



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.11.2013
COM(2013) 837 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen

1. Freizügigkeit innerhalb der EU

1.1. Ein Grundrecht der EU-Bürger

Das Recht der EU-Bürger, mit ihren Familien in jeden beliebigen EU-Mitgliedstaat zu ziehen und dort zu leben, zählt zu den vier im EU-Recht verankerten Grundfreiheiten und ist eine der Säulen der EU-Integration.

Arbeitnehmer in der EU können diese Freiheit seit den 1960er Jahren in Anspruch nehmen.¹ Vor zwanzig Jahren wurde mit dem Vertrag von Maastricht das Recht auf Freizügigkeit für alle EU-Bürger festgeschrieben, unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. Seither ist das Recht, auch aus anderen Gründen als der Erwerbstätigkeit in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu ziehen, beispielsweise um dort seinen Ruhestand zu verbringen, zu studieren oder seine Familie dorthin zu begleiten, ein wesentliches Merkmal der Unionsbürgerschaft.²

2004 wurden die Rechtsvorschriften und die Rechtsprechung über die Bedingungen und Beschränkungen des Aufenthaltsrechts kodifiziert. 2009 gab die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien für die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften vor und verfolgt deren Durchsetzung seither konsequent. Knapp 90 % der Umsetzungsprobleme konnten so gelöst werden. Nun geht es um die konkrete Anwendung.

Alle EU-Bürger haben das Recht auf Freizügigkeit. Mit dem EU-Beitritt eines Landes gilt dieses Recht unmittelbar für dessen Bürger. Beitrittsbeschlüsse werden von den Mitgliedstaaten einstimmig gefasst.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die fester Bestandteil des Binnenmarkts ist, wirkt sich sowohl auf die Volkswirtschaften als auch auf die Arbeitsmärkte positiv aus. Die vier Grundfreiheiten, die untrennbar miteinander verknüpft sind, schaffen die Voraussetzung für eine effizientere Ressourcenverwendung innerhalb der EU. Die Freizügigkeit der EU-Bürger fördert das Wirtschaftswachstum, da die Bürger die Möglichkeit haben, in andere Länder zu reisen, dort zu studieren und zu arbeiten, und Arbeitgeber bei der Besetzung von Stellen auf einen größeren Pool potenzieller Mitarbeiter zurückgreifen können. Angesichts der erheblichen Ungleichgewichte auf den europäischen Arbeitsmärkten und der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung trägt die Arbeitnehmermobilität dazu bei, Qualifikationen und Beschäftigungsmöglichkeiten besser in Einklang zu bringen.

Infolge der Mobilität im Anschluss an die Erweiterung (2004 bis 2009) ist das BIP der EU-15 langfristig um schätzungsweise knapp 1 % gestiegen.³

Das von den EU-Bürgern am stärksten mit der Unionsbürgerschaft assoziierte Recht ist die Freizügigkeit.⁴ Für insgesamt 56 % der EU-Bürger ist es die größte Errungenschaft der EU.⁵

¹ Artikel 45 und 48 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

² Artikel 21 AEUV.

³ „Employment and Social Developments in Europe 2011, intra-EU labour mobility and the impact of enlargement“, S. 274.

Darüber hinaus sind 67 % der EU-Bürger überzeugt, dass die Wirtschaft ihres Landes von der Freizügigkeit profitiert.⁶

So wie die Freizügigkeit den Europäern und der EU-Wirtschaft insgesamt nutzt, so kann sie die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten aufgrund des neuen Zustroms durchaus vor Herausforderungen stellen. Infolge der Wirtschaftskrise werden in einigen Mitgliedstaaten die Auswirkungen der Freizügigkeit auf die nationalen Sozialsysteme und der Druck auf den lokalen Dienstleistungssektor besonders eingehend diskutiert.

Gleichzeitig haben alle Mitgliedstaaten mehrfach bekräftigt, dass sie die Freizügigkeit unterstützen und den gegenseitigen Nutzen anerkennen, so auch bei der Debatte im Rat „Justiz und Inneres“ am 8. Oktober 2013.

Mit dieser Mitteilung sollen die Rechte und Pflichten der EU-Bürger sowie die Bedingungen und Beschränkungen im Rahmen des EU-Rechts erläutert und auf die Bedenken einiger Mitgliedstaaten eingegangen werden. Anhand von fünf Maßnahmen wird aufgezeigt, wie die Mitgliedstaaten und ihre Behörden dabei unterstützt werden können, Rechtsvorschriften und Instrumente bestmöglich anzuwenden. Dies schließt auch die umfassende Nutzung der EU-Struktur- und Investitionsfonds ein.

1.2. Wer sind die mobilen EU-Bürger?

Ende 2012 wohnten 14,1 Millionen EU-Bürger in einem anderen Mitgliedstaat (2,8 % der Gesamtbevölkerung). Dieser Anteil liegt unter dem Anteil der Nicht-EU-Bürger (4,0 %). Der Anteil der mobilen EU-Bürger an der Gesamtbevölkerung, der Ende 2004 noch bei 1,6 % lag, erreichte vier Jahre später (Ende 2008) bereits 2,4 %. Anschließend schwächte sich der Anstieg ab (2,8 % Ende 2012⁷), was einerseits auf die Rezession, andererseits auf das allmählich zurückgehende Mobilitätspotenzial der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.⁸

Am häufigsten nehmen die EU-Bürger ihr Recht auf Freizügigkeit aus beruflichen Gründen wahr,⁹ gefolgt von familiären Gründen¹⁰. Von allen EU-Bürgern, die 2012 ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat hatten („mobile EU-Bürger“), waren mehr als drei Viertel (78 %) im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) - im Vergleich zu rund 66 % der im Land ihrer Staatsangehörigkeit ansässigen EU-Bürger. Im Durchschnitt war die Beschäftigungsquote mobiler EU-Bürger (67,7 %) höher als die der im Land ihrer Staatsangehörigkeit ansässigen EU-Bürger (64,6 %).

⁴ Flash Eurobarometer 365, Februar 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_de.pdf.

⁵ Standard Eurobarometer 79, Mai 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm.

⁶ Flash Eurobarometer 365, siehe oben.

⁷ Schätzwerte der Europäischen Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, basierend auf der Eurostat-Migrationsstatistik und der EU-Arbeitskräfteerhebung.

⁸ Europäische Kommission, Quartalsbericht über die soziale Lage und Beschäftigungssituation in der EU, Juni 2013, S. 42-43, Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung.

⁹ ICF GHK Milieu: „A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence“, Kapitel 4 und S. 61, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

¹⁰ Eurostat, Europäische Arbeitskräfteerhebung, Modul 2008 zur Arbeitsmarktsituation von Migranten, Online-Tabelle: lfso_08cobr.

