einem unterstellten Anteil von 45% wären es 101.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Jahr 2011 aus diesen Staaten nach Deutschland einwanderten. Je nach unterstelltem Szenario würde die Arbeitnehmerfreizügigkeit die Zuwanderung aus diesen Ländern also um das 1,8 bis 2,3-fache anschwellen lassen. Allerdings wird die Zahl der jährlich zuwandernden Personen im weiteren Zeitverlauf wieder sukzessive zurück gehen. In 2020 wird die jährliche Zuwanderung den Berechnungen zufolge nur noch 58.000 bzw. 44.000 Personen erreichen (Baas/Brücker 2010, S. 39). Summiert für die kommenden 10 Jahren würde die Anzahl der in Deutschland lebenden Staatsbürger der MOE-Staaten (ohne Rumänien und Bulgarien) von heute 576.000 auf 1,54 bzw. 1,31 Millionen Menschen steigen und sich somit um das 2,5-fache erhöhen (Baas/Brücker 2010, S. 38ff.).

## 2. Welche Folgen hat die verstärkte Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt und das Lohnniveau in Deutschland insgesamt?

Mit der Zuwanderung von Arbeitskräften wird vielfach die Befürchtung negativer Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und das Lohnniveau verbunden. Dies ist aus Sicht der ökonomischen Theorie plausibel<sup>16</sup>: steht dem erhöhten Arbeitsangebot keine wachsende Nachfrage am Arbeitsmarkt entgegen, werden zugewanderte Arbeitskräfte mit einem vergleichsweise niedrigen „Anspruchslohn“<sup>17</sup> bereit sein, auch unterhalb des bestehenden Vergütungsniveaus

<sup>16</sup> Vgl. zu den arbeitsmarktökonomischen Theorien Knogler (2005), S. 2ff.

<sup>17</sup> Der Anspruchslohn ist ein Begriff der Mikroökonomie und bezeichnet den Lohn, bei dem ein Arbeitnehmer gerade noch bereit ist, seine Arbeit anzubieten (Baas/Brücker 2010, S. 53)



eine Beschäftigung aufzunehmen. Dadurch verringert sich der „Marktpreis“ für Arbeit, was bei wenig flexiblen Lohnstrukturen zu einer Verdrängung einheimischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Beschäftigung „kostengünstiger“ Zuwanderer führt. Erhöht die Zuwanderung aber die Wirtschaftsleistung des Ziellandes und passt sich der Kapitalstock einer Volkswirtschaft durch erhöhte inländische Investitionen oder Kapitalzuflüsse aus dem Ausland dem erhöhten Arbeitskräfteangebot an, so „kann Zuwanderung für das gesamtwirtschaftliche Niveau der Arbeitslosigkeit und der Löhne neutral sein – auch wenn einzelne Gruppen am Arbeitsmarkt gewinnen oder verlieren“ (Brücker/Jahn 2010, S. 2).

In der makro-ökonomischen Betrachtung sind nach den Berechnungen des IAB die Effekte der erwarteten Zuwanderung aus den MOE-Ländern für den Arbeitsmarkt und das Lohngefüge hierzulande eher gering: die Arbeitslosenquote würde je nach unterstelltem Zuwanderungsvolumen um 0,14 bis 0,2 Prozentpunkte steigen und das Lohnniveau um 0,28 bis 0,4 Prozentpunkte leicht sinken. Gleichzeitig hätte die Zuwanderung aber positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Gesamtleistung, die sich gemessen als Bruttoinlandsprodukt bis 2020 zwischen 1,15 und 1,65 Prozentpunkte erhöhen würde (Baas/Brücker 2010, S. 48). Von den positiven Wachstumseffekten in Form einer höheren Produktionsleistung durch die Arbeitsmigranten aus den MOE-Ländern profitierte vor allem der industrielle Sektor, öffentliche Dienstleistungen im Bereich Gesundheit, Soziales und Bildung sowie Dienstleistungen für private Haushalte (ebd., S. 50.).

Doch ein aus der gesamtwirtschaftlichen Perspektive vorschnell gezogenes positives Fazit<sup>18</sup> einer verstärkten Zuwanderung nach Deutschland läuft Gefahr, die oftmals erheblichen Anpassungslasten, die einzelne Arbeitsmarktgruppen durch das erweiterte Arbeitskräfteangebot zu tragen haben, „als zu vernachlässigende Marginalie“ zu betrachten, wie der Arbeitsmarktexperte Gerhard Bosch kritisch anmerkt (Bosch 2010, S. 24). Deshalb müssen für eine differenzierte Bewertung von Zuwanderung deren Wirkungen auf bestimmte Regionen, Arbeitnehmergruppen und Sektoren differenziert betrachtet werden. Dies soll im Weiteren erfolgen.

