



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 11.11.2011
KOM(2011) 729 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**über die Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von
Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien**

{SEK(2011) 1343 endgültig}

1. EINLEITUNG

1.1. Zweck des Berichts

Die Kommission legt diesen Bericht gemäß Nummer 4 der Anhänge VI und VII der Akte über den Beitritt Bulgariens und Rumäniens von 2005 vor. Er soll gemäß Antrag Bulgariens und Rumäniens vom 20. Juni 2011 auf eine weitere vom Rat vorzunehmende Überprüfung¹ der Anwendung der Übergangsregelungen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer die Grundlage für die Überprüfung bilden und muss innerhalb von sechs Monaten nach Eingang des Antrags abgeschlossen sein.

1.2. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, eine Grundfreiheit

Die Freizügigkeit ist eine der im Gemeinschaftsrecht verankerten Grundfreiheiten. Sie umfasst das Recht der EU-Bürger, in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu ziehen, dort eine Beschäftigung aufzunehmen und sich mit ihren Familienangehörigen niederzulassen. Aufgrund der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist den Mitgliedstaaten eine auf der Staatsangehörigkeit beruhende unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung von EU-Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen in Beschäftigungsangelegenheiten nicht erlaubt. Sie stellt auch die Gleichbehandlung im Zusammenhang mit steuerlichen und sozialen Vergünstigungen, der Mitgliedschaft in Gewerkschaften, dem sozialen Wohnungsbau und dem Zugang der Kinder zu Bildung, Ausbildung und Berufsbildung sicher.

1.3. Übergangsregelungen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern

Die Beitrittsakte von 2005 gestattet es den EU-25-Mitgliedstaaten², den freien Zugang von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien zu ihren Arbeitsmärkten durch staatliche Vorschriften vorübergehend zu beschränken. Ungeachtet dieser in den Übergangsregelungen verankerten Beschränkungen müssen die Mitgliedstaaten bulgarischen und rumänischen Arbeitnehmern gegenüber Nicht-Unionsbürgern beim ersten Zugang zum Arbeitsmarkt immer den Vorzug geben. Für EU-2-Arbeitnehmer in den EU-2-Mitgliedstaaten gelten keine Einschränkungen.

Die Gesamtübergangszeit von sieben Jahren ist in drei Phasen unterteilt (nach der Formel „2 plus 3 plus 2“). In jeder dieser Phasen gelten unterschiedliche Bedingungen:

- Während eines anfänglichen Zweijahreszeitraums wird der Zugang von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien durch das innerstaatliche Recht des anderen Mitgliedstaats geregelt.

¹ Erste Überprüfung am 17. Dezember 2008 durch den EPSCO-Rat auf Grundlage des Berichts der Kommission KOM(2008) 765 vom 18.11.2008.

² Mit „EU-25“ sind alle Mitgliedstaaten gemeint, die vor dem 1. Januar 2007 der EU angehörten; mit „EU-2“ sind Bulgarien und Rumänien gemeint; mit „EU-10“ sind alle Mitgliedstaaten gemeint, die der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind, und mit „EU-15“ sind alle Mitgliedstaaten gemeint, die vor dem 1. Mai 2004 Mitglied der EU waren.

- Die Mitgliedstaaten können ihre nationalen Maßnahmen nach entsprechender Mitteilung an die Kommission vor Ende der ersten Phase für eine zweite Phase von drei weiteren Jahren beibehalten; andernfalls gilt das Gemeinschaftsrecht, das die Freizügigkeit der Arbeitnehmer garantiert.
- Ein Mitgliedstaat, der am Ende der zweiten Phase noch nationale Maßnahmen anwendet, kann im Falle schwerwiegender Störungen seines Arbeitsmarktes oder der Gefahr derartiger Störungen nach entsprechender Mitteilung an die Kommission diese Maßnahmen bis zum Ablauf des Zeitraums von sieben Jahren nach dem Beitrittsdatum beibehalten.

Zusätzlich kann ein Mitgliedstaat, der keine nationalen Maßnahmen mehr umsetzt und die EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer vor Ablauf der Gesamtübergangszeit anwendet, auf Grundlage einer Schutzklausel Beschränkungen wiedereinführen, wenn schwerwiegende Störungen seines Arbeitsmarktes auftreten oder sich abzeichnen.

Die Übergangsregelungen, die am 31. Dezember 2013 unwiderruflich enden, gelten nur für den Zugang zum Arbeitsmarkt gemäß den EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Sobald ein EU-2-Arbeitnehmer für den Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats zugelassen wurde, hat er vollen Anspruch auf alle anderen Rechte gemäß den EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern.

Die Übergangsregelungen beeinträchtigen nicht die Grundfreiheit der EU-Bürger, sich gemäß Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union innerhalb der EU frei zu bewegen und aufzuhalten. Für die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit existieren keine Übergangsregelungen.

Die Übergangsregelungen gelten nicht für Selbstständige, die ihre Dienstleistungen innerhalb der EU einrichten oder anbieten. Allerdings ist es Deutschland und Österreich gestattet, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen in bestimmten kritischen Bereichen bezüglich der vorübergehenden Beschäftigung von Arbeitnehmern gemäß der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern zu beschränken³.

1.4. Überblick über nationale Maßnahmen hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt

Arbeitnehmer aus Bulgarien haben derzeit freien Zugang zu den Arbeitsmärkten von 15 Mitgliedstaaten der EU-25.

Auf Antrag der spanischen Behörden, die sich auf die Schutzklausel beriefen, stimmte die Europäische Kommission am 11. August 2011 dem Ersuchen Spaniens zu, bis zum 31. Dezember 2012 den Zugang rumänischer Arbeitnehmer zu diesem Arbeitsmarkt zu beschränken⁴. Seither haben rumänische Arbeitnehmer freien Zugang zu den Arbeitsmärkten von 14 der EU-25-Mitgliedstaaten.