Mobile EU-Bürger,¹¹ die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, stellen nur einen geringen Anteil der mobilen EU-Bürger¹² dar. Auch haben 64 % dieser Personen zuvor in ihrem derzeitigen Wohnsitzland gearbeitet.¹³ 79 % dieser Bürger leben in einem Haushalt mit mindestens einem Erwerbstätigen.¹⁴ Die Gesamtquote der nicht erwerbstätigen mobilen EU-Bürger ging zwischen 2005 und 2012 zurück.¹⁵

1.3. Die Auswirkungen der Mobilität von EU-Bürgern auf die Sozialsysteme der Aufnahmemitgliedstaaten

Mobile EU-Bürger gehen im Durchschnitt häufiger einer Beschäftigung nach als Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats.¹⁶ Sie tragen dazu bei, den Fachkräftemangel sowie Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu beheben und so die Wirtschaft des Aufnahmemitgliedstaats zu stärken.¹⁷ In den meisten Mitgliedstaaten tragen mobile EU-Bürger als Nettozahler zum Sozialsystem des Aufnahmemitgliedstaats bei - sie zahlen mehr an Steuern und Sozialbeiträgen, als sie im Gegenzug an Leistungen erhalten. Auch sind mobile EU-Bürger im Allgemeinen eher Nettozahler in Bezug auf die Kosten für öffentliche Dienstleistungen, die sie im Aufnahmemitgliedstaat in Anspruch nehmen.¹⁸ Daher ist es unwahrscheinlich, dass sie die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten belasten. Jüngste unabhängige Studien¹⁹ bestätigen dies wie auch aktuelle Daten, die die Mitgliedstaaten der Kommission übermittelt haben und wonach EU-Bürger Sozialleistungen nicht intensiver als die Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen.^{20,21}

¹¹ Hierbei handelt es sich typischerweise um Studierende, Rentner, Arbeitsuchende und nicht erwerbstätige Familienangehörige.

¹² ICF GHK Milieu, siehe o. g. Bericht, Kapitel 3, S. 16, Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung.

¹³ ICF GHK Milieu, siehe o. g. Bericht, Kapitel 3, S. 25, Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung.

¹⁴ ICF GHK Milieu, siehe o. g. Bericht, Kapitel 3, S. 24, Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung.

¹⁵ Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung. Der Anteil mobiler EU-Bürger (15 Jahre und älter) ohne Erwerbstätigkeit ging von 34,1 % im Jahr 2005 auf 30,7 % im Jahr 2012 zurück (Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung).

¹⁶ Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung.

¹⁷ „Employment and Social Developments in Europe 2011, intra-EU labour mobility and the impact of enlargement“, S. 268-276.

¹⁸ Dustmann et al., „Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK“, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; OECD, „Fiscal Impact of Migration“, OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>.

¹⁹ OECD, „Fiscal Impact of Migration“, OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; ICF GHK Milieu, siehe o. g. Bericht; Dustmann et al., „Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK“, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS, „Social Benefits and Migration, A contested relationship and policy challenge in the EU“ (Kapitel 1 und 7); „EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration“, Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010; Ian Preston, „The Effect of Immigration on Public Finances“, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf.

²⁰ Die von der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit erhobenen Daten weisen auf sachliche und rechtliche Schwierigkeiten bei der Anwendung der Koordinierungsbestimmungen und der Gewährung von wohnsitzbezogenen steuerfinanzierten Leistungen für nicht erwerbstätige Personen hin. Es gibt jedoch keinerlei Anhaltspunkte für ein betrügerisches Verhalten großen Ausmaßes.

²¹ Siehe statistischer Anhang, Abbildung 2. Auf Ersuchen des Rates hat die Kommission die Mitgliedstaaten im Juni 2013 aufgefordert, u. a. Informationen über mobile EU-Bürger bereitzustellen, die Sozialleistungen beantragt oder erhalten haben. Von den 21 Mitgliedstaaten, die geantwortet haben, waren Österreich, Belgien, Kroatien, Ungarn, Polen, Schweden und das Vereinigte Königreich nicht in der Lage, diese Daten zu liefern. Litauen lieferte Daten über den Export von Sozialversicherungsleistungen. Die Daten der verbleibenden 13 Mitgliedstaaten betreffen

Die EU-Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen bestätigt ebenfalls, dass mobile EU-Bürger in den meisten Ländern mit genauso großer oder geringerer Wahrscheinlichkeit Sozialleistungen erhalten wie die im Land ihrer Staatsangehörigkeit ansässigen Personen.

Aufgrund ihres Alters und Beschäftigungsstatus ist davon auszugehen, dass mobile EU-Bürger, die Sozialleistungen beziehen, in der Regel eher Arbeitslosengeld, Wohngeld und Familienleistungen als Leistungen bei Alter, Krankheit oder Invalidität erhalten. Jedoch stellen sie nur einen geringen Anteil der Empfänger solcher Leistungen dar, was auch mit ihrem relativ geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung in den meisten Mitgliedstaaten einhergeht.

Darüber hinaus zeigen die Daten, dass die mobilen EU-Bürger nur einen sehr geringen Anteil der Empfänger von besonderen beitragsunabhängigen Leistungen, die sowohl Aspekte der sozialen Sicherheit als auch der Sozialhilfe vereinen, darstellen; weniger als 1 % aller Empfänger (EU-Bürger) in sechs Ländern (Bulgarien, Estland, Griechenland, Malta, Österreich und Portugal); zwischen 1 % und 5 % in fünf weiteren Ländern (Deutschland, Finnland, Frankreich, Niederlande und Schweden) und mehr als 5 % in Belgien und Irland (wobei die Angaben für Irland auf entsprechenden Anträgen beruhen und nur Schätzwerte sind).²²

Jüngsten Studien²³ zufolge gibt es keinen statistischen Zusammenhang zwischen dem Leistungsniveau der Sozialsysteme und dem Zustrom mobiler EU-Bürger.

unterschiedliche Leistungen und sind nicht vergleichbar; sie werden daher in den länderspezifischen Kreisdiagrammen dargestellt.

²² ICF GHK Milieu, siehe o.g. Bericht, Kapitel 5, S. 84.

²³ Siehe u. a. Literaturlauswertung im ICF-GHK Milieu-Bericht sowie die Publikation des CEPS „*Social benefits and migration, A contested relationship and policy challenge in the EU*“.

2. Rechte und Pflichten der EU-Bürger nach dem EU-Recht

Das Recht auf Freizügigkeit und der Anspruch auf Sozialhilfe und Sozialversicherungsleistungen unterliegen gemäß dem EU-Recht bestimmten Bedingungen, jedoch können die Mitgliedstaaten günstigere Bedingungen anwenden. Die EU-Rechtsvorschriften sind darauf ausgelegt, grenzüberschreitende Mobilität zu fördern, wobei sowohl die mobilen EU-Bürger als auch diejenigen, die in ihrem Herkunftsland bleiben, davon profitieren sollen.

Die Bedingungen und Beschränkungen des Rechts der EU-Bürger, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und aufzuhalten, sind in der Richtlinie 2004/38/EG („die Richtlinie“)²⁴ festgelegt. Besondere Arbeitnehmerrechte sind in der Verordnung (EU) Nr. 492/2011²⁵ verankert. Sozialversicherungsansprüche, die mobile EU-Bürger EU-weit genießen, sind in den Verordnungen (EU) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 („die Verordnungen“)^{26,27} festgelegt.