### **3. Welche Regionen sind von einer Zuwanderung von Arbeitskräften besonders betroffen?**

Die räumliche Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist generell eine Folge unterschiedlicher Arbeitsmarkt- und Einkommensperspektiven in verschiedenen Regionen. Mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU finden solche Wanderungsströme auch grenzüberschreitend zwischen den Mitgliedstaaten statt. Generell ist die Mobilität von Arbeitnehmern für diese umso attraktiver, je höher die Unterschiede bezüglich Arbeitsmarktlage und Einkommensniveau zwischen Heimat- und Zielregion sind und je niedriger die mit der

---

<sup>18</sup> Auch wenn die meisten wissenschaftlichen Untersuchungen eine durchaus differenzierte Analyse der Migrationswirkungen liefern, betonen die Überschriften und Titel der Veröffentlichungen vor allem die positiven makro-ökonomischen Effekte einer Zuwanderung aus den MOE-Staat, z.B. Baas/Brücker/Hauptmann (2009): „EU-Erweiterung: Positive Effekte durch Arbeitsmigration“; Brücker/Jahn (2010): „Arbeitsmarktwirkungen der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung“

Wanderung verbundenen sozialen und finanziellen Kosten ausfallen. Letztere sind vor allem bei einer geringen Entfernung zwischen Wohn- und künftigem Arbeitsort niedrig, wenn sich die Aufnahme einer besser bezahlten Tätigkeit mit dem Pendeln vom bisherigem Wohnort aus verbinden lässt und sich somit die arbeitsbezogenen Kosten nicht merklich erhöhen. Dieser Zusammenhang gilt für die Mobilität innerhalb eines Landes im gleichen Maße wie für die Migration zwischen Staaten bzw. das Pendeln über Landesgrenzen hinweg. Allerdings sind Grenzpendler meist noch mit Sprachbarrieren und sozio-kulturellen Unterschieden konfrontiert, auch bestehen oft administrative Hemmnisse, wie die Anerkennung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche oder ausländische Qualifikations- und Berufsabschlüsse, welche die internationale Mobilität von Arbeitskräften erschweren (Heining/Möller 2009, S. 2).

Auch wenn aktuelle Daten über Grenzpendlerströme nach Deutschland nicht vorliegen, zeigen Zahlen für das Jahr 2005, dass 72.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus benachbarten EU-Ländern nach Deutschland einpendeln. Mit 0,28% machen diese einen relativ kleinen Anteil an den Erwerbstätigen aus, jedoch hat sich ihre Zahl gegenüber dem Jahr 2000 annähernd verdoppelt (ebd. S. 2). Naturgemäß sind überwiegend die grenznahen Regionen Deutschlands von solchen Pendlerströmen betroffen. Rund 90% aller Grenzpendler im Jahr 2005 gingen in einem direkt an das Herkunftsland angrenzenden Bundesland einer Erwerbstätigkeit nach, drei Viertel sogar in unmittelbar angrenzenden Landkreisen (ebd. S. 6). Bei der Abschätzung der künftigen Pendlerströme ist zu berücksichtigen, dass Grenzregionen zu Polen auf beiden Seiten vergleichsweise dünn besiedelt und ausgesprochen strukturschwach sind; das vorhandene Grenzpendlerpotenzial dürfte aus diesem Grund bereits eher beschränkt sein. Etwas anders verhält es sich entlang der Grenze zu Tschechien, wo bereits in der Vergangenheit der Anteil der Grenzpendler nach Bayern höher lag (Knogler 2005, S. 49). Allerdings leben auch hier entlang der Landesgrenzen nur insgesamt 1,5 Millionen Menschen, größere Städte finden sich nicht in unmittelbarer Grenznähe (DGB-Bildungswerk 2010, S. 5).

Der Grund für die in den letzten Jahren sehr geringe Anzahl von Grenzpendlern aus Polen und Tschechien liegt hauptsächlich in der bislang eingeschränkten Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus diesen Ländern. Mit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1. Mai 2011 dürfte sich dies umfassend ändern, was in den grenznahen Regionen Ostdeutschlands und Bayerns zur nicht leicht von der Hand zu weisenden Befürchtung führt, bald von „billigen“ Arbeitskräften aus Polen und Tschechien überschwemmt zu werden (Heining/Möller 2009, S. 7). Belastbare Zahlen, wie sich die Grenzpendlerzahlen nach dem beschränkungslosen Zugang osteuropäischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum deutschen Arbeitsmarkt verändern werden, sind bislang nicht vorhanden. In den unmittelbar an Polen und Tschechien angrenzenden Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs, Sachsens und Bayerns sowie im Großraum Berlin wird sich nach vorliegender Erkenntnis künftig das Arbeitskräfteangebot aus den benachbarten Staaten durch Grenzpendler deutlich erhöhen. Manche Schätzungen gehen hier sogar von bis zu 100.000 Menschen aus, die als gering qualifizierte Arbeitskräfte versuchen werden, in Deutschland einen weitaus besser bezahlten Job zu bekommen (Grimm 2011). Andere Experten, wie die EURES-T-Kooperation bayerischer und tschechischer Arbeitsämter, erwarten dagegen, „dass es in der Grenzregion keine stark erhöhte Zuwanderung geben wird“ (DGB-Bildungswerk 2010, S. 5). Die

bisher verfügbaren Daten über Grenzpendlerströme aus den MOE-Staaten zeigen, dass von den Arbeitnehmern auch weitaus höhere Distanzen in Kauf genommen werden und ein beachtlicher Teil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als Wochenendpendler aus Tschechien im Rhein-Main-Gebiet und im Großraum München eine Arbeitsstelle hat. Die Mehrzahl der polnischen Arbeitspendler legt bereits jetzt längere Strecken bis nach Hamburg und Nordrhein-Westfalen zurück (Heining/Möller 2010, S. 7).

Arbeitsmigranten, die auch ihren Wohnort nach Deutschland verlegen, werden eher auf die wirtschaftstarken Ballungsräume mit hohen Arbeitslöhnen und vergleichsweise guten Arbeitsmarktchancen abzielen. Dazu zählen in erster Linie der Großraum München, Baden-Württemberg, das Rhein-Main-Gebiet und Hamburg (Brücker 2010, S. 35).

