



1 Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt

Zentrales Anliegen muss das Zusammenwachsen der Grenzregion sein. Dies ist nicht in Form eines Gegeneinander, sondern nur mit einer gemeinsamen Strategie der Grenzregion zu schaffen. Eine gemeinsame Strategie in der Grenzregion setzt aber ausreichende Autonomie voraus, um gemeinsam entscheiden zu können und getroffene Entscheidungen gemeinsam umzusetzen.¹ Dass dies durchaus möglich ist, zeigen viele Grenzregionen in der EU. Es sei hier nur das Karlsruher Abkommen² erwähnt, das im Rahmen des Deutsch-Polnischen Hauses auch in der Grenzregion verwirklicht werden kann.

Ein gemeinsames Agieren in der Grenzregion ist nur durchsetzbar, wenn beide Seiten dabei gewinnen und ein Mehrwert für beide Seiten geschaffen wird, der sich grenzüberschreitend realisiert. Dieser Mehrwert ist nur zu erzielen, wenn gewissen Rahmenbedingungen erfüllt sind, wie sie z.B. in Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2005a, 233f.) als Prioritätenkatalog aufgeführt sind. Deshalb konzentrieren sich die nachstehenden Ausführungen auf ein zentrales Element einer gemeinsamen Strategie der Grenzregion: Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihre soziale und institutionelle Absicherung in der Grenzregion.

Dabei wenden sich die hier angestellten Überlegungen gegen einen doppelten Alternativenradikalismus, der besonders in Deutschland vorherrscht und der all die komplexen und vielschichtigen Fragestellungen auf ein Dafür oder Dagegen reduziert. Der doppelte Alternativenradikalismus umfasst das Ja oder Nein zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und das Entweder Oder bei der sozialen Absicherung der Arbeitnehmerfreizügigkeit über Mindestlöhne, wie sie mit dem Entsendegesetz schon im Bauwesen ermöglicht wurden.

Wenn es um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer geht, so soll damit nicht die Wohlfahrt in der Grenzregion erhöht, sondern auch die wirtschaftliche und soziale Situation der betroffenen Arbeitnehmer auf beiden Seiten verbessert werden. Diese Zielsetzung verlangt, ineffiziente Wanderungen und Pendlerströme zu unterbinden. Ineffiziente Wanderung liegt vor, wenn Arbeitskräfte nur deshalb ihr Beschäftigungsland wechseln, um eine bessere soziale Absicherung im Aufnahmeland zu erreichen. Dieses Gefahrenmoment ist aufgrund des Einkommensgefälle und der unterschiedlichen sozialen Absicherung in der Grenzregion durchaus gegeben.³

1 Dies betrifft insbesondere die polnische Seite. Aus Sicht der polnischen Zentralregierung ist die Grenzregion - und dies gilt sogar für Szczecin – eine eher periphere Region.

2 Dies ist ein Regierungsabkommen von Frankreich, der Bundesrepublik und der Schweiz über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen, das 1996 in Karlsruhe abgeschlossen worden ist.

3 So beläuft sich die soziale Absicherung bei dem Arbeitslosengeld II bei einem alleinstehenden Arbeitslosen auf 600 bis 700 EUR, das dem Durchschnittseinkommen in Polen entspricht. Sozialer Missbrauch wird aber dadurch eingeschränkt, dass diese Leistung nicht unter die EU-Verordnung 1408/71 fällt und "exportierbar" ist und nach der EU-Verordnung 1612/68 eine Portabilität nicht gegeben ist.



Ineffiziente Wanderung ist auch dann gegeben, wenn Unternehmen im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit heimische durch „billigere“ gebietsfremde Arbeitskräfte ersetzen, wobei aufgrund von Marktversagen die heimischen Arbeitskräfte nicht adäquat wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Es kommt dann zu einem reinen Substitutionsprozess, der mit Lohnsenkungen ohne jeglichen gesamtwirtschaftlichen Effizienzgewinn verbunden ist. Dass auch dieses Gefahrenmoment in der Grenzregion durchaus gegeben ist, zeigt die Instabilität des ostdeutschen Arbeitsmarktes und seine dramatisch hohe Arbeitslosigkeit.

