

# Die Öffnung des Arbeitsmarktes für Bürger der EU8

Lehren aus Großbritannien

*Roderick Parkes/Markus Gastinger*



Roderick Parkes



Markus Gastinger

### Zusammenfassung:

Im Jahre 2004 entschied sich die britische Regierung mit ihren schwedischen und irischen Pendanten für eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes für Bürger der acht neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Seither wurde vor allem das britische Beispiel von den restlichen „alten“ Mitgliedsstaaten bemüht, als es darum ging, eine Kosten-Nutzen-Analyse einer Öffnung ihrer nationalen Arbeitsmärkte zu erstellen. Derartige Analysen basieren jedoch nicht nur auf einem unscharfen Bild der britischen Erfahrung, sondern sind aus heutiger Sicht zu eng gefasst: 2009 können die Mitgliedsstaaten, die ihre Arbeitsmärkte noch nicht vollständig gegenüber den EU8 geöffnet haben, eine letztmalige Verlängerung bis 2011 laut Vertragstext nicht mehr auf Basis einer simplen Kosten-Nutzen-Abwägung beschließen, sondern nur bei einer „schwerwiegenden Störung“ auf dem nationalen Arbeitsmarkt. Und mit Blick darauf, dass der Arbeitsmarkt im Jahre 2011 unwiderruflich vollständig geöffnet wird, muss die Frage jetzt schon lauten, nicht *ob* sondern *wie* sich die restlichen Mitgliedsstaaten auf die Öffnung ihrer Arbeitsmärkte bis zu diesem Datum vorbereiten können. In dieser Hinsicht können sie von den britischen Erfahrungen lernen.

Das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit, das seit 1957 in den Römischen Verträgen als Grundpfeiler der Europäischen Integration verankert ist, wurde bereits bei der Süderweiterung in den 80er Jahren zeitweilig außer Kraft gesetzt. Im Zuge der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsstaaten am 1. Mai 2004 entschloss sich der Großteil der EU-15 für eine ähnliche Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Erwerbstätige aus den acht Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL). Die Bürger dieser als „EU-8“ bekannten Gruppe bekamen mit dem Beitritt zur EU damit lediglich in Irland, Schweden und Großbritannien vollen Zugang zu den Arbeitsmärkten.

Diese Einschränkung wurde in drei zeitlich begrenzten Phasen aufgeteilt. In der ersten Phase wurde das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der EU-8 in zwölf der fünfzehn „alten“ Mitgliedsstaaten für einen Zeitraum von vorerst zwei Jahren eingeschränkt. Gemäß dem ebenfalls vereinbarten Grundsatz der Reziprozität, der es den EU-8 erlaubte ihren Arbeitsmarkt auf gleiche Weise zu beschränken, entschlossen sich Polen, Slowenien und Ungarn, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der EU15 minus Großbritannien, Irland und Schweden vorerst außer Kraft zu setzen.

Bis Ende April 2006 musste für Phase II erneut die Entscheidung getroffen

werden, ob die Einschränkung für weitere drei Jahre fortgeschrieben werden soll. Der Großteil der alten Mitgliedsstaaten entschloss sich, die Beschränkungen nicht fortzuführen: Das britische Beispiel diente dabei als Beweis, dass ein offener Arbeitsmarkt positive Effekte auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben kann. Für eine Beibehaltung in Phase II entschieden sich lediglich fünf alte Mitgliedstaaten – Deutschland, Österreich, Dänemark, Frankreich und Belgien (die „restriktiven 5“ oder „R-5“).

In denjenigen R-5, die sich noch nicht für die Liberalisierung in Phase III entschieden haben, ist das britische „Erfolgsmodell“ mit Hinblick auf die letztmögliche Verlängerung bis 2011 seither kritischer betrachtet worden. Dabei wurde die positive Darstellung der Kosten-Nutzen-Analyse Großbritanniens vor allem mit vier Fragen in Zweifel gezogen: Inwieweit war der überdurchschnittliche wirtschaftliche Aufschwung Großbritanniens in dieser Zeit tatsächlich auf die Zuwanderung aus den EU8 zurückzuführen? Mit welchen sozio-ökonomischen Vorteilen war diese Zuwanderung eigentlich verbunden? Führte die Öffnung des Arbeitsmarktes wirklich zu besseren bilateralen Beziehungen mit den Ländern der EU8? Und auch wenn sich die Liberalisierung aus diesen ‚funktionalen‘ Perspektiven als vorteilhaft erweisen sollte, rechtfertigt sie tatsächlich die Öffnung des britischen Arbeitsmarkts für Zuwanderungsströme in größeren Ausmaßen? Die Debatte dieser Fragen erfolgt in R5-Staaten wie Österreich und Deutschland oftmals auf Grundlage eines unscharfen Bildes der britischen Erfahrungen. Um diesen Staaten eine akkurate Kosten/Nutzen-Abwägung zu ermöglichen, sollen die Kennzahlen des britischen Erfolgsmodells näher untersucht werden.