#### **4. Wie wirkt sich Zuwanderung auf verschiedene Gruppen am Arbeitsmarkt aus?**

Arbeitsmarktexperten gehen bei verstärkter Zuwanderung von unterschiedlichen Anpassungslasten für verschiedene Beschäftigtengruppen aus. Ausschlaggebend für die tatsächlichen Arbeitsmarkteffekte ist das Ausmaß der zu erwartenden Konkurrenz in den jeweiligen Arbeitsmarktsegmenten. In welchen Bereichen des Arbeitsmarktes der Wettbewerb sich verschärft, hängt insbesondere von der Qualifizierungsstruktur der Migranten ab. Da es sich bei der Zuwanderung im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU um keine politisch gesteuerte Einwanderungspolitik handelt, bei der bestimmte, am nationalen Arbeitsmarkt fehlende Fachkräfte selektiv angeworben werden, ist die Ausbildung der erwarteten Migranten weder genau bekannt, noch lässt sich diese beeinflussen. Nach den bisherigen Erkenntnissen aus Deutschland und Großbritannien hat sich die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer aus den MOE-Staaten weitgehend an das Bildungsniveau in Deutschland angenähert. Dennoch übt ein hoher Anteil von ihnen Tätigkeiten mit nur geringen Qualifikationsanforderungen aus.<sup>19</sup> Dafür dürften nicht nur unzureichende Sprachkompetenzen, sondern auch die Nichtanerkennung von Schul- oder Berufsabschlüssen verantwortlich sein. Aufgrund der großen Einkommensunterschiede zu ihren Herkunftsländern ist der materielle Anreiz für diese Zuwanderer jedoch ausreichend hoch, um auch unterhalb der vorhandenen Qualifikationen eine Erwerbstätigkeit in Deutschland anzunehmen (Pohl 2007, S. 40). Aus diesen Gründen treten die neuen Zuwanderer meist in Konkurrenz zu den geringqualifizierten Beschäftigten im deutschen Arbeitsmarkt. Gleiches gilt auch für die im Land bereits lebenden Arbeitsmigranten. Letzteres ist vor allem auf den Umstand zurückzuführen, dass Einwanderer aufgrund des ähnlichen Qualifikationsniveaus und der vergleichbaren Lebensumstände eher mit den bereits im Land lebenden Migranten um Arbeitsplätze konkurrieren als mit den einheimischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. „Damit fallen die Verdrängungseffekte für Ausländer auch sehr viel stärker aus als für die Einheimischen. Das gilt vor allem auch für Ausländer mit Hochschulabschluss. Sie stehen nur eingeschränkt im Wettbewerb mit einheimischen Akademikern. Im Ergebnis erweist sich die Zuwanderung für die einheimischen Beschäftigten langfristig als komplementär, während die ausländische Bevölkerung die Lasten

---

<sup>19</sup> In Großbritannien sind 248.000 Personen und somit der überwiegende Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten als Verpacker, Fabrik- oder Lagerarbeiter tätig (Pohl 2007, S. 39)

des gestiegenen Arbeitsangebots trägt“ (Brücker/Jahn 2010, S. 6). Da die geringqualifizierten und/oder ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einer hohen Arbeitslosenquote von 26% (Ungelernte) bzw. 16,6% (Migranten) bereits zu den benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt gehören, würde eine zunehmende Konkurrenzsituation in diesem Segment die Arbeitsmarktprobleme dort weiter verschärfen. Vor allem für geringqualifizierte ausländische Arbeitnehmer, die beide „Risikomerkmale“ auf sich vereinen, dürften die Verdrängungseffekte durch neue Zuwanderer mit am stärksten ausfallen.

Brücker/Jahn (2010, S. 5) haben in Simulationsrechnungen die Auswirkungen einer generell verstärkten Zuwanderung auf die bereits im Land lebenden Migranten analysiert. Unter der Annahme einer Netto-Zuwanderung von 450.000 Erwerbspersonen fallen die Effekte des gestiegenen Arbeitsangebots auf Löhne und Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gesamtwirtschaftlich betrachtet kaum ins Gewicht. Unterschiedliche Wirkungen zeigen sich jedoch zwischen Einheimischen und Ausländern sowie zwischen Hoch- und Geringqualifizierten.<sup>20</sup> Während einheimische Beschäftigte durch leicht steigende Löhne und geringfügig rückläufige Arbeitslosigkeit von Zuwanderung sogar profitieren können, sind die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Verlierer einer verstärkten Zuwanderung: deren Arbeitslosenquote erhöht sich dadurch auf lange Sicht um 1,2, kurzfristig sogar um 2 Prozentpunkte, gleichzeitig sinken ihre Löhne um rund 1,1% (siehe nachfolgende Tabelle). Besonders hoch sind die negativen Auswirkungen bei Ausländern ohne Berufsausbildung: ihre Arbeitslosigkeit steigt im zugrundegelegten Szenario sogar um langfristig 2 und kurzfristig sogar um 3 Prozentpunkte, während ihre Löhne zwischen 1,6 und 1,7% zurückgehen (ebd., S. 6).

