

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.7.2010
KOM(2010)373 endgültig

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

**Bekräftigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer: Rechte und wesentliche
Entwicklungen**

Einleitung

In den vergangenen 40 Jahren wurde der Grundsatz der Freizügigkeit beständig weiterentwickelt und kontinuierlich ausgebaut. Diese ursprünglich für die erwerbstätige Bevölkerung gedachte Grundfreiheit wurde im Laufe der Zeit auf andere Bevölkerungsgruppen ausgeweitet und zählt mittlerweile zu den wichtigsten subjektiven Rechten, die den EU-Bürgern zustehen.

Der Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist in Artikel 45 (ex-Artikel 39 EG) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) verankert und wurde durch Sekundärrecht (Verordnung (EWG) Nr. 1612/68¹, Richtlinie 2004/38/EG² und Richtlinie 2005/36/EG³) sowie durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (im Folgenden: EuGH) weiterentwickelt. Das auf diesem Gebiet geltende EU-Recht (auch „Besitzstand“ genannt) verleiht den EU-Bürgern das Recht, sich als Arbeitnehmer innerhalb der EU frei zu bewegen, und schützt ihre sozialen Rechte sowie diejenigen ihrer Familienangehörigen⁴. In diesem dynamischen Bereich, dessen Wandel durch die Arbeitsmarktpolitik, die Struktur der Familien und den Prozess der europäischen Integration vorangetrieben wird, trägt gerade die Freizügigkeit nicht nur zur Verwirklichung des Binnenmarkts bei. Sie hat auch eine bedeutende soziale Dimension, denn sie fördert die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration zugewanderter Arbeitnehmer in ihre Aufnahmemitgliedstaaten.

Nach den jüngsten Eurostat-Daten⁵ leben 2,3 % der EU-Bürger (11,3 Millionen Menschen) in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, und viele andere haben dieses Recht irgendwann in ihrem Leben einmal in Anspruch genommen⁶. Ihre Zahl ist seit 2001 um über 40 % gestiegen⁷. In einer neueren Eurobarometer-Umfrage gaben 10 % der Befragten in den 27 EU-Staaten an, in der Vergangenheit bereits irgendwann einmal in einem anderen Land gelebt und gearbeitet zu haben. 17 % der Befragten hatten hingegen vor, in Zukunft von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen.

Grundsätzlich haben alle EU-Bürger das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten und zu leben, ohne wegen ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert zu werden. Trotz vieler Fortschritte gibt es jedoch noch immer rechtliche, verwaltungstechnische und praktische Hindernisse, die der Ausübung dieses Rechts entgegenstehen. In einem jüngeren Bericht⁸ über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG heißt es, dass die Umsetzung insgesamt eher

¹ ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2, im Folgenden: Verordnung.

² ABl. L 158 vom 30.4.2004, S.77, im Folgenden: Richtlinie.

³ ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22.

⁴ Das EU-Freizügigkeitsrecht gilt für EU-Bürger und deren Familienangehörige unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.
Stand: 2008.

⁶ 37 % (11,3 Millionen) der in den 27 EU-Ländern lebenden Ausländer sind Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats. Die Zahl der Ausländer in den 27 EU-Ländern ist seit 2001 um 42 % gestiegen (weitere Einzelheiten finden Sie in Eurostat: Statistik kurz gefasst 94/2009).

⁷ Dieser Prozentsatz bezieht sich auf die Gesamtzahl der Ausländer, zu denen sowohl EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten als auch Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten zählen. Der Bericht enthält keine Angaben dazu, um welchen Prozentsatz die Zahl der in einem anderen Mitgliedstaat lebenden EU-Bürger im Zeitraum 2001 bis 2008 gestiegen ist. Insgesamt waren es aber ungefähr 4 Millionen Menschen, was einem Anstieg um etwa 54 % entspricht.

