

Die Personenfreizügigkeit und der Zugang zu Sozialsystemen anderer EU-Mitgliedsstaaten

Das **Ende der Befristung des Arbeitsmarktzugangs** für rumänische und bulgarische ArbeitnehmerInnen mit 31.12. 2013 (seit dem 1.1.2014 gilt für Bürger der beiden Staaten die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU, d.h. sie brauchen keine Arbeitserlaubnis mehr, um sich in einem EU-Mitgliedsstaat niederzulassen) war insb. in Großbritannien und Deutschland Anlass für eine Debatte über die Zuwendung von **Sozialleistungen für EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten**. Da der Anspruch auf Sozialleistungen in jedem Mitgliedsstaat unterschiedlich geregelt ist und an den gewöhnlichen Aufenthaltsort anknüpft, hat die **Kommission** am **13.1.2014** einen **Leitfaden** veröffentlicht, der die nationalen Behörden dabei unterstützen soll, den dauernden Aufenthaltsort eines Antragsstellers für die Zuwendung von Sozialleistungen festzustellen und damit eventuellem Missbrauch vorzubeugen.

Welche Rechte beinhaltet die Personenfreizügigkeit?

EU-ArbeitnehmerInnen haben seit den 1960er Jahren das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten. Die **Arbeitnehmerfreizügigkeit** umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

Seit dem Maastrichter Vertrag 1992 wurde das Recht auf Freizügigkeit – unabhängig von einer etwaigen Erwerbstätigkeit – allen EU-Bürgern als **Unionsbürgerrecht** zuerkannt. Die Personenfreizügigkeit wird heute von den EU-BürgerInnen als die größte Errungenschaft der Europäischen Union gesehen. Sie garantiert allen EU-BürgerInnen das Recht, sich überall im Unionsgebiet frei zu bewegen und aufzuhalten. Wer in einem EU-Land Arbeit sucht hat als Unionsbürger dieselben Rechte und arbeits- und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen wie die Staatsangehörigen des Gaststaates. Dies gilt für den Zugang zur Arbeit, die Unterstützung durch Arbeitsämter und diverse Hilfen für die Arbeitssuche.

Wer kann vom Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen?

In den ersten drei Monaten kann sich jeder Bürger frei im Hoheitsgebiet eines anderen EU-Landes aufhalten.

Danach unterliegt das Aufenthaltsrecht bestimmten Bedingungen, in Abhängigkeit vom jeweiligen Status im EU-Aufnahmeland:

- **ArbeitnehmerInnen** und **selbstständig Erwerbstätige** sowie ihre direkten Familienangehörigen haben ein Recht auf Aufenthalt, das keinen Bedingungen unterliegt.
- **Arbeitsuchenden** kommt ein Aufenthaltsrecht ohne Bedingungen von sechs Monaten oder länger zu, wenn sie im EU-Aufnahmeland nach einer

Beschäftigung suchen und eine „begründete Aussicht“ auf Erfolg haben. Arbeitsuchende können während der Arbeitsuche in einem anderen Mitgliedstaat mindestens drei Monate lang **Arbeitslosenunterstützung von ihrem Herkunftsmitgliedstaat** erhalten, wenn sie in diesem als arbeitslos registriert waren.

- **Studierende** und andere **Nichterwerbstätige** (z. B. Arbeitslose, Rentner) haben länger als drei Monate ein Recht auf Aufenthalt, wenn sie für sich selbst und ihre Familie über genügend finanzielle Eigenmittel verfügen. Dies bedeutet, dass sie für das Sozialsystem des EU-Aufnahmelandes keine Belastung darstellen, und krankenversichert sind.

Nach ununterbrochenem fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt erwerben EU-BürgerInnen und ihre Familienangehörigen das Recht auf Daueraufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat.

Wie hoch ist die Mobilität unter EU-BürgerInnen?

Die jährliche grenzüberschreitende Mobilität der EU-BürgerInnen ist mit **0,29%** im Vergleich zu den USA (2,40%) relativ gering. Ende 2012 lebten **14,1 Millionen EU-BürgerInnen** für ein Jahr oder länger in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsstaat. Hauptmotivation stellt die Arbeitssuche, gefolgt von familiären Beweggründen dar. Nach **Österreich** wanderten 2012 80.381 EU-BürgerInnen ein (davon 16.728 aus Bulgarien und Rumänien), wobei 51.110 Personen das Land wieder verlassen haben (der Wanderungssaldo beträgt daher 29.271 Personen).¹

Warum soll die Mobilität der ArbeitnehmerInnen gefördert werden?

