



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.2.2006
KOM(2006) 48 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten
Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006)**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Gegenstand dieses Berichts.....	3
2.	Die Übergangsregelungen.....	4
3.	Konsultation von Mitgliedstaaten und Sozialpartnern.....	5
4.	Statistische Daten zur Arbeitskräftemobilität vor und nach der Erweiterung.....	6
4.1.	Mobilität der Arbeitskräfte in der erweiterten Europäischen Union.....	7
4.2.	Arbeitsmarktergebnisse für Inländer und EU-Bürger: Beschäftigungsquoten	11
4.3.	Verteilung der EU10-Arbeitskräfte in den EU15-Mitgliedstaaten nach Sektoren und Qualifikationen: Komplementäreffekt oder Substitution?	13
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	14
	ANHANG I: STATISTISCHER ANHANG.....	18
	ANHANG II: BIBLIOGRAPHIE	23

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten
Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006)**

(Text mit Bedeutung für den EWR)

1. GEGENSTAND DIESES BERICHTS

1. Die Kommission legt diesen Bericht dem Rat gemäß Absatz 3 Nummer 2 der Übergangsregelungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer¹ vor, die dem Beitrittsvertrag 2003 als Anhang beigefügt sind². Gemäß diesen **Übergangsregelungen** kann die Einführung von Teilen der Gemeinschaftsbestimmungen zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern in der erweiterten EU **für eine Höchstdauer von 7 Jahren ausgesetzt werden**³.
2. Der Übergangszeitraum ist nach der Formel „2 plus 3 plus 2“ in drei Phasen unterteilt. Für jede dieser Phasen gelten eigene Bedingungen. Die **erste Phase** der Übergangsregelungen begann am 1. Mai 2004 und wird am **30. April 2006** enden.
3. Im Beitrittsvertrag heißt es dazu, dass der Rat vor Ablauf dieser Frist die **Übergangsregelungen** auf der Grundlage eines **von der Kommission zu erstellenden Berichts überprüft**. Nach Abschluss dieser Überprüfung und spätestens bei Ablauf der Zweijahresfrist ab dem Beitrittsdatum müssen die **EU15-Mitgliedstaaten** der Kommission ihre Absichten bezüglich der zweiten Phase der Übergangsregelungen **mitteilen**⁴. Wird eine solche Mitteilung nicht vorgelegt, gilt ab dem **1. Mai 2006** das Gemeinschaftsrecht über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

¹ Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 39 EGV) ist juristisch zu unterscheiden von der Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EGV) und der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 49 EGV). Bezüglich der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, die auf der Dienstleistungsfreiheit beruht, besteht keine Übergangsregelung, allerdings ist es Deutschland und Österreich gestattet, in bestimmten kritischen Bereichen bezüglich der vorübergehenden Beschäftigung von Arbeitnehmern gemäß Absatz 13 der Übergangsregelungen Beschränkungen anzuwenden.

² Dieser Bericht behandelt die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der EU und nicht die wirtschaftlich motivierte Zuwanderung von Nicht-EU-Staatsbürgern.

³ Zu beachten ist, dass für Staatsangehörige aus Malta und Zypern keine Beschränkungen gelten dürfen.

⁴ In diesem Bericht bezeichnet „EU15-Mitgliedstaaten“ alle Mitgliedstaaten, die vor dem 1. Mai 2004 zur EU gehörten; „EU10-Mitgliedstaaten“ bezieht sich auf alle Länder, die der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind, während „EU8-Mitgliedstaaten“ für alle EU10-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Malta und Zypern steht.

2. DIE ÜBERGANGSREGELUNGEN

4. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine der wichtigsten **Grundfreiheiten**, die vom Gemeinschaftsrecht garantiert werden. Sie umfasst das Recht für EU-Bürger, in einen anderen EU-Mitgliedstaaten **zu ziehen**, dort **eine Beschäftigung anzunehmen** und sich im Gastland mit ihren Familienangehörigen niederzulassen. Es ist den EU-Mitgliedstaaten **verboten**, **Wanderarbeitnehmer** und ihre Familien aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unmittelbar oder mittelbar zu **diskriminieren**. EU-Wanderarbeitnehmer und ihre Familien haben Anspruch auf **Gleichbehandlung** nicht nur in Bezug auf Beschäftigung, sondern auch auf dem öffentlichen Wohnungsmarkt, bei Steuervergünstigungen und Sozialleistungen⁵. Die Beseitigung von Mobilitätshemmnissen zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten ist auch ein Punkt der überarbeiteten Lissabon-Agenda.
5. Die im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen erlauben begrenzte Abweichungen von den im vorangegangenen Absatz dargelegten Grundsätzen, und zwar für eine Übergangsfrist, die am 30. April 2011 unwiderruflich ausläuft. Diese Beschränkungen dürfen sich **ausschließlich** auf **Wanderarbeitnehmer** und auf keine andere Kategorie von EU-Bürgern beziehen. Außerdem können die Beschränkungen nur für den **Zugang zum Arbeitsmarkt** gelten und lediglich das Recht auf Aufnahme einer Beschäftigung in einem bestimmten Mitgliedstaat begrenzen. Sobald ein Arbeitnehmer Zugang zum Arbeitsmarkt eines bestimmten Mitgliedstaates erlangt hat, gelten die Gemeinschaftsbestimmungen bezüglich der **Gleichbehandlung beim Arbeitsentgelt**, bei anderen beschäftigungsbezogenen Angelegenheiten sowie beim Zugang zu **Vergünstigungen im sozialen und steuerlichen Bereich**. Anders ausgedrückt: Rechtmäßig beschäftigte Arbeitnehmer dürfen unabhängig davon, ob sie aus einem der EU15-Mitgliedstaaten oder einem der EU10-Mitgliedstaaten kommen, keinerlei Diskriminierung ausgesetzt sein. Weiter gibt es keine Übergangsregelungen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zur Koordinierung der Systeme der **sozialen Sicherung**⁶.
6. Die Kommission hat mehrere Dokumente ausgearbeitet, die den rechtlichen Rahmen der Übergangsregelungen erläutern⁷. Der Beitrittsvertrag sieht vor, dass die EU15-Mitgliedstaaten in den ersten beiden Jahren der Übergangsregelung **nationale Maßnahmen** bzw. solche anwenden, die sich aus bilateralen Vereinbarungen ergeben, um den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt für EU8-Staatsangehörige zu reglementieren. Die verschiedenen einzelstaatlichen Maßnahmen während der ersten Phase der Übergangsregelungen führten dazu, dass der Arbeitsmarktzugang in den EU25-Staaten **rechtlich unterschiedlich geregelt ist**. Schweden und Irland haben beschlossen, keine Beschränkungen des Zugangs zu ihren Arbeitsmärkten für EU8-Bürger einzuführen. Das VK hat vorab keine Beschränkungen eingeführt, es besteht jedoch ein „Workers Registration Scheme“ (System der Registrierung von Arbeitnehmern)⁸. Alle anderen EU15-Länder führen ein System von Arbeitsgenehmigungen weiter, teilweise in Kombination mit Quotenregelungen. Für Zypern besteht keine Übergangsregelung.

⁵ Artikel 39 EGV; Verordnung 1612/68/EWG; Richtlinie 68/360/EG. Ab dem 30. April 2006 gilt die Richtlinie 2004/38/EG, die an die Stelle früherer Rechtsvorschriften tritt bzw. diese abändert.

⁶ Es gibt jedoch eine indirekte Auswirkung auf Artikel 69 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71.

⁷ Siehe Bibliographie.

⁸ Dies gilt nicht für Gibraltar, das mit einem System von Arbeitsgenehmigungen arbeitet.

Malta erteilt zu Überwachungszwecken Arbeitsgenehmigungen. Polen, Slowenien und Ungarn haben auf Gegenseitigkeit basierende Beschränkungen für die Staatsangehörigen derjenigen EU15-Mitgliedstaaten eingeführt, die ihrerseits Beschränkungen anwenden. Alle EU10-Mitgliedstaaten haben ihren Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus den jeweils anderen EU10-Mitgliedstaaten geöffnet⁹.

7. Am 1. Mai 2006 beginnt die zweite Phase des Übergangszeitraums. Der Beitrittsvertrag sieht vor, dass Mitgliedstaaten, die sich für eine Aufhebung der Beschränkungen zum 1. Mai 2006 entscheiden, während der restlichen Laufzeit der Übergangsfrist jederzeit die Möglichkeit haben, mit Hilfe des Schutzverfahrens gemäß dem Beitrittsvertrag wieder Beschränkungen einzuführen, wenn Störungen ihres Arbeitsmarktes auftreten oder sich abzeichnen.

