



FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER

Eine der vier Freiheiten der EU-Bürger ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Dazu gehören das Recht der Arbeitnehmer, sich frei zu bewegen und niederzulassen, das Zuzugs- und Aufenthaltsrecht für Familienmitglieder und das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat der EU zu arbeiten und ebenso wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats behandelt zu werden. Für den öffentlichen Dienst gelten Einschränkungen. Die Europäische Arbeitsbehörde ist als spezielle Agentur für die Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, auch der entsandten Arbeitnehmer, zuständig.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 20, Artikel 26 und die Artikel 45-48 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ZIELE

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist seit jeher eines der Gründungsprinzipien der EU. Sie ist in Artikel 45 AEUV festgelegt und stellt ein Grundrecht der Arbeitnehmer dar, das den freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr innerhalb des europäischen Binnenmarkts ergänzt. Sie schließt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen ein. Darüber hinaus sieht dieser Artikel vor, dass ein EU-Arbeitnehmer das Recht hat, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, sich dort zur Ausübung einer Beschäftigung aufzuhalten und danach unter bestimmten Bedingungen zu verbleiben.

ERGEBNISSE

Laut Eurostat-Daten lebten 2019 3,3 % der EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter (von 20 bis 64 Jahren) in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, im Vergleich zu 2,4 % im Jahr 2009. Der Anteil der mobilen EU-Bürger ist in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und reicht von 0,8 % in Deutschland bis zu 19,4 % in Rumänien. Diese mobilen EU-Bürger wiesen eine höhere Beschäftigungsquote auf (75,5 %) als diejenigen, die in dem Land wohnten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen (73,1 %).



A. Die derzeit geltende allgemeine Regelung der Freizügigkeit

Das Grundrecht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist seit den 1960er Jahren in verschiedenen Verordnungen und Richtlinien verankert. Die Gründungsverordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Verordnung (EWG) Nr. 1612/68) und die ergänzende Richtlinie zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen (Richtlinie 68/360/EWG des Rates) wurden mehrfach aktualisiert. Derzeit sind die wichtigsten EU-Vorschriften die [Richtlinie 2004/38/EG über das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt](#), die [Verordnung \(EU\) Nr. 492/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer](#) und die [Verordnung \(EU\) 2019/1149 zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde](#).

1. Reise- und Aufenthaltsrechte der Arbeitnehmer

Die Richtlinie 2004/38/EG führte die Unionsbürgerschaft als Grundstatus für Angehörige von Mitgliedstaaten ein, die ihr Reise- und Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Europäischen Union ausüben. Jeder EU-Bürger ist berechtigt, sich in den ersten drei Monaten im Hoheitsgebiet eines anderen EU-Landes ohne Bedingungen und Formalitäten aufzuhalten, sofern er über einen gültigen Personalausweis oder Reisepass verfügt. Bei längeren Aufenthalten kann der Aufnahmemitgliedstaat von Bürgern verlangen, ihren Aufenthalt binnen einer angemessenen und nicht diskriminierenden Frist zu melden.

Das Recht von EU-Bürgern, sich länger als drei Monate in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft: Für diejenigen, die keine Arbeitnehmer oder selbstständig sind, hängt ihr Aufenthaltsrecht davon ab, ob sie über genügend Mittel verfügen, um das Sozialhilfesystem des Aufnahmemitgliedstaats nicht zu belasten, und ob sie krankenversichert sind. Das Aufenthaltsrecht haben auch Studierende und Auszubildende sowie (unfreiwillig) Arbeitslose, die sich als arbeitslos gemeldet haben.

Jeder EU-Bürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten hat, erwirbt das dauerhafte Aufenthaltsrecht.

Mit der Richtlinie wurde die **Familienzusammenführung** aktualisiert, indem die Definition des „Familienangehörigen“, die sich zuvor nur auf Ehegatten, Verwandte in absteigender Linie, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen Unterhalt gewährt wird, und Verwandte in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird, erstreckte, auf eingetragene Lebenspartner ausgedehnt, wenn nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats die eingetragene Partnerschaft der Ehe gleichgestellt wird. Unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit verfügen diese Familienangehörigen des Arbeitnehmers über ein Aufenthaltsrecht in demselben Land.

2. Beschäftigung

Die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 enthält Vorschriften zu Beschäftigung, zur Gleichbehandlung und für Familienangehörige von Arbeitnehmern. Jeder Angehörige eines Mitgliedstaats ist berechtigt, eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat nach den für die Arbeitnehmer dieses Staats geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften zu suchen. Die Mitgliedstaaten dürfen keine diskriminierenden Praktiken anwenden, wie z. B. die Beschränkung von Stellenangeboten auf



Staatsangehörige oder Sprachkenntnisse, die über das hinausgehen, was für die betreffende Stelle angemessen und notwendig ist. Ferner hat ein mobiler Arbeitnehmer den Anspruch, dort die gleiche Unterstützung zu erhalten, die die Arbeitsämter des Aufnahmemitgliedstaats den eigenen Staatsangehörigen gewähren, und er oder sie hat ferner das Recht, sich lange genug in dem Aufnahmemitgliedstaat aufzuhalten, um nach Arbeit suchen, sich auf eine Stelle bewerben und eingestellt werden zu können. Dieses Recht gilt in gleicher Weise für alle Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob es sich um Festangestellte, Saisonarbeiter, Grenzarbeiter oder um Arbeitnehmer, die ihre Tätigkeit im Rahmen der Erbringung einer Dienstleistung ausüben, handelt.