## 1. Die britische Erfahrung: eine Kosten-Nutzen-Analyse

### 1.1 Ausmaß der Migrationsströme

Im Zeitraum Mai 2004 bis Juni 2008 gab es, der aktuellsten Ausgabe des britischen Innenministeriums *Accession Monitoring Report* zufolge, fast 890.000 Anträge auf Eintragung im britischen *Workers Registration Scheme* (WRS) seitens EU8-Bürger.<sup>1</sup> Dieses System verpflichtet aus der EU8 einreisende Bürger zur Meldung bei den britischen Behörden, wenn sie in Großbritannien eine Arbeit aufnehmen wollten. Für die R5 wirken solche Zahlen erschreckend hoch.

Und dabei ist es durchaus möglich, dass das WRS die tatsächlichen Einwanderungszahlen noch nach unten verzerrt hat: Verschiedene Registrierungssysteme für EU8 Bürger liefen parallel und uneinheitlich. So gab es für in der Landwirtschaft tätige Arbeiter beispielsweise die Möglichkeit, sich alternativ zu registrieren und so der Registrierungspflicht im WRS zu entgehen. Darüber hinaus bestand eine Registrierungspflicht erst nach einer Arbeitsdauer von über einem Monat, was dazu führte, dass die zahlreichen Migranten, die nur für eine sehr kurze Dauer nach Großbritannien zum Arbeiten kamen, durch das System nicht richtig abgebildet wurden.

Auf der anderen Seite gibt es zwei Faktoren, die die Einwanderungszahlen im WRS deutlich nach oben verzerren: Erstens wird heute geschätzt, dass sich zwischen 30% und 40% der im Jahr 2004 im WRS eingetragenen Arbeitnehmer bereits vor dem 1. Mai 2004 in Großbritannien aufgehalten haben. Zweitens müssen sich Arbeitnehmer für jede neue Arbeit neu im WRS eintragen lassen, ohne dass ihr ursprünglicher Antrag gelöscht wird. 850.000 Anträge

stellen also nicht automatisch 850.000 neue Einwanderer dar. Die Zuwanderungsströme waren daher wohl nicht so stark, wie in den R5 oftmals angenommen.

In diesen Zahlen wird zudem der temporäre Charakter dieser Zuwanderungsströme nicht wiedergegeben. Viele Arbeitskräfte aus den EU8 kamen nur für einen abgesteckten Zeitraum, der in 60% der Fälle drei Monate nicht überschritt. Insofern wird geschätzt, dass zwischen 30% und 50% aller eingereisten EU8 Bürger seit Mai 2004 Großbritannien schon wieder verlassen haben könnten.<sup>2</sup> Migranten müssen sich nicht abmelden, wenn sie das Land wieder verlassen.

## 1.2 Wachstumsimpulse

Im Jahreszeitraum März 2007 bis März 2008 haben 97% aller Einwanderer aus den EU8 mehr als 16 (und 87% mehr als 35) Wochenstunden gearbeitet. Diese Kennzahlen blieben seit Mai 2004 praktisch gleich und sind, verglichen mit der sonstigen in Großbritannien ansässigen Bevölkerung, überdurchschnittlich hoch.

Laut Befürwortern einer schnellen Liberalisierung profitiert das Gastland neben dieser durch die Kennzahlen indizierten positiven Arbeitsethik der Zuwanderer vor allem durch die bessere Auslastung der nationalen Kapazitäten durch das „komplementäre“ Qualifikationsprofil der Einwanderer: Einwanderer bringen Qualifikationen, die im einheimischen Arbeitsmarkt fehlen. Dabei wird das Bild des britischen „Erfolgsmodells“ von der Organisation der *Confederation of British Industry* unterstützt. Anfang 2007 gab der Spitzenverband der britischen Arbeitgeberverbände eine Studie in Auftrag, die den negativen Einfluss eines Mangels von Arbeitskräften auf die Wirtschaft aufzeigte. Diese kam zu dem Ergebnis, dass fast die Hälfte der Arbeitgeber ei-

nen eventuellen Arbeitskräftemangel bevorzugt durch zugereiste Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland lindern würde.