Weiterhin legt der Beitrittsvertrag fest, dass ungeachtet etwaiger Beschränkungen die Mitgliedstaaten Arbeitnehmer, die Staatsbürger der EU8-Mitgliedstaaten sind, gegenüber Arbeitnehmern aus Drittstaaten beim Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt bevorzugt behandeln müssen¹⁰.

3. KONSULTATION VON MITGLIEDSTAATEN UND SOZIALPARTNERN

8. Die Kommission hat eine **Hochrangige Arbeitsgruppe für die Freizügigkeit** einberufen. Diese Gruppe trat am 16. September 2005 zusammen, um die Funktion der Übergangsregelungen zu erörtern. Neben Vertretern der Mitgliedstaaten waren auch Vertreter der Sozialpartner auf europäischer und nationaler Ebene eingeladen. Bei dieser Gelegenheit berichteten zahlreiche **EU15-Mitgliedstaaten**, sie hätten einen Prozess interner Konsultationen eingeleitet, um ihre Position für die zweite Phase festzulegen. Alle Beteiligten waren sich einig über die **Notwendigkeit soliden Datenmaterials** als Grundlage für diese Entscheidungen. Diejenigen, die in der ersten Phase auf Beschränkungen verzichtet hatten, äußerten sich generell positiv über die Auswirkungen dieser Entscheidung auf ihren Arbeitsmarkt und betonten den positiven Beitrag der Arbeitnehmer aus den EU8-Ländern für ihre Volkswirtschaft.
9. Von den EU15-Mitgliedstaaten, die Beschränkungen anwenden, berichteten einige, dass sie dadurch in der Lage sind, die Migration aus den benachbarten EU8-Mitgliedstaaten zu steuern. Zwei Mitgliedstaaten halten die Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen Aufnahmekapazität, der Notwendigkeit einer Integration aller Zuwanderer – auch aus Nicht-EU-Ländern – und als Begleitmaßnahme für interne Strukturreformen auch in der nahen Zukunft für notwendig. Andererseits wurde eingeräumt, dass die Beschränkungen Bürger aus den EU8-Staaten veranlassen könnten, **andere Möglichkeiten einer Erwerbstätigkeit** in den EU15-Staaten zu suchen, was in einem außergewöhnlich hohen **Zustrom entsandter oder scheinselfständiger Arbeitnehmer** zum Ausdruck kommt.

⁹ Eine detaillierte Übersicht über die nationalen Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten für die erste Phase der Übergangsregelungen ist im *Eures*-Portal zu finden, siehe Bibliographie. Eine Zusammenfassung dieser Maßnahmen ist auf der Website der GD EMPL zu finden, deren Adresse ebenfalls in der Bibliografie genannt ist.

¹⁰ Siehe die entsprechenden Bestimmungen des Absatzes 14 der Übergangsregelungen in Bezug auf die Vorzugsbehandlung.

10. Praktisch alle EU8-Mitgliedstaaten forderten die **Aufhebung der Beschränkungen**. Sie betonten den grundlegenden Charakter des Rechts ihrer Bürger auf Freizügigkeit als Arbeitnehmer in der EU25 und verwiesen auf statistische Daten, wonach ihre Bürger tatsächlich weder die EU15-Arbeitsmärkte überrollt noch einen Anstieg der Sozialaufwendungen der EU15-Mitgliedstaaten verursacht hätten. Auch wiesen sie darauf hin, dass ihre Bürger einen Beitrag zur Milderung der Probleme leisten, die sich durch die Alterung der Erwerbsbevölkerung in den EU15 stellen.
11. Die Sozialpartner forderten ihre nationalen Behörden auf, sie bezüglich der Position für die zweite Phase zu konsultieren. Viele betonten, Beschränkungen hätten möglicherweise dazu geführt, dass unverzichtbare Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt sowohl in den EU15 als auch in den EU8 verschoben wurden. Die Sozialpartner erklärten, die Migrationsströme aus den EU8 in die EU15-Mitgliedstaaten seien zwar gering, sie betonten jedoch nachdrücklich, dass eine Erosion der Arbeitsnormen und ein „Sozialdumping“ vermieden werden müssten. Sie wiesen weiter darauf hin, dass Beschränkungen der legalen Arbeitsmöglichkeiten zu einer Ausweitung von Phänomenen wie nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, Scheinselbständigkeit, fiktiven Dienstleistungsverhältnissen und Unterverträgen führten. Weiter wurden Lücken in der Durchsetzung der bestehenden Gemeinschaftsvorschriften und insbesondere bei der Anwendung der Entsenderichtlinie genannt. Die **überwältigende Mehrheit der Sozialpartner** – mit Ausnahme derjenigen, die KMU und/oder Gewerkschaften in einigen wenigen Ländern vertreten – sprachen sich für eine Aufhebung der Beschränkungen aus, um gleiche Bedingungen für alle zu schaffen.

4. STATISTISCHE DATEN ZUR ARBEITSKRÄFTEMOBILITÄT VOR UND NACH DER ERWEITERUNG

12. Damit die Kommission das Funktionieren der Übergangsregelungen bewerten kann, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, via EUROSTAT nationale Daten über Aufenthaltsgenehmigungen für Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten, die zwecks Familienzusammenführung, Beschäftigung, Studium oder anderer Aktivitäten erteilt wurden, aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter vorzulegen. Die daraufhin der Kommission übermittelten nationalen Daten beziehen sich auf Aufenthaltsgenehmigungen, Arbeitserlaubnisse und Beschäftigtenzahlen aus anderen Quellen von Verwaltungsdaten, wie beispielsweise Sozialversicherungsregister, je nach einzelstaatlichen Systemen und institutionellen Regelungen. Die nationalen Daten in diesem Bericht wurden zwar so weit wie möglich harmonisiert, es ist jedoch zu beachten, dass eine vollständige Harmonisierung nicht möglich war, da die Daten der einzelnen Länder nicht uneingeschränkt vergleichbar sind und die Detailtiefe unterschiedlich ist. Weiter ist zu beachten, dass nach verschiedenen öffentlich zugänglichen Informationen die Migrationsströme für bestimmte Länder nicht den in diesem Bericht präsentierten Zahlen entsprechen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass nicht alle öffentlich verbreiteten Daten dieselbe strenge Analyse durchlaufen haben wie die in diesem Bericht vorgelegten Zahlen¹¹. Außerdem können die tatsächlichen Migrationsströme in der erweiterten Union umfangreicher sein, als dies aus den hier

¹¹ Alle Mitgliedstaaten haben der Kommission Verwaltungsdaten übermittelt, mit Ausnahme von Luxemburg und Zypern, die nicht in die Analyse einbezogen wurden.

vorgelegten Daten hervorgeht, da das Phänomen der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit von den amtlichen Statistiken nicht vollständig erfasst wird.

13. Neben den genannten Daten der nationalen Behörden werden auch Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung (AKE)¹² in diesem Bericht präsentiert¹³. Die Bewertung berücksichtigt nicht die Wechselwirkungen zwischen der Wirkung der Übergangsregelungen und anderen Veränderungen in Wirtschaft und/oder Politik. Die Bewertung der Wirkung der Übergangsregelungen war auch Gegenstand von Berichten mehrerer Mitgliedstaaten und anderer Beteiligter; die entsprechenden Informationen wurden genutzt, soweit sie relevant waren.

4.1. Mobilität der Arbeitskräfte in der erweiterten Europäischen Union

14. Seit der Erweiterung hat die Zahl der EU10-Arbeitskräfte in den EU15-Mitgliedstaaten zugenommen. Trotz dieses Anstiegs ist der relative Effekt – also die Zahl der Arbeitsgenehmigungen im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Gastland – äußerst gering (siehe nachstehende Tabelle). Außerdem vermittelt die Zahl der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen zu einem gegebenen Zeitpunkt ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Zahl von EU10-Bürgern, die sich im Gastland niedergelassen haben, da diejenigen nicht berücksichtigt werden, die in ihr Ursprungsland zurückkehren (also die Abflüsse), darüber hinaus auch nicht die jeweilige Dauer der Arbeitsgenehmigung. Gleiches gilt angesichts der Tatsache, dass die Daten möglicherweise temporäre Faktoren widerspiegeln, etwa die Regularisierung illegaler Zuwanderer, die über mehrere Jahre in die EU15-Mitgliedstaaten gezogen sind.
15. In Österreich machten die 2004 ausgestellten Arbeitsgenehmigungen – in der Mehrzahl mit geringer Dauer¹⁴ – 1,2 % der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus, der durchschnittliche Bestand an Beschäftigten belief sich jedoch nur auf 0,7 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (siehe nachstehende Tabelle). Nimmt man den durchschnittlichen jährlichen Bestand, so hat sich nach dem ersten Anpassungszeitraum im Jahre 2005 die Zahl der EU8-Staatsangehörigen in Österreich stabilisiert (siehe Tabelle A1 im statistischen Anhang). In Deutschland entsprachen die im Jahr 2004 erteilten Arbeitserlaubnisse zwar 0,9 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, doch sinkt auch hier die Zahl der Beschäftigten aus den EU8-Ländern (namentlich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) bei Berücksichtigung der jeweiligen Dauer der Arbeitsgenehmigung auf 0,2 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter¹⁵.
16. In Irland entsprechen die Bürgern aus EU10-Ländern zugeteilten Personal Public Service Numbers (PPS) zwischen Mai und Dezember 2004 1,9 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; diese Zahl lässt sich jedoch nicht uneingeschränkt mit den in nachstehender Tabelle genannten vergleichen, da die irischen Behörden die PPS-Nummern nicht nur zum Zweck der Arbeitsvermittlung zuteilen. Bei den PPS handelt es sich um persönliche Referenznummern, die auch für andere Zwecke genutzt werden,

¹² Die AKE ist eine vierteljährliche, harmonisierte EU-Erhebung, die alle Einwohner jedes einzelnen Mitgliedstaates abdeckt und sich auf eine Stichprobe von rund 1,7 Mio. Menschen in den EU25 stützt.