2.1. Wem steht das Recht auf Freizügigkeit zu?

Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum bis zu drei Monaten, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht.²⁸

Nach den ersten drei Monaten müssen EU-Bürger – je nach ihrem Status im Aufnahmemitgliedstaat – bestimmte Bedingungen für ihren Aufenthalt erfüllen. Studierende und andere nichterwerbstätige Personen – wie etwa Rentner – und ihre Familienangehörigen haben das Recht auf einen Aufenthalt von über drei Monaten nur dann, wenn sie über eine umfassende Krankenversicherung und ausreichende finanzielle Mittel für sich und ihre Familie verfügen, so dass sie das Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats nicht belasten. Arbeitsuchende können sich – ohne weitere Bedingungen zu erfüllen – bis zu sechs Monate in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten oder gegebenenfalls länger, wenn sie nachweisen, dass sie realistische Aussichten auf einen Arbeitsplatz haben.²⁹

Nach fünf Jahren erhalten EU-Bürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Daueraufenthalt.³⁰

²⁴ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1).

²⁶ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1), Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1).

²⁷ Besondere Bestimmungen über Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung sind in der Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung festgelegt (ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 1).

²⁸ Artikel 6 der Richtlinie.

²⁹ Erwägungsgrund 9 sowie Artikel 7 und Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie.

³⁰ Artikel 16 der Richtlinie.

2.2. Wer hat Anspruch auf Sozialhilfe?

Sozialhilfe gewährt ein Mitgliedstaat in der Regel Personen, die nicht über ausreichende Mittel zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse verfügen.

Mobile Arbeitnehmer aus der EU und ihre Familienangehörigen haben ab Beginn ihres Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat Anspruch auf dieselben Sozialhilfeleistungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.³¹ Sonstige EU-Bürger mit rechtmäßigem Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat müssen genauso behandelt werden wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats,³² jedoch gibt es bestimmte Vorschriften, um den Aufnahmemitgliedstaat vor unangemessenen finanziellen Belastungen zu schützen.

Während der ersten drei Monate des Aufenthalts ist der Aufnahmemitgliedstaat nach dem EU-Recht nicht verpflichtet, EU-Bürgern ohne Erwerbstätigkeit oder Personen, die erstmals eine Anstellung suchen, Sozialhilfe zu gewähren.³³

Was den anschließenden Aufenthalt bis zu fünf Jahren betrifft, so ist es in der Praxis unwahrscheinlich, dass der betreffende EU-Bürger Anspruch auf Sozialhilfe hat. Schließlich hätte er, um sein Aufenthaltsrecht zu erlangen, den nationalen Behörden gegenüber ausreichende Mittel nachweisen müssen, die mindestens der Einkommensschwelle entsprechen, unterhalb der Sozialhilfe gewährt wird.³⁴

Beantragt jedoch ein nicht erwerbstätiger EU-Bürger Sozialhilfe, beispielsweise wenn sich seine wirtschaftliche Situation im Laufe der Zeit ändert, so muss sein Antrag im Lichte seines Rechts auf Gleichbehandlung geprüft werden. In bestimmten Fällen können die nationalen Behörden bei einem Antrag auf Sozialhilfe begründete Zweifel hegen, dass die betreffende Person zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Sozialhilfesystems geworden ist.³⁵

In diesem Fall kann ein Mitgliedstaat die Gewährung von Sozialhilfe oder besonderen beitragsunabhängigen Leistungen³⁶ an einen EU-Bürger aus einem anderen Mitgliedstaat davon abhängig machen, dass dieser die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt von über drei Monaten erfüllt³⁷. Jedoch dürfen die Mitgliedstaaten die Gewährung dieser Leistungen an nicht erwerbstätige EU-Bürger weder automatisch verweigern, noch können sie von vornherein davon ausgehen, dass Personen, die solche Leistungen beantragen, nicht über ausreichende Mittel verfügen und somit nicht aufenthaltsberechtigt sind³⁸. Die Behörden sollten die individuelle Situation prüfen und dabei eine Reihe von Faktoren berücksichtigen, wie den Betrag, die Dauer oder das allgemeine Ausmaß der Belastung, die eine Leistung für das nationale Sozialhilfesystem bedeuten würde, und ob sich die betreffende Person nur vorübergehend in einer schwierigen Situation befindet.³⁹ Stellen die Behörden auf dieser

³¹ Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011, siehe oben.

³² Artikel 24 der Richtlinie.

³³ Finanzielle Leistungen, die unabhängig von ihrer Einstufung nach nationalem Recht den Zugang zum Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats erleichtern sollen, können nicht als „Sozialhilfeleistungen“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie angesehen werden: Verbundene Rechtssachen C-22/08 und C-23/08, *Vatsouras und Koupatantze*, Randnr. 45.

³⁴ Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie.

³⁵ Artikel 14 Absatz 2 der Richtlinie.

³⁶ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, s. o. Kapitel 1.3; Rechtssache C-140/12 *Brey*.

³⁷ Rechtssache C-140/12 *Brey*, Randnrn. 38 und 42.

³⁸ Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie.

³⁹ Artikel 15 der Richtlinie und Rechtssache C-140/12 *Brey*, Randnr. 72.

Grundlage fest, dass die betreffende Person zu einer übermäßigen Belastung geworden ist, können sie ihr das Aufenthaltsrecht entziehen.⁴⁰

Nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt haben mobile EU-Bürger denselben Anspruch auf Sozialhilfe wie Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats.

2.3. Wer hat Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen?

Die Verordnungen gewährleisten, dass EU-Bürger erworbene Ansprüche nicht verlieren, wenn sie in einen anderen EU-Mitgliedstaat ziehen. Zu den üblichen Sozialversicherungsleistungen gehören Alters- und Hinterbliebenenrenten, Leistungen bei Invalidität oder Krankheit, Geburtszulagen, Arbeitslosengeld, Familienleistungen und Gesundheitsfürsorge.

Arbeitnehmer und Selbstständige sowie ihre Familienangehörigen sind dem Sozialversicherungssystem des Aufnahmemitgliedstaats angeschlossen. Dabei gelten für sie dieselben Bedingungen wie für die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats, da sie – wie die nationalen Arbeitnehmer – durch ihre Beiträge und Steuern in die öffentlichen Kassen einzahlen, aus denen die Leistungen finanziert werden.

Allerdings gibt es in diesem Bereich keine Harmonisierung auf EU-Ebene. In den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats ist geregelt, welche Leistungen in welcher Höhe unter welchen Bedingungen wie lange gewährt werden. Je nach Mitgliedstaat bestehen daher unterschiedliche Leistungsansprüche.

Für den Sozialversicherungsschutz muss bei erwerbstätigen EU-Bürgern das Beschäftigungsland und bei nicht erwerbstätigen EU-Bürgern das Wohnsitzland sorgen.

