



---

## Sachstand

---

### **Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit für Staatsangehörige der 2004 der Europäischen Union beigetretenen Mitgliedstaaten**

---

## **Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit für Staatsangehörige der 2004 der Europäischen Union beigetretenen Mitgliedstaaten**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 065/20  
Abschluss der Arbeit: 22. Juli 2020  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Übergangsfrist</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Fortbestehende Einschränkungen in anderen EU-Mitgliedstaaten?</b>	<b>7</b>

---

## 1. Übergangsfrist

Zum Schutz der heimischen Arbeitsmärkte und der Stabilität der innerstaatlichen Sozialversicherungssysteme wurde mit allen Beitrittsländern der Erweiterungsrunde 2004 außer Zypern und Malta für den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine gestaffelte Übergangsfrist von bis zu sieben Jahren ausgehandelt, während derer die bisherigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ihre nationalen Regelungen zum Zugang zum nationalen Arbeitsmarkt beibehalten durften. Danach hatten Arbeitsuchende aus den acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn auch nach dem Beitritt zur EU zunächst keinen freien Zugang zu den Arbeitsmärkten der alten EU-Mitgliedstaaten.

Die Übergangsfrist war nach dem sog. „2+3+2“-Modell gestaffelt: Zwei Jahre nach dem Beitritt sollte die Situation von den Mitgliedstaaten geprüft und der Kommission mitgeteilt werden, ob sie weiterhin ihre nationale Regelung beibehalten wollten. Fünf Jahre nach dem Beitritt war generell der gemeinschaftliche Besitzstand anzuwenden, d.h. vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit herzustellen. Jedoch konnten Mitgliedstaaten bei schwerer Störung des Arbeitsmarktes oder der Gefahr einer solchen Störung ihre nationalen Regelungen für weitere zwei Jahre aufrechterhalten. Deutschland hat von der Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit in vollem Umfang Gebrauch gemacht.<sup>1</sup>

## 2. Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Während der Übergangsfrist galten zunächst - mit einigen Erleichterungen (§ 12a der Arbeitsgenehmigungsverordnung<sup>2</sup>) - die allgemeinen Vorschriften für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum deutschen Arbeitsmarkt weiter. Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten benötigten daher, wenn sie eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen wollten, zunächst weiterhin sowohl eine ausländerrechtliche Aufenthaltsgenehmigung als auch eine Arbeitsgenehmigung nach § 285 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung (SGB III) in Verbindung mit den

---

1 Nach dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien zum 1. Januar 2007 galt in Deutschland ebenfalls eine siebenjährige Übergangsfrist bis 31. Dezember 2013; die Übergangsfrist für das zum 1. Juli 2013 beigetretene Kroatien endete dagegen nach zwei Jahren zum 30. Juni 2015.

2 Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung - ArGV) vom 17. September 1998 (BGBl. I 1998, S. 2899), aufgehoben durch Artikel 9 des Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I 2015, S. 2557).

Vorschriften der Anwerbestoppausnahmereverordnung<sup>3</sup> (§ 285 Abs. 3 SGB III in der damals gültigen Fassung<sup>4</sup>); der im damaligen § 284 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB III formulierte Ausnahmetatbestand für Staatsangehörige der EU galt für sie ausdrücklich nicht.

Die Vorschriften der §§ 285 und 286 SGB III über die Arbeitsgenehmigung wurden durch das Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004<sup>5</sup> mit Wirkung vom 1. Januar 2005 aufgehoben und durch die Bestimmungen des neu eingeführten Aufenthaltsgesetzes ersetzt. § 284 SGB III wurde neugefasst und regelte von da an nur noch die Arbeitsgenehmigung für die noch nicht in vollem Umfang freizügigkeitsberechtigten Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten (sogenannte Arbeitsgenehmigung EU). Die Vorschrift lautete wie folgt:

„(1) Staatsangehörige der Staaten, die nach dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (BGBl. 2003 II S. 1408) der Europäischen Union beigetreten sind, und deren freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige dürfen eine Beschäftigung nur mit Genehmigung der Bundesagentur für Arbeit ausüben und von Arbeitgebern nur beschäftigt werden, wenn sie eine solche Genehmigung besitzen, soweit nach Maßgabe des EU-Beitrittsvertrages abweichende Regelungen als Übergangsregelungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit Anwendung finden.

(2) Die Genehmigung wird befristet als Arbeitserlaubnis-EU erteilt, wenn nicht Anspruch auf eine unbefristete Erteilung als Arbeitsberechtigung-EU besteht.

(3) Die Arbeitserlaubnis-EU kann nach Maßgabe des § 39 Abs. 2 bis 4 und 6 des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden.