⁸ KOM(2008)840 vom 10.12.2008.

enttäuschend gewesen sei. Es wurden mehrere Probleme genannt, denen sich zuwandernde EU-Bürger – ob Arbeitnehmer oder nicht – im Ausland gegenübersehen. Aus dem Europäischen Jahr der Mobilität der Erwerbstätigen 2006 wurde der Schluss gezogen, dass es neben den rechtlichen und verwaltungstechnischen Hindernissen, die generell im Mittelpunkt der bisherigen Anstrengungen standen (z. B. Anerkennung von Qualifikationen und Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen), auch andere Faktoren gibt, die die grenzüberschreitende Mobilität beeinflussen. Hierzu gehören Probleme im Zusammenhang mit der Wohnungssituation, der Sprache, der Beschäftigung von Ehe- und Lebenspartnern, der etwaigen Rückkehr, historischen „Barrieren“ sowie der Anerkennung von Mobilitätserfahrungen, insbesondere in KMU. Diese Probleme lassen sich nur mit einem breiter angelegten Konzept lösen⁹, das mit der effektiven Umsetzung des Freizügigkeitsgrundsatzes zu kombinieren wäre. Präsident Barroso hat dazu in seinen politischen Leitlinien ausgeführt, dass die Grundsätze der Freizügigkeit und der Gleichbehandlung für EU-Bürger eine alltägliche Realität werden müssen¹⁰. Daraufhin schlug die Kommission vor, die Mobilität in der EU im Rahmen der Strategie Europa 2020 und insbesondere im Rahmen der Leitinitiative „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“¹¹ zu erleichtern und zu fördern.

Ziel dieser Mitteilung ist es,

- einen allgemeinen Überblick über die Rechte zu geben, die EU-Wanderarbeitnehmern zustehen,
- die ältere Mitteilung der Kommission zu diesem Thema¹² unter Berücksichtigung der Entwicklung im Bereich der Rechtsetzung und Rechtsprechung zu aktualisieren, und
- allgemein das Bewusstsein für die Rechte zugewanderter Arbeitnehmer zu fördern, die sich im Vergleich zu Inländern in einer schwierigeren Lage befinden (z. B. hinsichtlich ihrer Wohnsituation, der Sprache, der Beschäftigung von Ehe- und Lebenspartnern usw.).

⁹ KOM(2007) 773 vom 6.12.2007.

¹⁰ http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/press_20090903_DE.pdf

¹¹ KOM(2010) 2020 vom 3.3.2010.

¹² KOM(2002) 694 vom 11.12.2002.

TEIL I: Wer kann sich auf das EU-Recht zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern berufen?

Bei der Abgrenzung des persönlichen Geltungsbereichs des EU-Rechts zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Bedingungen, unter denen dieses Recht anwendbar ist, ist zwischen Wanderarbeitnehmern und anderen Gruppen von EU-Bürgern (nicht erwerbstätige Personen, Selbständige und entsandte Arbeitnehmer) zu unterscheiden. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer berechtigt alle Bürger, sich ungehindert in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort zu arbeiten und zu wohnen, und schützt sie davor, im Bereich der Beschäftigung, des Entgelts und anderer Arbeitsbedingungen gegenüber ihren inländischen Kollegen diskriminiert zu werden. Die Freizügigkeit ist nicht zu verwechseln mit der Dienstleistungsfreiheit, die das Recht von Unternehmen umfasst, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen und zu diesem Zweck ihre Arbeitnehmer vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat zu schicken („entsenden“), um dort die erforderlichen Arbeiten zu verrichten. Für Arbeitnehmer, die im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen entsandt werden, gilt die Richtlinie 96/71/EG¹³, die zur Gewährleistung eines Mindestschutzes der Arbeitnehmer einen „Kernbereich“ eindeutig definierter Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen festlegt, darunter Mindestlohnsätze, an die sich der Dienstleister im Aufnahmemitgliedstaat halten muss.

Die vorliegende Mitteilung bezieht sich nicht auf Arbeitnehmer, die im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen entsandt werden und für die die speziellen Rechtsvorschriften der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern gelten. Ebenso wenig bezieht sie sich auf Selbständige, denen das Recht zusteht, sich in anderen Mitgliedstaaten niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.