Im Sinne der Koordinierungsvorschriften kann eine Person nur einen Wohnort haben, der aufgrund des Mittelpunkts ihrer Interessen bestimmt wird (Mitgliedstaat des „gewöhnlichen Aufenthalts“). Nicht erwerbstätige Personen haben erst Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen, wenn sie die Kriterien zur Bestimmung ihres gewöhnlichen Aufenthalts erfüllen, wodurch sie eine echte Verbindung zu dem betreffenden Mitgliedstaat nachgewiesen haben. Im Zuge dieser Prüfung erfolgt unter anderem eine Gesamtbeurteilung der individuellen Situation des Antragstellers, bei der strenge Kriterien (Aufenthaltsdauer, Begründung, familiäre Verhältnisse und Absicht)⁴¹ zugrunde gelegt werden. Bei Personen, die vorübergehend in ein anderes Land ziehen und ihren früheren Wohnsitz im Herkunftsland beibehalten, ändert sich in der Regel nicht ihr gewöhnlicher Aufenthalt.

3. Bedingungen und Beschränkungen nach dem EU-Recht

Das EU-Recht enthält eine Reihe solider Garantien, die den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Rechtsmissbrauch und Betrug helfen. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, diese Garantien in vollem Umfang zu nutzen. Dabei werden sie von der Kommission unterstützt.

3.1. Bekämpfung von Betrug und Rechtsmissbrauch im Rahmen der Richtlinie

Für die Zwecke der Richtlinie werden Betrug und Rechtsmissbrauch folgendermaßen definiert.⁴²

- *Betrug*: arglistige Täuschung oder sonstiges manipulatives Verhalten mit dem Ziel, in den Genuss des Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt auf der Grundlage des EU-Rechts zu gelangen. Gängige Formen von Betrug sind die Fälschung von

⁴⁰ Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie.

⁴¹ Siehe Rechtssachen C-76/76, *Di Paolo*, C-102/91, *Knoch* und C-90/97, *Swaddling*.

⁴² KOM(2009) 313, Abschnitt 4.1.

Identitäts- oder Aufenthaltsdokumenten oder die Vorspiegelung falscher Tatsachen in Bezug auf die an das Aufenthaltsrecht geknüpften Bedingungen, zum Beispiel die falsche Behauptung, über ausreichende Mittel zu verfügen oder selbstständig zu sein.

- *Rechtsmissbrauch*: Verhalten, das allein dem Zweck dient, das EU-rechtlich garantierte Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht zu erlangen, und das zwar formal den EU-rechtlichen Kriterien genügt, aber nicht mit dem Zweck der EU-Vorschriften vereinbar ist.

Ein typisches Beispiel für einen Rechtsmissbrauch sind Scheinehen. Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zu aufgedeckten Scheinehen⁴³ zeigen, dass es dieses Phänomen in der EU gibt, dass es aber je nach Mitgliedstaat unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Trotz niedriger Zahlen ist die Beteiligung der organisierten Kriminalität beunruhigend. Nach Angaben von Europol⁴⁴ arrangieren Netze der organisierten Kriminalität Scheinehen zwischen mobilen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen, damit letztere in die EU einreisen und sich rechtmäßig dort aufhalten können. In dieser Hinsicht können Europol und Eurojust den nationalen Behörden Hilfe und Unterstützung anbieten, insbesondere in Fällen im Zusammenhang mit Menschenhandel.

3.2. Beschränkungen der Freizügigkeit im Rahmen der Richtlinie aus Gründen der öffentlichen Ordnung

Auf der Grundlage der EU-Vorschriften über die Freizügigkeit können die Mitgliedstaaten wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsmissbrauch und Betrug ergreifen, indem sie die durch die Richtlinie verliehenen Rechte beschränken. Insbesondere können sie diese Rechte verweigern oder aufheben.

⁴³ Auf Ersuchen des Rates bat die Kommission die Mitgliedstaaten, Angaben zum Missbrauch der Freizügigkeit durch Scheinehen bereitzustellen. 12 Mitgliedstaaten übermittelten statistische Daten zu **aufgedeckten** Fällen. Im Zeitraum 2010-2012 wurden in Zypern 174 und in Portugal 144 Scheinehen verzeichnet. Im selben Zeitraum lehnte Polen 2 (der insgesamt 391) Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltskarte aufgrund des Verdachts auf Scheinehe ab. In der Tschechischen Republik wurden im Jahr 2012 51 Scheinehen und zwischen Januar und Juli 2013 22 Scheinehen verzeichnet. 2012 deckte Dänemark 8 Scheinehen auf und Finnland lehnte 10 (der insgesamt 650) Visumanträge aufgrund des Verdachts auf Scheinehe ab. Im Zeitraum 2012-2013 lehnte Schweden 30 (der insgesamt 26 546) Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus Gründen im Zusammenhang mit Scheinehen und Dokumentenfälschung ab. Seit 2007 entlarvten die Niederlande 368 (der in drei Pilotprojekten überprüften 550 Ehen) als Scheinehen. In Irland wurden 2010 9 Scheinehen verzeichnet. Zwischen Mai und Oktober 2011 lehnte das Vereinigte Königreich aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Echtheit der Ehen 176 Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Familienangehörige von Staatsangehörigen eines EWR-Mitgliedstaats ab (insgesamt bestand in 256 Fällen – dies entspricht ca. 2 % der in diesem Zeitraum eingegangenen Anträge – ein Missbrauchsverdacht). Estland und Rumänien gaben an, im Zeitraum Januar 2011 bis Juli 2013 bzw. seit Januar 2007 keine Scheinehen aufgedeckt zu haben. In zwei Fällen wurden Angaben zu **mutmaßlichen** Scheinehen übermittelt: Das Vereinigte Königreich hat aufgrund von Angaben der Standesämter 934 (2010), 1 741 (2011) und 1 891 (2012) Verdachtsfälle gemeldet. Deutschland hat 250 aktuelle Verdachtsfälle (alle Bundesländer) gemeldet und für das Jahr 2012 folgende Zahlen zu Verdachtsfällen übermittelt: 167 (Hessen), 43 (Berlin) und 71 (München).

⁴⁴ *Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU für das Jahr 2013*, Abschnitt 1.9, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>; *Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU für das Jahr 2011*, Kapitel „Facilitated Illegal Immigration“ (Beihilfe zur illegalen Einwanderung), <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>.

Maßnahmen, die die Freizügigkeit beschränken, sind nur zu rechtfertigen, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Dieser Grundsatz⁴⁵, der sich unmittelbar auf den EU-Vertrag stützt, gilt für alle Grundfreiheiten und hat in der Richtlinie entsprechend Niederschlag gefunden.⁴⁶ Beschränkungen, die der Generalprävention dienen, wie Ausweisungen und Wiedereinreiseverbote für alle Personen in einer bestimmten Situation dürfen auf keinem Fall verhängt werden, ohne dass die Verhältnismäßigkeit, die jeweiligen Umstände und die Schwere der Straftat berücksichtigt werden.

Die einzelnen Mitgliedstaaten entscheiden darüber, welche Form solche Beschränkungen annehmen können, im Normalfall sind aber unter anderem folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Verweigerung der Einreise oder Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit.

