

eu top thema

Wirtschaftskammer Österreich



MYTHOS SOZIALTOURISMUS

November 2014

Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Personenfreizügigkeit in der EU

INHALT

Einleitung	2
Grundsatzpapier der Kommission vom 25. November 2013: Freizügigkeit, Fünf Aktionen für Bürger, Wachstum und Beschäftigung in der EU	3
Leitfaden zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts für die Zwecke der sozialen Sicherheit	3
Europäische Rahmenbedingungen	4
Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnungen in Österreich	6
EuGH bestätigt: Personenfreizügigkeit ermöglicht keinen Sozialtourismus	9
Sozialleistungen in den einzelnen Mitgliedstaaten	9
Sozialleistungen in Österreich nach dem Grundprinzip „Vermeiden von Sozialtourismus“ ...	10

EINLEITUNG

Für 56 Prozent der europäischen Bürger ist die Freizügigkeit die größte Errungenschaft der Europäischen Union. Immer mehr Menschen in der EU nehmen dieses Recht in Anspruch und leben in einem anderen EU-Mitgliedstaat: Ende 2012 lebten 14,1 Millionen der rund 506 Millionen EU-Einwohner in einem Mitgliedstaat, der nicht ihr Ursprungsmitgliedstaat war.

Jede EU-Bürgerin und jeder EU-Bürger hat das Recht, sich bis zu drei Monate ohne Bedingungen und Formalitäten in einem anderen EU-Land aufzuhalten. Das Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate ist an bestimmte Bedingungen geknüpft, abhängig vom Status der betreffenden Person im Aufnahmemitgliedstaat. Mehr als zwei Drittel der Europäerinnen und Europäer glauben, dass die Freizügigkeit für ihr Land von Vorteil ist.

Die Sozialpolitik gehört jedoch nicht zu den Aufgaben der EU, sondern es ist Sache der Mitgliedstaaten, zu regeln, wer wann Anspruch auf nationale Sozialleistungen hat. Daher wird es weiterhin 28 - zum Teil höchst unterschiedliche - Sozialsysteme geben.

Panikmache Sozialtourismus

Mit zunehmender beruflicher Flexibilität in Europa rücken Fragen der sozialen Sicherung zum Beispiel von Grenzgängern oder von Studenten aus dem EU-Ausland immer mehr in den Vordergrund. Dabei ist die Sorge vor möglichem sogenanntem „Sozialtourismus“ ein Reizthema.

In den meisten Fällen findet - entgegen manchen Behauptungen - kein Missbrauch von Leistungen statt. Das allein schon deshalb, weil jeder EU-Bürger, der in einem anderen Mitgliedstaat länger als drei Monate leben will, nachweisen muss, dass er unselbständig beschäftigt oder selbständig tätig ist oder (bei keiner Beschäftigung) für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügt. Kann man daher keine ausreichende finanzielle Absicherung nachweisen, ist ein länger als drei-monatiger Aufenthalt auch in Österreich für andere EU-Bürger prinzipiell nicht möglich.

Verschiedene EuGH-Urteile wurden aber fälschlicherweise so interpretiert, dass diese Sozialmissbrauch Tür und Tor öffnen, dies ist aber nicht der Fall: der EuGH hat nur klargestellt, dass EU-Bürger in einem anderen als seinem EU-Heimatland nicht prinzipiell von Sozialleistungen ausgeschlossen werden dürfen, sondern dass die Behörden der Mitgliedstaaten die Umstände des Einzelfalles prüfen müssen.

Auch Deutschland muss nicht allen arbeitslosen EU-Bürgern im Land Sozialhilfe gewähren. Die Europäische Kommission dringt auch nicht darauf, dass Deutschland die Bedingungen für den Zugang zu Sozialleistungen erleichtert.

Schutzklauseln verhindern Sozialtourismus

Dem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) stehen strikte Schutzklauseln gegenüber, um den sogenannten „Sozialtourismus“ zu verhindern.

Grundsätzlich gilt: Um Sozialhilfe zu erhalten, muss man als EU-Bürger entweder arbeiten, ein direktes Familienmitglied eines Anspruchsberechtigten sein oder seinen dauerhaften Aufenthaltsort in dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat haben. In den ersten drei Monaten ist das EU-Aufnahmeland nach EU-Recht nicht verpflichtet, nicht erwerbstätigen EU-Bürgerinnen und -Bürgern Sozialhilfe zu gewähren.

Die EU-Kommission möchte die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen unterstützen und sicherstellen, dass die maßgeblichen EU-Vorschriften von den Behörden der Mitgliedstaaten gleich ausgelegt bzw. angewendet werden und Missbrauch von Leistungen vermieden wird (siehe nächstes Kapitel).

GRUNDSATZPAPIER DER KOMMISSION VOM 25. NOVEMBER 2013: FREIZÜGIGKEIT, FÜNF AKTIONEN FÜR BÜRGER, WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG IN DER EU

In einem am 25. November 2013 von der EU-Kommission verabschiedeten Grundsatzpapier betont sie zu Beginn, dass alle Mitgliedstaaten und EU-Organen gemeinsam verantwortlich dafür sind, das Recht der EU-Bürger zu wahren, in einem anderen EU-Land zu leben und zu arbeiten.