¹³ Die Informationen aus diesen Verwaltungsdaten sind weniger umfangreich als die Ergebnisse der AKE und sind stärker abhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen für Ausländer.

¹⁴ Siehe weiter unten.

¹⁵ Weitere Einzelheiten zu den Zahlen für die Arbeitsgenehmigungen siehe Tabelle A1 im statistischen Anhang.

beispielsweise für den Zugang zu Informationen, zu Sozial-, Gesundheits- und anderen öffentlichen Dienstleistungen, so dass nicht nur die Wanderarbeitnehmer, sondern auch ihre Familienangehörigen erfasst werden. Die Zahl der PSS-Nummern ist im Zeitraum Januar bis November 2005 auf 3,8 % gestiegen, dies scheint jedoch nicht zu einer Störung des irischen Arbeitsmarktes geführt zu haben (siehe Tabellen A4 und A5 im statistischen Anhang).

EU10- und EU15-Staatsangehörige als Prozentsatz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) (WAP) im Bestimmungsland 2004

Bestimmungsland	Datentyp	% WAP	
		Staatsangehörigkeit	
		EU10 ¹	EU15
Belgien ²	Aufenthaltserlaubnis	0,2	2,7
Tschechische Republik	Migrantenpopulation	1,0	0,1
Dänemark	Aufenthaltserlaubnis	0,1	0,2
Deutschland	Migrantenpopulation	0,2	1,0
	Arbeitserlaubnis	0,9	:
Estland	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,1
Griechenland	Aufenthaltserlaubnis	0,1	:
Spanien	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,1
Frankreich	Arbeitserlaubnis	0,0	:
Irland ^{3,4}	Personal Public Service Numbers	1,9	:
Italien	Anträge auf Arbeitserlaubnis	0,1	:
Lettland ⁴	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,0
Litauen	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,0
Ungarn	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,0
Malta	Aufenthaltserlaubnis	0,1	0,8
Niederlande	Arbeitserlaubnis	0,2	:
Österreich	Durchschnittliche jährliche Migrantenpopulation	0,7	:
	Arbeitserlaubnis	1,2	:
Polen	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,0
Portugal	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,0
Slowenien	Registrierung von Arbeitskräften	0,0	0,0
Slowakei	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,0
Finnland	Aufenthaltserlaubnis	0,0	0,0
Schweden ⁴	Aufenthaltserlaubnis	0,1	0,0
Vereinigtes Königreich ⁴	Anträge auf WRS	0,4	:

Quelle: Verwaltungsdaten aus den Mitgliedstaaten.

Erläuterungen: % WAP – als Prozentsatz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) im Bestimmungsland. ':' nicht zutreffend oder Daten nicht verfügbar.

Alle Angaben beziehen sich auf die Zahl der Antragsteller/Anträge/Registrierungen/erteilten Genehmigungen (Ströme), mit Ausnahme der Tschechischen Republik, wo sich die Zahl auf den Anteil der Arbeitskräfte beziehen, und Deutschlands, wo sich die erste Zeile auf den Anteil der Arbeitskräfte bezieht, sowie Österreichs, wo die erste Zeile den durchschnittlichen jährlichen Anteil der Arbeitskräfte wiedergibt. Daten zu Aufenthaltsgenehmigungen beziehen sich auf Genehmigungen, die zum Zweck einer Erwerbstätigkeit ausgestellt wurden, mit Ausnahme von Belgien.

Daten für 2005 wurden für einige Mitgliedstaaten übermittelt (siehe Tabelle A1 im statistischen Anhang).

¹Zahlen für Frankreich, Italien, Österreich und die Zahl der Arbeitsgenehmigungen für Deutschland beziehen sich auf die EU8. ²Die Zahl für Belgien nennt alle Aufenthaltsgenehmigungen unabhängig vom Grund. ³Die Zahl für Irland bezieht sich auf die PPS-Nummern, die nicht nur für Zwecke einer Erwerbstätigkeit, sondern auch aus anderen Gründen, beispielsweise für Sozial-, Gesundheits- und andere öffentliche Dienstleistungen, zugeteilt wurden.

⁴Bezugsdaten 2004 Mai - Dezember.

Für Zypern und Luxemburg liegen der Kommission keine Daten vor.

17. Die Ergebnisse der AKE sind vergleichbar mit den vorstehenden Zahlen aus Verwaltungsquellen, sofern man Definitions- und Zeitunterschiede berücksichtigt¹⁶. Tatsächlich stellen die AKE-Zahlen die Nettoeffekte der Zu- und Abwanderungsströme dar und geben damit ein besseres Bild der tatsächlichen Zahl von EU10-Staatsangehörigen, die in EU15-Mitgliedstaaten wohnhaft sind. Im ersten Quartal 2005 war der Anteil der Bürger aus den EU10 an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den EU15-Ländern ziemlich niedrig, zwischen 0,1 % in Frankreich und den Niederlanden und 1,4 % in Österreich bzw. 2 % in Irland¹⁷.

Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach Staatsangehörigkeit – 2003-2005 – Prozentsätze je Zelle

Bestimmungsland	Staatsangehörigkeit					
	EU15			EU10		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Belgien	5,4	5,8	5,8	0,2	0,2	0,2
Dänemark	1,0	1,1	1,1	:	:	:
Deutschland	2,7	2,6	2,8	:	:	0,7
Griechenland	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
Spanien	1,1	1,2	1,2	0,2	0,2	0,2
Frankreich	1,9	2,1	1,9	0,1	0,1	0,1
Irland	3,4	3,3	3,0	:	:	2,0
Luxemburg	37,2	37,6	37,6	0,3	0,3	0,3
Niederlande	1,5	1,5	1,4	0,1	0,1	0,1
Österreich	1,7	1,8	1,9	0,7	0,8	1,4
Portugal	0,3	0,4	0,4	:	:	:
Finnland	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Schweden	2,2	2,2	2,3	0,2	0,2	0,2
Vereinigtes Königreich	1,8	1,8	1,7	0,2	0,3	0,4
EU15	2,0	2,1	2,1	0,2	0,2	0,4
EU10	:	0,2	0,2	:	0,1	0,2
EU25	1,9	1,7	1,7	0,1	0,1	0,3

Quelle: Eurostat, AKE, 2003 – 1. Quartal 2005, Irland 2. Quartal 2005

Erläuterungen: ':' Daten nicht verfügbar oder aufgrund unzureichenden Stichprobenumfangs nicht zuverlässig.

Italien ist nicht berücksichtigt, da es keine Aufschlüsselung nach Staatsangehörigkeit liefert.

EU15- und EU25-Aggregate ohne Italien, EU15- und EU25-Aggregate 2003-2004 ohne Deutschland und Irland für EU10-Staatsangehörige. EU10-Aggregat ohne Polen.

18. Anzumerken ist auch, dass **diese Zahlen im Vergleich zu den zwei Jahren vor der Erweiterung** (1. Quartal 2003 und 1. Quartal 2004) **stabil geblieben sind**, mit einem geringfügigen Anstieg um 0,1 Prozentpunkt pro Jahr im VK und einer deutlichen Steigerung in Österreich, wo der Wert sich auf 1,4 % verdoppelte. Interessant ist, dass in allen EU15-Mitgliedstaaten der Anteil der Nicht-EU-Staatsangehörigen deutlich höher liegt als der von EU-Staatsangehörigen (siehe Tabelle A2 im Anhang). Dies lässt sich historisch sowie aus der Tatsache erklären, dass die Zuwanderung aus den EU10 ein relativ neues Phänomen ist. Dies bedeutet, dass **die Zuwanderung aus Nicht-EU-**

¹⁶ Die AKE-Daten beziehen sich auf das erste Quartal jedes Jahres, während die administrativen Daten unterschiedliche Zeiträume abdecken, wie in den entsprechenden Tabellen dargelegt. Zudem stützen sich die AKE-Daten auf die "Netto"-Zahl der Personen nach Staatsangehörigkeit zu einem beliebigen Zeitpunkt, während die Verwaltungsdaten – Bestands- und Flussdaten – die Zahl der erteilten oder beantragten Arbeitsgenehmigungen erfassen, unabhängig von der tatsächlichen Aufenthaltsdauer, einer möglichen Rückkehr ins Ursprungsland oder, im Falle der Flussdaten, früherer Genehmigungen.