Die Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „öffentliche Sicherheit“ werden von den Mitgliedstaaten entsprechend ihren nationalen Erfordernissen festgelegt. Diese Begriffe sind jedoch eng auszulegen⁴⁷ und setzen voraus, dass eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr besteht, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt⁴⁸. In Ausnahmefällen kann eine Vielzahl kleinerer Straftaten, die für sich allein genommen nicht geeignet sind, eine hinreichend schwere Gefährdung zu begründen, eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellen. Die Tatsache, dass eine Person bereits mehrfach verurteilt worden ist, reicht als solche jedoch nicht aus, um eine schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung zu begründen. Die nationalen Behörden müssen darlegen, dass das persönliche Verhalten des Betroffenen eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt.⁴⁹ Außerdem darf ein Verhalten, das ein Mitgliedstaat bei eigenen Staatsangehörigen hinnimmt, nicht zu restriktiven Maßnahmen führen.⁵⁰ Restriktive Maßnahmen dürfen nicht aus Gründen der Generalprävention⁵¹ oder zu wirtschaftlichen Zwecken⁵² ergriffen werden.

- Nur in schweren Fällen kann zusammen mit dem Erlass einer Ausweisungsverfügung ein Wiedereinreiseverbot⁵³ verhängt werden, wenn vom Straftäter nachweislich wohl auch künftig eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung ausgehen wird. Nach einer strafrechtlichen Verurteilung darf nicht automatisch ein Wiedereinreiseverbot verhängt werden.⁵⁴

Personen, gegen die ein Wiedereinreiseverbot verhängt worden ist, können nach einem angemessenen Zeitraum einen Antrag auf Aufhebung dieses Verbots stellen.⁵⁵

⁴⁵ Rechtssachen C-55/94, *Gebhard*, Randnr. 37, und C-100/01, *Olazabal*, Randnr. 43.

⁴⁶ Erwägungsgrund 16 sowie Artikel 15 Absatz 1, Artikel 15 Absatz 3 und Artikel 27 Absatz 2.

⁴⁷ Rechtssachen 41/74, *Van Duyn*, Randnr. 18, C-348/09, *P. I.*, Randnr. 23, und C-434/10, *Aladzhev*, Randnr. 34.

⁴⁸ Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie sowie Rechtssachen 30/77, *Bouchereau*, Randnr. 35, und C-348/09, *P. I.*, Randnr. 34.

⁴⁹ Rechtssache C-349/06, *Polat*, Randnr. 39; Mitteilung zur Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG, KOM(2009) 313, Ende von Abschnitt 3.2.

⁵⁰ Verbundene Rechtssachen 115/81 und 116/81, *Adoui und Cornuaille*, Randnr. 8, sowie Rechtssache C-268/99, *Jany*, Randnr. 61.

⁵¹ Artikel 28 Absatz 1 der Richtlinie und Rechtssache 67/74, *Bonsignore*, Randnr. 6.

⁵² Rechtssachen C-434/10, *Aladzhev*, Randnrn. 29 und 30, und C-249/11, *Byankov*, Randnrn. 35 und 36.

⁵³ In der vorliegenden Mitteilung bezieht sich der Begriff „Einreiseverbot“ auf „Aufenthaltsverbote“ im Sinne des Artikels 32 der Richtlinie.

⁵⁴ Rechtssache C-348/96, *Calfa*, Randnrn. 27 und 28.

⁵⁵ Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie sowie verbundene Rechtssachen 115/81 und 116/81, *Adoui und Cornuaille*, Randnr. 12.

Wenn das Recht auf Freizügigkeit missbraucht oder auf betrügerische Weise erlangt wird, hängt es von der Schwere der Straftat ab, ob davon auszugehen ist, dass die betreffende Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt, was eine Ausweisung und unter Umständen ein Wiedereinreiseverbot rechtfertigen kann.

3.3. Bekämpfung von Betrug und Fehlern im Rahmen der Koordinierung der sozialen Sicherheit

Für die Koordinierung der sozialen Sicherheit werden Betrug und Fehler folgendermaßen definiert:

- *Betrug im Bereich der sozialen Sicherheit:* eine Handlung oder Unterlassung, die darauf ausgerichtet ist, entgegen den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats Sozialversicherungsleistungen zu erwirken oder zu empfangen oder sich den Verpflichtungen zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen zu entziehen.⁵⁶
- *Fehler:* unbeabsichtigter Fehler oder unbeabsichtigte Unterlassung seitens eines Beamten oder Bürgers.⁵⁷

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen zur Bekämpfung von Betrug und Fehlern im Bereich der sozialen Sicherheit. Ein bewährtes System zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten besteht im Rahmen der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. In diesem Rahmen haben die Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine bessere Zusammenarbeit ein Netz von Kontaktstellen eingerichtet, und sie legen Jahresberichte über Betrug und Fehler vor.

Die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten sehen außerdem vor, dass Betrug im Bereich der sozialen Sicherheit mit straf- oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen geahndet werden kann. Betrug zulasten der sozialen Sicherheit stellt per se keinen die Freizügigkeit betreffenden Rechtsmissbrauch oder Betrug im Sinne des Artikels 35 der Richtlinie dar. Erlangt jedoch ein mobiler EU-Bürger mit rechtmäßigem Wohnsitz auf betrügerische Weise eine Leistung aufgrund falscher Angaben, so ermöglichen die allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie – unter Berücksichtigung des oben erwähnten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – die Ausweisung des EU-Bürgers und die Verhängung eines Wiedereinreiseverbots gegen ihn, wenn davon auszugehen ist, dass von ihm eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung ausgeht.

4. Soziale Inklusion

Einige Mitgliedstaaten berichten von schwierigen Situationen in manchen Städten. So können insbesondere schlechte Beschäftigungsaussichten und andere Probleme – auch wenn dies nur eine Minderheit der mobilen EU-Bürger betrifft – bereits benachteiligte Gebiete und insbesondere die dortigen örtlichen Dienste im Schul-, Gesundheits- und Wohnungswesen besonders belasten. Berichten zufolge nimmt die Obdachlosigkeit zu, was trotz der geringen

⁵⁶ Teil A Abschnitt 2 Buchstabe a der Entschließung des Rates vom 22. April 1999, ABl. C 125 vom 6.5.1999, S. 1.

⁵⁷ Beschluss Nr. H5 der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vom 18. März 2010 über die Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Betrug und Fehlern im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 149 vom 8.6.2010, S. 5.

absoluten Zahl der hiervon Betroffenen Grund zur Sorge gibt, da sie ein deutlicher Ausdruck der sozialen Ausgrenzung ist.⁵⁸

Die Maßnahmen zur sozialen Inklusion konzentrieren sich auf die Hindernisse, die Bürgern den Zugang zu Bildung, Arbeitsvermittlungsdiensten, Finanzdienstleistungen sowie Leistungen für Familien und Kinder erschweren. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Durchführung ihrer integrierten Strategien für die aktive Eingliederung⁵⁹, die bei der Eingliederung mobiler EU-Bürger in die Aufnahmegesellschaft eine positive Rolle spielen können.