Zielsetzung der Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit muss es sein, das endogene Potential in der Grenzregion und insbesondere ihre Attraktivität für Investoren zu erhöhen.⁴ Nicht die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt ist das Kernproblem der Grenzregion, sondern der Erhalt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze.⁵ Arbeitnehmerfreizügigkeit macht bei dieser Perspektive nur dann Sinn, wenn damit die Arbeitsplätze in der Region gehalten bzw. neue geschaffen werden und ihre Rentabilität verbessert wird.⁶ Entsprechend stellt sich eigentlich nicht mehr die Frage des Ob, sondern nur die des Wie.

Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit kann - wie die Tabelle von Brücker (2005, 354) zeigt - ganz unterschiedlich ausgestaltet werden.

⁴ Siehe dazu auch die arbeitsmarktpolitischen Leitlinien der Brandenburger IHK von November 2005.

⁵ Diesen Aspekt betonte der Ministerpräsident von Sachsen in seiner Regierungserklärung vom 23. 4. 2004: „Sicher wird es in den Grenzregionen Pendlerströme geben. Die eigentliche Gefahr besteht aber nicht darin, dass in großem Umfang Arbeitskräfte zuwandern, sondern dass Arbeitsplätze abwandern.“

⁶ Dass diese Strategie durchaus realistisch ist, zeigt die Europäische Kommission (2006) sehr detailliert und überzeugend auf.



Tabelle 1: Regulierung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten in den Ländern der EU-15

	Zugang zum Arbeitsmarkt	Zugang zum Wohlfahrtsstaat
Belgien Deutschland Finnland Frankreich Griechenland Luxemburg	Zugang zum Arbeitsmarkt für mindestens zwei Jahre stark beschränkt	Beschränkt
Italien Österreich Portugal Spanien	Zugang zum Arbeitsmarkt für mindestens zwei Jahre stark beschränkt. Quoten für Arbeitserlaubnisse *	Beschränkt
Großbritannien Irland	Genereller Zugang zum Arbeitsmarkt, aber Auflagen für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen. Arbeitsgenehmigungen zeitlich beschränkt, Sicherheitsklauseln	Beschränkt, Hilfe zum Lebensunterhalt nur bei dauerhafter Aufenthaltsgenehmigung
Dänemark	Genereller Zugang zum Arbeitsmarkt, aber Auflagen für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen, Arbeitsgenehmigungen zunächst auf ein Jahr beschränkt	Beschränkt, Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen können bei Arbeitslosigkeit entzogen werden
Schweden	Freizügigkeit für Arbeitnehmer	Gleichstellung mit EU-Bürgern

* Spanien hat in einem bilateralem Abkommen eine Quote für die Zuwanderung von polnischen Arbeitnehmern festgelegt

Quelle: Brücker (2005, 354)

Welch umfangreiches Menü dabei zur Verfügung steht, zeigt die Umsetzung in den EU-15. Für die Grenzregion bietet sich eine Strategie der „Grenzüberschreitenden Schaffung neuer Arbeitsplätze“ an. Schon heute lässt die Anwerbestoppausnahmereordnung eine Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den EU-8 durchaus zu. Im Rahmen der Werkvertragskontingente, die bisher nicht voll ausgeschöpft worden sind, sowie der Grenzgängerregelung bieten sich z. B. Lösungsansätze an. Ein immenses Hindernis für die Einstellung von Arbeitskräften aus den EU-8 ist die zu erteilende Arbeitserlaubnis durch die Agentur für Arbeit. Die Agentur hat einen erheblichen Ermessensspielraum und das Verfahren ist sehr zeitraubend. Deshalb sind Unternehmen sehr vorsichtig, in neue Arbeitsplätze für ausländische Arbeitnehmer zu investieren, da die erwartete Rendite nicht gesichert ist. Damit Unternehmen, die neue Arbeitsplätze schaffen wollen, nicht in Vorleistung treten müssen, bietet sich die folgende geringfügige - aber ökonomisch sehr wirksame - Modifikation der geltenden Regelung als Option an:

Unternehmen, die neue Arbeitsplätze in der Grenzregion schaffen wollen, bekommen von der Agentur für Arbeit die verbindliche Zusage, dass sie X % ihrer neu geschaffenen Arbeitsplätze mit Arbeitskräften aus den EU-8 besetzen dürfen. Dies erhöht die Planungssicherung, die Besetzungsgeschwindigkeit und damit die Rentabilität der neu



zu schaffenden Arbeitsplätze und schafft so der Grenzregion einen Wettbewerbsvorteil bei Neuansiedlungen und Unternehmensausweitungen. Hinzu kommt, dass diese Option den negativen Beschäftigungseffekt der existierenden Investitionsbeihilfen, kapitalintensive Produktionsverfahren besonders zu fördern, zum Teil kompensiert.