Dieses positive Bild kommt jedoch mit dem beginnenden Abschwung der wirtschaftlichen Boomphase zunehmend unter Beschuss. In einem Bericht des Wirtschaftsausschusses des britischen Oberhauses werden der Beitrag der (EU und Nicht-EU) Immigranten zum Wirtschaftswachstum bzw. die erfolgreiche Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt zwar nicht *per se* in Abrede gestellt; die Annahme, dass diese Tendenzen als solche zu begrüßen sind, wird jedoch kritisch beleuchtet.<sup>3</sup>

Laut dem Bericht sind die Hauptprofiteure der Zuwanderung Unternehmen und zukünftige Immigranten und nicht die britische Bevölkerung. Das entstandene wirtschaftliche Wachstum nämlich schafft überwiegend derart gestaltete Arbeitsplätze, die in weiterer Folge mehrheitlich von neuen Immigranten eingenommen werden müssten. Die erfolgreiche wirtschaftliche Integration der Zuwanderer ist also im Wesentlichen eine Folge der Befriedigung dieser „künstlichen“ Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern.

Darüber hinaus arbeitet ein Großteil der Zuwanderer aus den EU8 nicht im elastischen Arbeitsmarkt der Hochqualifizierten sondern in Arbeitsbereichen, wo durchaus eine Gefahr der Verdrängung einheimischer Arbeitnehmer bestehen mag. 27% der Zuwanderer arbeiten überwiegend in produzierenden Unternehmen und sind dabei direkt mit der Herstellung des Produktes beschäftigt. An zweiter und dritter Stelle kommen Lagerarbeiter (8%) und Verpacker (6%).

Diese Zuwanderer haben zwar zum wirtschaftlichen Aufschwung Großbritanniens beigetragen. Die meisten Bürger haben jedoch nicht davon profitiert. Und die Konzentration der ausländischen Arbeitnehmer im „gering qualifizierten“ Sektor des Arbeitsmarktes er-

regt sogar Befürchtungen bezüglich der sozioökonomischen Kosten der Zuwanderung für viele Bürger.

### 1.3 Sozioökonomische Wirkung

Experten zufolge hat der Mindestlohn unerwünschte Auswirkungen im Niedriglohnsegment verhindert, was sicher zu einem guten Teil der umfassenden Informationspolitik der britischen Behörden geschuldet war, die Immigranten penibel über den ihnen zustehenden Mindestlohn aufklärten. Zu einer Verdrängung von einheimischen Arbeitskräften durch Migranten kam es dazu nicht, da diese in der Regel unterschiedliche Qualifikationsprofile aufweisen und daher nicht um dieselben Arbeitsstellen konkurrieren. In den höheren Lohnsegmenten sind die Auswirkungen der liberalen Arbeitsmarktpolitik durchweg positiv. Das Durchschnittseinkommen als aggregierte Größe der gesellschaftlichen Wohlfahrt hat von der Öffnung durchaus profitiert.<sup>4</sup>

Die britische Regierung betont daher die sozialpolitischen Vorteile der Zuwanderung. In der Arbeitskräftezuwanderung erkennt sie bspw. einen Teil zur Lösung ihres demographischen Problems einer alternden Bevölkerung und damit der Sicherung steigender Pensionsleistungen bei gleichzeitiger Abnahme der Anzahl der Erwerbstätigen: Ein höherer Anteil an Erwerbstätigen, die Sozialabgaben zahlen, alimentieren zumindest temporär die aktuellen Pensionszahlungen. Zwischen Mai 2004 und März 2008 stellte die Altersgruppe unter 35 Jahren mit 82% den mit Abstand größten Anteil der Zuwanderer. Lediglich 1% war älter als 55 Jahre. Diese Altersstruktur mag auch erklären, warum nur 7% der eingereisten Arbeitskräfte mit unterhaltsberechtigten Familienangehörigen nach Großbritannien kam.