Die in den EU-Verträgen verankerte Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen ist ein wichtiger Bestandteil des EU-Binnenmarktes. Die Wirtschaftssysteme der Mitgliedstaaten profitieren davon, da ein effektiver Abgleich zwischen vorhandenen Qualifikationen und den Anforderungen freier Stellen auf dem EU-Arbeitsmarkt erfolgen kann. Natürlich nützt sie auch dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes und den betroffenen Trotz der Wirtschaftskrise **sind derzeit in der EU mehr als 2 Millionen offene Stellen nicht besetzt.**

Wie sind Leistungen der sozialen Sicherheit in der EU geregelt?

Die Leistungen der sozialen Sicherheit (Alters- und Hinterbliebenenrente, Leistungen bei Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen, Geburtszulage) werden **von den Mitgliedstaaten festgelegt**. Umfang und Bedingungen der Leistungsansprüche sind daher in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich geregelt. Die **EU koordiniert die Vorschriften zur sozialen Sicherheit** nur soweit, wie es erforderlich ist, um zu gewährleisten, dass die EU-BürgerInnen ihre Ansprüche auf Leistungen der sozialen Sicherheit nicht verlieren, wenn sie von ihrem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU Gebrauch machen. Der Leitfaden der Kommission soll den Mitgliedstaaten bei der Anwendung der EU-Vorschriften über die Koordinierung der sozialen Sicherheit helfen, und zwar im Hinblick auf jene Unionsbürger, die in einen anderen Mitgliedstaat umgezogen sind.

¹ Zahlenangaben Statistik Austria

In welchen Fällen und für wen entsteht Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit?

EU-BürgerInnen, die rechtmäßig in einem anderen Mitgliedsland leben, müssen von diesem **gleich behandelt werden wie die Staatsangehörigen des Aufnahmestaats**, sie haben daher denselben Anspruch auf Sozialleistungen, die das Aufnahmeland seinen eigenen Staatsangehörigen gewährt. Um eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung der Aufnahmestaaten zu verhindern, gelten jedoch **Schutzvorkehrungen** hinsichtlich der Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch **nicht erwerbstätige mobile EU-BürgerInnen**:

- In den **ersten drei Monaten besteht kein Anspruch auf Sozialhilfe..**
- **Nach drei Monaten bis zu einem Zeitraum von fünf Jahren** haben nicht erwerbstätige EU-BürgerInnen in der Praxis nur unter erschwerten Bedingungen einen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen.
- **Nach fünf Jahren** und somit Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt haben sie ohne Ausnahme Zugang.

Gemäß den **EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit** ist der Wohnmitgliedstaat nur dann für den Sozialversicherungsschutz zuständig, wenn die betroffenen Personen einen umfassenden Test zur **Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsortes** durchlaufen haben. Die Kriterien dieses Tests sollen sicherstellen, dass nicht erwerbstätige BürgerInnen nur dann Zugang zum Sozialsystem in einem anderen Mitgliedstaat erhalten, wenn sie ihren Interessenschwerpunkt tatsächlich in diesen Staat verlegt haben. Insbesondere bei EU-BürgerInnen, die in mehreren Mitgliedstaaten beruflich tätig sind, ist zwischen „**gewöhnlichem Aufenthalt**“ und „**vorübergehendem Aufenthalt**“ zu unterscheiden. Im **Leitfaden der Europäischen Kommission** wird auf die spezifischen **Kriterien** hingewiesen, die bei der Bestimmung des gewöhnlichen Aufenthalts berücksichtigt werden müssen. Dazu zählen

- familiäre Verhältnisse und Bindungen;
- Dauer und Kontinuität des Aufenthalts;
- Art und Merkmale der Erwerbstätigkeit insbesondere Beschäftigungsort, Dauerhaft der Tätigkeit und Dauer des Arbeitsvertrages;
- Ausübung einer nicht bezahlten Tätigkeit (im Falle von Studierenden ihre Einkommensquelle);
- Wohnsituation (insbesondere deren dauerhafter Charakter), Steuerwohnsitz, Gründe und nachweisliche Absicht für den Wohnortwechsel.