Diese Option reicht aber allein nicht aus. Insbesondere muss ein indirekter Substitutionsprozess unterbunden werden, bei dem Unternehmen Betriebe schließen und sich über Neugründungen die Vorteile der Option zu Eigen machen. Insbesondere darf diese Option nicht zum Lohndumping in der Grenzregion führen. Sie bedarf deshalb einer sozialen und institutionellen Absicherung.

Zwei Elemente sollte diese Absicherung zumindest beinhalten. Zum einen sollte man die Sozialpartner in den Entscheidungsprozess über Zusagen der Agentur einbeziehen, wie dies z.B. bei der Vergabe von ABM usw. praktiziert wird. Zum anderen muss ein Lohndumping verhindert werden, da der Arbeitsmarkt der Grenzregion sehr instabil ist.

Zur sozialen Absicherung bieten sich Mindestlöhne an, die auch in Großbritannien die Akzeptanz der Arbeitnehmerfreizügigkeit gesichert haben. Dieses Instrument, das von der Arbeitgeberseite bisher dogmatisch⁷ zurückgewiesen wird, findet in vielen EU-Mitgliedstaaten und den USA Anwendung, die ein höheres Wachstum und mehr Beschäftigung als Deutschland aufweisen. Die Diskussion sollte sich – wie sie z. B. auf der Gewerkschaftsseite kontrovers angegangen wird – auf die Frage des Wie konzentrieren. Ob z.B. Mindestlöhne von den Tarifparteien ausgehandelt oder durch andere Institutionen festgelegt werden soll, sollte im Vordergrund der Diskussion stehen. Zentraler Streitpunkt wird dabei die Frage der Höhe der Mindestlöhne und ihre regionale, sektorale und qualifikationsbezogene Ausdifferenzierung sein.

Diese Doppelstrategie: moderate Ausweitung der Arbeitnehmerfreizügigkeit mit einer sozialen Absicherung durch Mindestlöhne ist politisch durchsetzbar, da sie als Bündel sowohl für die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer vorteilhaft ausgestaltet werden kann und der Grenzregion einen neuen Schub verleihen wird.

Würde man den politisch bequemeren Weg der Verlängerung der Übergangsregeln gehen, so wird sich dies langfristig auf die wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion fatal auswirken.

Zum einen wird sich in der Grenzregion die Tendenz zur passiven Sanierung verstärken. Es würde dann ein Circulus vitiosus in der Grenzregion verstärkt: Nimmt die Arbeitslosigkeit bei den gering qualifizierten Arbeitskräften zu, so führt dies zu politisch bedingten Abschottungsprozessen und zu einer Segregation der Arbeitsmärkte in der Grenzregion, was das Defizit an qualifizierten Arbeitskräften verstärkt und aufgrund der Komplementaritätsbeziehung zwischen gering qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften die Arbeitslosigkeit bei den gering Qualifizierten weiter erhöht. Durch den Verzicht auf eine Arbeitsmarktintegration gibt aber die Grenzregion einen wichtigen Standortvorteil auf. Keine andere Region hat aufgrund seiner geographischen La-

⁷ Dass auch hier ein Umdenken durchaus möglich ist, zeigt die praktizierte Wettbewerbspolitik. Bei ihr hat man sich längst – insbesondere aufgrund der US-amerikanischen Wettbewerbspolitik – vom Leitbild der vollkommenen Konkurrenz gelöst, das immer noch das ordnungspolitische Leitbild für den Arbeitsmarkt bei vielen Ökonomen ist.



ge so niedrige Pendlerkosten⁸ wie die Grenzregion und von daher die Chance ihren Mismatch auf dem Arbeitsmarkt durch Grenzgänger effizient zu beheben. Und damit ist eine weitere Option für die Grenzregion in dem Sinne gegeben, dass sie mit diesem Vorteil für die Grenzregion als Investitionsstandort werben kann. Mehr Arbeitnehmerfreizügigkeit kann so zum Abbau von Arbeitslosigkeit dienlich sein und baut so selbst den politischen Widerstand gegen ihre Ausweitung ab.