Die Kommission erkennt aber auch an, dass es in manchen geografischen Gebieten vereinzelt Probleme durch einen starken, plötzlichen Zustrom von Menschen aus anderen EU-Ländern geben kann.

Die EU-Kommission will daher die nationalen Behörden mit **fünf konkreten Vorhaben unterstützen**:

1. **Erstellung eines Handbuchs zur Bekämpfung von Scheinehen**
2. Um **bewährte Verfahren zwischen lokalen Behörden zu fördern**, wird die EU-Kommission im Februar 2014 Bürgermeister nach Brüssel einladen.
3. **Erstellung eines Leitfadens zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts** gemäß den EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ([Verordnung \(EG\) Nr. 883/2004](#))
4. **Die Herausforderungen für soziale Inklusion angehen**: die EU-Kommission will ab Januar 2014 über den Europäischen Sozialfonds (ESF) mindestens 20 Prozent der Fördergelder für soziale Inklusion und zur Armutsbekämpfung einsetzen.
5. **Die Anwendung der EU-Vorschriften über die Freizügigkeit in der Praxis sicherstellen**: Ein für Ende 2014 geplantes **Online-Fortbildungsmodul** soll es den Mitarbeitern lokaler Behörden erleichtern, die Rechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger auf Freizügigkeit in vollem Umfang zu verstehen und anzuwenden.

In dieser Mitteilung untersucht die Kommission auch die Auswirkungen der Mobilität der EU-Bürger auf die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten. Alle Daten belegen, dass die Mehrheit der EU-Bürger, die ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegen, dies tun um dort zu arbeiten. Sie sind **tendenziell wirtschaftlich aktiver** als Inländer und nehmen Sozialleistungen eher weniger in Anspruch.

LEITFADEN ZUR FESTSTELLUNG DES GEWÖHNLICHEN AUFENTHALTSORTS FÜR DIE ZWECKE DER SOZIALEN SICHERHEIT

Eine der im Grundsatzpapier der Kommission vom November 2013 (siehe oben) angekündigten Maßnahmen ist der am 13. Jänner 2014 veröffentlichte „Praktische Leitfaden zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts“, der sich an nationale Behörden richtet aber auch EU-Bürgern Klarheit verschaffen kann, wo welche Ansprüche bestehen oder nicht bestehen: Damit soll auch der Missbrauch der Sozialsysteme in anderen EU-Ländern unterbunden werden.

Warum ist die Feststellung des „gewöhnlichen Aufenthaltsorts“ wichtig?

Arbeitnehmer und Selbständige haben in der Regel in dem Land Anspruch auf Sozialleistungen, in dem sie arbeiten. Nicht Erwerbstätige (Studenten, Pensionisten...) sind in dem EU-Staat

anspruchsberechtigt, in dem ihr „gewöhnlicher Aufenthalt“ liegt. Dieser ist auch bei Personen von Bedeutung, die in mehr als einem EU-Staat erwerbstätig sind.

Die Kommissionsmitteilung enthält keine neuen Bestimmungen, sondern soll Klarheit bei der Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts in der EU schaffen und die praktische und einheitliche Umsetzung durch die Behörden der Mitgliedstaaten vereinfachen.

So zählt der Leitfaden auf, welche Umstände bei der Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsortes zu prüfen sind:

- familiäre Verhältnisse und familiäre Bindungen,
- die Dauer und Kontinuität des Aufenthalts im Gastland,
- die Art der Erwerbstätigkeit,
- die Ausübung einer nicht bezahlten Tätigkeit,
- bei Studenten ihre Einkommensquelle und die Wohnsituation,
- der steuerliche Wohnsitz,
- die Gründe für den Wohnortwechsel und der Wille der Person, wie er sich aus sämtlichen Umständen erkennen lässt.

Darüber hinaus sieht der Leitfaden konkrete Beispiele und Hilfestellung in Fällen vor, in denen die Feststellung des Wohnorts schwierig sein kann, wie im Falle von Grenzgängern, Saisonarbeitern, entsandten Arbeitnehmern, Studierenden, Rentnern und anderen mobilen nicht erwerbstätigen Personen.

Laut Kommission ist jedenfalls wichtig, dass jeder Einzelfall gesondert geprüft wird. Das bedeutet nicht, dass Sozialhilfe vom ersten Tag an zu zahlen ist. Es gebe keinen automatischen Anspruch darauf, wenn sich jemand in ein anderes Land begibt. Es gebe aber auch keinen Automatismus, nach dem arbeitslose EU-Bürger generell keine Sozialhilfe bekommen. Wenn jemand nach drei Monaten Sozialhilfe beantragt, müsse nach den im Leitfaden genannten Kriterien geprüft werden, wo der Betroffene seinen gewöhnlichen Wohnort hat und ob daraus ein Anspruch auf Sozialhilfe erwächst.

EUROPÄISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Wie eingangs erwähnt, ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten zu regeln, wer wann und in welcher Höhe Anspruch auf Sozialleistungen hat.