³ Am 10. Februar 2011 vertrat das Gericht in der Rechtssache C-307/09 (Vicoplus) die Auffassung, dass Mitgliedstaaten auch die Entsendung von Leiharbeitnehmern beschränken dürfen.

⁴ Beschluss der Kommission 2011/503/EU vom 11.8.2011, ABl. L 207, 12.8.2011, S. 22

Die voneinander abweichenden nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die den Zugang zum Arbeitsmarkt beschränken, führen dazu, dass der Zugang zu den Arbeitsmärkten rechtlich unterschiedlich geregelt ist. Einige setzen vollständige Arbeitsgenehmigungssysteme ein, andere sehen vereinfachte Verfahren oder erleichterte Bedingungen vor, wie beispielsweise eine Befreiung von der Arbeitsgenehmigungspflicht für die Beschäftigung in bestimmten Wirtschaftszweigen oder eine Befreiung von Arbeitsmarkttests⁵.

⁵ Weitere Informationen über einzelne nationale Maßnahmen sind unter <http://ec.europa.eu/eures> zu finden.

Tabelle 1: Maßnahmen der Mitgliedstaaten für den Zugang zum Arbeitsmarkt

Mitgliedstaaten	Arbeitnehmer aus Bulgarien und Rumänien	
EU-25	Belgien	Beschränkungen mit Erleichterungen
	Tschechische Republik	Freier Zugang - nationale Rechtsvorschriften (1.1.2007)
	Dänemark	Freier Zugang (1.5.09)
	Deutschland	Beschränkungen mit Erleichterungen*
	Estland	Freier Zugang (1.1.07)
	Irland	Beschränkungen
	Griechenland	Freier Zugang (1.1.09)
	Spanien	Freier Zugang (1.1.09) Beschränkungen für Arbeitnehmer aus Rumänien (22.07.2011)
	Frankreich	Beschränkungen mit Erleichterungen
	Italien	Beschränkungen mit Erleichterungen
	Zypern	Freier Zugang (1.1.07)
	Lettland	Freier Zugang (1.1.07)
	Litauen	Freier Zugang (1.1.07)
	Luxemburg	Beschränkungen mit Erleichterungen
	Ungarn	Freier Zugang (1.1.09)
	Malta	Beschränkungen
	Niederlande	Beschränkungen mit Erleichterungen
	Österreich	Beschränkungen mit Erleichterungen*
	Polen	Freier Zugang (1.1.07)
	Portugal	Freier Zugang (1.1.09)
	Slowenien	Freier Zugang (1.1.07)
Slowakei	Freier Zugang (1.1.07)	
Finnland	Freier Zugang (1.1.07)	
Schweden	Freier Zugang (1.1.07)	
Vereinigtes Königreich	Beschränkungen	

Quelle: GD EMPL, Hinweis: * Beschränkungen auch für die Entsendung von Arbeitnehmern in bestimmten Wirtschaftszweigen

1.5. Dritte Phase der Übergangsregelungen

Die Beschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Bulgarien und Rumänien sollen prinzipiell am 31. Dezember 2011 auslaufen. Mitgliedstaaten, die noch Beschränkungen anwenden, können sie nach dem 31. Dezember 2011 im Falle schwerwiegender Störungen ihres Arbeitsmarktes oder der Gefahr derartiger Störungen nach entsprechender Mitteilung an die Kommission (vor dem 1. Januar 2012) beibehalten.

Durch eine Mitteilung eines Mitgliedstaats innerhalb der Frist verlängern sich die Beschränkungen über den 31. Dezember 2011 hinaus, ohne dass eine Zustimmung der Kommission notwendig ist. Durch die vorübergehende Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer weichen die Übergangsregelungen jedoch von einer im Gemeinschaftsrecht verankerten Grundfreiheit ab. Laut ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union müssen Abweichungen von Grundfreiheiten streng ausgelegt werden. Eine strenge Auslegung gilt auch für die Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten Beschränkungen des Zuganges zum Arbeitsmarkt in der dritten Phase anwenden können. Die Kommission erwartet daher, dass die Mitgliedstaaten eine umfassende Begründung einschließlich

entsprechender Daten und überzeugender Argumente für das Vorliegen von Störungen des Arbeitsmarktes oder die Gefahr derartiger Störungen vorliegen, die über die schlichte Angabe der Arbeitslosenquote hinausgeht, auch wenn die Kommission anerkennt, dass sich die Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten sehr voneinander unterscheiden und dass es jedem Mitgliedstaat obliegt, eine Störung oder die Gefahr einer Störung seines Arbeitsmarktes festzustellen.

2. UMFANG DER EU-INTERNEN MOBILITÄTSSTRÖME DER EU-2-BÜRGER

2.1. In anderen EU-Mitgliedstaaten ansässige bulgarische und rumänische Staatsangehörige

Bedingt durch Mängel in den vorliegenden Daten lässt sich der genaue Umfang der Mobilitätsströme nach der Erweiterung nur schwer feststellen. Verfügbare Bevölkerungsstatistiken und Daten aus der EU-Arbeitskräfteerhebung legen jedoch nahe, dass seit Ende des Jahres 2010 etwa 2,9 Mio. bulgarische und rumänische Staatsangehörige jeglichen Alters – unabhängig von ihrer Teilhabe am Arbeitsmarkt – in den EU-25-Ländern⁶ (Tabellen A1 und A2⁷) ansässig sind, also mehr als doppelt so viele Personen wie kurz vor dem Beitritt (1,4 Mio. Ende 2006). Dies entspricht einem durchschnittlichen Nettozuwachs von rund 360 000 Personen pro Jahr. Dieser Prozess hat allerdings bereits vor dem 1. Januar 2007 mit einem durchschnittlichen Nettozuwachs von rund 220 000 Personen pro Jahr zwischen 2003 und 2006 begonnen.

