



EU-Bürger aus den neuen Mitgliedsstaaten: Teilhabe am Arbeitsmarkt, Freizügigkeit und deren Verlust, Ansprüche auf Sozialleistungen

Franz Hoß

Schon in einer früheren Ausgabe wurde unter Bezug auf ein Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg (Informationsbrief Ausländerrecht 10/2008/402) auf das komplexe Regelwerk im Hinblick auf EU-Bürger eingegangen. Nachstehend wird eine weitere Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Urt.16.1.2009 – 19 C 08.3271 - Informationsbrief Ausländerrecht 4/2009/144) angesprochen, die ebenfalls zur Durchdringung der komplexen Materie sehr hilfreich ist.

In diesem Verfahren wird eine ablehnende PKH (=Prozesskostenhilfe)-Entscheidung des Verwaltungsgerichts im Hinblick auf eine rumänische Staatsangehörige aufgehoben, da ihre Klage in der Hauptsache gegen die Feststellung des Verlusts des Rechts auf Einreise und Aufenthalt/ Verlassensaufforderung/ Abschiebungsandrohung bei summarischer Prüfung einen gewisse, nicht notwendig überwiegende Wahrscheinlichkeit für den Erfolg verspreche.

Der Verwaltungsgerichtshof vertritt hierbei die folgenden Positionen:

- Nach der primärrechtlichen Vorschrift des Artikel 18 I EGV hat jeder EU-Bürger das Recht, sich im gesamten EU-Gebiet aufzuhalten, vorbehaltlich der im Sekundärrecht - also vor allem in Richtlinien - enthaltenen Beschränkungen. Ein Aufenthaltsrecht könne daher bereits aus unmittelbarer Anwendung des Artikels 18 I EGV entstehen. Hierbei handele es sich um eine aus dem Primärrecht ergehende "politische Grundfreiheit".
- Darüber hinaus genieße der arbeitssuchende EU-Bürger nach Artikel 39 III EGV ein spezielles Freizügigkeitsrecht. Dies ist allerdings für Bürger der zum 1.1.2004 bzw. 1.1.2007 beigetretenen Staaten wegen der in den Beitrittsverträgen enthaltenen Übergangsfristen beschränkt, da die Arbeitsaufnahme insoweit gemäß § 284 Abs. 3 SGB III nur mit Zustimmung der Arbeitsverwaltung vorgenommen werden darf. Hierbei gilt § 39 II - IV und VI AufenthG entsprechend.
- Unabhängig von diesen Beschränkungen haben auch EU-Bürger aus den neuen Mitgliedsländern von vorneherein einen Anspruch auf Erteilung einer EU-Freizügigkeitsbescheinigung, die sowieso nur deklaratorische Bedeutung hat. Auch ohne eine Arbeitsberechtigung-EU können diese EU-Bürger ihr Freizügigkeitsrecht aus Artikel 18 EGV zur Arbeitssuche (Vorstellungen/ Bewerbungen usw.) nutzen. Erforderlich ist allerdings die ernsthafte Absicht, eine Arbeit aufzunehmen, was objektivierbar nach außen zum Ausdruck gebracht werden muss. Dabei gibt es keine starren Fristen dergestalt, dass etwa nach Ablauf von 3 Monaten eine Verlassenspflicht bestehe, wenn bis dahin kein Arbeitsplatz gefunden wurde. Auch die immer wieder als Richtschnur genannte Zeit von maximal 6 Monaten zur Arbeitssuche ist nicht zwingend. Dieses weitgehende Verständnis ergibt sich inzwischen in eindeutiger Form aus Artikel 14 IV b der Freizügigkeits-Richtlinie 2004/38. Demnach kommt ein Wegfall des Erwerbstätigenstatus erst in Betracht, wenn:
 - der Unionsbürger in Wirklichkeit keinerlei ernsthafte Absichten verfolgt, eine Beschäftigung aufzunehmen, oder
 - wenn angesichts der wirtschaftlichen Umstände für ihn objektiv keine Arbeitsmöglichkeit (mehr) besteht.
- **Fazit:** Auch ein Neu-EU-Bürger hat Anspruch auf die Freizügigkeitsbescheinigung, solange er sich ernsthaft um Arbeit bemüht und eine Arbeitsaufnahme auch als möglich erscheint.