Das EU-Recht regelt nur einen gewissen Rahmen, wie zum Beispiel, dass der länger als drei Monate dauernde Aufenthalt eines EU-Bürgers in einem anderen Mitgliedstaat vom Nachweis ausreichender finanzieller Mittel abhängig gemacht werden kann, wenn kein Einkommen erzielt wird.

Wo besteht Sozialversicherungsschutz?

EU-Arbeitnehmer/-innen und Selbständige sowie ihre Familienangehörigen sind im System der sozialen Sicherheit des Aufnahmelandes zu denselben Bedingungen wie dessen Staatsangehörige versichert, da sie, wie alle anderen inländischen Erwerbstätigen, durch ihre Beiträge und Steuern in die staatlichen Fonds einzahlen, aus denen die Leistungen finanziert werden. Bei EU-Bürger/-innen, die auch im Aufnahmemitgliedstaat nicht erwerbstätig sind, kann die Regel des Beschäftigungsstatus naturgemäß nicht angewandt werden.

Nach den EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist der Wohnmitgliedstaat nur dann für den Sozialversicherungsschutz zuständig, wenn die betreffenden

Personen einen strengen Test zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsortes durchlaufen haben, der den Nachweis darüber erbringt, dass sie eine echte Verbindung zu dem fraglichen Mitgliedstaat haben. Die strengen Kriterien dieses Tests stellen sicher, dass nicht erwerbstätige Bürger/-innen nur dann Zugang zum System der sozialen Sicherheit in einem anderen Mitgliedstaat erhalten, wenn sie ihren Interessenschwerpunkt tatsächlich in diesen Staat verlegt haben (wenn beispielsweise auch ihre Familie dort lebt).

Wann hat man einen Anspruch auf Sozialhilfe in einem Mitgliedstaat?

Sozialhilfe ist eine „Leistung zur Sicherstellung des Mindestlebensunterhalts“, die in der Regel Leistungen umfasst, die das Existenzminimum sichern sollen.

Vorrangig gilt: EU-Bürger/-innen, die rechtmäßig in einem anderen EU-Land leben, müssen gleich behandelt werden wie die Staatsangehörigen des Aufnahmestaats. Dank des Grundsatzes der Gleichbehandlung haben sie daher im Allgemeinen denselben Anspruch auf Leistungen sowie auf soziale und steuerliche Vorteile - einschließlich Sozialhilfe -, die das EU-Aufnahmeland seinen eigenen Staatsangehörigen gewährt. Nach EU-Recht gelten jedoch Schutzvorkehrungen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch nicht erwerbstätige mobile EU-Bürger/-innen; hierdurch soll eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung der Aufnahmemitgliedstaaten verhindert werden.

In den ersten drei Monaten ist das EU-Aufnahmeland ist nicht verpflichtet, nicht erwerbstätigen EU-Bürgerinnen und -Bürgern Sozialhilfe zu gewähren. **Nach drei Monaten** bis zu einem Zeitraum von fünf Jahren dürften nicht erwerbstätige EU-Bürger/-innen in der Praxis kaum einen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben, da sie, bevor ihnen das Recht auf Aufenthalt zuerkannt wurde, gegenüber den nationalen Behörden nachweisen mussten, dass sie über genügend finanzielle Eigenmittel verfügen (siehe oben).

Wenn sie - beispielsweise im Fall einer anschließenden Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Situation - Sozialhilfeleistungen beantragen, muss ihr Antrag nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung geprüft werden. Doch auch hier sieht das EU-Recht Schutzmaßnahmen vor:

Zum einen können die nationalen Behörden in besonderen Fällen aufgrund des Antrags auf Sozialhilfe Anlass zu der begründeten Vermutung sehen, dass die betreffende Person zu einer unverhältnismäßigen Belastung für das Sozialsystem des Aufnahmelandes geworden ist. Darüber hinaus kann der Mitgliedstaat die Gewährung von Sozialhilfe oder besonderer beitragsunabhängiger Leistungen davon abhängig machen, dass diese Person die Bedingungen für eine Zuerkennung des Rechts auf Aufenthalt für die Dauer von mehr als drei Monaten erfüllt.

Allerdings kann der Mitgliedstaat nicht erwerbstätigen EU-Bürgerinnen und -Bürgern die Gewährung solcher Leistungen nicht automatisch verweigern, und er kann auch nicht automatisch davon ausgehen, dass diese Personen keine ausreichenden finanziellen Eigenmittel und daher kein Aufenthaltsrecht haben.

Die nationalen Behörden sollten **jeweils den Einzelfall beurteilen**, wobei verschiedene Umstände zu berücksichtigen sind (Höhe des fraglichen Betrags, Leistungsdauer, etwaige Befristung der schwierigen Lage, Gesamtausmaß der Belastung für das nationale Sozialsystem...). Gelangen die Behörden auf der Grundlage dieser Einzelfallbeurteilung zu dem Schluss, dass die betreffenden Personen zu einer unverhältnismäßigen Belastung geworden sind, können sie für diese das Recht auf Aufenthalt aufheben. **Nach fünf Jahren** können EU-Bürger/-innen, die das Recht auf Daueraufenthalt erworben haben, genauso wie Staatsangehörige des EU-Aufnahmelandes Sozialhilfe beantragen. Nach EU-Recht sind hierbei keine Ausnahmeregelungen zulässig.