Die beiden wichtigsten Zielländer waren Italien und Spanien, die zusammen mehr als 70 % der in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen aufnahmen (Ende 2010). Mehr als 80 % aller EU-2-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig wurden, sind Rumänen, wobei ihre wichtigsten Zielländer Italien (41 %) und Spanien (38 %), gefolgt von Deutschland (5 %) sind, während bulgarische Staatsangehörige hauptsächlich in Spanien (38 %), Deutschland (15 %), Griechenland (12 %), Italien (10 %) und im Vereinigten Königreich (7 %) leben.

Auch wenn die Zuströme in jüngerer Zeit absolut gesehen signifikant erscheinen, entspricht der Anteil der in einem EU-25-Mitgliedstaat ansässigen EU-2-Staatsangehörigen Ende 2010 einem Anteil von lediglich 0,6 % der Gesamtbevölkerung der EU-25 im Vergleich zu 0,3 % vor vier Jahren. Dieser Anteil ist in Zypern (4,1 %) am höchsten, gefolgt von Spanien (2,2 %) und Italien (1,8 %).

In Hinblick auf Neumigranten⁸ im Erwerbssalter (Diagramm A1) ist nur in Zypern (4,3 %), Spanien (1,4 %) und Italien (1,1 %) der Anteil der EU-2-Staatsangehörigen

⁶ Da mehr als 95 % der in einem anderen Mitgliedstaat lebenden EU-2-Bürger in EU-15-Staaten ansässig sind, kann ohne signifikante Unterschiede EU-15 statt EU-25 als Referenz für Aufnahmeländer herangezogen werden. Aus Gründen der Einfachheit oder der Verfügbarkeit von Daten wurde hier einige Male auf diese Weise vorgegangen.

⁷ Alle mit „A“ bezeichneten Tabellen und Diagramme sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten, die diesem Bericht beigefügt sind.

⁸ Neumigranten sind als mobile Bürger definiert, die seit höchstens sieben Jahren in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansässig sind.

an der Bevölkerung im Erwerbsalter relativ hoch, auch wenn der Anteil der in letzter Zeit zugewanderten Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Ländern signifikant höher war.

Daten der EU-Arbeitskräfteerhebung (Tabelle A3) legen außerdem nahe, dass sich in letzter Zeit zugewanderte rumänische Staatsbürger im Erwerbsalter hauptsächlich für Italien und Spanien (jeweils annähernd 40 %) und lediglich 12 % (zusammen genommen) für das Vereinigte Königreich, Deutschland und Frankreich als Zielländer entschieden. Insgesamt etwa ein Drittel der Neumigranten aus Bulgarien ging nach Spanien, gefolgt vom Vereinigten Königreich, Deutschland, Italien und Griechenland (jeweils zwischen 10 und 15 %).

2.2. Mobilitätsströme aus der Perspektive Bulgariens und Rumäniens

Von allen EU-internen Neumigranten bilden die Rumänen den größten Anteil (27 %) der 2010 in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Unionsbürger im Erwerbsalter (Diagramm A2), gefolgt von polnischen Staatsbürgern (21 %). Bulgaren stellen mit einem erheblich kleineren Anteil (5 %) die viertgrößte Gruppe dar.

Im Zeitraum 2003-10 stieg die Anzahl der in anderen Mitgliedstaaten lebenden EU-2-Bürger um 2,1 Mio. Dies entspricht etwa 7 % der einheimischen Bevölkerung der EU-2-Länder (Zahlen von 2003) und liegt damit deutlich über dem entsprechenden Anteil (etwa 2 %) in den EU-10-Ländern⁹ für den gleichen Zeitraum.

Im Hinblick auf die Bevölkerung im Erwerbsalter beläuft sich die Abwanderung von rumänischen Staatsangehörigen in andere EU-Mitgliedstaaten seit dem Beitritt auf etwa 3,1 % (Diagramm A3). In Bulgarien beträgt die entsprechende Mobilitätsrate 2,1 %. Im Zeitraum seit 2004 liegen diese Mobilitätsraten deutlich höher (6,6 % für Rumänien, 3,7 % für Bulgarien) und zeigen, dass die Arbeitsmobilität in diesen Ländern bereits vor 2007 signifikant war. Die Daten aus der Arbeitskräfteerhebung legen ferner nahe, dass die Mehrheit der in einem anderen Mitgliedstaat lebenden EU-2-Bürger bereits vor dem Beitritt zugewandert war (Diagramm A4). Schließlich existieren Anzeichen dafür (Holland *et al*, 2011¹⁰), dass die erhebliche Zuwanderungswelle im Jahr 2007 nicht gänzlich dem tatsächlichen Zustrom entsprach, sondern zumindest teilweise auf die Regularisierung der bereits im Land lebenden Migranten zurückzuführen ist.

2.3. Trends bei den Mobilitätsströmen

Die EU-interne Mobilität hängt anscheinend direkt mit den wirtschaftlichen Trends zusammen. Im von starkem wirtschaftlichem Wachstum geprägten Zeitraum 2004-2007 wurde der höchste Zustrom aus EU-10- und EU-2- in EU-15-Staaten verzeichnet. Jedoch trat ab 2008 mit dem Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise eine grundlegende Trendänderung ein. Insgesamt führten die Rezession und die aus ihr folgende geringere Nachfrage nach Arbeitskräften zu einem Rückgang des Migrationsstroms aus EU-10- und EU-2-Ländern in EU-15-Länder, insbesondere im Jahr 2009. Außerdem kam es zu stärkeren Rückströmen in die Herkunftsländer,

⁹ Einige Tabellen und Diagramme in diesem Bericht und im Anhang enthalten als Vergleichsgrundlage außerdem Zahlen, die sich auf die Situation von EU-10-Bürgern beziehen.