Zum anderen sind Migrationsprozesse nicht mehr umkehrbar. Haben sich erst einmal in den aufnahmebereiten Mitgliedstaaten Netzwerke bei den Migranten etabliert, so führt die damit einhergehende Pfadabhängigkeit des Migrationsprozesses dazu, dass sich die Chance, qualifizierte Arbeitskräfte in einigen Jahren in die Grenzregion zu bekommen, als eine reine Illusion herausstellen wird. Warten bedeutet letztlich Aufgeben.

⁸ Hinzu kommt der Reallohnvorteil der Grenzregion für Pendler. Sie können den Vorteil niedriger Lebenshaltungskosten ihres Heimatlandes nutzen.



1 Literaturhinweise

- Alecke, B.; Untiedt, G. (2001): Migration aus den Beitrittsländern Polen und Tschechien in die Europäische Union. Potential und regionale Verteilung, in: Riedel, J.; Untiedt, G. (Hrsg.), EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen, ifo dresden studien, 28/II, Dresden, S. 317-384.
- Behr M. u. a. (2005): Brandenburger Fachkräftestudie – Entwicklung der Fachkräftesituation und zusätzlicher Fachkräftebedarf, Potsdam.
- Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (2005): Berliner Bericht zur Bekämpfung der Schwarzarbeit 2004/2005
- Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen u.a. (2004): Berlin 2004 - 2014. Eine Wachstumsinitiative. Mittel- und Osteuropa: Eine Wachstumschance für Berlin, Berlin.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2005): Deutschland 2020 – Die demographische Zukunft der Nation, Berlin.
- Brücker, H. (2005): EU-Osterweiterung: Übergangsfristen führen zu Umlenkung der Migration nach Großbritannien und Irland, in: DIW-Wochenbericht, 72. Jg, S. 353 – 359.
- DIW u. a. (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 70. Jg., 737 – 760.
- Dohse, D. (2004): Regionale Verteilung innovativer Aktivitäten in Ostdeutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 411, Kiel.
- Europäische Kommission (2006): Report on the Functioning of Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 may 2004-30 April 2006), Brüssel.
- Handlungsprogramm für die Euroregion Pro-Europa Viadrina (2006), Manuskript
- Heimpold, G. (2003): Zur Ausgestaltung der deutschen Regionen entlang der Grenze zu Polen mit wichtigen Wachstumsfaktoren, in Wirtschaft im Wandel, 9. Jg. S. 215 – 221.
- HWWA (2005a): Räumliche Entwicklungsperspektiven des erweiterten deutsch-polnischen Grenzraumes bis 2020 im Zuge des EU-Beitritts Polens, Endbericht, Teil I: Rahmenbedingungen, Szenarien und Handlungsempfehlungen, Hamburg.
- HWWA (2005b): Räumliche Entwicklungsperspektiven des erweiterten deutsch-polnischen Grenzraumes bis 2020 im Zuge des EU-Beitritts Polens, Endbericht, Teil II: Analysen und Prognosen, Hamburg.
- IHK zu Schwerin (2005): Industrielle Wachstumskerne – wertschöpfungsintensive und beschäftigungsstarke Produktionszentren der Zukunft, Schwerin.
- IHK-Frankfurt (Oder) (2005): Die EU-Erweiterung im Meinungsbild der ostbrandenburgischen Unternehmerschaft – Ergebnisse der Umfrage 2005, Frankfurt (Oder).