AUSWIRKUNGEN DER ARBEITSMARKTÖFFNUNGEN IN ÖSTERREICH

Am 1. Mai 2011 sind die Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien und Ungarn und am 1. Jänner 2014 gegenüber Rumänien und Bulgarien ausgelaufen. Das heißt, dass Arbeitskräfte aus diesen Staaten Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen und unter den gleichen Voraussetzungen wie österreichische Staatsbürger jede beliebige Beschäftigung aufnehmen und ausüben können.

Wie wirkt sich die Arbeitsmarktöffnung aus?

Zahlreiche Studien belegen, dass die große Überschwemmung des österreichischen Arbeitsmarktes ausgeblieben ist und die bisherige und künftige Migration aus den neuen Mitgliedstaaten keinen negativen Einfluss auf den Arbeits- und Wirtschaftsstandort Österreich hat. Im Gegenteil: die neuen Arbeitnehmer zahlen jedenfalls mehr in den Haushalt ein als sie beziehen.

Die Arbeitsmarktöffnung am 1. Mai 2011

Von dieser Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes haben vor allem die Branchen profitiert, in denen Fachkräftemangel besteht. Nach Branchen betrachtet zieht es die Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten in erster Linie in den Tourismussektor (vor allem Köche sind gefragt) und in den Bausektor. Doch auch die Industrie profitiert.

Nach einer WIFO- Untersuchung vom November 2012 war die Zuwanderung den Erwartungen entsprechend: Nach den Daten des Monitoringsystems von AMS und BMASK stieg der Bestand an Arbeitskräften aus den acht von der Gewährung der Freizügigkeit betroffenen neuen EU-Ländern in Österreich in den ersten zwölf Monaten (**von Mai 2011 bis April 2012**) um **29.493**, allerdings durchaus den Erwartungen vor Gewährung der Freizügigkeit entsprechend: Ende 2011 wurde ein Anstieg um rund 25.000 Personen erwartet.

Am stärksten stieg dabei die Zahl der unselbständig Beschäftigten (April 2012 +25.582 gegenüber Mai 2011), aber auch die der geringfügig Beschäftigten und die der Arbeitslosen und Personen in Schulung.

Die Zahl der Selbstständigen aus diesen Ländern ging dagegen um 3.120 zurück. Da Selbständige von den Übergangsfristen ausgenommen gewesen waren, waren die Fristen in manchen Wirtschaftsbereichen durch Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit umgangen worden. Mit der Gewährung der Freizügigkeit entfiel dieser Anreiz, sodass einige (Schein-) Selbständige in eine unselbständige Beschäftigung wechselten.

Die Arbeitsmarktöffnung am 1. Jänner 2014

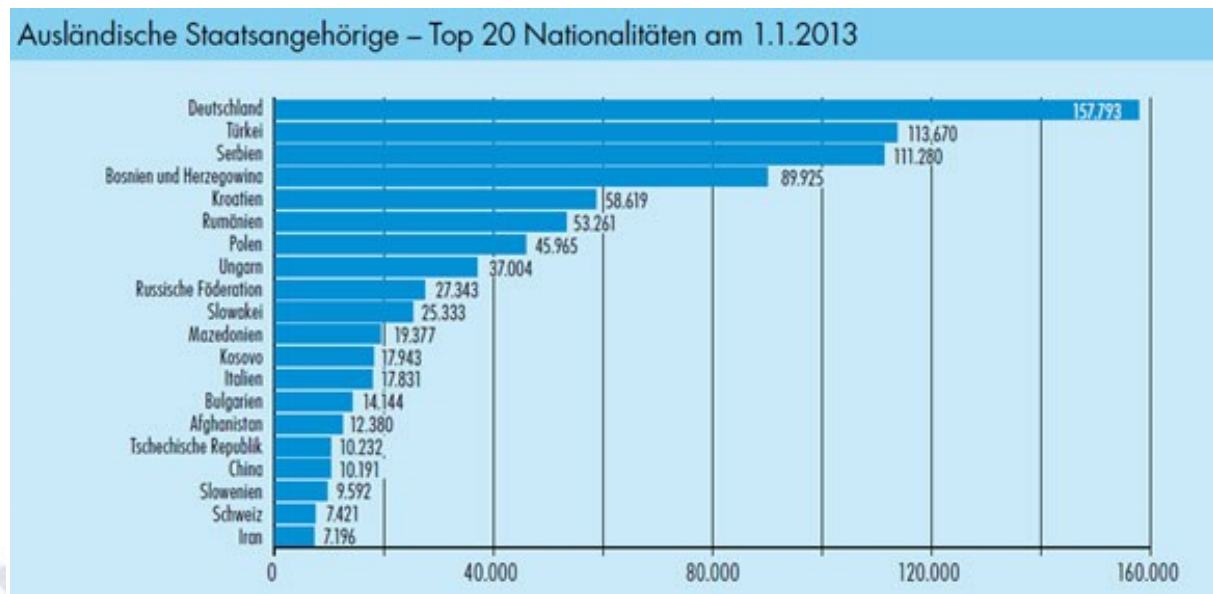
Auch gegenüber Bulgarien und Rumänien wendete Österreich eine 7-jährige Übergangsfrist an, die am 31.12.2013 endete. Bürger aus Bulgarien und Rumänien können aber seit 2007 bereits in 19 andere Mitgliedstaaten, die keine Übergangsregeln eingeführt haben, ohne Einschränkungen arbeiten. Über drei Millionen Menschen aus Bulgarien und Rumänien leben bereits in einem anderen EU-Land und es ist unwahrscheinlich, dass es zu einem großen Anstieg nach dem Auslaufen der letzten Beschränkungen kommt