EU-Finanzmittel für die soziale Inklusion sollen hierbei helfen. Bei der Ausarbeitung von Programmen zur Unterstützung von lokalen Behörden, die vor Herausforderungen im Zusammenhang mit marginalisierten Bürgern – Staatsangehörige des jeweiligen Landes oder Bürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten – in ihrem Zuständigkeitsbereich stehen, können die Mitgliedstaaten den Europäischen Sozialfonds (ESF) in Anspruch nehmen. Im Zeitraum 2007-2013 stehen 12,9 Mrd. EUR aus dem ESF-Haushalt für den Bereich soziale Inklusion zur Verfügung. Mobile EU-Bürger können auch von anderen ESF-Maßnahmen profitieren, unter anderem von der Förderung des lebenslangen Lernens, von Hilfe beim Zugang zu Beschäftigung und vom Ausbau der Kapazitäten. Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) stehen im Zeitraum 2007-2013 Mittel in Höhe von insgesamt 17,8 Mrd. EUR für soziale Infrastrukturen zur Verfügung. Mit diesem Geld sollen der Wohnungsbau und Investitionen in Bildung, Gesundheitswesen und Kinderbetreuung gefördert werden. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Möglichkeiten im Rahmen des ESF und des EFRE zu nutzen, um Maßnahmen zur sozialen Inklusion im Programmplanungszeitraum 2014-2020 weiter zu unterstützen.

Die Kommission hat vorgeschlagen, für den Zeitraum 2014-2020 einen Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen einzurichten, der die schlimmsten Formen von Armut lindern soll. Die am stärksten von Armut Betroffenen sollen nichtfinanzielle Hilfe erhalten, um Nahrungsmangel, die Folgen von Obdachlosigkeit und die materielle Armut von Kindern zu bekämpfen.

5. Fünf Maßnahmen

Um Behörden auf nationaler und lokaler Ebene zu helfen, die Freizügigkeitsbestimmungen der EU wirksam anzuwenden und die verfügbaren Mittel vor Ort effizient einzusetzen, präsentiert die Kommission fünf konkrete Maßnahmen, die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten umgesetzt werden:

⁵⁸ Siehe das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen mit dem Titel *Confronting Homelessness in the European Union* (Bekämpfung von Obdachlosigkeit in der Europäischen Union) (SWD(2013) 42 final) zur Mitteilung der Kommission vom 20. Februar 2013 *Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020* (COM(2013) 83 final).

⁵⁹ Mitteilung der Kommission vom 3. Oktober 2008 über eine Empfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (KOM(2008) 639 endg.), vorstehend genannte Mitteilung der Kommission vom 20. Februar 2013 *Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020* und Mitteilung der Kommission vom 5. April 2011 *EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020* (KOM(2011) 173 endg.).

1. Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Scheinehen

Die Kommission wird den Behörden bei der Umsetzung von EU-Vorschriften helfen, die die Bekämpfung von potenziellem Missbrauch des Rechts auf Freizügigkeit ermöglichen. Hierzu soll ein Handbuch zum Thema Scheinehen erstellt werden.

Dieses Handbuch, das derzeit gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ausgearbeitet wird, soll die nationalen Behörden besser darüber aufklären, in welchem rechtlichen Rahmen sie handeln können, wenn sie Verdachtsfälle prüfen und darüber entscheiden, ob sie jemandem aufgrund einer Scheinehe das Recht auf Freizügigkeit entziehen oder verweigern. Dies dürfte ihnen helfen, gegen solche Missbrauchsfälle vorzugehen, ohne das grundlegende Ziel, die Freizügigkeit von EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen, die das EU-Recht in gutem Glauben nutzen, zu schützen und zu erleichtern, zu gefährden.

2. Unterstützung der Behörden bei der Anwendung der EU-Vorschriften für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Die Kommission arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die Anwendung der Vorschriften für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu verbessern. In diesem Zusammenhang wird ein praktischer Leitfaden erstellt, in dem die in den EU-Sozialversicherungsvorschriften verwendeten Kriterien zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts erläutert werden.

Eine engere und wirksamere Zusammenarbeit zwischen den Sozialversicherungsträgern ist ein wesentlicher Faktor, nicht nur wenn es darum geht, Menschen die Wahrnehmung ihrer Rechte möglichst rasch und unter optimalen Bedingungen zu ermöglichen, sondern auch um überhöhte Zahlungen und die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Leistungen zu vermeiden. Die in der Verwaltungskommission vertretenen Behörden und Einrichtungen arbeiten zusammen, um Einheitlichkeit, Effizienz, den Austausch von Informationen und die für die Umsetzung dieser Vorschriften notwendigen Verfahren zu gewährleisten. Im Gespräch ist insbesondere die Einrichtung eines auf elektronischer Kommunikation zwischen den Einrichtungen basierenden Systems für die Bekämpfung von Betrug und Fehlern, das zudem eine sichere elektronische Plattform für den Austausch personenbezogener Daten beinhalten sollte.

Die Kommission arbeitet in der Verwaltungskommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten an einem praktischen Leitfaden, der die wirksame Anwendung der Verordnung erleichtern soll. Dieser wird bis Ende 2013 auf der Website der Kommission veröffentlicht.

Der praktische Leitfaden wird eine Erklärung des Begriffs „gewöhnlicher Aufenthalt“ im Sinne der Verordnungen enthalten und den Mitgliedstaaten nützliche Orientierungshilfen und Erläuterungen bieten.⁶⁰

3. Unterstützung der Behörden bei der sozialen Inklusion

Die Kommission hat vorgeschlagen, dass im Programmplanungszeitraum 2014-2020 mindestens 20% der ESF-Mittel in jedem Mitgliedstaat für die Förderung von sozialer Inklusion und die Bekämpfung von Armut ausgegeben werden sollten.

⁶⁰ Der praktische Leitfaden wird sich auf die Anwendung der Verordnungen beschränken. Die Anwendung der Richtlinie ist nicht erfasst.

Die Kommission wird ihre Bemühungen zum Kapazitätsaufbau fortsetzen, damit die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auf lokaler Ebene effizienter genutzt werden.

Im neuen Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen mindestens 20% (im Vergleich zum derzeitigen Anteil von rund 17%) der gesamten aus dem ESF zugewiesenen Mittel in jedem Mitgliedstaat für die Förderung von sozialer Inklusion und die Bekämpfung von Armut und jeglicher Form von Diskriminierung ausgegeben werden. Auch der Kapazitätsaufbau auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene kann aus dem ESF finanziert werden. Die Herkunfts- und Aufnahme-Mitgliedstaaten von mobilen EU-Bürgern werden Orientierungshilfen für die Entwicklung von Programmen zur sozialen Inklusion erhalten, die aus dem ESF unterstützt werden. Besonderes Augenmerk liegt auf der sozialen Inklusion benachteiligter Menschen, unter anderem der Roma. Die Kommission arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen und drängt sie dazu, zunächst in ihren Partnerschaftsvereinbarungen und anschließend in ihren einschlägigen operationellen Programmen ehrgeizige Ziele zur Bewältigung spezifischer Herausforderungen festzulegen und Finanzmittel in angemessener Höhe bereitzustellen. Um Kapazitätsprobleme wie den Mangel an Fachwissen und Verwaltungskapazitäten der Verwaltungsbehörden zu lösen, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten zudem auf, in Erwägung zu ziehen, die Verwaltung und Umsetzung von Teilen ihrer Programme zwischengeschalteten Einrichtungen anzuvertrauen, die erwiesenermaßen über Erfahrung und Kenntnisse der Akteure vor Ort verfügen. Die Kommission konzentriert sich auf Bereiche, in denen Hilfe notwendig ist, und prüft gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen⁶¹ konkrete Maßnahmen, um Gemeinden, die sich für die Verbesserung der Inklusion marginalisierter Gemeinschaften, insbesondere Roma, in ihren Gebieten einsetzen, ein umfassendes Paket mit zusätzlicher Unterstützung anbieten zu können. Ferner unterstützt die Kommission die Zusammenarbeit zwischen europäischen Städten bei der Inklusion der Roma durch das Programm PROGRESS.