1. EU-WANDERARBEITNEHMER

1.1. Definition

Alle Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats haben das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten¹⁴. Der Begriff „Arbeitnehmer“ bestimmt sich nach dem EU-Recht und darf nicht von den Mitgliedstaaten definiert¹⁵ oder restriktiv ausgelegt werden¹⁶. Er bezieht sich auf jede Person, die eine echte und tatsächliche Tätigkeit ausübt, für die ihr ein Entgelt gezahlt wird, und die sich gegenüber dem Arbeitgeber in einem Unterordnungsverhältnis befindet¹⁷. Nicht erfasst sind Wanderarbeitnehmer aus Drittstaaten. Es ist Aufgabe der nationalen Behörden, im Lichte dieser Definition von Fall zu Fall zu beurteilen, ob diese Kriterien erfüllt sind.

Entgelt

¹³ ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1.

¹⁴ Vorübergehende Einschränkungen darf es höchstens bis zum 30.4.2011 für Staatsangehörige der Tschechischen Republik, Estlands, Lettlands, Litauens, Ungarns, Polens, Sloweniens und der Slowakei sowie höchstens bis zum 31.12.2013 für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens geben.

¹⁵ Rechtssache C-75/63.

¹⁶ Rechtssache C-53/63.

¹⁷ Rechtssache C-66/85.

Ein Arbeitnehmer im Sinne des EU-Rechts muss für seine Arbeit ein Entgelt erhalten. Erzielt eine Person nur geringe Einkünfte mit ihrer Arbeit, so kann sie dennoch Arbeitnehmer sein¹⁸, und auch Naturalleistungen sind als Entgelt zu betrachten¹⁹. Nur wer freiwillig ohne jegliches Entgelt arbeitet, ist kein Arbeitnehmer.

Unterordnungsverhältnis

Das Unterordnungsverhältnis ermöglicht die Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen. Diese Unterscheidung ist wichtig für die Geltung von Übergangsmaßnahmen²⁰ und für den Anspruch auf Leistungen, die Arbeitnehmern vorbehalten sind.

Kennzeichnend für Arbeit im Rahmen eines Unterordnungsverhältnisses ist, dass der Arbeitgeber die auszuübende Tätigkeit, das Entgelt und die Arbeitsbedingungen bestimmt²¹. Selbständige tragen selbst die Verantwortung für die Erledigung ihrer Aufgaben und können deshalb für etwaige Schäden haftbar gemacht werden, denn sie tragen das wirtschaftliche Risiko ihres Geschäfts²², beispielsweise insoweit, als der Gewinn, den sie aus ihm ziehen, von den Ausgaben für die benötigten Arbeitskräfte und sachlichen Mittel abhängt²³.

Echte und tatsächliche Arbeit

Hauptkriterium für die Arbeitnehmereigenschaft ist die Art der verrichteten Arbeit selbst. Laut ständiger Rechtsprechung des EuGH muss eine Person einer tatsächlichen und echten Tätigkeit von wirtschaftlichem Wert nachgehen. Ausgeschlossen sind Tätigkeiten von derart geringem Umfang, dass sie sich als völlig untergeordnet und marginal darstellen²⁴. Eine kurze Dauer der Beschäftigung, eingeschränkte Arbeitszeiten oder geringe Produktivität²⁵ stehen der Qualifizierung eines EU-Bürgers als EU-Wanderarbeitnehmer nicht entgegen. Vielmehr sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, die die Art der in Rede stehenden Tätigkeiten und des fraglichen Arbeitsverhältnisses betreffen²⁶.

Teilzeitarbeitnehmer²⁷, Auszubildende²⁸ und Au-Pairs²⁹ fallen unter die EU-Definition, wenn es sich um eine tatsächliche und echte Tätigkeit handelt. Im Fall von Praktika können die Zahl der Stunden, die benötigt werden, um sich mit der Aufgabe vertraut zu machen³⁰, sowie eine allmähliche Anhebung des Entgelts während der Ausbildung darauf hinweisen, dass die verrichtete Arbeit für den Arbeitgeber wirtschaftlich immer wertvoller wird³¹. Nicht zu

¹⁸ Rechtssachen C-53/81 und C-139/85.

