

## **Gesetzentwurf** der Bundesregierung

### **Entwurf eines Gesetzes über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung**

#### **A. Problem und Ziel**

Zum 1. Mai 2004 treten 10 weitere Staaten der Europäischen Union (EU) bei. Für deren Staatsangehörige sehen die Regelungen des Beitrittsvertrages mit Ausnahme der Staatsangehörigen von Malta und Zypern für eine Übergangszeit von bis zu sieben Jahren abgestufte Regelungen für die Herstellung des uneingeschränkten Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer vor, die in das innerstaatliche Recht transformiert und ausgestaltet werden müssen.

#### **B. Lösung**

Die bestehenden Vorschriften des Arbeitsgenehmigungsrechtes werden um die sich für die Staatsangehörigen aus den Beitrittsstaaten während der Übergangszeit aus dem Beitrittsvertrag ergebenden Rechte auf Zulassung zur Beschäftigung ergänzt und angepasst.

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Kosten der öffentlichen Haushalte**

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

2. Vollzugaufwand

Bei der Arbeitsverwaltung wird sich der Vollzugaufwand für die Durchführung des Arbeitsgenehmigungsverfahrens wegen der gegenüber dem geltenden Arbeitsgenehmigungsrecht erleichterten Voraussetzungen für die Erteilung von Arbeitsberechtigungen an die Staatsangehörigen aus den Beitrittsstaaten in nicht näher zu bestimmenden Umfang vermindern.

#### **E. Sonstige Kosten**

Keine



**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**  
**DER BUNDESKANZLER**

Berlin, den 26. Januar 2004

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Wolfgang Thierse  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über den Arbeitsmarktzugang im  
Rahmen der EU-Erweiterung

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 2. Januar 2004 als besonders eilbedürftig  
zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der  
Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich  
nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen





## Entwurf eines Gesetzes über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. § 284 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Ausländer, die nach den Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder nach dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum zur Ausübung einer Beschäftigung berechtigt sind; dies gilt nicht für Staatsangehörige derjenigen 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) (EU-Beitrittsvertrag) der Europäischen Union beitreten, soweit nach Maßgabe dieses Vertrages abweichende Regelungen Anwendung finden.“

b) In Absatz 5 werden nach dem Wort „Ausländer“ die Wörter „sich nach dem Aufenthaltsgesetz/EWG im Bundesgebiet aufhalten darf oder“ eingefügt.

2. Dem § 285 Abs. 3 wird folgender Satz angefügt:

„Für die Beschäftigungen nach dieser Rechtsverordnung ist Staatsangehörigen aus Staaten, die nach dem EU-Beitrittsvertrag der Europäischen Union beitreten, gegenüber Staatsangehörigen aus Drittstaaten vorrangig eine Arbeitserlaubnis zu erteilen, soweit dies der EU-Beitrittsvertrag vorsieht.“

### Artikel 2

#### Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung

Nach § 12 der Arbeitsgenehmigungsverordnung vom 17. September 1998 (BGBl. I S. 2899), die zuletzt durch ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird folgender § 12a eingefügt:

„§ 12a

Erweiterung der Europäischen Union

(1) Staatsangehörigen derjenigen 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) (EU-Beitrittsvertrag) der Europäischen Union beitreten, wird, sofern sie am 1. Mai 2004 oder später für einen ununterbrochenen

Zeitraum von mindestens zwölf Monaten im Bundesgebiet zum Arbeitsmarkt zugelassen waren, abweichend von § 286 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch eine Arbeitsberechtigung erteilt. Dies gilt nicht für solche Staatsangehörige nach Satz 1, die von einem Arbeitgeber mit Sitz im Ausland in das Bundesgebiet entsandt sind.

(2) Haben Staatsangehörige nach Absatz 1 Familienangehörige, wird diesen eine Arbeitsberechtigung erteilt, wenn sie mit dem Arbeitnehmer einen gemeinsamen Wohnsitz im Bundesgebiet haben und sich am 1. Mai 2004 oder seit mindestens 18 Monaten rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben. Ab dem 2. Mai 2006 wird diesen Familienangehörigen der Staatsangehörigen nach Absatz 1 eine Arbeitsberechtigung unabhängig von der Dauer des Aufenthaltes im Bundesgebiet erteilt, soweit nach den Maßgaben des EU-Beitrittsvertrages die Regelungen des Arbeitsgenehmigungsrechts weiter gelten. Familienangehörige sind der Ehegatte, der Lebenspartner sowie die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht das 21. Lebensjahr vollendet haben, oder denen der Staatsangehörige nach Absatz 1 Unterhalt gewährt.