Zusätzlich wird die Kommission länderspezifische Broschüren veröffentlichen, in denen die verfügbaren Europäischen Struktur- und Investitionsfonds vorgestellt werden, um regionalen und lokalen Behörden zu helfen, Finanzierungsmöglichkeiten für ihre Projekte zur Förderung von sozialer Inklusion und zur Bekämpfung von Armut zu finden.

4. Berücksichtigung der Bedürfnisse lokaler Behörden durch Förderung des Austauschs bewährter Verfahren

Die Kommission wird lokalen Behörden helfen, in ganz Europa entwickelte bewährte Verfahren für die Umsetzung der Freizügigkeitsbestimmungen und die Bewältigung von Herausforderungen im Zusammenhang mit sozialer Inklusion untereinander auszutauschen.

Die Kommission wird bis Ende 2013 eine Studie erstellen, in der die Auswirkungen der Freizügigkeit in sechs großen Städten⁶² in Europa, die Strategien zur Förderung und Erleichterung der Freizügigkeit und der sozialen Inklusion mobiler EU-Bürger umsetzen, unter anderem durch zentrale Anlaufstellen, bei denen Neuankömmlinge sämtliche relevanten Informationen erhalten können, bewertet werden. Auf dieser Grundlage wird die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen im Februar 2014 eine erste Konferenz mit Vertretern regionaler und kommunaler Behörden veranstalten, auf der bewährte Verfahren ausgetauscht werden sollen.

⁶¹ U. a. der EEA Norway Fund, der Europarat, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Open Society Foundation und die EU-Agentur für Grundrechte.

⁶² Barcelona, Dublin, Hamburg, Lille, Prag und Turin.

5. Unterstützung lokaler Behörden bei der Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen der EU vor Ort

Die Kommission wird ein Schulungsmodul im Internet einrichten, das den Mitarbeitern von lokalen Behörden helfen soll, die Freizügigkeitsrechte von EU-Bürgern in vollem Umfang zu verstehen und anzuwenden.

Die Kommission hat die Schaffung von Rechtsberatungs- und Informationsstellen für mobile Arbeitnehmer aus der EU in allen Mitgliedstaaten vorgeschlagen und arbeitet daran, das EURES-Netz so zu verstärken, dass es Arbeitssuchenden und Arbeitgebern hilft, Bewerber und Stellenangebote besser aufeinander abzustimmen.

Wie bereits im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013⁶³ erwähnt wurde, kommt den lokalen Verwaltungen bei der Durchsetzung der Freizügigkeitsrechte der Bürger eine Schlüsselrolle zu, da sie häufig der erste Kontakt für Bürger sind, die in eine neue Stadt ziehen. Aus Beschwerden bei der Kommission geht hervor, dass die dortigen Mitarbeiter in bestimmten Fällen nicht ausreichend mit den Freizügigkeitsrechten vertraut sind. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bis Ende 2014 ein Online-Schulungsinstrument entwickeln (Aktion 10), das die Kenntnisse der lokalen Behörden im Bereich der Freizügigkeitsrechte von EU-Bürgern verbessert und ihnen bei Zweifelsfällen oder komplexen Sachverhalten hilft.

Im April 2013 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die mobilen Arbeitnehmern aus der EU zustehen, vor. Sie fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, diesen so rasch wie möglich anzunehmen.⁶⁴ Die Richtlinie würde gewährleisten, dass nationale Stellen mobile Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen bei der Durchsetzung ihrer Rechte beraten und unterstützen.

Ferner wird die Kommission – entsprechend ihrem Arbeitsprogramm für 2013 und Aktion 2 des Berichts über die Unionsbürgerschaft 2013⁶⁵ – einen Vorschlag für die Modernisierung von EURES, dem europäischen Netz der Arbeitsvermittlungsstellen, unterbreiten, der die Rolle und den Einfluss der Arbeitsvermittlungsstellen auf nationaler Ebene stärken, die Koordinierung der Arbeitnehmermobilität in der EU verbessern und EURES zu einem umfassenden europäischen Arbeitsvermittlungsinstrument weiterentwickeln soll.

⁶³ Bericht der Kommission *Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 – Rechte und Zukunft der Bürgerinnen und Bürger der EU*, COM(2013) 269 final vom 8.5.2013.

⁶⁴ COM(2013) 236 vom 26.4.2013.

⁶⁵ COM(2013) 269 final vom 8.5.2013.

6. Schlussfolgerung

Die Freizügigkeit ist das im EU-Vertrag verankerte Recht, das die Bürger am meisten schätzen und als bedeutendste Errungenschaft der EU-Integration ansehen. Sie bildet den Kern der Unionsbürgerschaft.

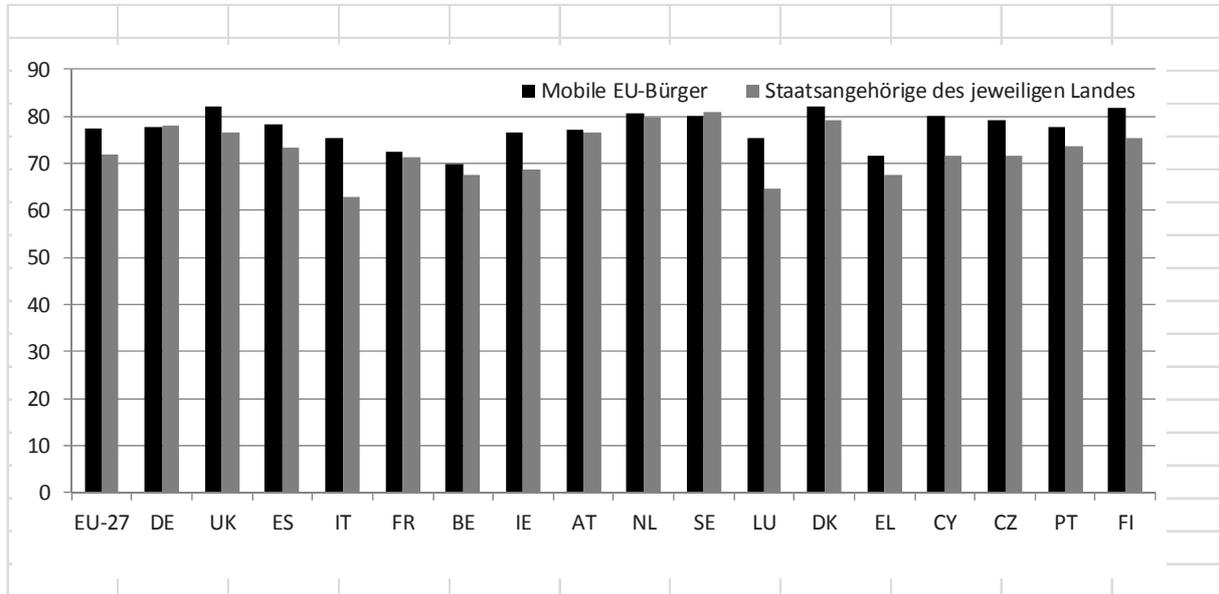
Die Mitgliedstaaten und die EU sind gemeinsam dafür verantwortlich, dafür zu sorgen, dass die Freizügigkeitsbestimmungen zum Vorteil von Bürgern, Wachstum und Beschäftigung funktionieren.

