

## **Arbeitnehmerfreizügigkeit vor dem Hintergrund der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit für Rumänien und Bulgarien**

Bis zum 31.12.2013 galten für Rumänen und Bulgaren in Deutschland noch eingeschränkte Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit. Deutschland hat nach dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007 für eine Übergangsfrist von sieben Jahren das sogenannte "2+3+2-Übergangsmodell" geschaffen.<sup>1</sup> Ein vergleichbares, aber abgekürztes "2+3-Übergangsmodell" hat Deutschland für den EU-Beitritt Kroatiens festgelegt. Die eingeschränkte Freizügigkeit gilt bis zum 30.06.2015.<sup>2</sup>

Die Übergangsfrist für Rumänien und Bulgarien ist nun abgelaufen, so dass auch für Rumänen und Bulgaren die in Art. 45 AEUV festgelegte uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt. Gerade im Hinblick auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Zugang zum Arbeitsmarkt und der Inanspruchnahme von Sozialleistungen bestehen bei den Bürgern teilweise Bedenken gegen die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit. Im Folgenden werden daher der rechtliche Hintergrund und die tatsächlichen Auswirkungen dargestellt.

### **1. Die Bedeutung des Begriffs Arbeitnehmerfreizügigkeit**

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gehört zu den vier Grundfreiheiten der Europäischen Union<sup>3</sup> und ist gleichzeitig ein europäisches Grundrecht, Art. 15 EU-Grundrechte-Charta. Jeder Unionsbürger hat demnach das Recht, ungeachtet seines Wohnortes in jedem Mitgliedstaat, auch wenn er dessen Staatsangehörigkeit nicht besitzt, unter den gleichen Voraussetzungen eine Beschäftigung aufzunehmen und auszuüben wie ein Angehöriger dieses Mitgliedstaates. Freizügigkeit bedeutet dabei, dass es aufgrund der Staatsangehörigkeit keine Ungleichbehandlung der Arbeitnehmer beim Zugang zur Beschäftigung, bei der Beschäftigung selbst, bei der Entlohnung oder bei sonstigen Arbeitsbedingungen geben darf.

Nach Art. 45 Abs. 3 AEUV haben Arbeitnehmer das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben und nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission durch Verordnungen festlegt.

---

<sup>1</sup> Nähere Erläuterungen und Informationen zu dem "2+3+2-Übergangsmodell" sind unter anderem in dem Beitrag der Rechtsreferendarin Ann-Luiz Slotwinski "Das 2+3+2+Übergangsmodell und die Auswirkungen auf die Grundfreiheiten im Rahmen der EU-Osterweiterung" auf unserer Homepage unter <http://www.infopoint-europa.de/aktuell/beitragsarchiv/374-das-232-uebergangsmodell> zu finden.

<sup>2</sup> Festgelegt in Nr. 2 des Kapitels 2 („Freizügigkeit“) in Anhang V des Beitrittsvertrags vom 9. Dezember 2011, veröffentlicht im Bundesanzeiger unter BAnz AT 28.06.2013 B4.

<sup>3</sup> Die vier Grundfreiheiten der EU sind die Warenverkehrsfreiheit, Art. 34 ff. AEUV, Personenverkehrsfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit), Art. 45 ff. AEUV, die Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 ff. AEUV, sowie die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit, Art. 63 AEUV.

## 2. Konkrete Ausgestaltung der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Konkret bedeutet das für Unionsbürger, dass sie sich in den ersten drei Monaten ohne Vorbedingungen in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten dürfen. Für Deutschland ergeben sich weitere Details zur Einreise und zum Aufenthalt aus dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU).

Im Allgemeinen gelten nach den drei ersten Monaten je nach Status des Unionsbürgers folgende Bedingungen:

- **Arbeitnehmer und Selbstständige** sowie ihre direkten Familienangehörigen (insbesondere Ehegatten und Kinder) haben ein unbedingtes Recht auf Aufenthalt, Art. 45 Abs. 3 lit. b, c AEUV. Sie benötigen für die Einreise kein besonderes Dokument zum Nachweis des Aufenthaltsrechts. Zudem ist eine Überprüfung der bezweckten Ausübung einer Erwerbstätigkeit bei der Einreise nicht zulässig.<sup>4</sup> Unter den Begriff des Arbeitnehmers fallen dabei auch sogenannte "Aufstocker", d.h. Arbeitnehmer, die neben ihrer Tätigkeit ergänzende Sozialleistungen beziehen.<sup>5</sup>
- **Arbeitsuchende** haben nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>6</sup> sechs Monate, teilweise sogar länger,<sup>7</sup> ein Recht auf Aufenthalt, wenn sie im EU-Aufnahmeland weiter nach einer Beschäftigung suchen und eine begründete Aussicht auf Arbeit haben. Arbeitsuchende können während der Arbeitsuche in einem anderen Mitgliedstaat mindestens drei Monate lang Arbeitslosenunterstützung von ihrem *Herkunftsmitgliedstaat* erhalten, wenn sie dort zuvor als arbeitslos registriert wurden.
- **Studierende und andere Nichterwerbstätige** (beispielsweise Arbeitslose oder Rentner) haben kein Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit. Für sie besteht allein das allgemeine Recht auf Freizügigkeit aus Art. 21 AEUV, welches auch nicht den bis zum 31.12.2013 geltenden Einschränkungen unterlag und somit auch keine Neuerung hinsichtlich Rumänen und Bulgaren mit sich bringt.