¹⁷ Da nur geringe Zahlen anderer EU-Staatsangehöriger in den EU10-Mitgliedstaaten zu verzeichnen sind, beschränkt sich die Analyse aus Gründen der Zuverlässigkeit der Daten auf die EU15.

Ländern ein viel bedeutsameres Phänomen ist als die EU-interne Mobilität, und zwar sowohl innerhalb der EU15 als auch innerhalb der EU25.

19. Bezüglich der Übergangsregelungen gibt es keinen Beleg aus Verwaltungsquellen oder der Arbeitskräfteerhebung für eine direkte Verbindung zwischen dem Ausmaß der Mobilitätsströme aus den EU10-Mitgliedstaaten und den geltenden Übergangsregelungen. So sind die Zuwanderungsströme im VK und in Schweden, die keine Beschränkungen für EU8-Arbeitnehmer eingeführt haben, vergleichbar mit, wenn nicht sogar niedriger als die Zuflüsse in Ländern mit Übergangsregelungen¹⁸. Die Erfahrungen aus den nordischen Ländern, die eine vergleichbare Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsleistung aufweisen, bestätigen dies¹⁹. Letztlich werden Mobilitätsströme von Faktoren im Zusammenhang mit Angebot und Nachfrage bestimmt. Wenn sie überhaupt einen Einfluss haben, dann verzögern Übergangsregelungen lediglich die Anpassung des Arbeitsmarktes, mit dem Risiko, verzerrte Strömungsmuster auf Dauer festzuschreiben.
20. Allgemeiner gilt, dass **Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang den Rückgriff auf nicht angemeldete Erwerbstätigkeit noch verstärken können**. Zusammen mit Lücken in der Durchsetzung der bestehenden Gemeinschaftsvorschriften führt dieses Phänomen zu unerwünschten sozialen Konsequenzen sowohl für nicht angemeldete Erwerbstätige als auch für die regulär Beschäftigten.
21. Bezüglich der Laufzeit der Genehmigungen ergibt sich aus den Daten, dass **ein erheblicher Teil der Aufenthalts-/Arbeitsgenehmigungen für Kurzzeitbeschäftigung oder Saisonarbeit erteilt wird**. Dies gilt unter anderem für folgende Länder:
- In Österreich wurden von den 2004 für EU8-Bürger erteilten Genehmigungen 87 % für eine Dauer von weniger als 6 Monaten ausgestellt (85 % in der ersten Hälfte 2005), 12 % (14 % im Jahre 2005) für eine Dauer von 6 Monaten bis zu einem Jahr und 2 % (0 % 2005) für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr.
 - In Deutschland wurden 95 % der rund 500 000 Arbeitsgenehmigungen mit zeitlichen oder sonstigen Einschränkungen erteilt. Am 30. Juni 2004 lag die Zahl der erwerbstätigen EU10-Staatsbürger, die sich in Deutschland länger als nur für eine sehr begrenzte Dauer aufhielten und damit sozialversicherungspflichtig waren, bei rund 100 000 oder 0,2 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.
 - In den Niederlanden wurden 2004 rund 24 400 Genehmigungen erteilt. Angesichts der großen Zahl von Saisonarbeitern entspricht dies aber nur etwa 13 000 „Arbeitsjahren“.
 - In Italien wurden 2004 76 % und 2005 71 % der Arbeitsgenehmigungen für Saisonarbeiter erteilt.

¹⁸ Die Zuströme in Irland sind größer, allerdings sind die Zahlen nicht uneingeschränkt vergleichbar, wie in Absatz 16 erläutert.

¹⁹ Die Zuwanderung aus den EU8-Mitgliedstaaten nach Norwegen ist deutlich höher als in alle anderen nordischen Länder zusammen, mit oder ohne Übergangsregelungen. Schweden hat keine Beschränkungen eingeführt, Norwegen, Dänemark, Finnland und Island hingegen schon. Von den letztgenannten haben Dänemark und Norwegen eine liberalere Regelung.

- In Frankreich wurden von den Arbeitsgenehmigungen 2004 74 % für Saisonarbeiter, 11 % für Zeitarbeitnehmer, 5 % für Festangestellte und 10 % für andere Empfänger ausgestellt²⁰.

22. **Seit der Erweiterung war die Arbeitsmarktentwicklung in den EU8-Ländern positiv**, die Arbeitslosenquote ging in fast allen deutlich zurück (siehe Tabellen A4 und A5 im Anhang). Daraus lässt sich ableiten, dass es keinen Grund gibt, einen verstärkten Druck zur Migration aus den EU8-Ländern zu erwarten, zumal die Aussichten auf wirtschaftliches Wachstum gut bleiben und sich deutlich gesteigerte Interventionen aus Strukturfonds und Fonds für ländliche Entwicklung mittlerweile hinsichtlich Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzschaffung positiv auswirken.

4.2. **Arbeitsmarktergebnisse für Inländer und EU-Bürger: Beschäftigungsquoten**

23. Die Arbeitsmarktergebnisse für Bürger der EU10 in die EU15-Mitgliedstaaten sind zentraler Untersuchungsgegenstand. Für diejenigen der EU15-Mitgliedstaaten, für die statistisch signifikante Daten vorliegen (siehe nachstehende Tabelle), zeigt der zentrale Arbeitsmarktindikator, die Beschäftigungsquote, dass der Wert für die EU10-Bürger generell in jedem Land vergleichbar ist mit dem für die einheimische Bevölkerung bzw. die Staatsangehörigen der anderen EU15-Staaten – und sehr viel höher als bei Nicht-EU-Staatsangehörigen. In Irland, Spanien und dem VK liegt die Beschäftigungsquote der EU10-Arbeitskräfte sogar höher als bei den Inländern. Dies zeigt, dass **EU10-Bürger** in jedem Mitgliedstaat **positiv** zur allgemeinen **Arbeitsmarktleistung**, zu nachhaltigem **Wirtschaftswachstum** und zur **Situation der öffentlichen Finanzen beitragen**.

²⁰ Anzumerken ist hier jedoch, dass nach Angaben der französischen Behörden die Verwaltungsdaten aus Frankreich diejenigen Arbeitserlaubnisse nicht einschließen, die für weniger als drei Monate ausgestellt wurden.

**Beschäftigungsquote nach Staatsangehörigkeit - 2005 –
Prozentsätze je Zelle**

Bestimmungsland	2004	2005			
	EU10	Staatsangehörigkeit			
		Inländer	EU15	EU10	Nicht-EU
Belgien	64	62	60	55	35
Deutschland	:	67	68	51	48
Griechenland	47	60	53	47	71
Spanien	68	62	64	78	71
Frankreich	61	64	69	62	44
Irland	:	67	69	85	57
Niederlande	63	74	76	64	41
Österreich	58	69	72	66	60
Finnland	67	69	67	55	45
Schweden	62	74	73	62	45
Vereinigtes Königreich	72	72	69	75	58
EU15	59	67	68	62	55
EU10	.	57	59	68	63
EU25	59	65	67	62	55

Quelle: Eurostat, AKE, 2004 – 2. Quartal 2005

Erläuterungen: ':' Daten nicht verfügbar oder aufgrund geringen Stichprobenumfangs ggf. nicht zuverlässig.

Italien ist nicht berücksichtigt, da es keine Aufschlüsselung nach Staatsangehörigkeit liefert. Dänemark, Luxemburg und Portugal sind wegen unzureichenden Stichprobenumfangs nicht berücksichtigt.

EU15- und EU10-Aggregate 2004 für Deutschland und Irland basieren auf Daten vom 2. Quartal 2005.

24. Interessant ist, dass seit der Erweiterung die Beschäftigungsquote für EU10-Bürger in verschiedenen EU15-Mitgliedstaaten, darunter Spanien, Frankreich, Niederlande, Österreich und VK, gestiegen ist, in einigen Fällen sogar erheblich. Dies könnte mit zwei Tatsachen zusammenhängen.
- Zum einen kann die Erweiterung dazu beigetragen haben, Teile der Schattenwirtschaft der zuvor ohne Anmeldung erwerbstätigen Bürger aus den EU10-Staaten ans Licht zu bringen, mit den bekannten positiven Auswirkungen wie bessere Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsnormen, mehr sozialer Zusammenhalt durch geringeres Risiko der Ausgrenzung der Betroffenen und höhere staatliche Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen. Dies bedeutet auch, dass die Zunahme der Arbeitskräftemobilität aus den EU10-Mitgliedstaaten nach der Erweiterung in Wirklichkeit geringer ist, als die Daten ausweisen²¹.
 - Zum Zweiten könnte sich eine tatsächliche Verbesserung der Beschäftigungsquote der EU10-Bürger nach der Erweiterung ergeben haben durch eine Veränderung in der Einstellung der Arbeitgeber, bessere Möglichkeiten zur Unternehmensgründung, bessere Information und sachgemäßere Regelungen.