¹⁹ Rechtssachen C-196/87 und C-456/02.

²⁰ Übergangsmaßnahmen gelten in der Regel für Bürger neuer Mitgliedstaaten, die nach dem Beitritt für eine bestimmte Zeit keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Eine solche Einschränkung gibt es für Selbständige nicht.

²¹ Rechtssache C- 268/99.

²² Rechtssache C-3/87.

²³ Rechtssache C-202/90.

²⁴ Rechtssache C-53/81.

²⁵ Rechtssache C-344/87.

²⁶ Rechtssache C-413/01.

²⁷ Rechtssache C-53/81.

²⁸ Rechtssache C-109/04.

²⁹ Rechtssache C-294/06.

³⁰ Rechtssache C-3/90.

³¹ Rechtssache C-188/00.

berücksichtigen ist die kurze Dauer der Beschäftigung im Verhältnis zur Dauer des Aufenthalts der betreffenden Person im Aufnahmemitgliedstaat insgesamt³².

Eine Teilzeitarbeit muss nicht die Haupttätigkeit der betreffenden Person sein. Wer gleichzeitig eine andere Tätigkeit ausübt (z. B. studiert oder selbständig tätig ist), kann sich auf seinen EU-Status als Arbeitnehmer auch dann berufen, wenn die zweite Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt wird³³.

Die Art des Rechtsverhältnisses zwischen dem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber spielt für die Bestimmung der Arbeitnehmereigenschaft keine Rolle: es kann sich um ein Dienstverhältnis des öffentlichen Rechts (Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes mit einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis) oder um ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis (auch im öffentlichen Dienst) handeln³⁴; eine Person mit einem Vertrag über Gelegenheitsarbeit, die beispielsweise auf Abruf zur Verfügung steht³⁵, fällt ebenso unter die Definition des Arbeitnehmers, sofern es sich um die Ausübung von tatsächlichen und echten Tätigkeiten handelt und die sonstigen Voraussetzungen der EU-Definition erfüllt sind.

Außerdem hat der EuGH entschieden, dass Sport insoweit unter das EU-Recht fällt, als er zum Wirtschaftsleben gehört³⁶. Infolgedessen können professionelle und/oder Amateursportler/innen, wenn sie entgeltlich tätig sind, Arbeitnehmer sein. Der Rehabilitation dienende Arbeitstätigkeiten im Rahmen von Wiedereingliederungsprogrammen müssen nicht ausgeschlossen sein. Ob es sich dabei um tatsächliche und echte Tätigkeiten handelt, wird davon abhängen, wie das Programm der sozialen Integration ausgestaltet und welche Art von Arbeit im Einzelnen zu verrichten ist.

1.2. Grenzüberschreitender Bezug

Wenn das EU-Recht Anwendung finden soll, so muss die betreffende Person nicht nur Arbeitnehmer, sondern *Wander-Arbeitnehmer* sein, d. h., sie muss von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben: Das EU-Recht ist dann anwendbar, wenn eine Person in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland arbeitet oder in ihrem Herkunftsland arbeitet, jedoch im Ausland wohnt³⁷. Für EU-Bürger, die in einem Mitgliedstaat wohnen und in einem anderen arbeiten (Grenzgänger) gilt im Mitgliedstaat ihrer Beschäftigung ebenfalls das EU-Recht³⁸. Lebt ein solcher Grenzgänger in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, so kann er sich in diesem Mitgliedstaat als wirtschaftlich unabhängige, nicht erwerbstätige Person im Sinne der Richtlinie auf das EU-Recht berufen.

Eine Person kann in ihrem Herkunftsstaat als EU-Wanderarbeitnehmer betrachtet werden, wenn sie von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und dann wieder in ihr Herkunftsland zurückkehrt³⁹. Der Grund, warum das EU-Recht auch für solche Rückkehrer gilt, liegt darin, dass anderenfalls die eigenen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats ebenso von der Inanspruchnahme ihres Rechts auf Freizügigkeit abgehalten werden könnten wie Wanderarbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten.