(3) Eine nach den Absätzen 1 und 2 erteilte Arbeitsberechtigung erlischt, wenn der Ausländer aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grunde ausreist oder eine erteilte Aufenthaltserlaubnis-EG erlischt oder aufgehoben wird.“

### Artikel 3

#### Änderung der Anwerbestoppausnahmereverordnung

In § 9 der Anwerbestoppausnahmereverordnung vom 17. September 1998 (BGBl. I S. 2893), die zuletzt durch ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, werden die Wörter „Malta“, „Schweiz“, und „sowie Zypern“ gestrichen.

### Artikel 4

#### Änderung der Arbeitsaufenthalteverordnung

In § 9 der Arbeitsaufenthalteverordnung vom 18. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2994), die zuletzt durch ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, werden die Wörter „Finnland“, „Island“, „Lichtenstein“, „Malta“, „Norwegen“, „Österreich“, „Schweden“, und „Zypern“ gestrichen.

### Artikel 5

#### Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf den Artikeln 2, 3 und 4 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnungen können auf Grund der jeweils einschlägigen Ermächtigungen durch Rechtsverordnung geändert werden.

### Artikel 6

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Mai 2004 in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Ausgangslage

Auf der Grundlage des mit dem EU-Beitrittsvertragsgesetzes vom 18. September 2003 (BGBl. II S. 1408) ratifizierten EU-Beitrittsvertrages werden zum 1. Mai 2004 zehn weitere Staaten der Europäischen Union (EU) beitreten. Die Rechte aus Artikel 39 Abs. 1 des EG-Vertrages über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer werden für die Staatsangehörigen der Beitrittsstaaten mit Ausnahme der Staatsangehörigen von Malta und Zypern zunächst allerdings nur vorbehaltlich der in dem Beitrittsvertrag aufgeführten Übergangsbestimmungen gelten, die vorsehen, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit und zum Teil die Dienstleistungsfreiheit hinsichtlich der Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen eines flexiblen Modells („2+3+2“) für bis zu längstens sieben Jahre aufgeschoben werden kann. In den ersten zwei Jahren nach dem Beitritt wird Deutschland auf Grund der Arbeitsmarktlage von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Über die weitere Inanspruchnahme dieser Möglichkeit in den nächsten Stufen der Übergangsregelung wird abhängig von der Entwicklung am Arbeitsmarkt entschieden. Während der Übergangszeit behalten für die Zulassung der Staatangehörigen aus den Beitrittsstaaten zur Ausübung von Beschäftigungen in Deutschland damit die nationalen Vorschriften und die mit den Beitrittsstaaten bestehenden bilateralen Vereinbarungen weiterhin Gültigkeit.

Nach dem geltenden Arbeitsgenehmigungsrecht bedürfen Staatsangehörige aus den Beitrittsstaaten in der Übergangszeit somit weiterhin grundsätzlich einer Arbeitsgenehmigung, die vor der Aufnahme einer Beschäftigung einzuholen ist. Die Erteilung von Arbeitserlaubnissen an Staatsangehörige aus den Beitrittsstaaten, die neu zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Deutschland einreisen wollen, richtet sich auch künftig zunächst noch nach den dafür durch die Anwerbestoppausnahmereverordnung, die Arbeitsgenehmigungsverordnung, die Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie und die bilateralen Vereinbarungen insbesondere über Gast- und Werkvertragsarbeitnehmer bestimmten Ausnahmen. Der Beitrittsvertrag sieht jedoch vor, dass Arbeitnehmern aus den Beitrittsstaaten bei der Neuzulassung zur Beschäftigung nach der sog. Gemeinschaftspräferenz Vorrang vor der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten zu gewähren ist. Außerdem sieht der Beitrittsvertrag vor, dass Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten, die im Zeitpunkt des Beitritts oder danach seit mindestens zwölf Monaten zum Arbeitsmarkt zugelassen sind, und deren Familienangehörige nach bestimmten Mindestaufenthaltszeiten einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt des jeweiligen Altmitgliedstaates erhalten. Die Bestimmungen des Beitrittsvertrages erfordern es somit, die Regelungen des Arbeitsgenehmigungsrechts bis zu deren vorgesehener Ablösung durch die Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes entsprechend zu ergänzen und anzupassen.

#### II. Lösung

Die Bestimmungen des Beitrittsvertrages über den Zugang der Staatsangehörigen der Beitrittsstaaten zum Arbeitsmarkt werden – bis zu ihrer beabsichtigten Ablösung durch die Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes – durch Änderung der einschlägigen Vorschriften des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III), der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) sowie der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) in das nationale Arbeitsgenehmigungsrecht transformiert. Die Arbeitsaufenthalteverordnung (AAV) wird redaktionell angepasst.