²¹ Die statistischen Daten zu Mobilität und Migration stellen nicht nur die tatsächlichen Ströme aus einem Land in ein anderes dar, es kommt auch die Tatsache zum Tragen, dass zuvor nicht berücksichtigte Arbeitnehmer jetzt von den statistischen Erhebungen eher erfasst werden, etwa aufgrund der Eintragung in Einwohnerverzeichnisse, die oft die Grundlage für die Stichproben bilden, oder aufgrund der größeren Bereitschaft der Einzelnen, sich an statistischen Erhebungen zu beteiligen.

4.3. Verteilung der EU10-Arbeitskräfte in den EU15-Mitgliedstaaten nach Sektoren und Qualifikationen: Komplementäreffekt oder Substitution?

25. Angesichts der geringen Zahlen ist es schwierig, ein detailliertes und gleichzeitig statistisch solides Bild der EU10-Erwerbsbevölkerung zu zeichnen. Daher wird sich die nachstehende Analyse auf die EU15 insgesamt beziehen. Wichtiger Aspekt der Arbeitskräftemobilität ist nicht nur ihr Umfang, sondern auch die Frage, ob die EU10-Arbeitskräfte einheimische Arbeitskräfte verdrängen und um gleichwertige Arbeitsplätze konkurrieren oder eher eine ergänzende Rolle spielen.

EU15-Erwerbstätige nach Nationalität und Sektor – 2005 – Prozentsätze je Spalte

Wirtschaftszweig	Staatsangehörigkeit		
	Inländer	EU15	EU10
Landwirtschaft/Fischerei	4	(2)	(3)
Industrie	18	19	18
Bauindustrie	8	8	15
Einzelhandel; Hotel/Gaststätten; Verkehr	25	28	28
Finanzwesen; Immobilien	13	16	14
Öff. Verw.; Bildung; Gesundheit; sonstige	32	27	23

Quelle: Eurostat, AKE, 1. Quartal 2005, Frankreich und Österreich 2. Quartal 2005

Erläuterungen: Zahlen in Klammern sind aufgrund unzureichender Erhebungsgrundlage ggf. nicht zuverlässig.

26. Die sektorale Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung lässt Letzteres vermuten: die sektorale Zusammensetzung der einheimischen Erwerbsbevölkerung hat 2003, 2004 und 2005 keine signifikante Veränderung gezeigt, woraus sich ergibt, dass der begrenzte Zustrom an Arbeitnehmern aus den **EU10-Mitgliedstaaten**, zumindest auf dieser allgemeinen Aggregationsebene, **einheimische Arbeitskräfte nicht verdrängt hat**²². Einheimische Arbeitskräfte sind eher im Dienstleistungssektor und insbesondere im öffentlichen Dienst, im Bildungs- und Gesundheitswesen u. ä. konzentriert (32 % im ersten Quartal 2005), während Arbeitskräfte aus den EU10-Mitgliedstaaten stärker im Bausektor vertreten sind (15 % der EU10-Staatsangehörigen gegenüber 8 % der Einheimischen)²³.
27. Die **Aufschlüsselung nach Qualifikationen** spricht ebenfalls dafür, dass die **EU10-Bürger eher einen ergänzenden Beitrag zu den jeweiligen Volkswirtschaften leisten**. Bei den EU10-Bürgern in den EU15-Mitgliedstaaten ist der Anteil der Geringqualifizierten niedriger als bei den Einheimischen (21 % gegenüber 31 %), anderen EU15-Bürgern und Nicht-EU-Staatsangehörigen. Dies zeigt sich in einem höheren Anteil von Menschen mit mittlerem Qualifikationsniveau (57 % gegenüber 46 %), mit entsprechenden Anteilen Hochqualifizierter. Das mittlere Qualifikationsniveau entspricht der oberen Sekundarstufe und beruflicher

²² Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass in einigen Fällen die Zuwanderung aus den EU10-Ländern einen gewissen Einfluss auf regionaler oder branchenbezogener Ebene haben kann.

²³ Verwaltungsdaten deuten darauf hin, dass EU10-Bürger auch einen wesentlichen Beitrag in der Landwirtschaft leisten, aufgrund der geringen Größe des Agrarsektors aus Arbeitsmarktsicht, seiner saisonalen Charakteristik und der Tatsache, dass die einbezogenen Daten sich auf das Winterquartal beziehen, sind die Anteile hier allerdings nicht besonders hoch.

Fachausbildung, einer Ebene, die in verschiedenen EU15-Staaten typischerweise unterrepräsentiert ist, wodurch sich in verschiedenen Sektoren Engpässe ergeben²⁴.

EU15-Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach Nationalität und Bildungsniveau – 2005 – Prozentsätze je Spalte

Bildungsniveau	Staatsangehörigkeit			
	Inländer	EU15	EU10	Nicht-EU
niedrig	31	36	21	48
Mittel	46	39	57	35
hoch	23	25	22	17

Quelle: Eurostat, AKE, 1. Quartal 2005, Frankreich und Österreich 2. Quartal 2005
 Erläuterungen: Bildungsniveau: niedrig (ISCED 0-2: unter Sekundarstufe), mittel (ISCED 3-4: obere Sekundarstufe), hoch (ISCED 5-6: Tertiärstufe).

28. Insgesamt deutet alles darauf hin, dass die Mobilität aus den EU10-Mitgliedstaaten in die EU15 **positive Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte** haben kann, indem sie Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen verringert. Es können neue Arbeitsplätze etwa im Bausektor sowie bei Heimdienstleistungen und Catering geschaffen werden, die in einigen Ländern möglicherweise sonst nicht besetzt werden können. Hochqualifizierte Arbeitskräfte aus den EU10-Mitgliedstaaten können zu Unternehmensgründungen und langfristigem Wachstum durch Humankapitalbildung beitragen. Die Förderung von Humankapital und lebenslangem Lernen ist in der Tat eines der wichtigsten Elemente der Beschäftigungs- und Kohäsionspolitik der EU. Daher fördern EU-Programme wie EBS, ESF und das Programm für lebenslanges Lernen diese Art der Entwicklung von Humankapital. Die Arbeitsmarkteffizienz kann sich auch dadurch verbessern, dass ausländische Arbeitnehmer typischerweise eher auf regionale Unterschiede bei den Beschäftigungsmöglichkeiten reagieren.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

29. Vor dem Beginn der zweiten Phase der Übergangsregelungen gilt eine Vielzahl nationaler Regelungen für den Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU25. Länder, die ihren Arbeitsmarkt uneingeschränkt geöffnet haben, sehen die Folgen dieser Entscheidung sehr positiv, während einige der Länder, die Beschränkungen aufrecht erhalten haben, deren Nutzen betonen und dabei nationale Besonderheiten anführen.
30. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Bemühungen um eine ordnungsgemäße Durchsetzung der bestehenden EG-Vorschriften, Arbeitsnormen und insbesondere der Bestimmungen der Entsenderichtlinie verstärken und ggf. die administrative Zusammenarbeit entsprechend ausbauen. Lücken in der Durchsetzung bestehender Gemeinschaftsvorschriften und nationaler Bestimmungen durch die nationalen Behörden könnten in der Tat in einigen Ländern zu einer negativen und falschen Wahrnehmung der Erweiterung und des Nutzens der Freizügigkeit der Arbeitnehmer geführt haben.

²⁴ Der Zustrom von Arbeitnehmern, die das einheimische Arbeitskräfteangebot ergänzen, würde zudem bei sonst gleichen Bedingungen die Produktivität der Einheimischen steigern und das Lohnniveau anheben statt senken.