Diese Regeln gelten jedoch nicht für entsandte Arbeitnehmer, da sie nicht von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, sondern vielmehr ihre Arbeitgeber von deren Recht Gebrauch machen, Dienstleistungen anzubieten, bei denen sie Arbeitnehmer vorübergehend ins Ausland entsenden. Entsandte Arbeitnehmer werden durch die EU-Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern (Richtlinie (EU) 2018/957 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG) geschützt, die in Bezug auf die Entlohnung die gleichen Vorschriften wie für die inländischen Arbeitnehmer im Aufnahmeland vorsieht und den Zeitraum regelt, nach dem das Arbeitsrecht des Aufnahmelandes gilt ([2.1.13](#)).

In Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates genießen Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt sind, die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer. Außerdem erhalten sie in gleichem Maße Zugang zu Wohnraum und haben Anspruch auf gleiche Behandlung bei der Ausübung gewerkschaftlicher Rechte.

Vorschriften gegen Diskriminierung finden ebenfalls Anwendung auf Kinder eines mobilen Arbeitnehmers. Die Mitgliedstaaten sollten diese Kinder ermutigen, an einer allgemeinen und beruflichen Bildung teilzunehmen, um ihre Integration zu erleichtern.

Schließlich erhalten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 35 der Richtlinie 2004/38/EG ausdrücklich die Befugnis, im Falle von Missbrauch oder Betrug jegliche durch diese Richtlinie verliehenen Rechte zu widerrufen.

3. Rechtsprechung zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Seit der Einführung der Unionsbürgerschaft hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Auslegung der Richtlinie in einer Reihe von Rechtssachen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer weiterentwickelt. Eine spezielle Internet-Datenbank der Kommission stellt die Rechtsprechung in diesem Bereich vor.

In Bezug auf den Aufenthalt haben Arbeitsuchende ein Aufenthaltsrecht von mehr als sechs Monaten (EuGH, Rechtssache C-292/89 Antonissen) ohne die Erfüllung von Bedingungen, sofern sie im Aufnahmemitgliedstaat nach wie vor auf Arbeitssuche sind und eine „echte Chance“ haben, eine Beschäftigung zu finden.

Andere Rechtssachen betreffen den Zugang zu Sozialleistungen. Der EuGH hat den Zugang auf EU-Bürger ausgeweitet, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben (Rechtssachen C-184/99 Grzelczyk und C-224/98 D’Hoop). Der



Status von Personen, die erstmals eine Arbeitsstelle suchen, war Gegenstand heftiger Diskussionen, da sie noch über keinen Erwerbstätigenstatus verfügen, der zu bewahren wäre. In den Rechtssachen C-138/02 Collins und C-22/08 Vatsouras entschied der EuGH, dass EU-Bürger das Recht auf gleichen Zugang zu Sozialleistungen haben, die dazu dienen, den Zugang von Arbeitsuchenden zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Eine solche Leistung könne daher nicht als „Sozialhilfe“ betrachtet werden, zu der der Zugang gemäß Richtlinie 2004/38/EG ausgeschlossen ist. Mitgliedstaaten können jedoch verlangen, dass eine tatsächliche Verbindung des Arbeitsuchenden mit dem Arbeitsmarkt des betreffenden Mitgliedstaats besteht.

B. Einschränkungen der Freizügigkeit

Im Vertrag wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, einem Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats die Einreise oder den Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit **zu verweigern**. Ausschlaggebend für solche Maßnahmen ist ausschließlich das persönliche Verhalten der betreffenden Person, das eine hinreichend schwere und tatsächliche Gefährdung darstellen muss, die ein Grundinteresse des Staates berührt. In diesem Zusammenhang sieht die Richtlinie 2004/38/EG eine Reihe von Verfahrensgarantien vor.

Nach Artikel 45 Absatz 4 AEUV gilt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung, wobei diese Ausnahmeregelung jedoch vom EuGH sehr eng ausgelegt wird, wonach lediglich diejenigen Stellen, die die Ausübung hoheitlicher Befugnisse und die Wahrnehmung allgemeiner Belange des Staates implizieren (beispielsweise Belange der inneren oder äußeren Sicherheit des Staates), auf eigene Staatsangehörige beschränkt werden dürfen.

Für eine Übergangsfrist, die nach dem EU-Beitritt neuer Mitgliedstaaten gilt, können bestimmte Bedingungen zur Anwendung kommen, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus, in und zwischen diesen Mitgliedstaaten einschränken. Derzeit gibt es keine Übergangsfristen, da die letzten Beschränkungen der Freizügigkeit für kroatische Staatsangehörige am 1. Juli 2020 aufgehoben wurden.

C. Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit

Die EU hat große Anstrengungen unternommen, um ein für die Mobilität der Arbeitskräfte günstiges Umfeld zu schaffen. Dazu zählen:

- Reform des Systems zur Anerkennung von in anderen EU-Mitgliedstaaten erworbenen **Berufsqualifikationen**, um das Verfahren zu harmonisieren und zu erleichtern; dazu gehört die automatische Anerkennung einer Reihe von Berufen im Gesundheitswesen und von Architekten ([Richtlinie 2013/55/EG](#) zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG [2.1.6](#)),
- die Ausstellung eines Europäischen Berufsausweises im Jahr 2016 zur Prüfung eines elektronischen Anerkennungsverfahrens für ausgewählte reglementierte Berufe,
- die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, einschließlich der Übertragbarkeit des Sozialschutzes, mittels der [Verordnung \(EG\) Nr. 883/2004](#)



und der [Durchführungsverordnung \(EG\) Nr. 987/2009](#), die derzeit überarbeitet wird ([2.3.4](#)),

- eine Europäische Krankenversicherungskarte (2004) als Nachweis der Versicherung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und eine Richtlinie über die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung ([Richtlinie 2011/24/EU](#)),
- Verbesserungen im Zusammenhang mit dem Erwerb und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen ([Richtlinie 2014/50/EU](#)),
- die Verpflichtung, Gerichtsverfahren zur Einlegung von Rechtsbehelfen für diskriminierte Arbeitnehmer sicherzustellen und Stellen zur Förderung und Überwachung der Gleichbehandlung zu benennen ([Richtlinie 2014/54/EU](#)).

Die Europäische Arbeitsbehörde (ELA), eine Initiative im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte, wurde am 31. Juli 2019 eingerichtet. Ihre wichtigsten Ziele sind eine bessere Durchsetzung der EU-Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität und zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für mobile Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die Unterstützung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung, einschließlich gemeinsamer Kontrollen und Mediation zur Beilegung grenzüberschreitender Streitigkeiten, und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.

Die Agentur integriert oder absorbiert verschiedene frühere europäische Initiativen, die für die Arbeitskräftemobilität relevant sind, insbesondere das Portal zur beruflichen Mobilität, EURES (Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen), ([2.3.3](#)) und die europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.

Die COVID-19-Pandemie, von der die EU seit Anfang 2020 heimgesucht wird, führte zu beispiellosen Beschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitskräften in den EU-Mitgliedstaaten, insbesondere infolge der Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen. Folglich kam es bei Grenzgängern, Saisonarbeitskräften und entsandten Arbeitnehmern vermehrt zu Arbeitslosigkeit und gravierenden aufenthaltsbedingten Problemen. Im März 2020 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für die Ausübung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern während der COVID-19-Pandemie, die im Mai bzw. Juli 2020 durch weitere Leitlinien zur Freizügigkeit von Angehörigen der Gesundheitsberufe und Saisonarbeitskräften ergänzt wurden. Am 12. Oktober 2020 nahm der Rat eine Empfehlung für einen koordinierten Ansatz zur Beschränkung der Freizügigkeit als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie an, die Bestimmungen über den Verzicht auf Quarantäneanforderungen für Arbeitnehmer in systemrelevanten Funktionen enthält.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament hat sich stets dafür eingesetzt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen koordinieren und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer fördern.



In seiner [Entschließung vom 16. Januar 2014 zur Achtung des Grundrechts auf Freizügigkeit in der EU](#) hat das Parlament darauf hingewiesen, dass das Recht auf Freizügigkeit zum Zweck der Arbeit nicht mit rechtswidrigen Ansprüchen an die Sozialversicherungssysteme in Verbindung gebracht werden sollte, und forderte die Mitgliedstaaten auf, alle Maßnahmen zu vermeiden, die das in grundlegenden Rechtsakten der EU festgelegte Recht auf Freizügigkeit einschränken könnten.

Das Parlament hat die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (in seiner [legislativen Entschließung vom 16. April 2020](#)) unterstützt. Es drängte auf die Schaffung eines einzigen Portals für den freien Verkehr sowie auf die Möglichkeit, dass die Europäische Arbeitsbehörde aus eigener Initiative gemeinsame Inspektionen vorschlägt. Darüber hinaus hat es die Zusammenarbeit im Bereich der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit zu ihren Hauptaufgaben hinzugefügt und damit sichergestellt, dass die Europäische Plattform zur Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (die 2016 mit starker Unterstützung des Europäischen Parlaments gegründet wurde) ihre Aktivitäten fortsetzt.

In seiner [Entschließung vom 17. April 2020 zu abgestimmten Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen](#) forderte das Parlament, dass der grenzüberschreitende Reiseverkehr für Saisonarbeiter und Grenzgänger, insbesondere in wichtigen Wirtschaftszweigen, nicht eingeschränkt wird. Am 19. Juni 2020 hat das Parlament eine [Entschließung zum europäischen Schutz von Grenzgängern und Saisonarbeitskräften im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise](#) angenommen.

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl
11/2020