---

<sup>20</sup> Auch Zimmermann (2009, S. 9) unterscheidet bezüglich der Wirkungen von Zuwanderung zwischen den positiven Effekten, die infolge des Zuzugs qualifizierter Beschäftigter zu Behebung des Fachkräftemangels eintreten, und den problematischen Folgen in Form stärkerer Ungleichheit und höherer Arbeitslosenquoten durch die Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitsmigranten.

<b>Effekte der Zuwanderung auf Löhne und Arbeitslosigkeit nach Nationalität – Simulation bei einem Anstieg des Ausländeranteils an den Erwerbspersonen um einen Prozentpunkt</b>				
Veränderung der Löhne in % und der Arbeitslosigkeit in %-Punkten				
	Arbeitslosenquote		Lohn	
	Kurzfr.	Langfr.	Kurzfr.	Langfr.
<b>EINHEIMISCHE</b>				
Alle	0,09	-0,06	-0,08	0,11
Ohne Berufsausbildung	0,13	-0,11	-0,03	0,12
Mit Berufsausbildung	0,10	-0,05	-0,10	0,09
Abitur und Berufsausbildung	0,07	-0,04	-0,08	0,12
Hochschulabschluss	0,00	-0,08	0,01	0,23
<b>AUSLÄNDER</b>				
Alle	1,97	1,16	-1,11	-1,09
Ohne Berufsausbildung	3,06	2,00	-1,62	-1,76
Mit Berufsausbildung	0,94	0,39	-0,54	-0,38
Abitur und Berufsausbildung	1,08	0,40	-0,67	-0,52
Hochschulabschluss	2,50	1,44	-2,05	-2,21
<b>ALLE</b>				
Alle	0,31	0,08	-0,18	0,00
Ohne Berufsausbildung	1,01	0,52	-0,50	-0,43
Mit Berufsausbildung	0,16	-0,02	-0,13	0,06
Abitur und Berufsausbildung	0,14	-0,01	-0,12	0,08
Hochschulabschluss	0,15	0,01	-0,11	0,09
Quelle: Brücker/Jahn (2010), S. 6				

Auf die erwartete Zuwanderung aus den MOE-Staaten übertragen, wären die nachteiligen Effekte für Geringqualifizierte und ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch weitaus gravierender. Immerhin wird in den kommenden 10 Jahren mit einer Zuwanderung von rund 1 Million Erwerbspersonen gerechnet, also doppelt so viel, wie von Brücker/Jahn in ihrem Szenario unterstellt. Auch wenn die Arbeitsmarkt- und Lohneffekte der Zuwanderung aus den MOE-Ländern sich nicht exakt für die einzelnen Arbeitsmarktgruppen bestimmen lassen, ist für die kommenden Jahre mit deutlichen Verdrängungseffekten bei den geringqualifizierten und ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu rechnen. Allein die von Brücker/Jahn unterstellte Erhöhung der Arbeitslosenquote von Ausländern von derzeit 16,6% auf kurzfristig 18,6% bzw. 17,8% auf lange Sicht, ließe die Arbeitslosigkeit dieser Arbeitsmarktgruppe um eine Größenordnung zwischen 56.000 und 60.000 Personen in den kommenden Jahren ansteigen.<sup>21</sup> Nimmt man zusätzlich die Verdrängungseffekte unter den

<sup>21</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten der Bundesagentur für Arbeit und der Szenarioanalyse von Brücker/Jahn (2010)

geringqualifizierten Beschäftigten mit hinzu, so dürfte sich auch die im EU-Vergleich außerordentlich hohe Arbeitslosenquote von 26% (ebd.) unter den ungelernten Erwerbstätigen in Deutschland durch die Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOE-Ländern erhöhen und die Arbeitsmarktproblematik dieser Gruppe spürbar verschärfen.

## **5. Welche Folgen sind für die Beschäftigten in der Post- und Logistikbranche zu erwarten?**

Nach den Daten der Bundesagentur für Arbeit verteilen sich die bereits in Deutschland lebenden Erwerbstätigen aus den MOE-Mitgliedstaaten in Deutschland wie folgt: Der größte Anteil davon ist im verarbeitenden Gewerbe (17,55%), im Gesundheits- und Sozialwesen (13,35%) sowie im Bereich Handel und Instandsetzung/Reparatur (12,48%) beschäftigt. Überproportional vertreten ist dieser Personenkreis im Gaststätten- und Hotelgewerbe (9,09% der MOE-Migranten). In den Sektoren Transport und Lagerei sind 5,58% der Beschäftigten aus diesen Ländern tätig, im Wirtschaftszweig „Information und Kommunikation“, zu der auch die Post- und KEP-Dienste zählen, arbeiten 2,43% der hier im Land lebenden MOE-Migranten (Baas/Brücker 2010, S. 25). In Großbritannien waren die im Zeitraum 2004 bis 2007 zugewanderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOE-Ländern zu gut einem Drittel für „administrative Zwecke“ beschäftigt. 19% gingen im Hotel- und Gaststättengewerbe und 11% in der Landwirtschaft einer Erwerbstätigkeit nach. In der Bauwirtschaft, im Bereich Unterhaltung und Freizeit, im Gesundheitssektor sowie im Transportwesen waren jeweils weitere 5% der Arbeitsmigranten tätig (Pohl 2007, S. 39f.)