Die Logik der Regierung in dieser Sache ist keineswegs unumstritten: Ex-

perten werfen ihr vor, sie ignoriere alternative Lösungen zum demographischen Problem, wie bspw. die Erhöhung des Renteneintrittsalters, die politisch gesehen durchaus schmerzhafter wären. Vor allem wird aber behauptet, die EU8-Zuwanderer *belasten* ihrerseits den Wohlfahrtsstaat: nach dieser Argumentation werden diejenigen Zuwanderer, die sich permanent in Großbritannien ansiedeln, irgendwann auch Ansprüche ans Rentensystem stellen. Auch diejenigen, die nur für kurze Zeit bleiben, werden nicht ganz ohne staatliche Unterstützung leben können.

Einen guten Eindruck von den mittelbaren sozioökonomischen Kosten der Zuwanderung gewinnt man durch den Blick auf die Beantragung und Verwendung von Sozialversicherungsnummern. Die Anträge auf Kindergeld durch alle EU8 Nationalstaatsangehörigen, beliefen sich zwischen Mai 2004 und März 2008 beispielsweise auf 153.689 – wovon 102.029 Anträge oder 66% positiv beurteilt wurden. Anträge auf Steueranrechnungen beliefen sich im gesamten Zeitraum auf fast 89.000, wovon 66% positiv beschieden wurden. Zum Teil dank ihrer Bereitschaft wieder auszuwandern ist die Arbeitslosigkeit unter den Migranten jedoch niedrig und nur ca. 7% haben auf Leistungen anspruchsfähige Angehörige. Generell scheint eine relativ junge Bevölkerungsgruppe, wie sie der EU8 Block darstellt, vor allem auch an das Gesundheitssystem weniger Ansprüche zu stellen.<sup>5</sup>

Diese „Zuwanderer auf Zeit“ scheinen also den britischen Wohlfahrtsstaat nur wenig zu belasten. Gleichwohl lassen sich die künftigen Ansprüche der auf *Dauer* in Großbritannien angesiedelten Migranten nicht leicht abbilden. Jedoch ist hier der temporäre Charakter des Großteils der Zuwanderung aus den EU8 zu betonen.

#### 1.4 Bessere Beziehungen zu den EU8

Die britische Regierung selber war von der Öffnung ihrer Arbeitsmärkte nicht zuletzt deswegen angetan, da sie zu einem besseren Verhältnis zu den Ländern der EU8 führen sollte. Das Potential für eine Neugestaltung der britischen Beziehungen zu einigen der acht MOEL schien gewaltig: Über 500.000 Arbeitsimmigranten zwischen Mai 2004 und März 2008 kamen aus Polen. Die Polen wurden von der 13. größten ausländischen Bevölkerungsgruppe in Großbritannien Anfang 2004, zur größten bis Ende 2007. Relativ große Migrationsbewegungen kamen darüber hinaus aus der Slowakei und Litauen mit jeweils etwa 70.000 Anträgen. Eher bescheiden gestalten sich dagegen die Zahlen aus Estland und Slowenien, mit ca. 6.000 bzw. unter 1.000 nach Großbritannien ausgehenden Arbeitskräften.

Inwiefern die Liberalisierung jedoch tatsächlich mit einer Verbesserung in den Beziehungen zu den Sendestaaten einhergegangen ist, ist unklar. Die Bemühungen der britischen Regierung, die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorteile der Zuwanderer auszuschöpfen, haben die Beziehungen eher belastet. Es wurde der Regierung vorgeworfen, sie würde die Zuwanderer als wirtschaftliche Einheiten und nicht als vollwertige europäische Bürger behandeln. Um die einhergehenden sozialpolitischen Vorteile dieser relativ jungen und temporären Bevölkerungsgruppe zu verfestigen sowie um Befürchtungen, dass Immigranten aus Osteuropa vorrangig an der Inanspruchnahme britischer Sozialleistungen interessiert sind (*welfare migration*) entgegenzukommen, trat am 1. Mai 2004 ein spezielles Gesetz in Kraft, das den Zugang von EU8 Bürgern zum Sozialsystem einschränkte. Aus Sicht der EU8 gelten die *Social Security (Habitual Residence) Amendment Regulations* als offene Diskriminierung ihrer Bürger.

Dazu wurde die ambivalente Ausgangslage der EU8 mit Hinblick auf die weitere Liberalisierung der Arbeitsmärkte im Westen Europas in den Überlegungen der britischen Regierung wohl vernachlässigt: Einerseits wollen nationale Regierungen im Osten die Öffnung sowie die Anerkennung ihrer Bürger als vollwertige EU-Bürger, um dies als politischen Erfolg zu verkaufen und mit den zurückgesendeten Devisen die heimische Wirtschaft zu stimulieren. Andererseits können diese Investitionen die heimische Wirtschaft dann nicht langfristig stärken, wenn es an Arbeitskräften fehlt.

