

Arbeitnehmerfreizügigkeit in der erweiterten EU – die zweite Phase des 2 + 3 + 2-Modells hat begonnen

Nick Hoffmann

Am 21. Juli hat die neue italienische Regierung beschlossen, die Beschränkungen, die für Arbeitnehmer aus den acht mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU auf dem italienischen Arbeitsmarkt gelten, aufzuheben. Die bisherige, zum 1. Mai erst verlängerte Regelung, sah vor, dass pro Jahr nur eine bestimmte Anzahl von ihnen Zugang zum italienischen Arbeitsmarkt haben sollten. Über diese Quote (170 000 p.a.) hinaus war keine Arbeitsmigration möglich. Mit der Entscheidung, die Beschränkungen aufzuheben, ist Italien inzwischen das achte Mitgliedsland der EU-15, das seinen Arbeitsmarkt »öffnet«. Neben Großbritannien, Irland und Schweden – in diesen Ländern gab es bereits seit 2004 keine besonderen Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern – gewähren auch Finnland, Griechenland, Portugal und Spanien die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für alle Bürger der Europäischen Union.

Mit dem Beitritt der zehn Länder Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern am 1. Mai 2004 ist es den Mitgliedsländern der bisherigen Europäischen Union (EU-15) möglich, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger aus den neuen Mitgliedsländern einzuschränken. Über einen Zeitraum von insgesamt sieben Jahren können nationale Regelungen zur Steuerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt erlassen werden. Der Zeitraum ist in drei Phasen untergliedert. Diese Regel gilt nicht für Bürger aus Malta und Zypern. Sie besitzen seit dem 1. Mai 2004 die volle Freizügigkeit im Rahmen der EU.

Die erste Phase umfasste zwei Jahre (2004–2006). Bis auf Großbritannien, Irland und Schweden haben alle Länder der EU-15 in dieser Phase nationale Regelungen zur Beschränkung der Arbeitnehmermigration aus den Ländern der EU-8¹ erlassen. Diese Regelungen mussten bis spätestens 30. April 2006 von den Regierungen überprüft werden. Ebenfalls bis zu diesem Zeitpunkt mussten die Regierungen der EU-Kommission anzeigen, ob sie durch Arbeitnehmer aus den Ländern der EU-8 eine Störung ihres nationalen Arbeitsmarktes erwarten und weiterhin den Zugang beschränken werden. Sollte eine Regierung keine Entscheidung treffen, sollte automatisch mit dem Ablauf der Zweijahresfrist die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gelten. Alle Länder der EU-15 haben der Kommission fristgerecht ihre Entscheidung mitgeteilt, wie sie in den kommenden drei Jahren verfahren werden.

Nach Ablauf dieser zweiten Phase Ende April 2009 bleibt den Staaten der EU-15 eine Frist von weiteren zwei Jahren. In denen können sie die Sonderregelungen für Arbeitnehmer aus der EU-8 beibehalten, wenn sie weiterhin eine Störung des nationalen Arbeitsmarktes durch Zuwanderer aus diesen Ländern erwarten.

Sollten sich Länder innerhalb der Übergangsperiode dazu entscheiden, die Freizügigkeitsrichtlinie umzusetzen, können sie trotzdem temporär Arbeitserlaubnisse verteilen und somit den Zustrom von Arbeitskräften steuern. Damit ist es ihnen weiterhin möglich, auf unerwartete Störungen auf dem nationalen oder auch einem regionalen Arbeitsmarkt oder bei einzelnen Berufen zu reagieren.

Zum 1. Mai 2011 gilt dann für alle Arbeitnehmer die volle Freizügigkeit im Rahmen der EU. Zu diesem Zeitpunkt werden nationale Sonderregelungen im Rahmen des EU-Rechts hinfällig. Den neuen Mitgliedstaaten ist es für die Dauer der Übergangsperiode möglich, ihre Arbeitsmärkte für Arbeitssuchende aus den anderen Mitgliedstaaten ebenfalls »abzuschotten«.