Wie begegnet man auf EU-Ebene allfälligem Missbrauch („Sozialtourismus“)?

Neben der **Aufhebung des Aufenthaltsrechtes** bei nicht erwerbstätigen EU-BürgerInnen (wegen unverhältnismäßiger Belastung des Sozialsystems) ermöglichen die EU-Vorschriften auch die Ergreifung sonstiger wirksamer und notwendiger **Maßnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch** (z.B. bei Scheinehen) und **Betrug** (z.B. Urkundenfälschung), u.a. die Verweigerung/ Aberkennung der verliehenen Rechte. Zudem können die nationalen Behörden nach der Bewertung aller relevanten Umstände und je nach Schwere begangener Vergehen befinden, dass die Person eine reale, andauernde und ernste Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt und auf dieser Grundlage – zusätzlich zur Ausweisung – ein **Aufenthaltsverbot** erlassen.

Welche Regelungen bestehen in Österreich, um die missbräuchliche Inanspruchnahmen von Sozialleistungen zu verhindern?

In Österreich müssen EU-BürgerInnen für eine Leistung aus der **Sozialhilfe** einen **rechtmäßigen Aufenthalt nachweisen**, der durch die **Anmeldebescheinigung dokumentiert** wird. Diese wird von Fremdenbehörden nur dann ausgestellt, wenn der Antragsteller Arbeitnehmer ist oder eine Krankenversicherung oder ausreichende Existenzmittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes nachweisen kann. Zuwanderung, um von vornherein Sozialleistungen zu beziehen, ist damit weitestgehend ausgeschlossen.

Auch bestehen strenge Regelungen, um den Missbrauch der **Ausgleichszulage** (mit welcher Pensionisten mit geringen Pensionen ein Mindesteinkommen gesichert werden soll) zu verhindern. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Sozialversicherungsträgern und Fremdenpolizei wird sichergestellt, dass nur jene Personen in den Genuss der Ausgleichszulage kommen, die dazu berechtigt sind, d.h. auch **tatsächlich den gewöhnlichen Aufenthalt in Österreich** haben.

Wie fördert die Kommission den Informationsaustausch mit lokalen Behörden?

Die Europäische Kommission fördert den **Austausch bewährter Verfahren zwischen den lokalen Behörden** zur Umsetzung der Freizügigkeitsvorschriften und zur Bewältigung der Herausforderungen der sozialen Inklusion. On-line-Schulungen zur ordnungsgemäßen Anwendung der EU-Vorschriften zur Freizügigkeit in der Praxis sollen Behörden angeboten werden. Am 11. Februar 2014 findet in Brüssel eine **Bürgermeisterkonferenz** zu Fragen der Mobilität statt.²

Zudem wird die Europäische Kommission politische Leitlinien zur **besseren Nutzung des Europäischen Sozialfonds** herausgeben. Die **Modernisierung von EURES** (Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungsstellen) und eine verbesserte Koordinierung auf EU-Ebene zielen auf eine Verbesserung der **rechtlichen Beratung und des Informationsangebots für mobile EU-Arbeitskräfte** ab.

Bedroht die Mobilität der EU-BürgerInnen die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit?

Die **Beschäftigungsquote der mobilen EU-BürgerInnen** ist mit 67,7% im Durchschnitt **höher als bei Staatsangehörigen der Aufnahmestaaten** (64,6%). Mobile EU-BürgerInnen nehmen auch weniger Sozialleistungen in Anspruch als BürgerInnen der Aufnahmeländer. Studien hierzu belegen, dass ArbeitnehmerInnen aus anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen des Aufnahmelandes Nettozahler sind.³ In **Österreich** bilden mobile EU-BürgerInnen **weniger als 1% aller EmpfängerInnen von Sozialleistungen**. Auch für Österreich gilt die Schlussfolgerung der Europäischen Kommission, dass kein statistischer Zusammenhang zwischen der Zugangsmöglichkeit zum Sozialsystem und dem Zuzug mobiler EU-BürgerInnen besteht.

² http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/index_en.htm

³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-9_de.htm