Aufgrund der Arbeitsmarktöffnung für Bürger aus Rumänien und Bulgarien rechnen unterschiedliche Studien mit einer zusätzlichen Nettozuwanderung aus diesen Ländern im Jahr 2014 zwischen 5.700 und 8.400 Personen. Prognosen zufolge führt die Arbeitsmarkt-öffnung zu einer positiven Beschäftigungsentwicklung, die Arbeitslosenquote wird geringfügig um 0,03 Prozentpunkte steigen.

Infolge der Arbeitsmarktöffnung sollte sich der gesamtstaatliche Finanzierungsaldo bis zum Jahr 2023 um rund 0,03 % bzw. € 106 Mio. verbessern.

1. Charakteristika für die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien

Schon seit dem EU-Beitritt 2007 hat sich die Zahl der Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien nach Österreich deutlich erhöht, rumänische Staatsangehörige sind seit 2011 an erster Stelle unter Zugewanderten aus neuen EU-Mitgliedstaaten (53.261), gefolgt von Polen (45.965) und Ungarn (37.004). (Quelle: migration & Integration, zahlen. daten. indikatoren 2013)

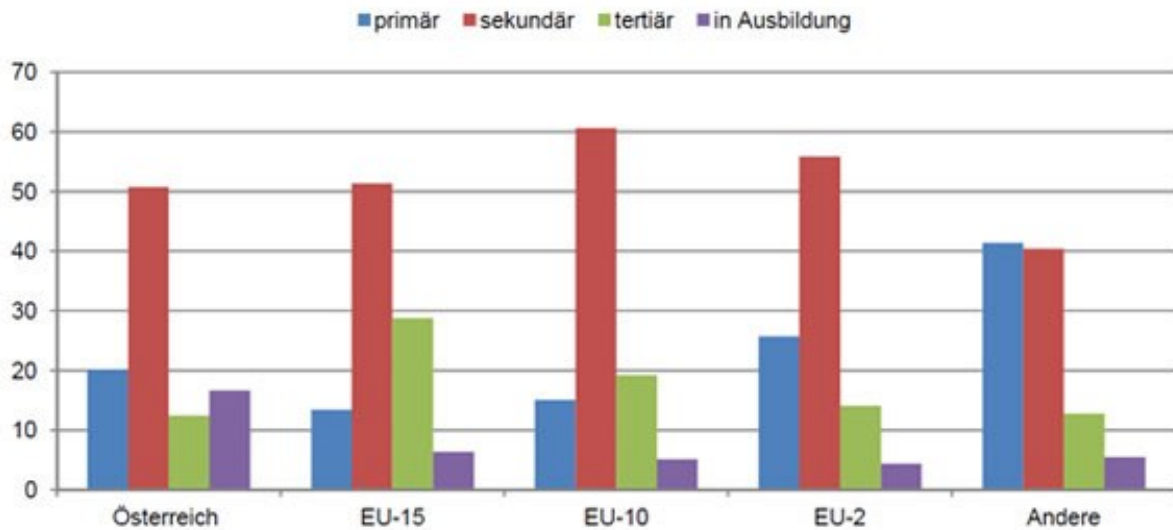


Rund zwei Drittel der bulgarischen und 42 Prozent der rumänischen Zuwanderer leben in Wien. 79 Prozent der zugewanderten Rumänen und zwei Drittel der zugewanderten Bulgaren sind zwischen 15 und 44 Jahre alt und damit jünger als die Zuwanderer aus der EU-8¹. Der Anteil der 15-29-jährigen ist mit einem Drittel bei Bulgaren und 30 Prozent bei Rumänen sehr hoch. Die Beschäftigungsquote liegt bei 64,5 Prozent und entspricht in etwa jener von Migranten aus Ex-Jugoslawien. Die Arbeitslosenquote liegt bei rund 10 Prozent.

Ein Großteil der zugewanderten Rumänen und Bulgaren weist eine mittlere Ausbildung auf, wobei das Ausbildungsniveau von Bürgern aus Rumänien und Bulgarien im Vergleich zu jenen aus der EU-10 geringer ist, der Anteil an Personen mit tertiärer Ausbildung jedoch höher als bei Österreichern ist.

¹ EU-8: Die zum 1. Mai 2004 beigetretenen Staaten (EU-Erweiterung 2004) außer Malta und Zypern: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn. Bürger dieser Staaten haben erst seit 1. Mai 2011 freien Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt.