Großbritannien, Irland und Schweden haben von Anfang an auf Maßnahmen zur Begrenzung der Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedsländern verzichtet. Neben der italienischen Regierung entschied sich auch die griechische Regierung dafür, die bisherigen Beschränkungen abzuschaffen. Ebenso entschieden die Regierungen Finnlands, Portugals und Spaniens. Diese acht Länder setzten damit die Freizügigkeitsrichtlinie der EU für alle Unionsbürger bereits vollständig um.

Sieben Mitgliedsländer der EU-15 haben sich dafür entschieden, auch in der zweiten Phase (2006–2009) der Übergangsperiode nationale Regelungen zur Begrenzung des Markteintritts von Arbeitnehmern aus den Ländern der EU-8 zu erlassen. Frankreich und die Niederlande werden in der zweiten Phase der Übergangsperiode ihre Arbeitsmärkte nur sukzessive öffnen. Nach Arbeitsmarktprüfung werden bestimmte Bereiche für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern geöffnet. In den Niederlanden ist nach der Überprüfung dieser Übergangsregelung im November ein Parlamentsbeschluss möglich, mit dem zum 1. Januar 2007 alle Beschränkungen aufgehoben werden können.

Die dänische Regierung vereinfacht das Antragsverfahren, behält ansonsten aber die Regelung aus der ersten Phase bei. Diese erlaubt es Arbeitssuchenden sich bis zu sechs Monaten im Lande aufzuhalten, um einen Job zu finden. Während dieser Zeit stehen ihnen keinerlei Sozialleistungen des dänischen Staates zu. Ist die Arbeitssuche erfolgreich, gilt die Arbeitserlaubnis maximal ein Jahr. Sie wird nur in Verbindung mit einem Arbeitsvertrag erteilt. Die Arbeitnehmer aus den EU-8-Ländern haben kein Streikrecht und dürfen sich nicht an anderen Arbeitskämpfmaßnahmen beteiligen. Belgien und Luxemburg haben Verfahren vereinfacht und Auflagen zur Beantragung einer Arbeitserlaubnis in einigen Bereichen und Berufen gelockert, bleiben im Prinzip aber bei ihren Beschränkungsmaßnahmen aus der ersten Phase.

Österreich und Deutschland – die maßgeblich am Zustandekommen der Übergangsregelung beteiligt waren – blei-

¹ EU-8 umfasst die Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

ben bei ihren Beschränkungen aus der ersten Phase. Österreich gestattet weiterhin nur die Zuwanderung nach Arbeitsmarktprüfung im Rahmen einer jährlichen Quote. In Deutschland ist im Prinzip weiterhin nur im Rahmen von Saison- und Kontingentarbeit die Zuwanderung von Arbeitnehmern als abhängig Beschäftigte möglich. Außerhalb dieses Rahmens werden Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Beschäftigung an Bürger aus den EU-8-Staaten erst nach einer Arbeitsmarktprüfung erteilt. Dabei werden Bürger aus den EU-8-Ländern nur nachrangig gegenüber Bürger aus der EU-15 berücksichtigt (vgl. Tabelle).

Die Freizügigkeit von Selbständigen ist von dieser Regelung nicht betroffen. Sie gilt seit dem 1. Mai 2004 für alle Unionsbürger. Im Bereich des Handwerks und einiger Dienstleistungen ist somit eine Abschottung der nationalen Arbeitsmärkte in den EU-15-Staaten im Rahmen des EU-Rechts nicht möglich. Hier gelten nur für Deutschland und Österreich Sonderregelungen, was die Entsendung von Mitarbeitern aus Staaten der EU-8 zum Erbringen einiger Dienstleistungen betrifft.

Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU-15, Stand: August 2006

	Regelung seit dem 1.Mai 2006	Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit
Belgien	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten benötigen eine Arbeitserlaubnis. Diese wird nur bei Vorhandensein eines Arbeitsplatzes gewährt. Der Antrag auf die Erlaubnis wird vom Arbeitgeber gestellt. Die Erlaubnis kann nur nach Arbeitsmarktprüfung erteilt werden (d.h. nur wenn es nicht möglich ist, unter den Arbeitnehmern, die Bürger der EU-15 sind einen geeigneten Bewerber zu finden, wird sie erteilt).
Dänemark	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Das Antragsverfahren wird vereinfacht. Generell ist der Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus den acht Ländern offen. Diese dürfen sich zum Zwecke der Arbeitssuche bis zu sechs Monaten in Dänemark aufhalten, erhalten allerdings in dieser Zeit keine staatliche Unterstützung/Sozialleistung. Die Arbeitserlaubnis wird maximal für ein Jahr erteilt (Verlängerung möglich) und gilt nur in Verbindung mit einem Arbeitsvertrag. Teilnahme an Streiks und anderen Arbeitsk Kampfmaßnahmen ist untersagt.
Deutschland	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten müssen eine Arbeitserlaubnis beantragen. Erst nach einer Arbeitsmarktprüfung, bei der Bewerber aus der EU-8 nachrangig gegenüber Bürgern aus der EU-15 (aber vorrangig gegenüber Bewerbern aus Drittstaaten) sind, kann diese erteilt werden.
Finnland	Zum 1. Mai wurden alle Beschränkungen Arbeitnehmer aus den acht neuen Mitgliedsländern betreffend aufgehoben. Es gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU.	
Frankreich	Partielle Öffnung des Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten.	Es werden zuerst die Sektoren für ausländische Arbeitnehmer geöffnet, in denen großer Bedarf besteht, z.B. Sozial- und Gesundheitswesen, Hotels, Transport, Bau. Alle anderen Bereiche bleiben von der Freizügigkeit ausgenommen. Die Regierung will schrittweise vorgehen.
Griechenland	Zum 1. Mai wurden alle Beschränkungen Arbeitnehmer aus den acht neuen Mitgliedsländern betreffend aufgehoben. Es gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU.	
Großbritannien	Keinerlei besondere Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern (seit 2004).	
Irland	Keinerlei besondere Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern (seit 2004).	
Italien	Am 21. Juli.2006 hat die Regierung die bisherige Quote für Arbeitnehmer aus den acht Ländern von 170 000 p.a. für nichtig erklärt und den Arbeitsmarkt geöffnet. Damit bestehen keinerlei besondere Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern mehr.	
Luxemburg	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten benötigen genauso wie Bürger aus Nicht-EU-Ländern eine Arbeitserlaubnis. Diese wird vom Arbeitgeber beantragt. Sie wird nur bewilligt, wenn der Arbeitgeber nachweisen kann, dass er versucht hat, einen EU-15-Bürger für die Stelle zu finden.
Niederlande	Seit 1.Mai ist der Zugang zu bestimmten Arbeitsmarkt Bereichen erleichtert.	Nach Überprüfung der Übergangsregelung ist im November 2006 ein Parlamentsbeschluss möglich, der alle Beschränkungen zum 1. Januar 2007 aufhebt.

Österreich	Die bisherige Regelung bleibt bestehen.	Staatsbürger der acht neuen Mitgliedsländer benötigen weiterhin eine Bewilligung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, um eine Beschäftigung in Österreich aufzunehmen. Aufgrund der restriktiven Bestimmungen dieses Gesetzes werden Bewilligungen nach einer strengen Arbeitsmarktprüfung nur an Schlüsselkräfte im Rahmen einer jährlich festzusetzenden Zuwanderungsquote erteilt.
Portugal	Zum 1. Mai wurden alle Beschränkungen Arbeitnehmer aus den acht neuen Mitgliedsländern betreffend aufgehoben. Es gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU.	
Schweden	Keinerlei besondere Beschränkungen für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern (seit 2004).	
Spanien	Zum 1. Mai wurden alle Beschränkungen Arbeitnehmer aus den acht neuen Mitgliedsländern betreffend aufgehoben. Es gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU.	
<p>Die meisten Länder der EU-15 haben bilaterale Abkommen mit einzelnen der neuen Mitgliedsländer geschlossen, die bestimmte Formen der Arbeitsmigration – Saisonarbeit, Kontingente für bestimmte Branchen, etc. – zulassen oder gezielte – häufig zeitlich begrenzte – Arbeitsmigration gestatten.</p> <p>Anmerkungen: EU-15: Staaten, die bereits vor dem 1. Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union waren (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien). EU-8: Die acht mittel- und osteuropäischen Länder, die am 1. Mai 2004 Mitglieder der Europäischen Union wurden (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn).</p>		

Quelle: ifo Institut.