Die EU-Bestimmungen über Freizügigkeit und den Zugang zu Sozialhilfe- und Sozialversicherungsleistungen erleichtern die wirksame Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und schützen diejenigen, die von ihm Gebrauch machen. Zugleich enthalten sie solide Garantien, die sicherstellen, dass die EU-Bürgern zustehenden Rechte nicht missbraucht werden, dass die Verpflichtungen gemäß dem EU-Recht eingehalten werden und dass Sozialhilfeleistungen der Aufnahmemitgliedstaaten nicht unangemessen in Anspruch genommen werden. Die Mitgliedstaaten und die EU-Organe tragen gemeinsam die Verantwortung für die Wahrung des Rechts auf Freizügigkeit, unter anderem indem sie öffentlichen Einschätzungen, die nicht auf Tatsachen oder wirtschaftlichen Realitäten basieren, entgegenwirken. Bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung können die nationalen Behörden auf die Unterstützung der Kommission auf der Grundlage dieser Mitteilung und durch die fünf darin dargelegten Maßnahmen zählen.

STATISTISCHER ANHANG

Abbildung 1: Erwerbsquote mobiler EU-Bürger und im Land ihrer Staatsangehörigkeit ansässiger EU-Bürger (Altersgruppe 15-64) im Jahr 2012

In der Abbildung sind die Länder nach der jeweiligen Zahl der ansässigen mobilen EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter (15-64) angeordnet.



Quelle: Eurostat, EU-Arbeitskräfteerhebung (Tabelle lfsa_argan). Hinweis: Nur die wichtigsten Zielländer von mobilen EU-Bürgern sind in der Abbildung aufgeführt. Auf diese 17 Mitgliedstaaten entfallen 99% der mobilen EU-Bürger im Jahr 2012.

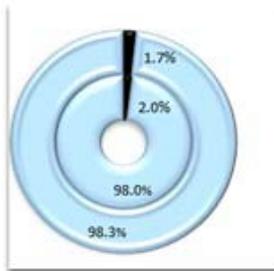
Abbildung 2: Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch mobile EU-Bürger in bestimmten Mitgliedstaaten

Äußerer Ring: prozentualer Anteil mobiler EU-Bürger im Vergleich zu Staatsangehörigen des jeweiligen Landes; innerer Ring: prozentualer Anteil der Empfänger von Sozialleistungen, die Staatsangehörige des jeweiligen Landes bzw. mobile EU-Bürger sind. Staatsangehörige des jeweiligen Landes sind **hellblau**, mobile EU-Bürger **schwarz** und Nicht-EU-Bürger (wenn entsprechende Angaben vorliegen) **violett** markiert.

Daten zum Bevölkerungsanteil: Eurostat-Migrationsstatistik 2012, ergänzt durch die Eurostat-Arbeitskräfteerhebung, nationale Datenquellen und eigene Schätzungen.

Daten zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen: Die Daten wurden von den Mitgliedstaaten bereitgestellt und von der Kommission durch die FREEMO-Sachverständigengruppe gesammelt. Sie sind – unter anderem, weil die Leistungen nicht auf EU-Ebene vereinheitlicht sind – nicht vergleichbar.

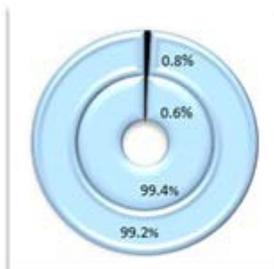
Tschechische Republik – Sozialleistungen (Versicherungsleistungen ausgenommen) (*nicht datiert*)



Deutschland – Sozialleistungen für Arbeitsuchende im Jahr 2012



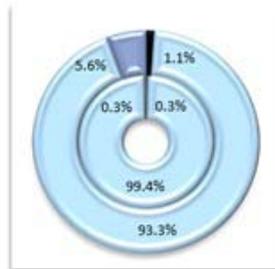
Portugal – Leistungen für soziale Integration, Familienleistungen und Unterstützung für ältere Menschen



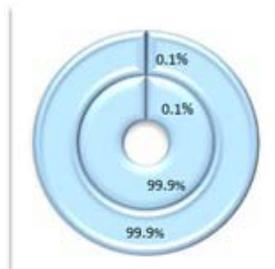
Dänemark – Empfänger von Sozialleistungen oder von Einkommen aus Beschäftigung im Jahr 2012



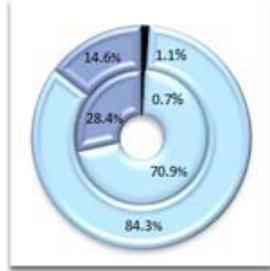
Griechenland – Renten im Juni 2013



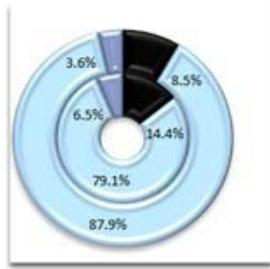
Rumänien – Sozialleistungen im Juni 2013 (*mobile EU-Bürger und Nicht-EU-Bürger zusammengerechnet*)



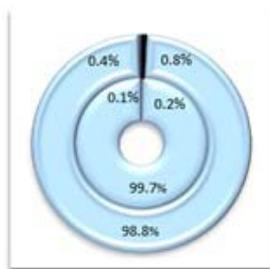
Estland – Sozialleistungen im Jahr 2012



Irland – Arbeitslosenleistungen, Wohnungsgeld und Kinderbeihilfen (Familien und Kinder) im Jahr 2013



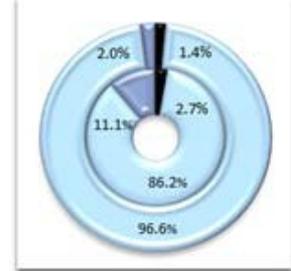
Slowakei – Sozialleistungen im Mai 2013



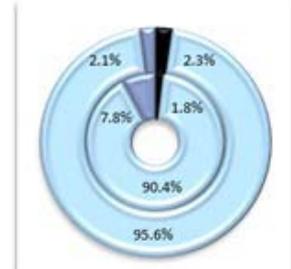
Zypern – Sozialleistungen im Juli 2013



Finnland – Arbeitslosenleistungen im Jahr 2012



Niederlande – Sozialleistungen im Jahr 2012



Slowenien – Sozialhilfe im August 2013

