

**Alina Domaradzka**

# **Unionsbürger im Übergang**

**Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Freizügigkeit und soziale Sicherheit der Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten (am Beispiel Polens)**



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>15</b>
<b>Einleitung</b>	<b>19</b>
<b>Teil 1: Bisherige Modelle des Statusübergangs</b>	<b>21</b>
<b>A. Die Sechser-Gemeinschaft „im Übergang“</b>	<b>21</b>
I. Vom subsidiären Arbeitsmarktzugangsrecht zur vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit	21
1. Die VO Nr. 15 und das subsidiäre Arbeitsmarktzugangsrecht	21
2. Die VONr. 38 und die Arbeitsmarktschutzklausel	22
3. Die VO (EWG) Nr. 1612/68 und das uneingeschränkte Freizügigkeitsrecht für Arbeitnehmer	23
4. Die Richtlinie 2004/38/EG und die Freizügigkeitsrechte für die Unionsbürger	24
II. Entstehung der sozialrechtlichen Flankierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit	26
1. Die Verordnungen Nr. 3 und 4 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer	26
2. Die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72	27
3. Weitere Entwicklungen der EG-Sozialrechtskoordinierung	27
<b>B. Großbritannien, Irland und Dänemark</b>	<b>29</b>
I. Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vor dem EWG-Beitritt der Nordstaaten	30
1. Der Aufenthalt- und arbeitsrechtliche Status	30
2. Der sozialrechtliche Status der Arbeitnehmer	32
3. Der sozialrechtliche Status der Arbeitslosen	33
II. Änderungen des Rechtsstatus mit dem EWG-Beitritt	34
1. Politischer Kontext der Norderweiterung	34
2. Freizügigkeit der Arbeitnehmer	35
3. Der sozialrechtliche Status	37
4. Auswirkungen des EWG-Beitritts Dänemarks auf den Nordischen Arbeitsmarkt	39
III. Zusammenfassung	40
<b>C. Griechenland</b>	<b>41</b>
I. Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vor dem EWG-Beitritt	41
1. Assoziierung Griechenlands an die EWG	41
2. Bedeutung des Assoziierungsabkommens für den Rechtsstatus griechischer Arbeitnehmer im EWG-Raum	42

3. Der Rechtsstatus griechischer Arbeitnehmer nach den völkerrechtlichen Abkommen und dem nationalen Ausländerrecht am Beispiel der BRD
  - 3.1 Einreise- und Aufenthaltsrechte
  - 3.2 Der arbeitsrechtliche Status
  - 3.3 Der sozialrechtliche Status
- II. Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen unter dem Übergangsregime nach dem EWG-Beitritt
  1. Politischer Kontext des Beitritts
  2. Differenzierungen im aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Status
    - 2.1 Rechtsstatus einwanderungswilliger Arbeitnehmer
    - 2.2 Grenzen der nationalen Beschränkungen beim Zugang zum EWG-Arbeitsmarkt
    - 2.3 Arbeitsrechtliche Gleichbehandlung der im EWG-Raum ansässigen Arbeitnehmer
    - 2.4 Das Verbleiberecht
  3. Rechtsstatus der Familienangehörigen
  4. Differenzierung der Familienleistungen
- III. Zusammenfassung

#### **D. Spanien und Portugal**

- I. Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vor dem EWG-Beitritt
  1. Einreise- und Aufenthaltsrechte
  2. Der arbeitsrechtliche Status
  3. Der sozialrechtliche Status
  4. Arbeits- und sozialrechtliche Besserstellung portugiesischer Arbeitnehmer nach dem Zusatzprotokoll zum Freihandelsabkommen Portugal - EWG
- II. Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen unter dem Übergangsregime nach dem EWG-Beitritt
  1. Die Verhandlungen im Bereich „Arbeitnehmerfreizügigkeit“
  2. Einreise und Zugang zum Arbeitsmarkt
  3. Der arbeitsrechtliche Status
  4. Das Verbleiberecht
  5. Der Rechtsstatus der Familienangehörigen
  6. Der sozialrechtliche Status
  7. Bedeutung der Arbeitsmarktschutzklausel für Luxemburg
  8. Flexibilisierung der Übergangsfristen für Spanien/Portugal

#### **III. Zusammenfassung**

#### **E. Österreich, Schweden und Finnland**

- I. Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vor dem EU-Beitritt
  1. Der aufenthalts- und arbeitsrechtliche Status