31. Die statistische Analyse der übermittelten und für diesen Bericht verwendeten nationalen Daten erlaubt folgende Schlüsse:

- Die Mobilitätsströme zwischen EU10 und EU15 sind sehr begrenzt und einfach zu gering, um den EU-Arbeitsmarkt insgesamt zu beeinflussen. Mobilitätsströme aus den EU15 in die EU10-Mitgliedstaaten sowie zwischen den letzteren sind im Allgemeinen vernachlässigbar (siehe Tabelle A1).
- Der Anteil der EU10-Bürger an der Wohnbevölkerung jedes einzelnen EU15-Mitgliedstaats war **vor und nach der Erweiterung relativ stabil**, mit Steigerungen im VK und – deutlicher – in Österreich und Irland²⁵. In Österreich gibt es jedoch Anzeichen dafür, dass sich der Bestand an EU8-Staatsangehörigen 2005 stabilisiert hat.
- Es gibt keinen Beleg für eine **direkte Verbindung zwischen dem Ausmaß der Mobilitätsströme aus den EU10-Mitgliedstaaten und den bestehenden Übergangsregelungen**. Letztlich werden Mobilitätsströme von Faktoren im Zusammenhang mit Angebot und Nachfrage bestimmt. Wenn sie überhaupt einen Einfluss haben, dann verzögern Übergangsregelungen lediglich die Anpassung des Arbeitsmarktes, mit dem Risiko, verzerrte Strömungsmuster auf Dauer festzuschreiben.
- Die **Beschäftigungsquote** der EU10-Arbeitskräfte in den EU15-Mitgliedstaaten ist vergleichbar mit der der Inländer und in Irland, Spanien und dem VK sogar höher.
- Die **Migrationsströme nach der Erweiterung** hatten eine **positive Auswirkung** auf die Volkswirtschaften der EU15-Mitgliedstaaten: EU10-Staatsangehörige leisten einen positiven Beitrag zur allgemeinen Arbeitsmarktleistung, zu nachhaltigem Wachstum und zur Solidität der öffentlichen Finanzen.
- Diese **Beschäftigungsquote ist** in mehreren Ländern nach der Erweiterung **gestiegen**. Die Erweiterung hat dazu beigetragen, die Schattenwirtschaft, die aus bis dahin nicht angemeldeten Erwerbstätigen aus den EU10 bestand, zurückzudrängen, mit den bekannten positiven Effekten wie bessere Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsnormen, bessere soziale Kohäsion und höhere Staatseinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen. Dies verbessert auch die Integration der EU10-Bürger, bedingt durch einen Einstellungswandel bei den Arbeitgebern, bessere Möglichkeiten zur Unternehmensgründung, bessere Information und sachgemäßere Regelungen.
- Die sektorale Zusammensetzung der einheimischen Erwerbsbevölkerung der EU15 hat nach der Erweiterung keine nennenswerten Veränderungen verzeichnet, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass einheimische Arbeitskräfte durch den begrenzten Zustrom von Arbeitskräften aus den **EU10-Mitgliedstaaten** verdrängt

²⁵ Siehe vorstehenden Absatz 16.

wurden²⁶. Arbeitskräfte aus den EU10-Ländern spielen eher eine **ergänzende Rolle**.

- EU10-Arbeitskräfte schließen **Qualifikationslücken** in den EU15-Mitgliedstaaten und tragen durch Humankapitalbildung zum langfristigen Wachstum bei.
32. Die Kommission ist überzeugt, dass dieser Bericht den Mitgliedstaaten die notwendigen Informationen bietet, anhand derer sie ihre Position für die zweite Phase der Übergangsregelungen überprüfen können. Andererseits fordert die Kommission angesichts der Schwierigkeiten, nationale Statistiken über die Migrationsströme von EU-Bürgern zu erhalten, die Mitgliedstaaten auf, die entsprechenden administrativen Vorkehrungen zu treffen, um die benötigten Daten auf nationaler Ebene zu erheben und Eurostat rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Für die Zukunft beabsichtigt die Kommission, die Mitgliedstaaten um eine jährliche Berichterstattung, in Zusammenarbeit mit Eurostat, über die Mobilitätsströme von Arbeitnehmern innerhalb der EU zu ersuchen.
 33. Auf der Sitzung der Hochrangigen Gruppe am 16. September 2005 sprachen sich die meisten Sozialpartner für eine Aufhebung der Beschränkungen des Zugangs zu den Arbeitsmärkten aus. Die Kommission weiß, dass die meisten Mitgliedstaaten ernsthaft über die Frage nachdenken wollen, ob die Beschränkungen in der zweiten Phase beibehalten werden sollen. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Position bezüglich der zweiten Phase der Übergangsregelungen auch untereinander diskutieren.
 34. Die Kommission drängt die Mitgliedstaaten, bei der Ausarbeitung und Übermittlung der Mitteilungen über ihre Absichten für die zweite Phase nicht nur die statistischen Daten angemessen zu berücksichtigen, sondern auch ihren Bürgern eine positive Gesamtbotschaft hinsichtlich der Perspektiven der Freizügigkeit innerhalb der gesamten EU zu vermitteln. Weiterhin empfiehlt sie, die Sozialpartner bei der Ausarbeitung der Beschlüsse umfassend zu beteiligen.
 35. Mitgliedstaaten, die ihre Beschränkungen nicht aufheben können, werden voraussichtlich auch weiterhin andere Wege suchen müssen, Arbeitskräftemangel auszugleichen, etwa durch bilaterale Abkommen. Die Kommission betont außerdem erneut, dass negative Nebenwirkungen der Aufrechterhaltung von Beschränkungen vermieden werden sollten. Weiterhin müssen sich die Mitgliedstaaten mit dem Problem der Scheinselbständigen, die so nationale Rechtsvorschriften umgehen, befassen.
 36. Die Kommission erinnert daran, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine der Grundfreiheiten gemäß dem EG-Vertrag ist. Entgegen allen Befürchtungen, die anlässlich der einzelnen Erweiterungen geäußert wurden, hat die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht zu einer Störung der nationalen Arbeitsmärkte geführt. Es ist daher nur billig, dass anlässlich der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags die EU15-Mitgliedstaaten feierlich erklärten, so schnell wie möglich zu einer uneingeschränkten Anwendung des Besitzstands in diesem Bereich gelangen zu wollen. Die Kommission erinnert an das im Beitrittsvertrag 2003 festgelegte Recht der Mitgliedstaaten, Beschränkungen im Rahmen der Übergangsregelungen beizubehalten, möchte ihnen

²⁶ Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass in einigen Fällen die Zuwanderung aus den EU10-Ländern einen gewissen Einfluss auf regionaler oder branchenbezogener Ebene haben kann.

aber empfehlen, sorgfältig zu prüfen, ob die Fortführung der Übergangsregelungen angesichts der Situation auf ihrem Arbeitsmarkt und der Ergebnisse dieses Berichts notwendig ist.

37. Gleich welche Entscheidung die Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt treffen, sie müssen sich auf eine vollständige Öffnung ihrer Arbeitsmärkte vorbereiten, um die Verpflichtungen aus den Verträgen zu erfüllen. Ziel der Übergangsmaßnahmen ist es, ihnen die Möglichkeit zu geben, die schnellstmögliche Erreichung dieses letztendlichen und unwiderruflichen Ziels vorzubereiten. In diesem Zusammenhang begrüßt die Kommission die positiven Erfahrungen derjenigen Mitgliedstaaten, die bereits in der ersten Phase der Übergangsregelungen ihre Arbeitsmärkte den EU8-Bürgern geöffnet haben und dadurch bedeutende Vorteile gewinnen konnten.

ANHANG I: STATISTISCHER ANHANG

TABELLE A1

Aufenthalts-/Arbeitsgenehmigungen für EU-Bürger: absolute Zahlen und Prozentsatz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) im Bestimmungsland