Von den drei Staaten der EU8, Polen, Slowenien und Ungarn, die sich zunächst auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit zu einer Einschränkung der Freizügigkeit entschlossen haben, haben zwei Staaten, nämlich Slowenien im Mai 2006 und Polen im Januar 2007, diese Einschränkungen schnell wieder aufgehoben. Polen hat dabei offen zugegeben, dass die Restriktionen mit Hinblick auf die höherwertigen wirtschaftlichen Wachstumsaussichten kontraproduktiv waren.

## 2. Lehren für eine veränderte Ausgangslage: Jenseits der Kosten-Nutzen-Analyse

Eine klare Bilanz lässt sich aus dieser Kosten-Nutzen-Analyse nicht ziehen. Wesentlicher Grund für das unschlüssige Ergebnis ist allerdings das mangelhafte Management der Zuwanderung aus den EU8 durch die britische Regierung: Viele Kosten der Migrationsbewegungen lagen nicht an der Zuwanderung *per se*, sondern an ihrer Regulierung.

Das mangelnde Wissen über die Ausmaße und regionale Aufteilung der Zu-

wanderer haben die Planungsfähigkeit der britischen Regierung durchaus eingeschränkt. Die Regierung konnte die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Gestaltung der sozial-, wirtschafts- und außenpolitischen Dimensionen der Zuwanderung daher nicht nutzen. Auf Basis der britischen Erfahrungen lassen sich dennoch Lehren ziehen, die in den R5-Staaten derartigen Wissenslücken entgegentreten könnten.

Dabei ist es wichtig, sich den weiteren politischen Kontext für die alten Mitgliedstaaten bewusst zu machen, in dem über eine Öffnung oder weitere Exklusivität des Arbeitsmarktes für Bürger der EU8 in Phase III bis 2011 entschieden wird. Vom Wortlaut der Beitrittsverträge her ist eine Verlängerung der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU8 nicht mehr auf Grund einer einfachen Abwägung von Kosten und Nutzen möglich, sondern muss gegenüber der EU Kommission mit „schwerwiegenden Störungen auf dem nationalen Arbeitsmarkt oder der Gefahr derartiger Störungen“ begründet werden. Bis spätestens 1. Mai 2011 werden dann schließlich unwiderprüflich alle Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU25 fallen.

Die alles umspannende Frage ist daher nicht, *ob* der Arbeitsmarkt für Bürger der EU8 weiter geschlossen bleiben soll, sondern *wie* der Arbeitsmarkt am schonendsten geöffnet werden kann.

## 2.1 Sozioökonomische Kosten lindern

Unzureichende Informationen über das Ausmaß der Zuwanderung sowie die Erwartungen und Bedürfnisse der ausländischen Arbeitnehmer verhinderten die britischen Bemühungen, das sozioökonomische Potential der Zuwanderer auszuschöpfen. Stattdessen wurden öffentliche Einrichtungen wie das lokale Schulsystem oder das Transport-

wesen schnell überfordert. Besondere Probleme kamen in der Frage der sozialen Integration der Arbeitnehmer und ihrer Kinder auf: Inwiefern sollte die Regierung in die Sprachfähigkeiten der Einwanderer und damit ihre langfristige soziale Integration investieren, wenn diese bald wieder ausreisen würden?

Dahingehend können die R5 Hinweise über den zu erwartenden Charakter der Zuwanderung aus der britischen Erfahrung gewinnen: Während der überwiegende Teil der EU8-Zuwanderer in Großbritannien nur weniger als drei Monate für den Arbeitsaufenthalt eingeplant hat, planen nur 4% einen Aufenthalt zwischen einem und zwei Jahren. Weitere 8% planen ihren Aufenthalt für einen Zeitraum von über 2 Jahren. Einen Aufenthalt über 12 Monate, der die Schwelle auf zusätzliche Ansprüche aus dem britischen Sozialsystem bildet, haben damit insgesamt nur 12% aller Einreisenden angestrebt. Eine relativ große Gruppe von 24% machte jedoch keine näheren Angaben zum geplanten Aufenthaltszeitraum.