#### III. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Das Arbeitsgenehmigungsrecht ist Bestandteil der Arbeitsförderung, für die der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hat (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 GG). Dem Bund steht das Gesetzgebungsrecht für diesen Bereich zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Artikel 72 Abs. 2 GG). Das Arbeitsgenehmigungsrecht betrifft die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit. Eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene würde zu einer Rechtszersplitterung führen, die weder vom Bund noch von den Ländern hingenommen werden kann. Ein Untätigbleiben der Länder hätte eine ungesteuerte Zulassung zum Arbeitsmarkt zur Folge. Werden die Länder tätig, könnten sich nachteilige Auswirkungen dadurch ergeben, dass die Zulassung zum Arbeitsmarkt nicht auf das zulassende Land beschränkt werden kann. Es ist deshalb erforderlich, bundesweit die gleichen Anforderungen bei der Zulassung zum Arbeitsmarkt zu stellen. Einheitliche Regelungen für den Arbeitsmarktzugang sind auch im gesamtstaatlichen Interesse geboten. Sie sind Elemente einer einheitlichen Arbeitsmarktpolitik, die zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes der Bundesrepublik Deutschland unerlässlich sind.

### B. Besonderer Teil

#### Zu Artikel 1 (Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch)

##### Zu Nummer 1

##### Zu Buchstabe a

Nach dem Beitrittsvertrag vom 16. April 2003 können die derzeitigen Mitgliedstaaten der EU die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Staatsangehörige aus den Beitrittsstaaten mit Ausnahme von Zypern und Malta im Rahmen eines flexiblen Modells von Übergangsregelungen bis zu sieben Jahre beschränken. Von dieser Möglichkeit wird Deutschland zumindest in den beiden ersten Jahren nach dem Beitritt Gebrauch machen. Vor diesem Hintergrund wird mit der Änderung klargestellt, dass Staatsangehörige aus den betroffenen Beitrittsstaaten während der Übergangszeiten im

Rahmen des geltenden Rechts weiterhin grundsätzlich einer Arbeitsgenehmigung bedürfen.

#### **Zu Buchstabe b**

Die Vorschrift des § 284 Abs. 5 SGB III setzt für die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen voraus, dass ein Ausländer eine Aufenthaltsgenehmigung nach § 5 des Ausländergesetzes besitzt. Ab dem 1. Mai 2004 finden auf die Einreise und den Aufenthalt der Staatsangehörigen aus den Beitrittsstaaten künftig jedoch nicht mehr die allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Vorschriften Anwendung, sondern die Vorschriften des Gesetzes über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Aufenthaltsgesetz/EWG). Mit der vorgesehenen Änderung wird die Regelung des § 284 Abs. 5 SGB III deshalb entsprechend erweitert, um die Grundlage für die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen an Staatsangehörige aus den Beitrittsstaaten zu schaffen.

#### **Zu Nummer 2**

Die Regelung sieht zur Umsetzung der sog. Gemeinschaftspräferenz für die Staatsangehörigen aus den Beitrittsstaaten bei der Neuzulassung zu Beschäftigungen die bevorzugte Erteilung von Arbeitserlaubnissen gegenüber drittstaatsangehörigen Ausländern vor.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung)**

Mit dieser Vorschrift werden die Rechte, die sich für die Staatsangehörigen der mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten hinsichtlich des Zugangs zu den Arbeitsmärkten der derzeitigen Mitgliedstaaten aus den Beitrittsverträgen über die allgemeinen Regelungen des Arbeitsgenehmigungsrechts hinaus ergeben, in das innerstaatliche Recht übertragen. In diesem Zusammenhang wird der im Beitrittsvertrag bezeichnete „Zugang“ zum Arbeitsmarkt durch Zuerkennung einer Arbeitsberechtigung als uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang verwirklicht.

Absatz 1 regelt für Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten, die nach dem Beitrittsvertrag auf Grund einer seit mindestens zwölf Monaten vorliegenden Zulassung zum deutschen Arbeitsmarkt das Recht auf uneingeschränkten Zugang zur Ausübung von Beschäftigungen haben, einen Anspruch auf Erteilung einer Arbeitsberechtigung. Die Arbeitsberechtigung wird nach § 286 Abs. 3 SGB III ohne Beschränkungen erteilt. Sie eröffnet damit einen uneingeschränkten Zugang zur Ausübung jeder Beschäftigung in Deutschland. Mit Satz 2 wird klargestellt, dass Zeiten, in denen der Arbeitnehmer, wie insbesondere im Rahmen der bestehenden bilateralen Werkvertragsarbeitnehmervereinbarungen, lediglich vorübergehend in das Bundesgebiet entsandt worden ist, nicht als anspruchsbegründende Zeiten berücksichtigt werden; in diesen Fällen erfolgt mit der Entsendung keine Zulassung zum deutschen Arbeitsmarkt und somit auch keine Grundlage für eine arbeitsgenehmigungsrechtliche Verfestigung an diesem Arbeitsmarkt.