- IWH (2004a): Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Endbericht, Halle/Saale.
- IWH (2004b): Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Endbericht – Anhang, Halle/Saale.
- Krätke, S. / Borst, R. (2004): Die deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen als Chance für die Region Berlin-Brandenburg. Perspektiven eines regionalen Kompetenzzentrums für Ost-West-Kooperation im Rahmen der EU Osterweiterung, Arbeitsheft Nr. 36 der Otto-Brenner-Stiftung, Berlin.
<http://www.otto-brenner-stiftung.de/fix/docs/files/104-2003AH%2036.2.pdf>
- Kunze, U. / Schumacher, D. (2003a): Brandenburgs Handel mit Polen: Struktur und Potentiale, DIW-Wochenbericht, 70. Jg., 519 – 523.
- Kunze, U. / Schumacher, D. (2003b): Position Ostdeutschlands beim Export nach Polen und Tschechien ausbaufähig, DIW-Wochenbericht, 70. Jg., S. 519 – 523.
- Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern des Landes Brandenburg (2005): Arbeitsmarktpolitische Leitlinien 2005, Cottbus, Frankfurt (Oder), Potsdam.
- Landesregierung Brandenburg (2005): Demographischer Wandel in Brandenburg – Erneuerung aus eigener Kraft, 2. Bericht der Landesregierung zum demographischen Wandel, Potsdam.
- Maack K. u. a. (2005): Wachstumspol Stettin und Auswirkungen auf die Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzregion, Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): IAB-Betriebspanel Mecklenburg-Vorpommern – Ergebnisse der Neunten Welle 2004, Schwerin.
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (Hrsg.) (2005): Entwicklung von Betrieben und Beschäftigten in Brandenburg – Ergebnisse der neunten Welle des Betriebspanels Brandenburg, Potsdam.
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (2005): Neuausrichtung der Brandenburger Wirtschaftsförderung, Potsdam 2005.
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2004): Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A : Brandenburg/Polen (Wojewodschaft Lubuskie) 2000 – 2006.
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2005a): Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg – Handlungsempfehlungen zum Einsatz der EU-Strukturfonds 2007 – 2013, Entwurf des Endberichts, Potsdam.
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2005b): Jahresbericht 2004 – Programm der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A Brandenburg/Polen (Wojewodschaft Lubuskie) 2000 – 2006.
- Niebuhr, A (2005): The Impact of EU Enlargement on European Border Regions. HWWA Discussion Paper 330, Hamburg.



- Parzytarska, Marta (2005): Die Vorteile des grenzüberschreitenden Einkaufs: Eine empirische Analyse der deutsch-polnischen Grenzregion, nichtveröffentlichte Diplomarbeit am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Europa-Universität Frankfurt (Oder).
- Prognos (2004a): Brandenburg-Delphi, Studie zu zukünftigen Trends und Handlungsalternativen für den brandenburgischen Arbeitsmarkt, Endbericht, Berlin.
- Prognos (2004b): Zukunftsatlas 2004 (www.prognos.com/zukunftsatlas/)
- Prognos (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2000 – 2006, Bremen.
- Prognos (2006): Zukunftsatlas 2006 (www.prognos.com/zukunftsatlas/)
- Regionale Arbeitsgruppe der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, des Wirtschaftsministeriums Polens und der Wojewodschaft Zachodniopomorskie (2004): INTERREG III A Joint Programming Document 2000 – 2006.
- Ridder, M. / Revel, S. (2001): Grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur in den deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzregionen; in: Ifo Dresden (Hg) Studien, 28/II: EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen: Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung; Dresden 2001.
- Selke W. (2004): Deutsch-Polnisches Haus: Auf dem Wege zu einer grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion in Mitteleuropa?, in: M. Stoll (Hrsg.): Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen, Hannover, S. 1 -17.
- The Ministry of Economy, Labour and Social Policy (2004): Poland, Integrated Regional Operational Programme 2004-2006" (IROP); Community Support Framework for 2004-2006, Warszawa, 2004.
- U. Papiers (2005): Alt wie ein Baum? Altersstrukturen Brandenburger Unternehmen vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen (LASA-Studie Nr. 43) Potsdam.
- Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern (2005): Regionales Programm für den deutsch – polnischen Grenzraum im Gebiet der Länder Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg und der Wojewodschaft Zachodniopomorskie, Förderperiode 2000 – 2006, Schwerin.
- Zur Aktualisierung der Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze (2002), Dresden, Warschau.
- Zur Aktualisierung der Raumordnerischen Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze. Deutsch-Polnisches Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin und des Amtes für Wohnungswesen und Stadtentwicklung, Dresden, Warschau 2002.