Nichterwerbstätige haben nur dann für mehr als drei Monate ein Aufenthaltsrecht, wenn sie für sich selbst und ihre Familie über genügend finanzielle Eigenmittel verfügen und eine Krankenversicherung haben, so dass sie für das Sozialsystem des EU-Aufnahmelandes keine Belastung darstellen.

- Eine Besonderheit ergibt sich noch bei **unfreiwilliger Arbeitslosigkeit**, wenn der Arbeitnehmer zuvor in dem Aufnahmeland einer Beschäftigung nachgegangen ist. Diese unfreiwillig Arbeitslosen stehen den Arbeitstätigen gleich. Zu beachten ist

---

<sup>4</sup> Dies folgt aus Art. 5, 7 f. der Richtlinie 2004/38, wonach der Nachweis eines Arbeitsverhältnisses nur für das Aufenthaltsrecht, nicht für das Einreiserecht erforderlich ist.

<sup>5</sup> Vgl. EuGH v. 3.6.1986 - Rs. 139/85 - Slg. 1986, 1741 Rn. 13/16 (Kempf).

<sup>6</sup> Vgl. EuGH v. 26.2.1991 – C-292/89 – Slg. 1991 I-773 Rn. 21 (Antonissen).

<sup>7</sup> Beispielsweise, wenn der Arbeitssuchende den Nachweis erbringt, weiterhin und mit begründetem Erfolg die Arbeitssuche fortzusetzen (EuGH 23.3.2004 – C-138/02 – AP EG Art. 39 Nr. 14 Rn. 37 (Collins)).

dabei jedoch, dass der Ablauf eines befristeten Arbeitsverhältnisses nicht allein aus diesem Grund zu einer unfreiwilligen Arbeitslosigkeit führt.

Das Aufenthaltsrecht unterliegt dabei aber immer dem sogenannten Ordre-Public-Vorbehalt des Art. 45 Abs. 3 AEUV. Das heißt, dass die Rechte aus Art. 45 Abs. 3 AEUV nur unter dem Vorbehalt von Beschränkungen gewährt werden, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Gesundheit gerechtfertigt sind, vgl. auch § 6 FreizügG/EU. Wird das Aufenthaltsrecht aus Gründen der öffentlichen Ordnung entzogen, bedarf es einer Entzugsentscheidung, in allen anderen Fällen erlischt das Aufenthaltsrecht automatisch.

Nach fünfjährigem ununterbrochenen *rechtmäßigen* Aufenthalt erwerben EU-Bürger und ihre Familienangehörige das Recht auf Daueraufenthalt im Aufnahmeland, § 4a Abs. 1 FreizügG/EU.

### 3. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Bezug von Sozialleistungen

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit steht in einem Spannungsverhältnis zum Bezug von Sozialleistungen. Städte wie Berlin, Dortmund und Duisburg klagen schon jetzt über die finanzielle Mehrbelastung durch die Zuwanderung, insbesondere wegen Arbeits- und Obdachlosigkeit der Zugewanderten.

Bei dem Bezug von Sozialleistungen ist wiederum zwischen den oben dargestellten Gruppen zu unterscheiden:

- In der Gruppe der **Arbeitnehmer und Selbstständigen** beziehen nur die Aufstocker Sozialleistungen. Diese können uneingeschränkt ergänzende Sozialleistungen beziehen.
- Für **Arbeitssuchende** besteht seit dem 1.4.2006 in Deutschland kein Anspruch mehr auf Hartz IV (ALG II), wenn sie sich allein zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten, § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II. Gleiches gilt seit dem 7.12.2006 für Sozialhilfe, § 23 Abs. 3 SGB XII. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel an der Europarechtskonformität des Leistungsausschlusses von Hartz IV.