Bestimmungsland	Datentyp	Bezugszeitraum ¹	Staatsangehörigkeit			
			EU15		EU10 ²	
			Zahl	% WAP	Zahl	% WAP
Belgien³	Aufenthaltsurlaubnis	2003	184695	2,7	9351	0,1
	Aufenthaltsurlaubnis	2004	183019	2,7	12918	0,2
	Aufenthaltsurlaubnis	2005	178155	2,6	15408	0,2
Tschechische Republik	Migrantenpopulation	2003	4903	0,1	64198	0,9
	Migrantenpopulation	2004	3751	0,1	69024	1,0
Dänemark	Aufenthaltsurlaubnis	2004	6825	0,2	4911	0,1
Deutschland	Migrantenpopulation	2004	560230	1,0	108162	0,2
	Arbeitserlaubnis	2004	:	:	497298	0,9
	Arbeitserlaubnis	Mai 2004 – Sep 2005	:	:	500633	0,9
Estland	Aufenthaltsurlaubnis	2004	705	0,1	155	0,0
Griechenland	Aufenthaltsurlaubnis	2004	:	:	3711	0,1
Spanien	Aufenthaltsurlaubnis	2004	21986	0,1	11255	0,0
Frankreich	Arbeitserlaubnis	2003	:	:	10067	0,0
	Arbeitserlaubnis	2004	:	:	9916	0,0
Irland⁴	Personal Public Service Numbers	Mai—Dez 2004	:	:	53829	1,9
	Personal Public Service Numbers	Jan – Nov 2005	:	:	107024	3,8
Italien	Anträge auf Arbeitserlaubnis	2004	:	:	26324	0,1
	Anträge auf Arbeitserlaubnis	Jan – Sep 2005	:	:	49454	0,1
Lettland	Aufenthaltsurlaubnis	Mai 2004 – Apr 2005	742	0,0	497	0,0
Litauen	Aufenthaltsurlaubnis	2004	117	0,0	27	0,0
Ungarn	Aufenthaltsurlaubnis	2004	2727	0,0	1455	0,0
Malta	Aufenthaltsurlaubnis	2004 – Apr 2005	2095	0,8	215	0,1
Niederlande	Arbeitserlaubnis	2003	:	:	12541	0,1
	Arbeitserlaubnis	2004	:	:	24424	0,2
	Arbeitserlaubnis	2005	:	:	14612	0,1
Österreich	Durchschnittliche jährliche Migrantenpopulation	2004	:	:	40420	0,7
	Durchschnittliche jährliche Migrantenpopulation	Jan – Jun 2005	:	:	40861	0,7
	Arbeitserlaubnis	2004	:	:	68449	1,2
	Arbeitserlaubnis	Jan – Jun 2005	:	:	32265	0,6
Polen	Aufenthaltsurlaubnis	2004	4311	0,0	456	0,0
Portugal	Aufenthaltsurlaubnis	2004	1082	0,0	43	0,0
Slowenien	Arbeitserlaubnis/Registrierung	2004 – Jun 2005	416	0,0	1471	0,1
Slowakei	Aufenthaltsurlaubnis	2004	151	0,0	142	0,0
Finnland	Aufenthaltsurlaubnis	2004	727	0,0	1651	0,0
Schweden⁵	Aufenthaltsurlaubnis	2004	2698	0,0	3514	0,1
Vereinigtes Königreich	Anträge auf WRS	Mai—Dez 2004	:	:	134530	0,4
	Anträge auf WRS	Jan – Sep 2005	:	:	156165	0,4

Quelle: Verwaltungsdaten aus den Mitgliedstaaten.

Alle Angaben beziehen sich auf die Zahl der Antragsteller/Anträge/Registrierungen/erteilten Genehmigungen (Ströme), mit Ausnahme der Tschechischen Republik, wo sich die Zahl auf den Anteil der Arbeitskräfte beziehen, und Deutschlands, wo sich die erste Zeile auf den Anteil der Arbeitskräfte bezieht, sowie Österreichs, wo die erste Zeile den durchschnittlichen jährlichen Anteil der Arbeitskräfte wiedergibt. Daten zu Aufenthaltsgenehmigungen beziehen sich auf Genehmigungen, die zum Zweck einer Erwerbstätigkeit ausgestellt wurden, mit Ausnahme von Belgien.

¹Bezugszeitraum ist, soweit nicht anders angegeben, normalerweise Januar bis Dezember. ¹Zahlen für Frankreich, Italien, Österreich und die Zahl der Arbeitsgenehmigungen für Deutschland beziehen sich auf die EU8. ²Die Zahl für Belgien nennt alle Aufenthaltsgenehmigungen unabhängig vom Grund. EU15-Aggregate enthalten Genehmigungen für in Belgien geborene Nicht-EU-Staatsbürger. ³Die Zahl für Irland bezieht sich auf die PPS-Nummern, die nicht nur für Zwecke einer Erwerbstätigkeit, sondern auch aus anderen Gründen, beispielsweise für Sozial-, Gesundheits- und andere öffentliche Dienstleistungen, zugeteilt wurden. ⁵Die Zahl für Schweden für EU10-Staatsangehörige beziehen sich auf Mai – Dezember 2004.

Für Zypern und Luxemburg liegen der Kommission keine Daten vor.

TABELLE A2

Einwohner im erwerbsfähigen Alter nach Nationalität – 2005-2005 –
Prozentsätze je Reihe

Bestimmungsland	Staatsangehörigkeit			
	Inländer	EU15	EU10	Nicht-EU
Belgien	91,3	5,8	0,2	2,8
Dänemark	96,4	1,1	:	2,4
Deutschland	89,5	2,8	0,7	7,0
Griechenland	94,0	0,3	0,4	5,3
Spanien	90,5	1,2	0,2	8,1
Frankreich	94,4	1,9	0,1	3,6
Irland	92,3	3,0	2,0	2,8
Luxemburg	57,9	37,6	0,3	4,2
Niederlande	95,7	1,4	0,1	2,8
Österreich	89,2	1,9	1,4	7,5
Portugal	97,0	0,4	:	2,6
Finnland	98,3	0,4	0,3	1,0
Schweden	94,8	2,3	0,2	2,7
Vereinigtes Königreich	93,8	1,7	0,4	4,1
EU15	92,4	2,1	0,4	5,1
EU10	98,4	0,2	0,2	1,2
EU25	93,7	1,7	0,3	4,3

Quelle: Eurostat, AKE, 1. Quartal 2005, Irland 2. Quartal 2005

Erläuterungen: ':' Daten aufgrund geringen Stichprobenumfangs nicht zuverlässig

Italien ist nicht berücksichtigt, da es keine Aufschlüsselung nach Staatsangehörigkeit liefert. EU15- und EU25-Aggregate ohne Italien. EU10-Aggregat ohne Polen.