¹⁰ Die vollständigen Verweise auf im Text angeführte externe Studien sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen aufgeführt, die diesem Bericht beigelegt sind.

allerdings nicht im größeren Umfang¹¹ da ein erheblicher Anteil der Arbeitnehmer aus EU-10- und EU-2-Ländern entschied, im Zielland zu bleiben (Koehler *et al.*, 2010).

Die Mobilitätsströme aus Bulgarien und Rumänien erreichten 2007 Spitzenwerte und nahmen 2008 deutlich und 2009 noch deutlicher ab. 2010 stieg die Mobilitätsrate zusammen mit den besseren wirtschaftlichen Bedingungen wieder an. Italien, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Deutschland verzeichnen wieder stärkere Mobilitätsströme, wohingegen der Zustrom nach Spanien abnahm, was hauptsächlich auf die ungünstige Arbeitsmarktsituation zurückzuführen ist. Zwischen 2007 und 2010 änderte sich die geographische Verteilung der im Ausland lebenden EU-2-Bürger. Ihr Anteil stieg in Italien (von 32 % auf 37 %) und ging in Spanien zurück (von 44 % auf 35 %).

Der Rückgang der EU-internen Mobilität während der Krise war bei den EU-2-Bürgern weniger ausgeprägt als bei den EU-10-Bürgern (Tabelle A4), da die Erweiterung weniger lange zurückliegt und daher noch die Arbeitnehmermobilität beeinflusst. Weitere Gründe bestehen darin, dass Bulgarien und Rumänien von der Wirtschaftsrezession stark betroffen sind und dass das höhere Lohnniveau in den EU-15-Staaten weiterhin einen wichtigen Anreiz darstellt (Holland *et al.*, 2011). Nichtsdestoweniger scheinen die Mobilitätsströme aus den EU-2-Staaten 2007 ihren Höhepunkt erreicht zu haben und lagen 2010 trotz einer Erholung deutlich unter den für den Zeitraum 2006-2008 verzeichneten Raten.

2.4. Übergangsregelungen und Faktoren, die die Mobilität beeinflussen

Tabelle A5 verdeutlicht, dass eine Öffnung des Arbeitsmarktes zu einem frühen Zeitpunkt (in Finnland, Schweden und den meisten EU-10-Staaten) sehr begrenzte Auswirkungen auf Zuströme aus den EU-2-Staaten hatte. Auch im Hinblick auf die Länder, die ihre Arbeitsmärkte 2009 nach Abschluss der ersten Phase öffneten, waren die Nettozuströme nach der Öffnung sehr begrenzt (Dänemark, Ungarn) oder nahmen im Vergleich zu den Vorjahren signifikant ab (Spanien, Griechenland, Portugal), was zum Teil auf die Rezession zurückzuführen ist. Die Länder, die weiterhin Übergangsmaßnahmen einsetzten, verzeichnen seit 2007 signifikante Zuströme. In Italien besteht seit 2007 in wichtigen Wirtschaftszweigen keine Arbeitserlaubnispflicht. Dies erklärt den starken Anstieg des Zustroms aus EU-2-Staaten.

Diese Beispiele legen nahe, dass die Übergangsmaßnahmen einen begrenzten Einfluss auf die Verteilung der EU-internen Mobilität haben und dass die Mobilitätsströme durch andere Faktoren beeinflusst werden, etwa durch die allgemeine Arbeitsnachfrage, Netzwerkeffekte durch bereits vorhandene Bevölkerungsgruppen oder die Sprache.

Wie im Bericht über die erste Phase von 2008 festgestellt¹², können Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt, sofern sie überhaupt Auswirkungen haben, zu Nebeneffekten wie erhöhter Schwarzarbeit führen. Ein weiterer Nebeneffekt der

¹¹ Gemäß EUROSTAT-Bevölkerungsstatistik und -Arbeitskräfteerhebung.
¹² KOM(2008) 765, 18.11.08.

Beschränkungen¹³ besteht im relativ hohen Anteil Selbstständiger unter den EU-internen Neumigranten aus EU-10- und EU-2-Staaten in Staaten, in denen weiterhin Beschränkungen gelten. Während der Rezession sind möglicherweise Arbeitnehmer aus EU-2-Staaten, die ihre Arbeit verloren hatten, aus Angst, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verlieren, im Zielland geblieben, statt es zu verlassen und bei einer Erholung des Arbeitsmarkts zurückzukehren.