Was das Ausmaß der Zuwanderung nach den R5 angeht, dürfte sich das Reservoir an potentiellen Migranten aus dem Osten seit dem 1. Mai 2004 vermindert haben. Der Wohlstandsunterschied zwischen dem Westen und den EU8 hat sich dank des überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums in den neuen Mitgliedsländern verringert, was die Migrationsbereitschaft *ceteris paribus* ebenfalls sinken lassen sollte. Hinzu kommt, dass wegen sinkender Geburtenraten in den EU8 seit Mitte der 80er Jahre der Pool an potentiellen Migranten auch zukünftig voraussichtlich sinkt. In Großbritannien waren 82% der zwischen Mai 2004 und März 2008 registrierten Einwanderer zwischen 18 und 34 Jahren alt. Weiterhin hat sich der Strom an Arbeitsmigranten aus den EU8 seit 1. Mai 2006 kontinuierlich auf eine breitere Basis der möglichen Einreiseländer aufgeteilt. Ein guter Teil des polnischen Migrationspotentials ist be-

reits heute in den R5 integriert. So schätzte das polnische statistische Zentralamt (CSO) im Jahr 2006, dass sich etwa 30% der im Ausland arbeiteten Polen in Großbritannien und 23% in Deutschland aufhielten.

## 2.2 Wirtschaftsimpulse fördern

Es gelang der britischen Regierung nicht, die Zuwanderung aus den MOEL-Staaten so zu gestalten, dass das einheimische Qualifikationsprofil optimal ergänzt wurde. In Form von Informationskampagnen und anderen „weichen“ Mechanismen gab es aber trotz Liberalisierung eine ganze Reihe an Möglichkeiten, die Zuwanderung aus den EU8 zu steuern.

Schließlich lag das Problem nicht an der mangelnden Qualifikation der Einreisenden: Eine Umfrage unter 900 EU8-Immigranten, durchgeführt von der *Fife Research Co-ordination Group*, einer in Schottland ansässigen Stadtratsagentur, kam zu dem Ergebnis, dass etwa 30% der Immigranten einen Universitätsabschluss aus ihrem Heimatland mitbrachten. Weitere 22% hatten eine Qualifikation, die in etwa dem Niveau des Vordiploms oder *Bachelors* entspricht (undergraduate level of qualification). Dennoch fanden Immigranten mit akademischem Abschluss oft nur Arbeit, die weit unter ihrem Qualifikationsprofil lag.<sup>6</sup>

Eine partielle Ausnahme dieses Problems der Überqualifizierung bildeten lediglich Immigranten mit abgeschlossener Berufsausbildung und Absolventen von technischen Studiengängen. Auch hier wären jedoch Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt zu begrüßen. Barrieren wie mangelnde Sprachkenntnisse bzw. nicht anerkannte Qualifikationen sind zu überwinden.

## 2.3 Die außenpolitische Dimension miteinbeziehen

Die ambivalente Ausgangslage der EU8 führt dazu, dass es den R-5 schwer fallen wird, die Beziehungen mit den MOEL durch die Liberalisierung zu verbessern. Diese haben ein Interesse an Liberalisierung und gleichzeitig auch am Halten der besten einheimischen Köpfe. Die kurzfristige Ausbeutung der EU8-Zuwanderer für sozialpolitische bzw. wirtschaftliche Zwecke (Stichwort *Social Security Amendment Regulations*) muss die MOEL empören; doch würden großzügige Maßnahmen zur langfristigen Integration ihrer Bürger in westeuropäischen Staaten gegen die wirtschaftlichen und demographischen Interessen der EU8 wirken. Um die Liberalisierung möglichst reibungslos zu gestalten, müssen die R-5-Staaten diese ambivalente Position der MOEL-Staaten berücksichtigen: Die R-5 müssten den symbolischen Anspruch der MOEL-Staaten auf die Gleichberechtigung ihrer Bürger bestätigen, dabei aber das „harte“ Interesse der MOEL an ihrer langfristigen sozioökonomischen Weiterentwicklung in Kauf nehmen.