2. Der sozialrechtliche Status der Arbeitnehmer	75
3. Der sozialrechtliche Status der arbeitslosen Arbeitnehmer	76
4. Materiellrechtliche Änderungen im Status durch die Teilnahme am EWR	77
II. Auswirkungen des EU-Beitritts auf den Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen	77
III. Zusammenfassung	79
<b>Teil 2: Derzeitige Modelle des Statusübergangs</b>	<b>81</b>
<b>A. Mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) am Beispiel Polens</b>	<b>81</b>
I. Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vor dem EU-Beitritt	81
1. Das Europa-Abkommen mit Polen (EAP)	81
1.1 Der Rechtscharakter des EAP	81
1.2 Der aufenthalts- und arbeitsrechtliche Status der Arbeitnehmer nach dem EAP	83
1.2.1 Einreise und Zugang zum Arbeitsmarkt	83
1.2.2 Arbeitsrechte	85
1.2.3 Schranken der eingeräumten Rechte	87
1.2.4 Unmittelbare Anwendbarkeit der arbeitsrechtlichen Bestimmungen des EAP	89
1.2.5 Bedeutung der neuesten Rechtsprechung des EuGH für den Rechtsstatus der Arbeitnehmer	91
1.3 Der sozialrechtliche Status der Arbeitnehmer	92
1.3.1 Die Reichweite der sozialrechtlichen Regelungen des EAP	92
1.3.2 Unmittelbare Anwendbarkeit der sozialrechtlichen Regelungen des EAP	93
1.3.3 Vorschlag der Kommission für einen Assoziationsratsbeschluss zur Annahme von Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit	94
1.3.4 Das Verhältnis der sozialrechtlichen Bestimmungen des EAP zu den bilateralen Sozialversicherungsabkommen	95
1.4 Der Rechtsstatus der Familienangehörigen	95
2. Besonderheiten des Rechtsstatus der Arbeitnehmer nach den völkerrechtlichen Abkommen am Beispiel der deutsch-polnischen Abkommen	97
2.1 Werkvertragsvereinbarungen	97
2.1.1 Aufenthalts- und Arbeitsrechte der Werkvertragsarbeitnehmer	97
2.1.2 Sozialrechte der Werkvertragsarbeitnehmer	99
2.2 Saisonarbeiter- Vermittlungsabsprachen	101
2.2.1 Aufenthalts- und Arbeitsrechte der Saisonarbeiter	101
2.2.2 Sozialrechte der Saisonarbeiter	102
2.3 Gastarbeitnehmervereinbarungen	102
2.3.1 Aufenthalts- und Arbeitsrechte der Gastarbeitnehmer	102
2.3.2 Sozialrechte der Gastarbeitnehmer	104
2.4 Besonderheiten der rechtlichen Situation der Grenzgänger nach dem deutschen Recht	104

- 2.4.1 Der aufenthalts- und arbeitsrechtliche Status
- 2.4.2 Der sozialrechtliche Status
- 2.5 Die Soziale Sicherheit der Arbeitnehmer nach dem Regime der bilateralen Sozialversicherungsabkommen
  - 2.5.1 Das Entsendeabkommen vom 25.04.1973
  - 2.5.2 Das Eingliederungsprinzip nach dem Abkommen vom 09.10.1975
  - 2.5.3 Das Exportprinzip nach dem Sozialversicherungsabkommen vom 08.12.1990
  - 2.5.4 Die neuesten Sozialversicherungsabkommen mit MOEL
- 2.6 Die Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Arbeit, Arbeitsförderung und Sozialpolitik

### 3. Schlussfolgerungen

## II. Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen unter dem Übergangsregime nach dem EU-Beitritt

1. Notwendigkeit freizügigkeitsbezogener Übergangsmaßnahmen aus wirtschaftspolitischer Perspektive
  - 1.1 Szenarien der Inanspruchnahme der Wanderungsrechte durch die Arbeitnehmer aus MOEL
  - 1.2 Wirtschaftliche Determinanten der Arbeitskräftewanderung aus MOEL
    - 1.2.1 Wanderungszwänge
    - 1.2.2 Wanderungsanreize
    - 1.2.3 Wanderungsbarrieren
      - 12.3.1 Rechtliche Bedingungen der Wanderung
      - 12.3.2 Beschäftigungschancen im Zielland
      - 12.3.3 Soziokulturelle Barrieren
  - 1.3. Arbeitsmarktpolitische Auswirkungen der Arbeitskräftewanderung aus MOEL
  - 1.4. Nebeneffekte der Arbeitskräftewanderung aus MOEL auf die sozialen Sicherheitssysteme
  - 1.5. Bewertung möglicher Steuerungskonzepte aus wirtschaftspolitischer Perspektive
    - 1.5.1 Langer oder zeitlich unbegrenzter Aufschub des Arbeitsmarktzugangs
    - 1.5.2 Keine oder möglichst kurze Übergangsfristen
    - 1.5.3 Kontingentierung der Zuwanderung
    - 1.5.4 Sicherheitsklauseln
    - 1.5.5 „Selektiv verzögerte Integration“ in Systeme sozialer Sicherheit
  - 1.6 Schlussfolgerungen
2. Aufnahme von MOEL in die EU: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen für den Rechtsstatus der Arbeitnehmer
  - 2.1. Beitrittsfähigkeit der MOEL
  - 2.2 Prinzipien der Beitrittsverhandlungen
  - 2.3 Beitrittsverhandlungen im Kapitel „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“