(4) <sup>1</sup>Ausländern nach Absatz 1, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben und eine Beschäftigung im Bundesgebiet aufnehmen wollen, darf eine Arbeitserlaubnis-EU für eine Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, nur erteilt werden, wenn dies durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist oder aufgrund einer Rechtsverordnung zulässig ist. <sup>2</sup>Für die Beschäftigungen, die durch Rechtsverordnung zugelassen werden, ist Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Absatz 1 gegenüber Staatsangehörigen aus Drittstaaten vorrangig eine Arbeitserlaubnis-EU zu erteilen, soweit dies der EU-Beitrittsvertrag vorsieht.

---

3 Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer (Anwerbestoppausnahmereverordnung - ASAV) vom 17. September 1998 (BGBl. I 1998, S. 2893), aufgehoben durch Artikel 2 der Verordnung zur Änderung und Aufhebung arbeitsgenehmigungsrechtlicher Vorschriften vom 12. Dezember 2011 (BGBl. I 2011, S. 2691).

4 Aufgehoben mit Wirkung vom 1. Januar 2005 durch Artikel 9 des Gesetzes über die Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950).

5 (Siehe oben Fn. 4).

(5) Die Erteilung der Arbeitsberechtigung-EU bestimmt sich nach § 12a Arbeitsgenehmigungsverordnung.

(6) <sup>1</sup>Das Aufenthaltsgesetz und die aufgrund des § 42 des Aufenthaltsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zum Arbeitsmarktzugang gelten entsprechend, soweit sie für die Ausländer nach Absatz 1 günstigere Regelungen enthalten. <sup>2</sup>Bei Anwendung der Vorschriften steht die Arbeitsgenehmigung-EU der Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes gleich.“

Mit Wirkung vom 18. März 2005 wurde § 284 Abs. 2 SGB III durch folgenden Satz 2 ergänzt: „Die Genehmigung ist vor Aufnahme der Beschäftigung einzuholen.“<sup>6</sup>

Mit Wirkung vom 1. Januar 2007 wurde § 284 Abs. 2 SGB III durch einen Satz 2 ergänzt, der die entsprechende Anwendung des § 284 Abs. 1 SGB III auf Staatsangehörige der neu beigetretenen Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien anordnete.<sup>7</sup>

Das Erfordernis der Arbeitsgenehmigung EU entfiel für Staatsangehörige der 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 1. Mai 2011.<sup>8</sup>

### 3. Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit

Im Gegensatz zur Arbeitnehmerfreizügigkeit galt die Dienstleistungsfreiheit mit der Erweiterung der EU grundsätzlich auch für die Staatsangehörigen der beitretenden Länder Mittel- und Osteuropas uneingeschränkt. Unternehmen oder Einzelpersonen aus den Beitrittsstaaten stand es damit frei, im Rahmen ihrer gewerblichen, kaufmännischen, handwerklichen oder freiberuflichen wirtschaftlichen Tätigkeiten Aufträge in den anderen EU-Mitgliedstaaten anzunehmen und dort Leistungen nach denselben Grundsätzen zu erbringen wie Inländer.

Um erheblichen Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen, erlaubte der Beitrittsvertrag jedoch Deutschland und Österreich, deren Volkswirtschaften von der EU-Erweiterung in besonderem Maße betroffen waren, für die Zeit der Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs auch die Dienstleistungsfreiheit für Bürger der neuen Mitgliedstaaten in den besonders sensiblen Wirtschaftsbereichen nach demselben „2+3+2“-Modell einzuschränken. Auch von dieser Möglichkeit hat Deutschland durch eine autonome Erklärung der Bundesregierung gegenüber der Europäi-

---

6 Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze vom 14. März 2005.

7 Artikel 7 des Gesetzes zur Anpassung von Rechtsvorschriften des Bundes infolge des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 7. Dezember 2006; der gleichzeitig angefügte § 284 Abs. 7 SGB III betraf die Fortgeltung bestehender Aufenthaltstitel bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger.

8 Artikel 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20. Dezember 2011; vom 1. Mai 2011 an galt eine entsprechende Regelung nur noch für die Staatsangehörigen von Bulgarien und Rumänien (bis 31. Dezember 2013) und vom 1. Juli 2013 an für Kroatien (bis 30. Juni 2015).

schen Kommission Gebrauch gemacht. Die Beschränkung galt für das Baugewerbe und verwandten Wirtschaftszweige, die Gebäude-, Inventar- und Verkehrsmittelreinigung sowie die Innendekoration.<sup>9</sup>

Allerdings war die Dienstleistungsfreiheit nur insoweit beschränkt, als Unternehmer mit Sitz in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten auch abhängig beschäftigtes Personal grenzüberschreitend dort einsetzen (Arbeitnehmerentsendung). Die entsandten Arbeitnehmer benötigten eine Arbeitsgenehmigung nach § 284 SGB III in Verbindung § 3 Abs. 1 ASAV und den einschlägigen bilateralen Regierungsvereinbarungen zur Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern, die insoweit weiterhin Gültigkeit beanspruchten. Allerdings wurden mit dem Beitritt zum 1. Mai 2004 die jährlich neu festzulegenden Kontingente entsprechend der lediglich für drei Branchen geltenden Beschränkung entsprechend angepasst<sup>10</sup>.