³² Rechtssache C-413/01.

³³ Rechtssache C-106/91.

³⁴ Rechtssache C-152/73.

³⁵ Rechtssache C-357/89.

³⁶ Rechtssachen C-415/93 und C-519/04.

³⁷ Rechtssache C-212/05.

³⁸ Rechtssache C-357/89.

³⁹ Rechtssache C-370/90.

1.3. Räumlicher Geltungsbereich

Das EU-Freizügigkeitsrecht gilt für die EU-Mitgliedstaaten (Artikel 52 EUV) und für die in Artikel 355 AEUV aufgeführten Gebiete.

Erfasst sind berufliche Tätigkeiten, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder außerhalb des EU-Gebiets ausgeübt werden, sofern das Arbeitsverhältnis im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats lokalisiert werden kann oder eine hinreichend enge Verknüpfung mit diesem Gebiet aufweist⁴⁰. Dies kann der Fall sein bei einer Person, die in der Botschaft eines anderen Mitgliedstaats in einem Nicht-EU-Land arbeitet, bei Seeleuten, die auf Hochseeschiffen beschäftigt sind, die unter der Flagge eines anderen Mitgliedstaats fahren oder bei Flugpersonal. Im Rahmen der Beurteilung, ob eine hinreichend enge Verknüpfung mit dem EU-Gebiet vorliegt, können verschiedene Faktoren berücksichtigt werden⁴¹.

2. Sonstige Anspruchsberechtigte

Auch andere Personengruppen sind vom Geltungsbereich des Artikels 45 AEUV erfasst.

2.1. Familienangehörige

Familienangehörige sind laut Definition der Ehegatte, unter bestimmten Umständen auch der Lebenspartner, mit dem ein Unionsbürger eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist⁴², die Verwandten in gerader absteigender Linie, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen noch Unterhalt gewährt wird, sowie die Verwandten in gerader aufsteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des Lebenspartners, denen von diesen Unterhalt gewährt wird.

2.2. Beibehaltung der Arbeitnehmereigenschaft

Im Allgemeinen verlieren Personen, die im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet haben, ihre Arbeitnehmereigenschaft, wenn sie nicht mehr dort arbeiten⁴³. Gleichwohl sieht das EU-Recht vor, dass EU-Bürger ihre Arbeitnehmereigenschaft unter bestimmten Umständen auch dann beibehalten, wenn sie nicht mehr beschäftigt sind⁴⁴; somit haben sie Anspruch auf Gleichbehandlung.

2.3. Arbeitssuchende

Gemäß Artikel 45 Absatz 3 AEUV wird den Arbeitnehmern das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, zu dem Zuerkannt, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben. Würde das EU-Recht aber nur für diejenigen gelten, die sich erst nach dem Erhalt eines Stellenangebots in einen anderen Mitgliedstaat begeben, so wäre das Grundprinzip in Frage gestellt. Folglich hat der EuGH die Ansicht, Artikel 45 AEUV gelte nur für EU-Bürger, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, ausdrücklich zurückgewiesen

⁴⁰ Rechtssache C-214/94.

⁴¹ Z. B. wo die Person eingestellt wurde, ob der Arbeitsvertrag nach dem Recht eines Mitgliedstaats abgeschlossen wurde und ob dieses Recht für das Arbeitsverhältnis gilt, oder ob die betreffende Person dem System der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats angeschlossen und in diesem Land einkommenssteuerpflichtig ist.

⁴² Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie.

⁴³ Rechtssache C-85/96.

⁴⁴ Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie.

und den Geltungsbereich dieses Artikels auf Arbeitssuchende ausgedehnt, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (die betreffenden Personen müssen nachweisen, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden; Näheres siehe unten)⁴⁵.

⁴⁵ Rechtssache C-292/89.

TEIL II: Welche Rechte stehen Wanderarbeitnehmern zu?

In diesem Teil geht es um die Rechte, die Wanderarbeitnehmern aufgrund der Verordnung und der Richtlinie zustehen. Wir befassen uns allerdings nicht mit Rechten im Bereich der sozialen Sicherheit⁴⁶.