3. HAUPTMERKMALE DER EU-INTERNEN MIGRANTEN

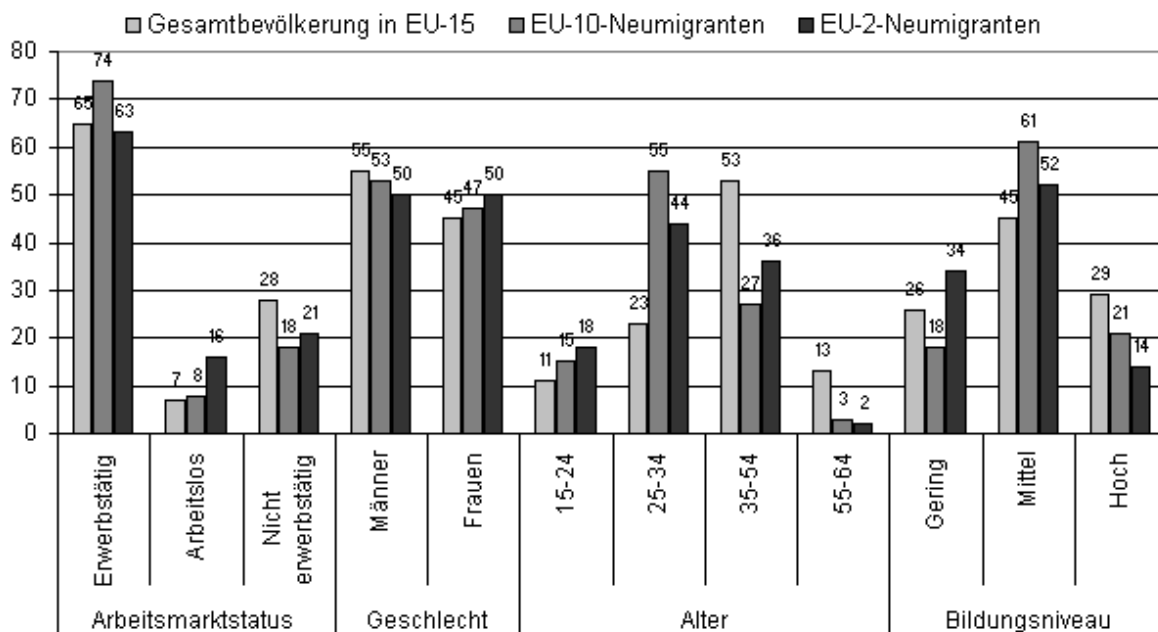
3.1. Alter, Geschlecht und Qualifikation

85 % der in einem anderen Mitgliedstaat lebenden EU-2-Bürger befinden sich im Erwerbsalter (15-64 Jahre) im Vergleich zu einem Durchschnittsanteil von 67 % der einheimischen Gesamtbevölkerung in EU-25. Mobile Bürger aus den EU-2-Staaten befinden sich also mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit in einer wirtschaftlich produktiven Lebensphase als die einheimische Bevölkerung. Zudem sind Neumigranten aus EU-2-Staaten durchschnittlich jünger als die Gesamtbevölkerung des Herkunfts- und des Aufnahmelandes. Personen unter 35 Jahren haben einen Anteil von 62 % unter den erwerbstätigen Migranten im Erwerbsalter aus den EU-2-Staaten, im Vergleich zu einem Anteil von lediglich 34 % unter den Arbeitskräften in den EU-15-Staaten (Diagramm 1). Im Hinblick auf die Verteilung nach Geschlecht lässt sich im Vergleich zum Durchschnittswert bei den Arbeitskräften in den Aufnahmeländern (45 %) ein höherer Anteil von Frauen unter den erwerbstätigen EU-internen Neumigranten aus den EU-2-Staaten (50 %) feststellen.

Diagramm 1 zeigt ferner, dass etwa ein Drittel der EU-internen Neumigranten aus EU-2-Staaten gering qualifiziert ist (im Vergleich zu lediglich 18 % der Neumigranten aus EU-10) und dass mehr als die Hälfte eine mittlere Qualifikation hat (Diagramm 1). Der Anteil an hoch qualifizierten Personen (14 %) ist deutlich geringer als bei den EU-15-Arbeitskräften (29 %).

¹³ 2010 liegt der Anteil der Selbstständigen unter den EU-2-Bürgern in Ländern, in denen abhängige Beschäftigung Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit unterliegt (Vereinigtes Königreich, Deutschland) deutlich höher als in Ländern, in denen dies nicht der Fall ist (Spanien) oder in Italien (hier besteht in wichtigen Wirtschaftszweigen keine Arbeiterlaubnispflicht). Dies wurde auch von Kausar (2011) und Fellmer und Kolb (2009) betont.

Diagramm 1: Sozio-ökonomische Aufschlüsselung der Neumigranten aus EU-2- und EU-10-Staaten in EU-15-Staaten (Altersgruppe 15-64), 2010 (Prozentsatz der Gesamtzahl pro Variable und Gruppe)



Quelle: EUROSTAT, EU-Arbeitskräfteerhebung, Jahresdaten.

Hinweis: Neumigranten sind als Personen definiert, die seit höchstens sieben Jahren in einem EU-15-Aufnahmeland ansässig sind. Daten zum beruflichen Status, Geschlecht, Alter und Bildungsniveau beziehen sich auf die erwerbstätige Bevölkerung in der Altersgruppe von 15 bis 64. Daten zum Arbeitsmarktstatus beziehen sich auf die Altersgruppe von 15 bis 64 der Gesamtbevölkerung.

3.2. Arbeitsmarktstatus

2010 lag die Beschäftigungsquote bei Neumigranten aus EU-2 (63%) leicht unter dem Durchschnitt in EU-25 (65%)¹⁴. Die Aufschlüsselung nach den wichtigsten Zielländern zeigt jedoch, dass die Beschäftigungsquote bei den Neumigranten signifikant die der Durchschnittsbevölkerung im Erwerbsalter Italiens und Dänemarks übersteigt, nahezu dem Durchschnitt in Spanien entspricht und nur in Deutschland deutlich geringer ist (Diagramm A6). Die Nichterwerbsquote bei den EU-2-Migranten liegt zudem deutlich unter dem Durchschnittswert (Diagramme 1 und A6).

In diesen wichtigsten Zielländern ist ihre Beschäftigungsquote auch mit den entsprechenden Durchschnittswerten bei den EU-10-Migranten (Diagramm A6) vergleichbar. Anhand eines derartigen Vergleichs wird deutlich, dass die im Vergleich zu EU-10-Migranten insgesamt geringere Quote hauptsächlich auf die Konzentration der Migranten aus EU-2 in Staaten mit einer niedrigeren

¹⁴ 2007, im Jahr vor der Krise, waren diese beiden Werte identisch (siehe Diagramm A7).