Allein arbeitende Selbständige konnten ihre Dienstleistungen ab dem Beitritt auch in den besonders geschützten Wirtschaftsbereichen in Deutschland erbringen und sich dabei durch so genanntes „Schlüsselpersonal“ unterstützen lassen. Zum Schlüsselpersonal zählten „Führungskräfte und Personen mit hohen fachspezifischen Qualifikationen für bestimmte Arbeiten oder Aufgaben und Kenntnissen, die für den Betrieb der inländischen Niederlassung notwendig sind“<sup>11</sup>.

Eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit in anderen Branchen sahen die Beitrittsbedingungen nicht vor. Von Anfang an ohne Einschränkungen galt die Dienstleistungsfreiheit für die Unternehmer aus den Beitrittsstaaten in den nicht ausdrücklich geschützten Wirtschaftsbereichen. Die Dienstleistungsfreiheit erfasste grundsätzlich auch die Arbeitnehmerentsendung.

Die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit ist mit dem Ende der Übergangsfrist am 30. April 2011 ebenfalls weggefallen.

#### **4. Fortbestehende Einschränkungen in anderen EU-Mitgliedstaaten?**

Fortbestehende Einschränkungen der Grundfreiheiten in EU-Mitgliedstaaten gegenüber Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten sind nicht ersichtlich.

Aus EU-rechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass „alle anlässlich des Beitritts abgeschlossenen Vereinbarungen zwischen den ursprünglichen Mitgliedstaaten und den beitretenden Staaten [...] nach ihrem völkerrechtlichen Inkrafttreten zum Primärrecht der Union [zählen]. Das Inkrafttreten des Beitrittsvertrags bewirkt, dass der neue Mitgliedstaat automatisch das gesamte zu diesem

---

9 Vgl. dazu Temming, Felipe, EU-Osterweiterung: Wie beschränkt ist die Dienstleistungsfreiheit?, RdA 2005, S. 186-192.

10 Christen, Thorsten, Der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nach der EU-Erweiterung, in: Bundesarbeitsblatt 2004, S. 4-16 (14).

11 Christen (Fn. ), S. 14.

---

Zeitpunkt in Geltung befindliche Primär- und Sekundärrecht der Union, den **acquis communautaire**, übernimmt und sich der räumliche Geltungsbereich des Unionsrechts umfassend auch auf den neuen Mitgliedstaat erstreckt (Art. 3 des Beitrittsvertrages). Unabhängig von etwaigen Übergangsregelungen stehen dem neu aufgenommenen Staat mit dem Wirksamwerden des Beitrittsvertrages sämtliche Rechte und Pflichten aus der Mitgliedschaft zu.“<sup>12</sup> „Die Regelungen des Beitrittsvertrages und damit auch die des unwiderruflichen Endes der Übergangsbestimmungen sieben Jahre nach Beitritt sind Teil des europäischen Primärrechts.“<sup>13</sup>

Einseitige Modifikationen der Übergangsbestimmungen oder eine Neueinführung von Beschränkungen der Grundfreiheiten von Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats durch einen EU-Mitgliedstaat würden ebenso wie auch entsprechende bilaterale Vereinbarungen gegen das Primärrecht der EU verstoßen. Eine nach Ablauf der Übergangsfristen weiterhin nach der Staatsangehörigkeit differenzierende nationale Regelung verstieße außerdem gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäß Art. 18 AEUV.

Wegen der Einzelheiten hierzu wird auf die Ausführungen der oben bereits zitierten Ausarbeitung des Fachbereichs Europa zu den Möglichkeiten einer Verlängerung der Übergangsfrist für bulgarische und rumänische Staatsangehörige Bezug genommen:

Deutscher Bundestag - Fachbereich Europa, Europäische Rahmenbedingungen einer nationalen Zuwanderungsgesetzgebung, Ausarbeitung PE 6 - 3000-126/13 vom 17. Dezember 2013, abrufbar im Internetauftritt des Deutschen Bundestages:  
<https://www.bundestag.de/resource/blob/408340/49be1dcad2464073f7267e406b3fa8b1/PE-6-126-13-pdf-data.pdf>  
(letzter Abruf: 21. Juli 2020).

\*\*\*

---

12 Deutscher Bundestag - Fachbereich Europa, Europäische Rahmenbedingungen einer nationalen Zuwanderungsgesetzgebung, Ausarbeitung PE 6 - 3000-126/13 vom 17. Dezember 2013, S. 4.

13 Deutscher Bundestag - Fachbereich Europa (Fn. 12), S. 6.