Geht man auf Basis dieser bisherigen Erfahrungswerte von rund 5% der Migranten aus den MOE-Staaten aus, die im Post- und Logistiksektor eine Beschäftigung suchen werden, so bedeutet dies hochgerechnet auf das Jahr 2020 eine Zunahme des Arbeitskräfteangebots in diesem Sektor um 50.000. Inwieweit dieses von einer möglichen erhöhten Arbeitsmarktnachfrage „absorbiert“ werden kann oder ob es hier nur zu Verdrängungseffekten bei den bereits in der Post- und Logistikbranche tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kommt, ist nur schwer zu prognostizieren. Es bleibt jedoch zu befürchten, dass sich die Arbeitsnachfrage nach einfachen Tätigkeiten nicht merklich erhöhen wird und die eher geringqualifizierten Beschäftigten im Post- und Logistiksektor zunehmend in Konkurrenz mit Arbeitskräften aus den MOE-Staaten stehen werden. Besonders betroffen dürften hier Tätigkeiten beim Be- und Entladen von Fahrzeugen, in Lagern, in der Sortierung/Verteilung von Brief-, Paket- oder Stückgutsendungen oder auch beim Fahrpersonal sein. Allerdings zeigt bei Letzteren die Marktentwicklung, dass trotz der berufsbedingten hohen Mobilität von Fahrern „eher Fuhrparks in Richtung Osteuropa auswandern, als dass Fahrpersonal nach Westeuropa einwandert“ (Grimm 2011). Zudem konnten durch den in Deutschland vorherrschenden Mangel an Berufskraftfahrern auch schon in der Vergangenheit hiesige Transportunternehmen über eine EU-Arbeitsgenehmigung Fahrpersonal aus den MOE-Staaten einstellen, so dass mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit bei dieser Berufsgruppe keine großen Wanderungsbewegungen zu erwarten sind (ebd.). Eher geringe Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit dürften sich

auch für Tätigkeiten ergeben, die direkten Kundenkontakt haben, wie beispielsweise bei der Zustellung von Briefen oder Paketen, da hier neben der Ortskenntnis auch ausreichende Sprachfertigkeiten erforderlich sind und einheimische Arbeitskräfte über entsprechende „Wettbewerbsvorteile“ gegenüber Zuwanderern verfügen.

## **6. Welche Folgen hat die Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die Entsendung von Arbeitnehmern nach Deutschland?**

Die Anzahl der im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit vorübergehend nach Deutschland entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird bislang nicht statistisch erfasst. Schätzungen der Bundesregierung gehen für das Jahr 2007 von 217.000 Entsendungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach Deutschland aus, deren Anzahl sich in den darauffolgenden Jahren aller Wahrscheinlichkeit nach weiter erhöht haben dürfte (Lorenz 2010, S. 19). Gerhard Bosch, Arbeitsmarktexperte an der Uni Duisburg-Essen, schätzt die Zahl der nach Deutschland entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich höher und rechnet auf Basis von empirischen Zahlen des Instituts für Mittelstandsforschung mit 700.000 ausländischen Werkvertragsarbeitnehmern, die im Jahr 2010 in Deutschland tätig waren (Bosch 2010, S. 22).<sup>22</sup>

Wie sich die Arbeitnehmerentsendung nach der vollständigen Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistungen ab Mai 2011 weiter entwickelt, wird in der vorliegenden Literatur uneinheitlich beurteilt. Nach Baas/Brücker spricht einiges dafür, dass die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung nicht weiter zunehmen, sondern eher tendenziell rückläufig sein wird. Dies begründen sie mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit, welche die Anreize für mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten deutlich reduzieren wird, auf Grundlage einer Arbeitnehmerentsendung in Deutschland zu den Konditionen ihres Herkunftslandes zu arbeiten. Denn für solch mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern besteht ab Mai 2011 nun alternativ auch die Möglichkeit, unmittelbar bei einem deutschen Unternehmen zu den hiesigen, meist besseren Konditionen eine Beschäftigung aufzunehmen (Baas/Brücker 2010, S. 55). Diese Option ist für Lorenz allerdings eher unwahrscheinlich. Er erwartet vielmehr eine Zunahme der Entsendungen nach Deutschland als „unfreiwillige Mobilität“, weil nach seiner Einschätzung die sprachlichen, kulturellen und qualifikatorischen Hindernisse für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten zu hoch seien, um in Deutschland dauerhaft eine Beschäftigung aufzunehmen und sich die Zuwanderung nach Deutschland deshalb nicht spürbar erhöhen wird (Lorenz 2010, S. 7).

Unabhängig von den unterschiedlichen Einschätzungen zur quantitativen Entwicklung der Arbeitnehmerentsendung im Zusammenhang mit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit bleibt festzustellen: Der unmittelbare „Import“ des niedrigen Lohnniveaus aus den MOE-Staaten nach Deutschland ist auch künftig nur über die Entsendung von Arbeitnehmern in den Branchen möglich, für die keine Mindestlohnregelung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz besteht. Für diese Beschäftigten gelten weiterhin die Entlohnungsbedingungen des Ar-

---

<sup>22</sup> Ähnlich auch Lorenz (2010), S. 30

beitgebers im Heimatland, deshalb dürfte die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern weiterhin von ungebrochener „Attraktivität“ zur Ausnutzung des vorhandenen Lohngefälles und damit zum Einsatz von Billigarbeitskräften in Deutschland sein. Branchen, für die es keine Mindestlohnregelung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz gibt, sind daher weiterhin von Lohnkonkurrenz aus den MOE-Ländern betroffen, vor allem dann, wenn die Vergabe von Aufträgen an Unternehmen aus den MOE-Staaten und die damit einhergehende Entsendung von Arbeitnehmern zu den Arbeitsbedingungen des Herkunftslandes sehr bewusst von den hiesigen Unternehmen als Maßnahme zur Kostensenkung eingesetzt und die Dienstleistungsfreiheit für den Aufbau missbräuchlicher Konstrukte zur Umgehung geltender Arbeits- und Sozialstandards in Deutschland genutzt wird. Dies ist besonders dann der Fall, wenn zunehmend Beschäftigte teilweise „unter Umgehung zwingender gesetzlicher Regelungen zwar in einem Mitgliedstaat eingestellt werden, aber nur mit dem alleinigen Ziel, im Ausland eingesetzt zu werden“ (Lorenz 2010, S. 9).