2.3.1	Die Haltung der „alten“ Mitgliedstaaten	137
2.3.2	Die Haltung der Europäischen Institutionen	139
2.3.3	Die Haltung der Beitrittskandidatenländer	141
2.4	Legislativverfahren	142
2.5	Ratifizierungsverfahren	143
2.6	Aufbau des Beitrittsvertrags	145
2.7	Übersicht über die Ausgestaltung des „2+3+2 Übergangsmodells“ im Kapitel „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“	146
2.8	Das „2+3+2 Übergangsmodell“ als Übergangsregelung	147
2.9	Konformität des „2+3+2 Übergangsmodells“ mit den Rechtmäßigkeitsanforderungen des EG-Rechts	148
2.10	Schlussfolgerungen	150
3.	Aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlicher Status der Arbeitnehmer nach dem „2+3+2 Übergangsmodell“	153
3.1	Einreise, Aufenthalt und Zugang zur Erwerbstätigkeit in den Ländern ohne Übergangsregelungen	154
3.2	Rechtslage unter Übergangsregelungen am Beispiel Deutschlands	155
3.2.1	Einreise, Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt	155
3.2.2	Grundsatz präferenzierter Behandlung einwanderungswilliger Arbeitnehmer	160
3.2.3	Verbot der Schlechterstellung der Arbeitnehmer beim Arbeitsmarktzugang	161
3.2.4	Rechtsstatus rechtmäßig zugelassener Arbeitnehmer am Beispiel Deutschlands	161
3.2.5	Das Verbleiberecht	163
3.2.6	Rechtsstatus der aufgrund von bilateralen Arbeitsverträgen zugelassenen Arbeitnehmer	164
3.2.7	Rechtsstatus der Familienangehörigen	166
3.3	Der sozialrechtliche Status der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen	168
3.3.1	Der vereinbarte Status-Quo im sozialrechtlichen Bereich	169
3.3.2	Verbot der Schlechterstellung im sozialrechtlichen Status	170
3.3.3	Beschränkungen bei der Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Sozialkoordinierungsregeln	172
3.3.4	Räumlicher Anwendungsbereich des sozialrechtlichen Schutzes	172
3.3.5	Sachlicher Anwendungsbereich des sozialrechtlichen Schutzes	173
3.3.6	Zugang der Familienangehörigen zu den Familienleistungen	173
3.3.7	Krankenversicherungsschutz	174
3.3.8	Arbeitslosenschutz	175
3.3.9	Rentenversicherungsschutz	177
3.4	Schlussfolgerungen: Rechtsstatus nach dem „2+3+2 Übergangsmodell“	177
3.4.1	Formen des Arbeitnehmerstatus	177
3.4.2	Der dynamische Charakter der Unionsbürgerschaft	178
3.4.3	Bedeutung der Unionsbürgerschaft für die Arbeitnehmerfreizügigkeit	181

3.4.4	Formen des Arbeitnehmerstatus versus das Institut der Unionsbürgerschaft	182
III.	Zusammenfassung	184
<b>B.</b>	<b>Besondere Form des Statusübergangs ohne Übergangsregelungen: Malta und Zypern</b>	185
I.	Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vor dem EU-Beitritt	185
II.	Rechtsstatus der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen nach dem EU-Beitritt	186
III.	Zusammenfassung	188
<b>Teil 3: Materiellrechtliche Änderungen im Rechtsstatus der Arbeitnehmer ohne Übergang im Rechtsstatus</b>		
<b>A.</b>	<b>Das EWR-Abkommen</b>	
I.	Rechtscharakter des EWR-Abkommens und Rechtsstatus der Arbeitnehmer	
1.	Freizügigkeit der Arbeitnehmer	
2.	Der sozialrechtliche Status der Arbeitnehmer	
3.	Rechtsstatus der Familienangehörigen	
4.	Anwendbarkeit der Bestimmungen des EWR-Abkommens	
II.	Zusammenfassung	
<b>B.</b>	<b>Das Freizügigkeitsabkommen EU-Schweiz</b>	
I.	Rechtslage vor dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens	
II.	Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens auf den Rechtsstatus der Arbeitnehmer	
1.	Rechtscharakter des Freizügigkeitsabkommens	
2.	Freizügigkeit der Arbeitnehmer	
2.1	Das Einreiserecht	
2.2	Das Aufenthaltsrecht und Zugang zum Arbeitsmarkt	
2.2.1	Zeitliche Einschränkungen im Zugang zum Arbeitsmarkt	
2.2.2	Abstufungen im Aufenthaltsrecht der Arbeitnehmer	
2.2.3	Das Aufenthaltsrecht der Personen auf Stellensuche und der Arbeitslosen	
2.2.4	Das Aufenthaltsrecht abhängig beschäftigter Grenzgänger	
2.3	Aufenthaltsbegleitende Rechte rechtmäßig ansässiger Arbeitnehmer (Inländergleichbehandlung)	
2.4	Das Verbleiberecht	
3.	Der sozialrechtliche Status der Arbeitnehmer	
4.	Rechtsstatus der Familienangehörigen	
5.	Anwendbarkeit der Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens	
III.	Zusammenfassung	

<b>Zusammenfassung</b>	211
<b>Tabellarische Darstellung der Modelle des Statustibergangs</b>	214
<b>Ausblick</b>	216
<b>Literaturverzeichnis</b>	219
<b>Quellenverzeichnis</b>	233