TABELLE A3

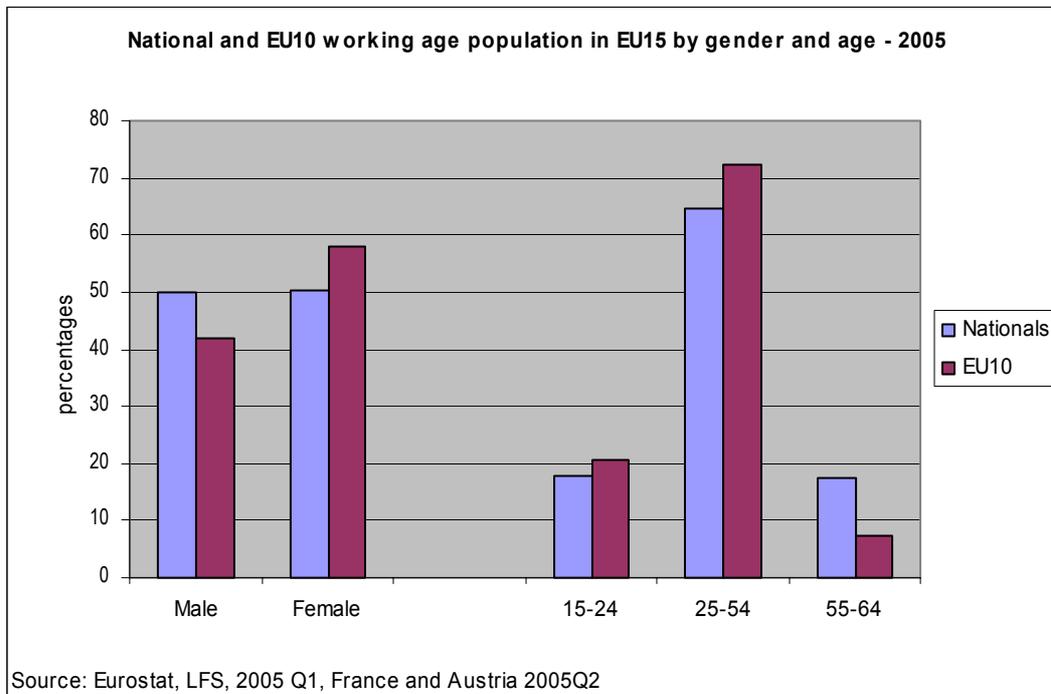


TABELLE A4

Beschäftigungsquote nach Quartal in EU10 – 2003-2005 – Prozentsätze je Zelle

Land	2003 (Q1)	2003 (Q2)	2003 (Q3)	2003 (Q4)	2004 (Q1)	2004 (Q2)	2004 (Q3)	2004 (Q4)	2005 (Q1)	2005 (Q2)
Belgien	59,0	59,3	59,7	60,4	59,9	60,5	60,4	60,6	60,9	61,0
Tschechische Republik	65,0	64,9	64,6	64,4	63,7	64,1	64,4	64,5	64,1	64,7
Dänemark	74,4	75,1	76,0	75,0	74,5	76,0	76,6	75,6	75,2	75,5
Deutschland	64,3	64,9	65,1	65,4	64,0	65,0	65,3	65,9	64,9	65,3
Estland	61,2	62,3	64,3	63,7	62,5	62,9	63,3	63,4	63,2	64,9
Griechenland	58,1	58,9	59,2	58,8	58,7	59,6	59,7	59,6	59,5*	60,3
Spanien	58,9	59,7	60,3	60,4	60,3	60,9	61,5	61,8	62,1	63,2
Frankreich	63,2	63,3	63,6	62,9	62,8	63,2	63,6	62,9	62,8	63,4
Irland	64,8	65,1	66,4	65,7	65,7	65,5	67,2	66,7	66,8	67,1
Italien	55,5	56,1	56,5	56,3	57,0*	57,7*	57,8*	58,0*	57,3	57,8
Zypern	:	69,2	:	:	:	69,4	69,1	68,8	68,4	68,7
Lettland	61,1	61,7	63,0	61,4	61,4	62,2	63,3	62,2	62,5	63,0
Litauen	59,0	62,8	62,0	60,7	60,2	61,4	61,7	61,4	61,4	62,6
Luxemburg	62,7	62,7	62,7	62,7	61,6	61,6	61,6	61,6	:	:
Ungarn	56,1	57,0	57,5	57,5	56,6	56,6	56,8	57,0	56,4	56,8
Malta	54,7	54,6	53,7	53,7	54,4	53,4	54,0	54,0	54,6	53,6
Niederlande	73,7	73,8	73,8	73,3	72,8	73,1	73,5	73,1	72,6	73,2
Österreich	68,2	69,1	69,6	68,9	66,5*	67,7*	68,8*	68,1*	67,6	68,4
Polen	50,4	51,4	51,6	51,4	50,5	51,4	52,3	52,4	51,5	52,2
Portugal	68,1	68,2	68,2	67,9	67,8	68,0	67,8	67,8	67,3	67,6
Slowenien	62,0	62,5	62,5	63,3	63,8	65,6	66,8	64,9	65,2	66,0
Slowakei	56,9	57,9	58,3	57,8	56,1	56,7	57,6	57,5	56,9	57,4
Finnland	66,4	68,7	69,2	66,5	65,9	68,3	69,3	67,1	66,7	69,2
Schweden	72,0	73,6	73,9	72,0	71,0	72,4	73,3	71,5	70,7	72,6*
Vereinigtes Königreich	71,2	71,3	71,6	71,6	71,6	71,5	71,7	71,8	71,8	71,5
EU15	63,8	64,4	64,7	64,5	64,1	64,7	65,1	65,0	64,7	65,1
EU10	55,1	56,0	56,3	56,0	55,2	55,9	56,5	56,5	55,9	56,6
EU25	62,4	63,0	63,3	63,0	62,6	63,2	63,6	63,6	63,2	63,7

Quelle: Eurostat, AKE, 2003 – 2005

Erläuterungen: ":" Daten nicht verfügbar. * Unterbrechung der Reihe. Da für Luxemburg nur die Daten für das gesamte Bezugsjahr vorliegen, werden in jedem Quartal dieselben Zahlen für das gesamte Jahr angegeben.

TABELLE A5

Arbeitslosenquote nach Quartal in EU10 – 2003-2005 – Prozentsätze je Zelle

Land	2003 (Q1)	2003 (Q2)	2003 (Q3)	2003 (Q4)	2004 (Q1)	2004 (Q2)	2004 (Q3)	2004 (Q4)	2005 (Q1)	2005 (Q2)	2005 (Q3)
Belgien	7,8	8,0	8,1	7,9	7,8	7,7	7,8	8,2	8,3	8,4	8,4
Tschechische Republik	7,4	7,7	8,0	8,2	8,4	8,4	8,3	8,2	8,1	8,0	7,8
Dänemark	5,3	5,6	5,7	5,7	5,6	5,4	5,3	5,3	5,1	5,0	4,8
Deutschland	8,8	9,0	9,1	9,4	9,4	9,5	9,7	9,6	9,7	9,6	9,2
Estland	10,1	10,3	10,2	10,0	9,9	9,5	9,0	8,4	8,0	7,8	7,3
Griechenland	9,8	9,6	9,7	9,8	10,8	10,5	10,5	10,2	9,9	9,9	10,1
Spanien	11,6	11,5	11,4	11,4	11,3	11,1	10,9	10,5	10,0	9,4	8,8
Frankreich	9,2	9,4	9,5	9,7	9,6	9,5	9,5	9,5	9,6	9,6	9,4
Irland	4,5	4,6	4,7	4,6	4,6	4,6	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3
Italien	8,6	8,6	8,3	8,2	8,2	8,1	7,9	8,0	7,8	7,6	7,5
Zypern	4,2	4,5	4,7	4,8	5,0	4,7	5,2	5,8	6,2	5,8	6,1
Lettland	10,8	10,4	10,2	10,0	9,9	9,8	9,7	9,7	9,5	9,1	8,8
Litauen	13,4	12,9	12,4	12,1	11,5	11,2	10,8	9,9	9,2	8,6	7,9
Luxemburg	3,4	3,6	3,8	4,0	4,5	4,8	4,9	4,9	5,0	5,3	5,5
Ungarn	5,7	5,8	5,7	5,7	5,7	5,8	6,0	6,5	6,9	7,1	7,2
Malta	7,7	8,1	8,3	8,0	7,8	7,6	7,5	7,9	8,0	8,1	7,9
Niederlande	3,3	3,6	3,8	4,0	4,4	4,6	4,5	4,7	4,9	4,8	4,7
Österreich	4,1	4,2	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,1	5,2
Polen	19,4	19,2	19,2	19,1	19,1	18,9	18,8	18,5	18,2	18,0	17,7
Portugal	6,1	6,3	6,2	6,4	6,3	6,6	6,9	7,0	7,3	7,4	7,6
Slowenien	6,5	6,5	6,6	6,3	6,2	6,1	5,9	5,8	5,7	5,8	5,8
Slowakei	17,7	17,3	17,3	17,7	18,5	18,6	18,1	17,6	16,9	16,5	16,2
Finnland	9,0	9,1	9,0	8,9	9,0	9,1	9,0	8,8	8,6	8,3	8,3
Schweden	5,4	5,4	5,6	6,0	6,3	6,4	6,4	6,4	6,3	:	:
Vereinigtes Königreich	5,1	4,9	5,0	4,8	4,7	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6	4,7
EU15	7,9	8,0	8,0	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,0	7,9	7,7
EU10	14,5	14,3	14,3	14,3	14,4	14,2	14,1	13,9	13,7	13,5	13,3
EU25	8,9	9,0	9,0	9,1	9,1	9,1	9,0	9,0	8,9	8,8	8,6

Quelle: Eurostat, AKE, 2003 - 2005, saisonbereinigte und harmonisierte vierteljährliche Arbeitslosenquoten.

Erläuterungen: ":" Daten nicht verfügbar.

ANHANG II: BIBLIOGRAPHIE

Free Movement of Workers to and from the new Member States- how will it work in practice? (Commission publication available in 20 Community languages)

http://europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/docs_en.htm

Guide for National Administrations- The transitional arrangements for the free movement of workers from the new Member States following the enlargement of the European Union on 1 May 2004 (Document available in 20 Community languages)

http://europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/docs_en.htm

"Where can I go for work? Information on the transitional rules governing the free movement of workers from, to and between the new Member states." (Commission's *Eures* website)

<http://europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=en>

UK, *Accession Monitoring Reports*, joint online reports by the Home Office, the Department for Work and Pensions, the HM Revenue and Customs and the Office of the Deputy Prime Minister (UK)

The Netherlands, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie Werknemersverkeer MOE-landen*, 20 May 2005 (Netherlands)

J. Portes and S. French, *The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market: early evidence*, Working Paper No 18., for the UK Department for Work and Pensions (UK)

J. Le Guen, *Etude comparé eau niveau européen de l'impact de la concurrence sur l'emploi dans le secteur agricole*, Mission parlementaire de Jacques Le Guen, député du Finistère, Assemblée nationale française, auprès de Dominique Buisserau, ministre français de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité, avril 2005 (France)

P. Weil, *A Flexible Framework for a Plural Europe*, Discussion paper prepared for the UK Presidency, October 2005, CRNS, Paris (France and EU)

J. E. Dólvik & L. Eldgring, *Mobility of labour and Services after EU enlargement: Nordic differences and commonalities*, Final Report from a Working Group under the Nordic Council of Ministers, August 2005 (Nordic countries)

Katholieke Universiteit Leuven and Idea Consult, *The Effects of the EU Enlargement on the Flemish Labour Market*, January 2005, Research on behalf of the Flemish Minister of Employment, Education and Training (Flanders, Belgium)

Ramboll Management, *Analyse af EU-udvidelsens betydning for det danske arbejdsmarked*, November 2005 (Denmark)

ECAS, *Report on the Free Movement of Workers in EU-25. Who's afraid of EU enlargement?*, August 2005

T. Boeri & H Brücker, *Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement*, May 2005

K. Ward, N. Coe & J. Johns, University of Manchester, *The role of temporary staffing agencies in facilitating labour mobility in Central and Eastern Europe*, study performed for Vedior, January 2005

Manpower, *EU enlargement- one year on. A Manpower Update*, May 2005