Bei den Post- und Logistikunternehmen dürfte eine solche grenzüberschreitende, zeitlich begrenzte Entsendung von Arbeitnehmern von Subunternehmen aus Beitrittsländern aufgrund der Preisunterbietungskonkurrenz in vielen Segmenten auf entsprechende Nachfrage bei den Unternehmen stoßen. Wird ein solches Unternehmen beispielsweise mit der Erledigung von Transport- und sonstigen Dienstleistungen betraut, so kann dieses hierfür eigene Arbeitnehmer aus den jeweiligen Herkunftsländern zu den dort vereinbarten Vergütungsbedingungen beschäftigen und seine Leistung in Deutschland weitaus günstiger anbieten, als dies einheimischen Unternehmen möglich wäre. Inländische Transportdienstleistungen können ausländische Subunternehmer ohne Sitz und Niederlassung in Deutschland allerdings nur unterhalb der „Güterverkehrsschwelle“<sup>23</sup> ohne weitere Beschränkungen anbieten, da ansonsten die Regelungen zum Kabotageverkehr anzuwenden wären.<sup>24</sup>

## **7. Welche Auswirkungen hat die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit bereits vollzogene bzw. bevorstehende Kabotagefreiheit für Unternehmen aus den MOE-Staaten auf den Wettbewerb im deutschen Transportmarkt?**

In Deutschland wurden im Jahr 2008, also noch vor dem Ende der Übergangsfristen zum Kabotageverkehr für die MOE-Länder, 1,32% aller inländischen Güterverkehre von ausländischen Transporteuren abgewickelt (ebd. S. 11). Im Jahr nach Freigabe der Kabotage für die MOE-Länder hat das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) in einer Studie festgestellt, dass eine „systematische Übernahme von regionalen Verkehren in Deutschland durch Transportunternehmen aus den jungen EU-Mitgliedstaaten oder einen ‚ausgeflaggten Fuhrpark‘ eines deutschen Unternehmens bisher nur in geringem Umfang beobachtet werden (konnte)“ (BAG 2010, S. 14f.) und es somit „keine sprunghafte Zunahme von Kabotagebeförderungen durch

---

<sup>23</sup> Gemäß § 1 Güterkraftverkehrsgesetz ist „Güterkraftverkehr“ definiert als die geschäftsmäßige oder entgeltliche Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen, die einschließlich Anhänger ein höheres zulässiges Gesamtgewicht als 3,5 Tonnen haben.

<sup>24</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. II. 5 b)



Kaboteure aus den jungen EU-Mitgliedstaaten gibt.“ (ebd., S. 15) In einer aktuellen Marktuntersuchung aus dem Jahr 2011 hat das BAG jedoch eine deutliche Zunahme der Kabotage durch polnische Unternehmen konstatiert: diese „konnten vor dem Hintergrund der Kabotagefreigabe zum 1. Mai 2009 ihre Kabotageleistung von 953 Mio. tkm<sup>25</sup> im Jahr 2008 auf 2.600,9 Mio. tkm im Jahr 2009 erhöhen und sich so mit Abstand an die Spitze der größten Kaboteure in der EU setzen.“ (BAG 2011, S. 10) Während für kleinere Frachtführer der Mehraufwand für die Disposition von Kabotagefahrten und die damit verbundenen Mehrkosten für den gesetzlich geforderten Abschluss einer Güterschaden-Haftpflichtversicherung häufig nicht in Relation zu den bei Kabotagefahrten erzielbaren Erlösen stehen (BAG 2010, S. 14), stellt sich dies für die größeren Güterverkehrsunternehmen und Speditionen meist anders da. Diese können unter Nutzung von Frachtenbörsen und den eigenen Charterabteilungen die anfallenden Transaktionskosten minimieren und mit dem Einsatz von Fahrzeugen aus den MOE-Staaten die im grenzüberschreitenden Verkehr bereits erzielten Kosteneinsparungen auch bei den Binnentransporten realisieren (ebd., S. 18). Mit dem Ende der Übergangsregelungen für Rumänien und Bulgarien zum 31.12.2011 dürften aufgrund der kostenbedingten Wettbewerbsvorteile der Frachtführer aus diesen Ländern die Kabotageverkehre in Deutschland weiter zunehmen. Mit Kosten von ca. 30% des deutschen Niveaus sind diese Transportunternehmen in der Lage, Preise im inländischen Verkehr anzubieten, die für deutsche Unternehmen in der Regel nicht kostendeckend sind. „Darüber hinaus könnten große Speditions- und Transportunternehmen, die seit Jahren in Rumänien und Bulgarien tätig sind, weite Teile ihrer Fahrzeugflotte in diese Staaten verlegen (ausflaggen) und mit diesen dann Kabotage in Deutschland betreiben.“ (BAG 2009, S. 18). Dass die stärkere Nutzung der Kabotagefreiheit den Druck auf die Preise im nationalen Transportmarkt erhöhen und die Unterbietungskonkurrenz verstärken wird, ist unstrittig: „Leidtragende werden die nur lokal bzw. regional agierenden kleinen und mittelständischen Transportunternehmen sein, die ihren örtlichen Kostenstrukturen nicht ausweichen können“ (BAG 2010, S. 15) und somit Gefahr laufen, von den Kaboteuren aus den MOE-Ländern zunehmend vom Markt gedrängt zu werden.