1. Arbeitssuche und Zugang zu Leistungen

EU-Bürger haben das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit zu suchen und dabei von der dortigen Arbeitsverwaltung dieselbe Unterstützung zu erhalten wie die eigenen Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats⁴⁷. Zusätzlich zur Abstimmung von Lebensläufen und Stellenangeboten bietet das EURES-Netzwerk Informationen, Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung. Diese Leistungen werden von den EURES-Beratern in den öffentlichen Arbeitsvermittlungen und von anderen Mitarbeitern der beteiligten EURES-Partnerorganisationen angeboten. EURES hat auch eine Website⁴⁸; hier können sich Bürger online auf Stellenangebote bewerben und ihre Lebensläufe hochladen.

Entgegen der früher vorherrschenden Meinung, Arbeitssuchende müssten lediglich in Bezug auf die Arbeit mit Inländern gleichgestellt werden⁴⁹, vertritt der EuGH inzwischen die Auffassung, dass sie infolge der Einführung der Unionsbürgerschaft auch Anspruch auf Gleichbehandlung beim Zugang zu finanziellen Leistungen haben, die den Zugang zum Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats erleichtern sollen⁵⁰.

Damit jedoch die Systeme der sozialen Sicherheit nicht zu sehr belastet werden, hält der EuGH es für zulässig, wenn ein Mitgliedstaat verlangt, dass eine „tatsächliche Verbindung“ zwischen dem Arbeitssuchenden und dem fraglichen geografischen Arbeitsmarkt bestehen muss; diese kann etwa darin bestehen, dass die betreffende Person in dem fraglichen Mitgliedstaat angemessen lange ernsthaft nach einer Arbeit gesucht hat. Außerdem hat der EuGH die Ansicht vertreten, dass sich ein verhältnismäßiges Wohnortfordernis als Nachweis einer Verbindung zum Arbeitsmarkt eignen könne.

Zwar kann der jeweilige einzelstaatliche Gesetzgeber nach wie vor bestimmen, welche Art von Verbindung zum eigenen Arbeitsmarkt bestehen muss, doch ist dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die gewählten Kriterien dürfen nicht über das hinausgehen, was für die Feststellung erforderlich ist, dass die betreffende Person tatsächlich Arbeit auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats sucht. Der Schutz der Rechte von EU-Bürgern setzt auch voraus, dass ihnen diese Kriterien im Voraus bekannt sind und dass sie im Streitfall über gerichtliche Rechtsbehelfe verfügen.

Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, Arbeitssuchenden während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts oder gegebenenfalls während eines längeren Zeitraums

⁴⁶ Seit dem 1.5.2010 regelt die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1) die Rechte im Bereich der sozialen Sicherheit; eine erste Regelung im Bereich der Zusatzrenten enthält die Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 (ABl. L 209 vom 25.7.1998, S. 46).

⁴⁷ Artikel 5 der Verordnung.

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/eures/>

⁴⁹ Rechtssache C-149/79.

⁵⁰ Rechtssachen C-138/02, C-258/04 und C-22/08.

keine Sozialhilfe zu gewähren. Der EuGH hat jedoch in einer weiteren Entscheidung⁵¹ deutlich gemacht, dass finanzielle Leistungen zur Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt nicht als „Sozialhilfe“ im Sinne dieses Artikels zu betrachten sind. Der EuGH schloss daraus, dass Arbeitssuchende in Bezug auf den Zugang zu Leistungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, Anspruch auf Gleichbehandlung haben. Bei der Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Leistung des einzelstaatlichen Rechts der Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt dient, ist der Zweck der Leistung nach Maßgabe ihrer Ergebnisse und nicht anhand ihrer formalen Struktur zu untersuchen⁵².

Die Einbeziehung von Arbeitssuchenden in den Geltungsbereich des Gleichbehandlungsgrundsatzes in Bezug auf bestimmte Leistungen sorgt für einen besseren Schutz derjenigen, die sich vorübergehend in einer schwierigeren Lage befinden, und stellt damit einen praktischen Beitrag zur Verwirklichung eines sozialen Europas dar.

2. Gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt

EU-Bürger haben das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat unter denselben Voraussetzungen eine Tätigkeit aufzunehmen wie Bürger dieses Staates. Es gilt jedoch eine Einschränkung, und auch mehrere spezielle Aspekte sind zu beachten.

2.1. Anerkennung beruflicher Qualifikationen

Will ein zur Ausübung eines Berufs voll qualifizierter EU-Bürger seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben, in dem dieser Beruf reglementiert ist, muss er zunächst die Anerkennung der eigenen Qualifikationen beantragen. Ein Beruf ist dann reglementiert, wenn der Zugang aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften vom Besitz einer beruflichen Qualifikation abhängt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt hängt dann von der Anerkennung dieser Qualifikation ab.

Die Richtlinie 2005/36/EG gilt für die Anerkennung von in einem Mitgliedstaat erworbenen Berufsqualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat zum Zweck der Ausübung eines reglementierten Berufs⁵³.

Je nachdem, ob der betreffende Beruf im Aufnahmemitgliedstaat vorübergehend (z. B. Saisonarbeiter) oder dauernd (Niederlassung, z. B. aufgrund eines unbefristeten oder langfristigen Vertrags) ausgeübt wird, sind unterschiedliche Bestimmungen dieser Richtlinie anwendbar. Wird der Beruf vorübergehend ausgeübt, so darf eine Überprüfung der Qualifikationen nur stattfinden, wenn der Beruf besondere Bedeutung für die Gesundheit oder Sicherheit hat. Der Aufnahmemitgliedstaat kann jedoch eine jährliche Erklärung verlangen. Im Falle der Niederlassung gelten je nach Beruf unterschiedliche Regelungen.

Die Richtlinie 2005/36/EG ist jedoch nicht anwendbar, wenn das Diplom keine bestimmte Berufsausbildung bescheinigt, wenn die Ausbildung also nicht dem Erwerb der für einen bestimmten Beruf erforderlichen Fähigkeiten dient. Für Stellen im öffentlichen Dienst eines Mitgliedstaats werden oft verschiedene Arten von Diplomen verlangt, die einen gewissen Bildungsabschluss bescheinigen (z. B. Hochschulabschluss, baccalauréat „plus trois“ usw.),

⁵¹ Rechtssache C-22/08.

⁵² Ebenda.

⁵³ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_de.htm und http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_de.pdf

oder ein Diplom, das einen gewissen Bildungsabschluss bescheinigt, der bestimmte inhaltliche Kriterien erfüllt, jedoch nicht als Berufsausbildung im Sinne der Richtlinie 2005/36/EG angesehen werden kann (Diplom in Wirtschaftswissenschaften oder Politikwissenschaft; Diplom über eine naturwissenschaftliche Ausbildung; Diplom im sozialwissenschaftlichen Bereich usw.).

Solche Fälle fallen nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG, sondern unter Artikel 45 AEUV. Die Behörden des Aufnahmemitgliedstaats sind berechtigt, das Niveau eines Diploms zu beurteilen, nicht jedoch dessen Ausbildungsinhalt, denn der einzige signifikante Faktor ist das Niveau des Bildungsabschlusses, über den ein Diplom ausgestellt wird.

Muss das Diplom – abgesehen davon, dass ein bestimmtes Niveau bescheinigt wird – auch noch weitere inhaltsbezogene Kriterien erfüllen, so sollte es als gleichwertig anerkannt werden, wenn es aufgrund eines erfolgreichen Bildungs- oder Ausbildungsabschlusses auf dem verlangten Sachgebiet verliehen wurde. Eine darüber hinausgehende Bewertung des Ausbildungsinhalts ist nicht zulässig.

2.2. Vorgeschriebene Sprachkenntnisse⁵⁴

Der EuGH hat entschieden, dass verlangte Sprachkenntnisse angemessen und für die betreffende Stelle erforderlich sein müssen und nicht als Vorwand dienen dürfen, um Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten auszuschließen⁵⁵. Arbeitgeber dürfen nicht verlangen, dass eine konkrete Qualifikation nur in Form eines bestimmten Nachweises nachgewiesen wird, und systematische Sprachtests in standardisierter Form gelten als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁵⁶.