Ausbildungsstruktur der Zuwanderung in Österreich nach Herkunftsregionen, 2010



Quelle: wiiw/IHS, Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung am 1. Jänner 2014 auf den Wirtschafts- und Arbeitsstandort Österreich

2. Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung

In der aktuellen Studie des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw) und dem Institut für Höhere Studien (IHS) „Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung am 1. Jänner 2014 auf den Wirtschafts- und Arbeitsstandort Österreich“ werden die Auswirkungen der Arbeitsmarktöffnung im Vergleich zu einem Basisszenario dargestellt, in dem als Hypothese angenommen wird, dass die Öffnung der Arbeitsmärkte für Personen aus Rumänien und Bulgarien nicht erfolgt. Es wird erwartet, dass die Nettozuwanderung aus der EU-2 nach Österreich vor allem im Jahr 2014 zunimmt: der Nettoeffekt der Arbeitsmarktöffnung wird auf 5.746 Personen im Jahr 2014 und auf 5.345 Personen im Jahr 2015 geschätzt, ca. $\frac{3}{4}$ davon stammt aus Rumänien.

Zahlen, Daten, Fakten

- ▶ **Beschäftigungsentwicklung:** +6.700 (2014), +10.300 (2015), auch darüber hinaus steigende Beschäftigung, danach rund +0,03 Prozentpunkte.
- ▶ **Arbeitslosenquote:** +0,03 Prozentpunkte (2014), +0,028 Prozentpunkte (2015), danach rund +0,03 Prozentpunkte
- ▶ **Lohnentwicklung:** um 0,2 Prozentpunkte geringerer Anstieg
- ▶ **BIP-Entwicklung:** +0,09 % (2014), +0,13 % (2015); kumuliert bis 2023: +0,23
- ▶ **BIP pro Kopf:** minimaler Rückgang: 2023 -0,08
- ▶ **Anstieg des privaten Konsums:** + 0,32 % bis 2023
- ▶ **Sozialversicherung:** Einnahmen steigen etwas stärker als Ausgaben, +0,03 % des BIP bis 2023 (noch keine Auswirkungen auf Pensionsausgaben spürbar)
- ▶ **Steuern:** Einnahmen +0,07 % des BIP (ca. € 217 Mio.), Ausgaben etwas geringer als Einnahmen, daher Verbesserung um +0,03 % des BIP

EUGH BESTÄTIGT: PERSONENFREIZÜGIGKEIT ERMÖGLICHT KEINEN SOZIALTOURISMUS

In der EU herrscht - wie erwähnt - grundsätzlich Personenfreizügigkeit. Dass dieses Prinzip nicht zu Sozialtourismus führt, hat nun auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) bestätigt. Am 11. November 2014 hat er in einem Vorabentscheidungsverfahren sein Urteil in der Frage verkündet, ob EU-Bürger unter gewissen Bedingungen von bestimmten Sozialleistungen ausgeschlossen werden können.

Demnach können nicht erwerbstätige EU-Ausländer von Sozialleistungen wie der österreichischen Ausgleichszulage ausgeschlossen werden, sofern sie sich allein mit dem Ziel, Sozialhilfe zu bekommen, in ein anderes Land begeben.

Hintergrund ist ein Rechtsstreit zwischen zwei rumänischen Staatsangehörigen und dem Jobcenter Leipzig, das ihnen Leistungen der Grundsicherung verweigert hat. Die beiden rumänischen Staatsbürger, eine Mutter mit ihrem minderjährigen Sohn, leben seit mehreren Jahren in Leipzig bei einer Familienangehörigen, die sie mit Naturalien versorgt. Die Mutter hat keinen Beruf und war bislang weder in Deutschland noch in Rumänien erwerbstätig. Sie ist nicht nach Deutschland eingereist, um Arbeit zu suchen, und bemüht sich auch nicht um eine Beschäftigung.

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass nach dem EU-Recht das Aufenthaltsrecht bei einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Monaten, aber weniger als fünf Jahren (wie im vorliegenden Fall) u.a. davon abhängig ist, ob nicht erwerbstätige Personen über ausreichende Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen. Im aktuellen Fall liegen laut EuGH die Voraussetzungen für ein Recht auf Aufenthalt in Deutschland aufgrund der Unionsbürgerrichtlinie nicht vor. Somit besteht auch kein Anspruch auf Sozialleistungen.

Die WKÖ begrüßt das Urteil, da es zeigt, dass die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU nicht zu ungerechtfertigter Ausnützung nationaler Sozialsysteme führt. Die Freizügigkeit erwerbstätiger Personen stand hier nicht zur Diskussion. Diese ist als Grundpfeiler des Binnenmarkts aus dem europäischen (Wirtschafts-)leben nicht mehr wegzudenken.

SOZIALLEISTUNGEN IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN

Um allen EU-Bürgern Informationen über Sozialansprüche in den anderen EU-Ländern zugänglich zu machen, sind alle **Ansprüche in Europäischen Ausland** auf der Homepage der Kommission (ec.europa.eu/social) dargestellt.