Gesamtbeschäftigungsquote (Italien, Spanien) – siehe Diagramm A13 – zurückzuführen ist.

EU-2-Migranten waren die am stärksten von der Rezession betroffene Gruppe (Diagramm A7), und ihre Erwerbslosenquote ist äußerst hoch. Wichtigste Gründe dafür sind die allgemeine Arbeitsmarktsituation in Spanien¹⁵, einem der beiden wichtigsten Zielländer, das durchschnittlich niedrige Bildungsniveau der Migranten aus EU-2 (Diagramm A9) und die Konzentration ihrer Tätigkeit auf stark von der Krise betroffene Wirtschaftszweige wie insbesondere den Bausektor.

Die Beschäftigungsquote bei den EU-2-Migranten (63 %) liegt über dem Durchschnitt der Herkunftsländer (59 %) (Diagramm A5).

3.3. Berufe und Wirtschaftszweige

Neuankömmlinge aus Bulgarien und Rumänien arbeiten vorwiegend (Tabelle A6) im Baugewerbe (21,2%)¹⁶, in Privathaushalten (17,5 %) und im Hotel- und Gaststättengewerbe (14,2 %). Nur ein deutlich unter dem Durchschnitt liegender Prozentsatz ist in der öffentlichen Verwaltung, im Bildungswesen sowie im „Gesundheits- und Sozialwesen“ tätig und übernimmt „feiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen“.

Die Erwerbstätigkeit mobiler EU-2-Arbeitskräfte konzentriert sich auf Berufe, die eine geringe (40 %) oder mittlere (53 %) Qualifikation erfordern. In Berufen für Hochqualifizierte sind nur 7 % dieser Arbeitskräfte tätig (Tabelle A7 und Diagramm A10). Die meisten EU-2-Arbeitskräfte üben einfache Tätigkeiten und „handwerkliche und verwandte Berufe“ aus.

Die Aufschlüsselung der EU-2-Arbeitskräfte nach Wirtschaftszweig und Beruf spiegelt im Wesentlichen ihr Qualifikationsmuster mit einem übermäßigen Anteil in den Segmenten mit geringer und mittlerer Qualifikation wider. In der Phase des Wirtschaftswachstums waren die Zuströme von EU-2-Arbeitskräften positiv für die Arbeitsmärkte der Aufnahmeländer, da die Neuankömmlinge in Berufen und Sektoren, in denen Arbeitskräftemangel herrschte, den Bedarf deckten und nur einen begrenzten Anteil an der Beschäftigungsquote vor Ort hatten¹⁷. Der hohe Anteil an jungen und/oder gering qualifizierten Personen unter den EU-2-Migranten führt jedoch zu einem größeren Arbeitsplatzverlustrisiko in dieser Gruppe, zu begrenzter Anpassungsfähigkeit und größeren Schwierigkeiten bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt und wirkte sich daher negativ auf ihre Beschäftigungszahlen während der Rezession (insbesondere in Spanien, siehe Diagramm A11) aus.

¹⁵ Mehr als 60 % der in einem anderen Mitgliedstaat lebenden arbeitslosen EU-2-Bürger leben in Spanien (23 % in Italien).

¹⁶ Vor der Krise war die Konzentration der EU-2-Arbeitnehmer im Baugewerbe mit einem Anteil von 27 % im Jahr 2007 sogar noch höher.

¹⁷ Etwa 53 % der EU-2-Neumigranten sind in den drei oben genannten wichtigsten Wirtschaftszweigen tätig, die jedoch bei der durchschnittlichen Erwerbsquote in den EU-15 eine untergeordnete Rolle spielen (weniger als 14 %).

4. AUSWIRKUNGEN AUF WIRTSCHAFT UND ARBEITSMARKT

4.1. Auswirkungen auf Wachstum und Pro-Kopf-BIP

Den Schätzungen einer kürzlich durchgeführten, modellbasierten Studie¹⁸ zufolge haben die Mobilitätsströme aus den EU-2-Ländern im Zeitraum 2004-09 möglicherweise das aggregierte BIP der EU kurzfristig um etwa 0,2% und langfristig um 0,3% erhöht (aufgrund der größeren Anzahl der Arbeitskräfte und der Möglichkeit, Produktionskapazitäten anzupassen). Bei den EU-15-Aufnahmeländern sind die langfristigen Auswirkungen (0,4%) sogar noch deutlicher. Aufnahmeländer mit starken Zuströmen aus EU-2-Staaten verzeichnen jedoch die bedeutendsten langfristigen Auswirkungen auf das BIP: +1,7% in Spanien und +1,3% in Italien. Im Hinblick auf das Pro-Kopf-BIP der Aufnahmeländer existieren anscheinend keine signifikanten langfristigen Auswirkungen. Andere Studien (beispielsweise D'Auria, Mc Morrow und Pichelmann, 2008, Brücker *et al.*, 2009 und Baas, Brücker und Hauptmann, 2009) bestätigen in der Tendenz die positiven Auswirkungen auf das Gesamt-BIP und die mäßigen Auswirkungen auf das Pro-Kopf-BIP.

Für die EU-2-Herkunftsländer wirken sich die erheblichen Abwanderungen im Zeitraum 2004-09 langfristig weitgehend negativ auf das BIP aus (-9,2%), die Auswirkungen auf die Pro-Kopf-Leistung sind jedoch deutlich geringer (-2,5%). Außerdem können die negativen Auswirkungen kurz- und mittelfristig teilweise durch Überweisungen ausgeglichen werden (siehe Abschnitt 4.4).