Auch die breitere außenpolitische Dimension der Liberalisierung darf nicht aus dem Blick geraten. Hier ist Großbritannien kein Vorbild. Die britische Regierung hat sich entschieden, den Bedarf nach niedrigqualifizierten ausländischen Arbeitnehmern fast allein durch Zuwanderung von den neuen Mitgliedstaaten zu sättigen. Der bereits erwähnte Bericht des britischen Oberhauses zieht dabei in Zweifel, dass sich „Drittstaatler“ einfach durch EU-Bürger ersetzen lassen: Arbeitsimmigranten aus Drittstaaten bleiben relativ attraktiv für Arbeitgeber, da deren Arbeitsmarktzugang in hohem Maße vom Arbeitgeber abhängt und diese sich dadurch stärker an diesen gebunden sehen. Sollte die Regierung nichtsdestotrotz bei dieser Entscheidung bleiben, könnten außen- und entwicklungspolitische Ziele unter-

gehen: Entwicklungsländer, die bisher viele Migranten nach Großbritannien entsandten, werden nicht mehr von der positiven wirtschaftlichen Dynamik profitieren, die diese auslösen kann.

## 2.4 Das Ausmaß der Zuwanderung messen

Ein obligatorisches Arbeitnehmerregistrierungssystem wie in Großbritannien das WRS hat den Vorteil, dass relativ verlässliche Daten über die Migrationsströme gesammelt werden können. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit in diesen Bereichen doch noch bis 1. Mai 2011 außer Kraft zu setzen, falls sich auf bestimmte Berufsgruppen besonders negative Auswirkungen zeigen sollten.

Andere Staaten könnten dabei von den Mängeln des WRS in Großbritannien lernen: Es könnte eine Registrierung von dem ersten Arbeitstag an obligatorisch gemacht werden, um auch die kurzen Migrationsströme von unter einem Monat bzw. Pendlerbewegungen zu erfassen. Arbeitgeber könnten dazu verpflichtet werden, das Profil des EU8 Arbeitnehmers auf die korrekte Eintragung hin zu überprüfen. Wird der Arbeitgeber gewechselt, muss der EU8 Bürger die Information im Internet innerhalb von 24 Stunden aktualisieren. Veränderungen sind damit zeitnah für die zuständigen nationalen Behörden nachvollziehbar. Die übliche Antragsgebühr könnte als Kautionszahlung werden, die beim Verlassen des Landes (oder spätestens 2011) wieder ausbezahlt wird. Damit wäre sichergestellt, dass sich Arbeitnehmer auch wieder abmelden, wenn sie ihre Arbeit und das Land verlassen.

Nach dem 1. Mai 2011 ist allerdings ein solches Registrierungssystem für EU Staatsangehörige, egal welchen Qualifikationsprofils, unzulässig. Nationale Regierungen der R-5 hätten damit die Möglichkeit der Einflussnahme

und Steuerung auf die vollständige Öffnung über diese Methode verloren.

## Anmerkungen

- 1 Home Office (2008) Accession Monitoring Report, May 2004 - June 2008. Abrufbar unter [http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accesion\\_monitoring\\_report/report16/may04jun08.pdf?view=Binary](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accesion_monitoring_report/report16/may04jun08.pdf?view=Binary) (letzter Zugriff: 26.09.2008)
- 2 Naomi Pollard, Maria Latorre, Dhananjayan Sriskandarajah (2008) Floodgates or turnstiles? Post-EU enlargement migration flows to (and from) the UK. IPPR Report, S. 19.
- 3 House of Lords (2008) The Economic Impact of Immigration. HL Paper 82-I. Abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldconaf/82/82.pdf> (letzter Zugriff: 26.09.2008)
- 4 Christian Dustmann, Tommaso Frattini, Ian Preston (2007) A study of migrant workers and the national minimum wage and enforcement issues that arise. Report commissioned by the Low Pay Commission. Abrufbar unter <http://www.econ.ucl.ac.uk/cream/pages/LPC.pdf> (letzter Zugriff: 26.09.2008)
- 5 Home Office (2008) Accession Monitoring Report, May 2004 - March 2008. Abrufbar unter [http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accesion\\_monitoring\\_report/report15/may04mar08.pdf?view=Binary](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accesion_monitoring_report/report15/may04mar08.pdf?view=Binary) (letzter Zugriff: 26.09.2008)
- 6 Fife Research Coordination Group (2008) Migrant Workers in Fife Survey 2007. Abrufbar unter [www.fifedirect.org.uk/uploadfiles/publications/c64\\_MigrantWorkersSurveyKnowFifeFindingsV1\\_2.pdf](http://www.fifedirect.org.uk/uploadfiles/publications/c64_MigrantWorkersSurveyKnowFifeFindingsV1_2.pdf) (letzter Zugriff: 26.09.2008)