---

<sup>25</sup> „Tonnenkilometer“

#### **IV. Fazit und Schlussfolgerungen**

Mit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn wird die Migration nach Deutschland in den nächsten Jahren spürbar zunehmen und die Anzahl der in Deutschland lebenden Personen aus diesen Ländern von derzeit rund 500.000 auf ca. 1,5 Millionen im Jahr 2020 anwachsen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive werden dadurch keine gravierenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Lohnniveau in Deutschland erwartet. Dazu ist allein die zu erwartende jährliche Zuwanderung aus diesen Ländern quantitativ zu gering. Eine rein makroökonomische Betrachtung der zu erwartenden Effekte greift hier aber zu kurz. Wie nahezu alle Studien über die Folgen von Zuwanderung betonen, gibt es am Arbeitsmarkt Gewinner und Verlierer eines erweiterten Arbeitskräfteangebots durch Zuwanderung. Zu Letzteren zählen diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die mit den Migranten um die vorhandenen Arbeitsplätze im besonderen Maße konkurrieren. Besonders problematisch wird dies, wenn in diesen Tätigkeitssegmenten bereits eine hohe Arbeitslosigkeit und somit ein Überangebot an Arbeitskräften besteht. Nach bisheriger Erfahrung sind Migranten aus den MOE-Staaten meist in Arbeitsmarktsegmenten zu finden, in denen keine hohen Qualifikationsanforderungen gestellt werden. Sie stehen deshalb im Wettbewerb zu den Geringqualifizierten und den bereits im Land lebenden ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die von den negativen Folgen der Zuwanderung aus den MOE-Staaten in Form höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Löhne betroffen sein werden. Dies gilt auch insbesondere für den Post- und Logistiksektor, wo eine Reihe von Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen bestehen und folglich der Verdrängungseffekt vergleichsweise stark ausgeprägt sein dürfte, zumal dort kein steigender Bedarf an geringqualifizierten Arbeitskräften erkennbar ist.

Während Zuwanderung vor allem in den Segmenten geringqualifizierter Erwerbsarbeit Druck auf die Beschäftigung und das Lohnniveau ausüben kann, führt die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den Konditionen ihrer Herkunftsländer nach Deutschland zu einem weitaus größeren Problem für die Wettbewerbsfähigkeit hiesiger Unternehmen und die Stabilität des Lohngefüges. Deshalb sind nach Ansicht der meisten Fachleute die künftigen Probleme nicht so sehr in der Arbeitnehmerfreizügigkeit, als vielmehr in der Dienstleistungsfreiheit zu sehen. Letztere kann durch die Entsendung von Arbeitnehmern nach Deutschland zu polnischen oder baltischen Löhnen durchaus zu schweren Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt führen (Möller 2010, S. 26f.). Von einem starken Lohn- und ruinösen Wettbewerbsdruck wären neben der Zeitarbeitsbranche vor allem Unternehmen betroffen, die überwiegend einheimische Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen beschäftigen. „Damit könnte die Dienstleistungsfreiheit die Situation im Niedriglohnbereich – und zwar für deutsche Arbeitgeber wie Arbeitnehmer – gravierend verschärfen. Hier droht in der Tat eine Konkurrenz, die spürbar zu Lasten der Arbeitsplatzchancen insbesondere der Geringqualifizierten im Lande geht“ (ebd.). Gerade deshalb plädieren viele Experten flankierend zur vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit der MOE-Länder für eine Ausweitung der Mindestlöhne über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Niedriglohnbereiche des Dienstleistungssektors, „um den ruinösen Wettbewerb mit ausländischen Firmen, die nach deut-

schen Maßstäben Hungerlöhne zahlen, zu unterbinden“ (ebd., S. 27)<sup>26</sup>. Die bevorstehende Festlegung allgemeinverbindlicher Lohnuntergrenzen in der Leiharbeitsbranche ist ein erster und wichtiger Schritt, um das größte Problem durch massive Lohnunterbietungskonkurrenz im Zusammenhang mit der bevorstehenden Arbeitnehmerfreizügigkeit zu lösen. Aus einer Reihe sozialstaatlicher Erwägungen, aber auch um zu verhindern, dass sich aufgrund strittiger Branchenzuordnungen oder unternehmensorganisatorischer Veränderungen Unternehmen dem Geltungsbereich branchenbezogener Mindestlöhne entziehen – wie dies u.a. bei den Briefdiensten der Fall war<sup>27</sup> – spricht derzeit alles dafür, in Deutschland dem Beispiel nahezu aller EU-Mitgliedstaaten zu folgen und einen existenzsichernden, allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Damit würde nicht nur allen im Inland Beschäftigten ein Lohn oberhalb der Armutsgrenze garantiert, sondern auch der Lohnunterbietungswettlauf durch ausländische Arbeitskräfte in Deutschland wirkungsvoll unterbunden.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Dafür plädieren auch sehr nachdrücklich Lorenz (2010), S. 39, Bosch (2010), S. 25, Brücker (2010), S. 34

<sup>27</sup> Näheres hierzu Input Consulting (2010)

<sup>28</sup> Vgl. dazu das vom Deutschen Juristentag 2010 verabschiedete eindeutige Plädoyer für einen gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland in Waltermann (2010), S. B 94ff.