Hier sind unter anderem folgende Fragen beantwortet:

- Was ist unter „Koordination“ zu verstehen?
- Welche Vorschriften gelten und in welchen Ländern?
- Ansprüche und Formulare
- Krankheit, Mutterschafts-/Vaterschaftsurlaub, Europäische Krankenversicherungskarte
- Rente
- Invalidität
- Arbeitslosigkeit
- Familienleistungen
- Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

SOZIALLEISTUNGEN IN ÖSTERREICH NACH DEM GRUNDPRINZIP „VERMEIDEN VON SOZIALTOURISMUS“

Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über die wichtigsten Zugangsmöglichkeiten von EU-Bürgern zu den österreichischen Sozialleistungen. Daraus zeigt sich, dass die österreichische Gesetzgebung einem „Sozialtourismus“ wirksame Riegel vorgeschoben hat. Nur wer erwerbstätig ist oder sonst ausreichende Existenzmittel hat, darf sich in Österreich länger als 3 Monate aufhalten. Die Einreise nach Österreich etwa allein deshalb, um in den Genuss der bedarfsorientierten Mindestsicherung zu kommen, ist daher nicht möglich. Ebenso steht das österreichische Arbeitslosengeld nur jenen EU-Bürgern zu, die wie Österreicher ausreichende Versicherungszeiten erworben haben.

Es reicht nicht, dass die Gesetzeslage entsprechend ausgestaltet ist, es braucht auch einer konsequenten Vollziehung der Gesetze durch die österreichischen Behörden. Österreich prüft beispielsweise sehr genau, ob es für ungarische Staatsbürger, die in Österreich als Grenzgänger gearbeitet haben und in der Folge in Ungarn Arbeitslosengeld beziehen, Zahlungen leisten muss. Grenzgänger müssen ihre Eigenschaft eindeutig nachweisen. Dank der sehr strengen Praxis erstattete Österreich aus dem Titel „Arbeitslosenversicherung“ im Jahr 2011 an Ungarn überhaupt keine Geldleistungen.

Letztlich wird ein Missbrauch nie ganz verhindert werden können. Daher ist es wichtig, dass Österreich weiterhin das Thema genau verfolgt, um bei allfällig auftretenden Missständen rasch reagieren zu können.

Pensionen

Wenn EU-Bürger in Österreich arbeiten, sind sie hier sozialversichert. Daher zahlen sie Beiträge in das österreichische Pensionssystem. Bei Pensionsantritt werden dann diese österreichischen Pensionsversicherungszeiten berücksichtigt - vorausgesetzt sie waren zumindest 1 Jahr in Österreich pensionsversichert.

Beispiel: Ein Deutscher arbeitet im Laufe seines Lebens 30 Jahre in Deutschland und 3 Jahre in Österreich. Im Alter erhält er sowohl aus Deutschland, als auch aus Österreich eine Pension.

Ausgleichszulage

Die Ausgleichszulage soll Pensionisten ein Mindesteinkommen sichern. Daher bekommen all jene Pensionisten, deren Pension unter dem sogenannten Ausgleichszulagenrichtsatz liegt eine Aufstockung. EU-Bürger kommen nur dann in den Genuss einer Ausgleichszulage, wenn sie in Österreich ihren rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalt haben. Einen rechtmäßigen Aufenthalt können EU-Bürger grundsätzlich aber nur dann in Österreich haben, wenn sie über ausreichende Existenzmittel verfügen. Das heißt, dass niemand mit einer Mini-Pension aus einem anderen EU-Land nach Österreich kommen kann, um hier die Ausgleichszulage zu beziehen. Denn mit dieser Mini-Pension bekommt er oder sie in Österreich kein Aufenthaltsrecht. Diese **Verschärfung wurde 2011 in Österreich eingeführt**, um Missbrauch vorzubeugen.

Familienbeihilfe

Familienbeihilfe erhalten EU-Bürger in Österreich nur dann, wenn sie eine sogenannte Anmeldebescheinigung vorweisen. Dafür müssen EU-Bürger nachweisen, dass sie erwerbstätig sind oder sonst über ausreichende Existenzmittel verfügen. Das ist eine wichtige Schranke um die Familienbeihilfe nur jenen EU-Bürgern zukommen zu lassen, die auch zu unserem System (direkt über Sozialversicherungsbeiträge oder indirekt über Steuern) beitragen. Laut EU-Recht wird die

Familienbeihilfe von jenem Land ausbezahlt, in dem Vater oder Mutter arbeiten. Die Kinder müssen allerdings nicht notwendigerweise in Österreich leben.

Beispiel: Ein Pole arbeitet in Österreich und zahlt hier seine Sozialversicherungsbeiträge. Seine nicht-erwerbstätige Frau lebt in Polen und kümmert sich um die Kinder. Der Pole erhält die Familienbeihilfe von Österreich.

Wenn Vater und Mutter in zwei unterschiedlichen EU-Ländern arbeiten, entsteht der Anspruch in dem Land, in dem die Kinder leben. Das andere Land muss aber unter Umständen die Leistung noch aufstocken.