Von diesen aufenthaltsrechtlichen Fragen strikt zu trennen ist die weitere Frage, unter welchen Voraussetzungen ein EU-Bürger Zugang zu Sozialleistungen hat:

- Grundsätzlich folgt aus dem Diskriminierungsverbot des Artikels 12 EGV, dass niemand im Hinblick auf seine Staatsangehörigkeit von den üblichen Sozialleistungen ausgeschlossen werden darf. Aber auch dieser Grundsatz steht unter dem Vorbehalt besonderer Bestimmungen des EGV-Vertrages. Dieser enthält allerdings ausdrücklich keine Einschränkungen im Hinblick auf soziale Leistungen. Der Europäische Gerichtshof hat dennoch festgestellt, dass der Gleichbehandlungsanspruch gemäß Artikel 12 EGV nicht ausschließt, den Anspruch auf Zugang zu Sozialhilfeleistungen von nicht diskriminierenden Voraussetzungen abhängig zu machen.¹
- Auf Grund dieser EuGH-Feststellung wurde im Sekundärrecht der Artikel 24 II RL 2004/38 entwickelt, wonach gegenüber EU-Angehörigen, die nicht Arbeitnehmer - dazu zählen auch Arbeitssuchende - oder Selbstständiger sind, für die ersten 3 Monate bzw. bei Arbeitssuchenden auch länger keine Sozialleistungen zu erbringen sind. Diese Richtlinien-Bestimmung ist die Grundlage für § 7 I S. 2 Nr. 2 SGB II, wonach Arbeitssuchende von Sozialleistungen ausgeschlossen sind (dito von SGB XII gemäß § 23 II (I S. 1 SGB XII)). Diese Vorschriften werden in der Rechtsprechung überwiegend als europarechtskonform ausgelegt, obwohl sie mit dem Wortlaut des Artikels 12 EGV nicht vereinbar sind und insofern die europarechtliche Konformität auch in Zweifel gezogen werden kann.
- Diesen möglichen Zweifeln darf eine Ausländerbehörde aber nicht dadurch entsprechen, indem die Freizügigkeitsbescheinigung für arbeitssuchende EU-Neubürger verweigert wird und damit auf andere Weise - mit dem Wegfall des Aufenthaltsrechts - Ansprüche auf Sozialleistungen entfallen:
 - Die förmliche Einschränkung des Freizügigkeitsrechts nach § 7 Freizügigkeitsgesetz ist erst möglich, wenn der betreffende Ausländer nachweisbar nicht mehr auf Arbeitssuche ist oder objektiv keine Arbeitsmöglichkeit besteht, und
 - Er dauerhaft unfähig ist, für den eigenen Lebensunterhalt und ausreichenden Krankenversicherungsschutz aufzukommen.² Das heißt: Die vorübergehende oder geringe Inanspruchnahme von Sozialleistungen kann das sich aus dem Primärrecht des Artikels 18 EGV ergebende Aufenthaltsrecht nicht in Frage stellen. Diese weitgehende und großzügige Folge ergibt sich aus den Regelungen des Artikels 14 II und III RL 2004/38. Allein die Gefahr, dass ein Unionsbürger Sozialhilfe beantragen könnte, rechtfertigt also keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen. Systematische und prophylaktische Überprüfungen der Einkommenssituation sind unzulässig, wie sich aus § 5 IV Freizügigkeitsgesetz und Artikel 14 II S. 2 RL 2004/38 ableiten lässt. Nur dann, wenn tatsächlich ein Antrag auf Sozialhilfeleistungen gestellt wird, tritt ein besonderer Anlass zur Prüfung ein. Vorher darf kein Nachweis ausreichender Existenzmittel gefordert werden.

Bei den Ausländerbehörden ist im Umgang mit EU-Angehörigen manche Unsicherheit festzustellen. Deswegen können die oben dargestellten Aussagen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs eine nützliche Beratungshilfe sein.

¹ Eine Feststellung, die letztlich wohl vom gewünschten Ergebnis diktiert wurde, denn mit dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 12 EGV ist sie schwerlich vereinbar.

² Das Urteil befasst sich eingehend mit dem Umfang der 'ausreichenden Existenzmittel' und des 'ausreichenden Krankenversicherungsschutzes', was für Nicht-Erwerbstätige nach § 4 FreizügG zur Legitimierung eines Aufenthaltes erforderlich ist.