4.2. Auswirkungen auf öffentliche Finanzen, soziale Sicherungssysteme und öffentliche Dienstleistungen

Verschiedenen Studien zufolge (z. B. Barrett und Maître, 2011) wird durch das Zahlenmaterial keine unverhältnismäßige Beanspruchung von Leistungen und Zuschüssen durch EU-interne Neumigranten belegt. In einigen Fällen gerieten auf lokaler Ebene die Bildungs-, Wohnungs- und Gesundheitsdienste durch Mobilitätsströme unter Druck. Die meisten Forschungsarbeiten (z. B. D'Auria, Mc Morrow und Pichelmann, 2008) jedoch kommen zu dem Ergebnis, dass die Auswirkungen der Mobilitätsströme der letzten Jahre auf die öffentlichen Finanzen auf nationaler Ebene als vernachlässigbar oder positiv einzuschätzen sind und dass kein Zahlenmaterial aus jüngerer Zeit vorliegt, das auf eine gegenteilige Situation hinweist.

Langfristig kann die EU-interne Mobilität möglicherweise Druck auf die Altersstruktur und – als wahrscheinliche Folge – auf die öffentlichen Finanzen der Herkunftsländer ausüben, da die EU-2-Mitgliedstaaten starke Abwanderungen junger Bürger verzeichneten.

4.3. Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung

Die meisten Studien zu den Auswirkungen der EU-2-Arbeitskräftemobilität auf Löhne und Beschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte kommen zu dem Schluss, dass die Auswirkungen sehr gering sind. So wurde im Rahmen einer kürzlich

¹⁸ Holland et al., 2011.

durchgeführten Studie¹⁹ ermittelt, dass die Löhne in der EU-15 im Durchschnitt kurzfristig um 0,24 % niedriger sind, als sie ohne zusätzliche Mobilität aus der EU-2 gewesen wären. Die langfristigen Auswirkungen sind vergleichbar (-0,28 %). Die Auswirkungen sind bei Ländern stärker, die erhebliche Zuströme aus den EU-2-Staaten verzeichneten (etwa -0,7 % sowohl bei Spanien als auch bei Italien).

Die kurzfristigen Auswirkungen des Zustroms von EU-2-Arbeitskräften auf die Arbeitslosigkeit wurden selbst für Länder, die erhebliche Zuströme aus EU-2 aufnahmen, mit einem geschätzten Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in EU-15 von kurzfristig lediglich 0,02 Prozentpunkten und keinen langfristigen Auswirkungen ebenfalls als marginal eingestuft.

Nach bestimmten Qualifikationsgruppen, Wirtschaftszweigen oder Berufen aufgeschlüsselte Ergebnisse können von den zusammengefassten Ergebnissen abweichen. Brücker *et al.* (2009) haben nachgewiesen, dass die Auswirkungen auf die Beschäftigung von gering qualifizierten Arbeitskräften größer sein können als die zusammengefassten Auswirkungen. Nichtsdestoweniger sind die Auswirkungen selbst dann, wenn die Unterschiede je nach Qualifikation der Arbeitskräfte berücksichtigt werden, in der Tendenz mäßig.

4.4. Auswirkungen der Rezession

Die oben beschriebenen makroökonomischen und beschäftigungsbezogenen Auswirkungen stellen die isolierten Auswirkungen der Mobilität dar. Andere Faktoren, die sich auf Löhne und Beschäftigung auswirken, werden nicht berücksichtigt. Es ist zu beachten, dass der Zeitraum (2004-09), in dem diese Auswirkungen eingeschätzt wurden, im Wesentlichen vom wirtschaftlichen Wachstum geprägt war. In der Wachstumsphase (2004-07) deckten EU-2-Staatsangehörige den Arbeitskräftebedarf in den Aufnahmeländern. Jedoch ist seit der Rezession ihre Integration in den Arbeitsmarkt deutlich schwieriger geworden, insbesondere in Spanien²⁰.

Es ist jedoch eindeutig, dass EU-2-Neumigranten bei der Arbeitsmarktkrise in den einzelnen Ländern eine sehr geringfügige Rolle spielten. So betrug 2010 ihr Anteil an der Gesamterwerbslosenanzahl lediglich 1 % in der Altersgruppe von 15 bis 64 in EU-15-Staaten²¹ im Vergleich zu 4,1 % bei Neuankömmlingen aus Drittstaaten.

4.5. Überweisungen

Überweisungen durch im Ausland lebende Arbeitskräfte nach Bulgarien und Rumänien leisten einen Beitrag von etwa 3 % am BIP in beiden Ländern (Durchschnittswert für 2004-10²²). Überweisungen durch im Ausland lebende Arbeitskräfte sind eine wichtige Einnahmequelle für das Herkunftsland und können zum Wirtschaftswachstum beitragen, indem die Gesamtnachfrage gestützt wird und

¹⁹ Holland et al., 2011.

²⁰ Die trotz der ungünstigen Arbeitsmarktlage begrenzte Rückmigration bedeutet auch, dass eine erhebliche Anzahl an Neumigranten aus EU-2 in einer Phase, die von geringem Arbeitskräftebedarf gekennzeichnet ist, in den Arbeitsmarkt integriert werden muss.

²¹ Die höchsten Anteile verzeichnen Spanien (2,4 %) und Italien (2 %).

²² Quelle: EUROSTAT und Weltbank.

Bildungsinvestitionen oder die Gründung kapitalintensiver Unternehmen finanziert werden. Daher können Überweisungen teilweise für einen Ausgleich für Verluste in den Herkunftsländern sorgen, die aus dem Verlust von potenzieller Arbeitsleistung resultieren. Sie können sich ferner positiv auf die Zahlungsbilanz der Herkunftsländer auswirken.