Beispiel: Ein Pole arbeitet in Österreich und zahlt hier seine Sozialversicherungsbeiträge. Seine Frau lebt und arbeitet in Polen und kümmert sich zusätzlich noch um die Kinder. Die Familienleistung wird von Polen bezahlt. Wenn die polnische Familienleistung allerdings weniger als die österreichische Familienbeihilfe beträgt, muss Österreich den Differenz-betrag zwischen tatsächlicher polnischer und theoretischer österreichischer Familienleistung bezahlen.

Arbeitslosengeld

Arbeitslosengeld erhalten EU-Bürger in Österreich dann, wenn sie nach österreichischem Arbeitslosenversicherungsrecht ausreichend Anspruchszeiten erworben haben.

Beispiel: Ein 20-jähriger Bulgare findet in seiner Heimat nach seiner Ausbildung keinen Job und beginnt eine Beschäftigung in Österreich. Er muss wie ein österreichischer Jugendlicher seine Anwartschaftszeiten (26 Wochen arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb der letzten 12 Monate) erfüllen, um in Österreich Arbeitslosengeld in Anspruch nehmen zu können. Im Fall der Arbeitslosigkeit und Geltendmachung von Arbeitslosengeld in Österreich erhält er Arbeitslosengeld, wenn er auch die sonstigen Voraussetzungen dafür erfüllt, d.h. insbesondere arbeitswillig und arbeitsbereit ist und Vermittlungsvorschläge des AMS annimmt.

Aus EU-rechtlichen Gründen (EU-Verordnung 883) muss Österreich die in einem Mitgliedland geleisteten Versicherungszeiten anrechnen. Dies kann dazu führen, dass EU-Bürger nicht alle Versicherungszeiten in Österreich zurückgelegt haben müssen und dennoch Anspruch auf Arbeitslosengeld in Österreich haben können.

Beispiel: Eine ungarische 30-jährige Frau hat bereits in Ungarn 10 Jahre gearbeitet, kommt nach Österreich, arbeitet hier 10 Monate und wird dann gekündigt. Damit würde sie die Versicherungszeiten in Österreich, die für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld in Österreich erforderlich sind, nicht erfüllen. Durch die Anrechnung der ungarischen Versicherungszeiten könnte es sein, dass sie die Voraussetzungen für das Arbeitslosengeld in Österreich dennoch erfüllt.

Dieses Beispiel mag auf den ersten Blick die Befürchtung auslösen, dass hier das Arbeitsmarktbudget ungebührlich belastet werden könnte. Dass diese Befürchtung nicht stimmt, beweist eine konkrete Auswertung des AMS, die zeigt, dass etwa durch die Beschäftigung ungarischer Staatsbürger deutlich mehr Einnahmen in das Arbeitsmarktbudget fließen als Österreich an Versicherungsleistungen an ungarische Staatsbürger leistet.

So standen im Jahr 2011 den Beitragseinnahmen in der Arbeitslosenversicherung durch ungarische Beschäftigte in der Höhe von rund 49 Mio. Euro Ausgaben für Arbeitslosenversicherungsleistungen an ungarische Staatsbürger von lediglich 18 Mio. Euro sowie Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von lediglich 3,5 Mio. Euro gegenüber. Ungarische Staatsbürger waren damit für die Gebarung Arbeitsmarktpolitik einfach und zweifellos die „Bringer“.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Bereits in den Erläuterungen zur Art 15a BVG-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern wird klar festgehalten, dass „Sozialtourismus“ vermieden werden muss. Dementsprechend steht die Mindestsicherung EU-Bürgern nur dann zu, wenn sie eine Anmeldebescheinigung vorweisen. Dafür müssen EU-Bürger nachweisen, dass sie erwerbstätig sind oder sonst über ausreichende Existenzmittel verfügen. Der dauernde Aufenthalt in Österreich ohne erwerbstätig zu sein oder ohne ausreichende Existenzmittel zu haben, ist sohin grundsätzlich nicht möglich. Diese wichtige Schranke unterscheidet Österreich von Deutschland und man wird die Einreise nach Österreich um in den Genuss der Mindestsicherung gelangen zu können, in der überwiegenden Zahl der Fälle ausschließen können.

Natürlich gilt es auch hier, die Entwicklung zu beobachten, um bei Bedarf Nachschärfungen vornehmen zu können. Ganz wichtig wird es sein, dass hier auch das Datenmaterial vorhanden ist, um verlässliche Aussagen über die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen durch EU-Bürger treffen zu können und einer Angstdebatte seriös begegnen zu können. Derzeit fehlt das entsprechende Datenmaterial. Hier besteht zweifellos ein Nachholbedarf.

Impressum:

Wirtschaftskammer Österreich
1045 Wien, Wiedner Hauptstraße 63
Stabsabteilung EU-Koordination,

T: 05 90 900-4315 , W: <http://wko.at/eu> | E: eu@wko.at

Für den Inhalt verantwortlich: MMag. Christian Mandl

Autor(en): Mag. Micaela Kleedorfer, Mag. Margit Kreuzhuber, Dr. Klaus Kapuy, Mag. Kornelia Lienhart

© 2014 Wirtschaftskammer Österreich

Inhalt nach bestem Gewissen aber ohne Gewähr