## V. Literatur

- Baas, Timo / Brücker, Herbert / Hauptmann, Andreas (2009): EU-Osterweiterung: Positive Effekte durch Arbeitsmigration, IAB-Kurzbericht 9/2009, Nürnberg
- Baas, Timo / Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, September 2010, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- BAG – Bundesamt für Güterverkehr (2009): Marktbeobachtung im Güterverkehr: EU-Osterweiterung: Mögliche Konsequenzen einer Freigabe der Kabotage für die neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien, Köln
- BAG – Bundesamt für Güterverkehr (2010): Marktbeobachtung Güterverkehr. Auswirkungen der Kabotagefreigabe für Unternehmen aus den jungen EU-Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2009 auf den deutschen Verkehrsmarkt, Köln
- BAG – Bundesamt für Güterverkehr (2011): Marktbeobachtung Güterverkehr. Internationale Marktanteile und Kapitalverflechtungen deutscher Güterkraftverkehrsunternehmen, Köln
- Bosch, Gerhard (2010): Wandel des europäischen Arbeitsmarktes durch die europäische Integration, in: Wirtschaftsdienst 2010, Sonderheft, S. 19-25
- Brücker, Herbert (2010): „Ein fundamentaler Irrtum“, Interview mit dem IAB-Arbeitsmarkt-Experten Herbert Brücker, in: Die Mitbestimmung 12/2010, S. 32-35
- Brücker, Herbert / Jahn, Elke J. (2010): Arbeitsmarktwirkung der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung, IAB-Kurzbericht 26/2010, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Arbeitsmarkt 2009. Arbeitsmarktanalyse für Deutschland, West- und Ostdeutschland, Sondernummer 2 der Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Mai 2009, Nürnberg
- Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (2010): Regelungen für Kabotageverkehre in Deutschland. Informationen für Güterkraftverkehrsunternehmen aus den EU-Mitgliedstaaten, Artikel auf der Ministeriumswebsite [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de) vom 18.05.2010
- DGB-Bildungswerk (2010): Europa integriert. Schwerpunkt: Vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit 2011, DGB-Bildungswerk Bund e.V., Düsseldorf
- Fuchs, Maximilian / Marhold, Franz (2010): Europäisches Arbeitsrecht, 3. Auflage, Wien/New York
- Grimm, Claus (2011): Grenzenlose Arbeit von Lissabon bis Turku, DVZ vom 25.01.2011

- Heining, Jörg / Möller, Sabrina (2009): Grenzpendler in Deutschland: Wer sie sind, woher sie kommen, wohin sie gehen, IAB-Kurzbericht 27/2009, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
- Input Consulting (2010): Die Anwendung des Postmindestlohns und seine Auswirkungen auf Löhne, Unternehmen, Wettbewerb und Arbeitsplätze in der Briefbranche, Stuttgart
- Knill, Christoph / Tosun, Jale (2010): Politikgestaltung in der Europäischen Union. Die Entstehung und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Baden-Baden
- Knogler, Michael (2005): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte der neuen Mitgliedstaaten und der EU-15, insbesondere Deutschland, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 257, München
- Lorenz, Frank (2010): Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf, Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, September 2010, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Mayer, Udo (2010): Gesetzliche Mindestlöhne für die Leiharbeitsbranche – zur Zulässigkeit eines tariflichen Lohngitters, Rechtsgutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, November 2010, Düsseldorf
- Möller, Joachim (2010): Mindestlohn muss die Dienstleistungsfreiheit in der EU absichern, in: IAB-Forum 2/2010, S. 24-27
- Noppe, Ronald (2003): Nationale und europäische politische Regulierung im Transport und Postsektor; Beitrag für die Branchenkonferenz des ver.di Landesbezirk Baden-Württemberg: Postdienste, Speditionen und Logistik: Aktuelle Entwicklungen, Herausforderungen für Gewerkschaften und Betriebsräte, Perspektiven für die Beschäftigten, 18.01.2003 in Stuttgart ([http://www.input-consulting.com/download/Regulierung\\_RN.pdf](http://www.input-consulting.com/download/Regulierung_RN.pdf))
- Pohl, Carsten (2007): EU-Osterweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit: Erfahrungen aus Großbritannien und Implikationen für Deutschland, in: ifo Dresden berichtet 5/2007, S. 38-44, Dresden
- Schlachter, Monika / Ohler, Christoph (Hrsg.) (2008): Europäische Dienstleistungsrichtlinie. Handkommentar, Baden-Baden
- Siebenhüter, Sandra (2011): Arbeitsmarkt Leiharbeit – Risiken und Chancen der künftigen Dienstleistungsfreiheit, in: WSI-Mitteilungen 3/2011, S. 146-148
- Waltermann, Raimund (2010): Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? Gutachten B zum 68. Deutschen Juristentag, München
- Zimmermann, Klaus F. (2009): Labor Mobility and the Integration of European Labor Markets, DIW Discussion Papers Nr. 862, Berlin