4.6. Braindrain und Arbeitskräftemangel in den Herkunftsländern

Die erhebliche Abwanderung zumeist junger Arbeitskräfte aus Bulgarien und Rumänien in andere Mitgliedstaaten hat zu Besorgnis wegen möglichen Braindrains geführt. Der Anteil an hochqualifizierten jungen Arbeitskräften unter den Neumigranten aus EU-2-Staaten liegt mit 14 % jedoch unter dem Anteil von 19 % in der erwerbstätigen Bevölkerung in den Herkunftsländern. Daher ist der Braindrain in diesen Ländern begrenzt (Diagramm A8). Darüber hinaus hat die Zahl der Einschreibungen an Hochschulen in EU-2 in den letzten Jahren deutlich zugenommen, was einen Ausgleich der Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften begünstigen könnte.

Insgesamt gesehen findet zwar kein Braindrain statt, bestimmte Wirtschafts- oder Berufszweige wie der Gesundheitssektor können jedoch davon betroffen sein.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die wichtigsten Zielländer für Migranten aus Bulgarien und Rumänien waren Italien und Spanien. In den meisten anderen Mitgliedstaaten wurden sehr begrenzte Zuströme verzeichnet. Während der Rezession gingen die Migrationsströme signifikant zurück – insbesondere in den am meisten betroffenen Ländern wie Spanien – und sie sind seit dem Beitritt insgesamt deutlich geringer als die Zuströme aus Drittländern. Es liegen keine Zahlen vor, die auf einen direkten Zusammenhang zwischen dem Umfang der Zuströme aus EU-2-Staaten und den Übergangsregelungen weisen. Die meisten EU-2-Bürger befanden sich bereits vor dem Beitritt in den Zielländern, und die Staaten, die die EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer beim Beitritt anwandten, haben nicht die größten Zuströme angezogen. Die künftigen Trends bei der EU-2-Mobilität hängen von zahlreichen Faktoren ab, von denen die meisten nicht vorhersehbar sind (z. B. Wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen, Löhne in den Herkunfts- und Zielländern). Nichtsdestoweniger existieren Anzeichen dafür, dass viele der EU-2-Bürger, die migrieren wollten, dies bereits getan haben, sodass das Migrationspotenzial wahrscheinlich gering ist.

Die überwiegende Mehrheit der Neumigranten aus Bulgarien und Rumänien nimmt im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung im gleichen oder sogar höheren Maß am Arbeitsmarkt teil. Insgesamt haben sie in der Wirtschaft der Aufnahmeländer eine positive Rolle übernommen, haben zum Qualifikationsmix beigetragen und in Wirtschaftszweigen und Berufen gearbeitet, in denen ein Arbeitskräftemangel gedeckt werden musste. Dies traf insbesondere auf die Wachstumsphase 2004-07 zu. Seit der Rezession ist die Integration von EU-2-Bürgern in den Arbeitsmarkt, einschließlich vieler junger und gering qualifizierter Personen, schwieriger geworden.

Ökonometrische Schätzungen ergeben positive Auswirkungen auf das BIP (insbesondere in Ländern, die umfangreiche Zuströme von EU-2-Arbeitskräften zu verzeichnen hatten) und neutrale Auswirkungen auf das Pro-Kopf-BIP der Aufnahmeländer. Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsmobilität sich wenig auf Löhne und Beschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte auswirkt, selbst bei einer Aufschlüsselung nach Qualifikationsniveau. Diese Untersuchungen legen andererseits größtenteils negative Auswirkungen auf die Herkunftsländer nahe, insbesondere bei langfristiger Betrachtung. Seit 2003 verzeichnen sie starke Abwanderungsströme, die die Produktivitätskapazität beeinträchtigen und zu einem durchschnittlich höheren Alter der Arbeitskräfte beitragen. Diese negativen Auswirkungen können jedoch teilweise durch Überweisungen ausgeglichen werden, und der Braindrain ist begrenzt.

Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die Auswirkungen der Mobilitätsströme aus EU-2 für die meisten Staaten – dies trifft allerdings weniger auf Italien und Spanien zu – begrenzt sind. Das Zahlenmaterial zeigt, dass die EU-interne Mobilität im Allgemeinen nicht zu ernsthaften Störungen auf den Arbeitsmärkten geführt hat. Die derzeitigen Störungen auf den Arbeitsmärkten einiger Mitgliedstaaten sind auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen, insbesondere auf die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie auf strukturelle Arbeitsmarktprobleme.

Die Mobilität nach der Erweiterung hat nichtsdestoweniger möglicherweise zu wirtschaftlichen und sozialen Kosten für die Aufnahme- und Herkunftsländer geführt. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Kosten nicht durch Beschränkung der Arbeitsmobilität, sondern durch bestimmte politische Maßnahmen gesenkt werden. Wie die infolge des Beitritts 2004 gemachten Erfahrungen zeigten, kann die Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu negativen Nebeneffekten wie vermehrter Schwarzarbeit führen. Die Beschränkung der Freizügigkeit von Arbeitskräften ist folglich nicht die Antwort auf die hohe Arbeitslosigkeit in Europa.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine der im EU-Recht verankerten Grundfreiheiten. Sie wirkt sich positiv auf die Arbeitsmärkte in ganz Europa aus und stellt damit ein zentrales Element der Strategie Europa 2020 dar, die alle Mitgliedstaaten unterschrieben haben. Sie ist ein starkes und positives Symbol dafür, was Europa für den einzelnen Unionsbürger bedeutet.

Die Kommission vertraut darauf, dass dieser Bericht und das Begleitmaterial dem Rat die Informationen liefern, die für die zweite Überprüfung der Anwendung der Übergangsregelungen für Bulgarien und Rumänien nötig sind.