Der EuGH hat der Unionsbürgerschaft einen sozialrechtlichen Gehalt zugesprochen, so dass sich eine Inländergleichbehandlung von Unionsbürgern aus dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV ergibt, ohne dass es auf eine Teilnahme am Erwerbsleben ankommt.<sup>8</sup> Jedoch hat der EuGH in einer früheren Rechtsprechung auch klargestellt, dass sich Arbeitssuchende hinsichtlich der sozialen und steuerlichen Vergünstigung nicht auf das Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 7 Abs. 2 der Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (492/2011/EU) berufen können, da dieses nur

---

<sup>8</sup> Vgl. etwa EuGH v. 18.11.2008 - C-158/07 (Förster); lex specialis zu Art. 18 AEUV ist das Diskriminierungsverbot aus Art. 4 VO 883/2004/EG, welches ebenfalls als Argumentation gegen die Europarechtskonformität herangezogen wird.

für Arbeitnehmer gelte. Arbeitssuchende genießen Gleichbehandlung nur in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung.<sup>9</sup>

Abschließend geklärt ist das Problem des Ausschlusses von Sozialleistungen noch nicht, doch es besteht eine große Mehrheit für die Unwirksamkeit der Regelung, da die Grundsicherung nicht nur als Ausdruck sozialer Fürsorge angesehen wird, sondern auch den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll.

- Für **Nichterwerbstätige** ergibt sich aus der Notwendigkeit der finanziellen Absicherung das Problem, dass der tatsächliche Bezug von Sozialleistung das Aufenthaltsrecht automatisch beenden könnte, wenn dies als ein Negativkriterium für das Aufenthaltsrecht angesehen werden würde. Das ist jedoch nach dem EuGH solange nicht der Fall, wie die Nichterwerbstätigen das System der Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaates nicht unangemessen in Anspruch nehmen.<sup>10</sup> Das bedeutet, dass nichterwerbstätige Unionsbürger freizügigkeitsberechtigt sind, solange sie nicht unangemessen viele Sozialleistungen beanspruchen. Diese offene Formulierung führt dazu, dass sich derzeit die Sozialgerichte in Deutschland jeweils mit zwei Fragestellungen auseinandersetzen müssen: Liegen ausreichend finanzielle Existenzmittel vor und bezieht die betroffene Person unangemessene Sozialleistungen. Der Begriff der Sozialleistung ist dabei weit zu verstehen und umfasst neben der Grundsicherung und der Sozialhilfe im engeren Sinne auch alle steuerfinanzierten Leistungen, die zumindest auch dem Lebensunterhalt dienen (etwa Kinder- und Betreuungsgeld). Eine solche Prognoseentscheidung muss neben früheren Hilfen auch künftige Zahlungen umfassen.<sup>11</sup>

Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass der deutsche Gesetzgeber den Leistungszugang für Unionsbürger ohne Freizügigkeitsrecht nur punktuell verweigert. Sozialleistungen sind abhängig von dem "gewöhnlichen Aufenthalt" der betroffenen Person, welcher nicht an die Existenz eines Freizügigkeitsrechts geknüpft ist.

Zusammenfassend ist für nichterwerbstätige Unionsbürger daher festzuhalten, dass das Freizügigkeitsrecht keinen unbedingten Sozialleistungszugang beinhaltet und damit einhergehend auch nur ein abgeschwächter Ausweisungsschutz besteht.

#### 4. Fazit und Ausblick

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist nicht nur im Hinblick auf den Bezug von Sozialleistungen, sondern auch in wirtschaftlicher und persönlicher Hinsicht zu sehen. So wurden die Rechte der Arbeitnehmer in den letzten Jahren insbesondere in Bezug auf soziale und steuerliche Vergünstigungen, den Zugang zu Aus- und

---

<sup>9</sup> EuGH v. 18.6.1987 - Rs 316/85 - Slg. 1987, 2811.

<sup>10</sup> EuGH v. 19.9.2013 - Rs. C-140/12 Rn. 72 (Brey).

<sup>11</sup> Eine genaue Darstellung der Problematik zur Beurteilung dieser Faktoren ist unter anderem zu finden bei Thym, NZS 2014, 81, 85 ff.

Weiterbildung, der Zugehörigkeit zu Gewerkschaften, sowie den Zugang zu Wohnraum und Bildung für Kinder gestärkt

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit bringt nicht nur Vorteile für den einzelnen Arbeitnehmer, sondern auch für die Wirtschaftssysteme der Mitgliedstaaten. Angesichts des schon jetzt bestehenden Fachkräftemangels und der alternden Bevölkerung in Deutschland profitieren gerade deutsche Unternehmen von einem unkomplizierten Zugriff auf ausländische Arbeitskräfte. Der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften kann durch die Freizügigkeit schneller ausgeglichen werden. Insgesamt hat Deutschland bislang, gerade auch unter dem Aspekt der vermehrten Steuerzahler, von der Arbeitnehmerfreizügigkeit profitiert.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist ein wesentliches Element des Integrationssystems der EU und beruht auf einer wechselseitigen Steuerung zwischen Unionsrecht und innerstaatlichem Recht. Insgesamt hat sich die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Vergangenheit bewährt.