Absatz 2 regelt die Voraussetzungen für den uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang für die Familienangehörigen der Arbeitnehmer aus den Beitrittsstaaten, die ihrerseits einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang haben. Dabei

wird entsprechend den Vorgaben des Beitrittsvertrages nach dem Zeitpunkt der gemeinsamen Wohnsitznahme im Bundesgebiet differenziert. Die Beitrittsregelungen sehen vor, dass die Familienangehörigen spätestens ab dem dritten Jahr nach dem Beitritt, also dem 2. Mai 2006, ohne die Erfüllung von Voraufenthaltszeiten ein uneingeschränktes Recht auf Arbeitsmarktzugang erhalten sollen. Mit Satz 3 werden die Lebenspartner, die in nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz begründeten Partnerschaften mit einem Arbeitnehmer leben, ausdrücklich einbezogen.

Nach den Beitrittsregelungen verlieren Staatsangehörige aus den Beitrittsstaaten das Recht auf uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn sie den Arbeitsmarkt des betreffenden derzeitigen Mitgliedstaates freiwillig verlassen. Mit dem Absatz 3 wird diese Vorgabe aus dem Beitrittsvertrag dahin gehend umgesetzt, dass eine Arbeitsberechtigung in den Fällen dauerhafter Ausreise erlischt. Von dieser Regelung werden daher insbesondere Fälle nicht erfasst, in denen Staatsangehörige aus den Beitrittsstaaten von ihrem im Bundesgebiet ansässigen Arbeitgeber lediglich vorübergehend zur Arbeitsleistung in das Ausland entsandt werden. Außerdem ist vorgesehen, dass die Arbeitsberechtigung bei Wegfall des Aufenthaltsrechts erlischt.

#### **Zu Artikel 3 (Änderung der Anwerbestoppausnahmereverordnung)**

Für Staatsangehörige von Malta und Zypern tritt nach den Beitrittsverträgen ab dem 1. Mai 2004 ohne Übergangsfristen das EU-Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit ein. Damit ist den Staatsangehörigen beider Staaten der Zugang zur Beschäftigung nach § 284 Abs. 1 SGB III ohne Arbeitsgenehmigung zu gewähren. Für Staatsangehörige der Schweiz ergibt sich dieses Recht aus der innerstaatlichen Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens EU/Schweiz, das am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist.

#### **Zu Artikel 4 (Änderung der Arbeitsaufenthaltsverordnung)**

Finnland, Österreich und Schweden sind bereits Mitgliedstaaten der EU. Den Staatsangehörigen dieser Staaten wird seit dem Beitritt dieser Staaten zur EU Freizügigkeit gewährt. Die Staatsangehörigen von Island, Liechtenstein und Norwegen genießen nach den EWR-Abkommen Freizügigkeit wie EU-Angehörige. Ab dem 1. Mai 2004 werden die Staatsangehörigen von Malta und Zypern mit dem EU-Recht auf Freizügigkeit nicht mehr der Aufenthaltsgenehmigungspflicht nach dem Ausländergesetz unterliegen.

#### **Zu Artikel 5 (Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang)**

Die Regelung gewährleistet, dass die vorgesehenen Änderungen der Rechtsverordnungen auch künftig auf Grund der jeweils einschlägigen Ermächtigungen geändert oder aufgehoben werden können.

#### **Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift bestimmt, dass die Neuregelungen zeitgleich mit dem Wirksamwerden der Beitritte im Rahmen der EU-Erweiterung zum 1. Mai 2004 in Kraft treten.

### **C. Finanzielle Auswirkungen**

#### **1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Die vorgesehenen Rechtsänderungen regeln die Voraussetzungen für die Aufnahme von Beschäftigungen und führen somit für den Bund und die Arbeitsverwaltung zu keinen Ausgaben.

#### **2. Vollzugaufwand**

Der Vollzugaufwand der Arbeitsverwaltung für die Durchführung des Arbeitsgenehmigungsverfahrens wird sich wegen der gegenüber dem geltenden Arbeitsgenehmigungsrecht erleichterten Voraussetzungen für die Erteilung von Arbeitsberechtigungen an die Staatsangehörigen aus den Beitrittsstaaten in nicht näher zu bestimmenden Umfang vermindern.

### **D. Preiswirkungsklausel**

Mit zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen ist nicht zu rechnen. Unmittelbare Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

### **E. Sonstige Kosten**

Keine

### **F. Gleichstellungspolitische Bedeutung**

Nach dem Ergebnis der Relevanzprüfung ergeben sich keine gleichstellungspolitischen Auswirkungen.