Zwar kann es in bestimmten Fällen und für bestimmte Stellen gerechtfertigt sein, sehr gute Sprachkenntnisse vorauszusetzen, doch hält die Kommission es nicht für zulässig, von Bewerbern zu verlangen, dass sie Muttersprachler sein müssen.

2.3. Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst⁵⁷

Gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV können die Mitgliedstaaten den Zugang zu bestimmten Stellen im öffentlichen Dienst ihren eigenen Staatsangehörigen vorbehalten. Diese Ausnahmvorschrift ist eng auszulegen. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH gilt diese Ausnahme für Stellen, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates und anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind⁵⁸. Ob diese Kriterien erfüllt sind, ist anhand einer Einzelfallprüfung im Lichte der Art der mit der Stelle verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu beurteilen. Im Jahr 2003 entschied der EuGH, dass ein Mitgliedstaat nur dann berechtigt ist, seinen Staatsangehörigen die Stellen des Kapitäns und des Ersten Offiziers der Handelsschiffe unter seiner Flagge vorzubehalten, wenn die den Kapitänen und Ersten Offizieren dieser Schiffe zugewiesenen hoheitlichen Befugnisse tatsächlich regelmäßig ausgeübt werden und nicht nur

⁵⁴ Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung und Artikel 53 der Richtlinie 2005/36/EG.

⁵⁵ Rechtssache C-379/87.

⁵⁶ Rechtssache C-281/98.

⁵⁷ Dieses Thema wird demnächst in einem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen eingehender behandelt.

⁵⁸ Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist das Urteil in der Rechtssache C-290/94.

einen sehr geringen Teil ihrer Tätigkeit ausmachen⁵⁹. Nach Auffassung der Kommission müssen die Behörden der Mitgliedstaaten diese Rechtsprechung berücksichtigen, wenn sie festlegen, welche Stellen im öffentlichen Dienst sie ihren eigenen Staatsangehörigen vorbehalten.

Da Artikel 45 Absatz 4 AEUV den Mitgliedstaaten zwar erlaubt, bestimmte Stellen ihren eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten, sie aber nicht dazu verpflichtet, ruft die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, als Beitrag zu Modernisierung und Reform ihren öffentlichen Dienst (auf allen Ebenen, also auf lokaler, regionaler und zentraler Ebene) im Rahmen des Möglichen auch für Bürger anderer Mitgliedstaaten zu öffnen.

Steht eine Stelle im öffentlichen Dienst Wanderarbeitnehmern offen, so müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass diese bei der Einstellung auch in Bezug auf andere Aspekte gleich behandelt werden. Der EuGH hat entschieden, dass die Behörden der Mitgliedstaaten Beschäftigungszeiten, die Wanderarbeitnehmer zuvor in einem vergleichbaren Betätigungsfeld in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegt haben, beim Zugang zum öffentlichen Dienst ebenso zu berücksichtigen haben, als wären sie im Inland zurückgelegt worden⁶⁰. Die Mitgliedstaaten müssen im Rahmen des Einstellungsverfahrens auch vergleichbaren Diplomen Rechnung tragen (wenn z. B. für ein Diplom zusätzliche Punkte gewährt werden).

In Bezug auf Auswahlverfahren für spezielle Berufsausbildungen, die Voraussetzung für die Besetzung von Stellen in einem bestimmten Tätigkeitsbereich des öffentlichen Dienstes sind, hat der EuGH entschieden, dass Wanderarbeitnehmer, die auf dem betreffenden Gebiet voll qualifiziert sind, aufgrund ihrer vorangegangenen Ausbildung und Berufserfahrung in ihrem Herkunftsland von der Teilnahme an der betreffenden Berufsausbildung freigestellt werden müssen⁶¹. Nach der Rechtsprechung des EuGH darf ein Mitgliedstaat von diesen Wanderarbeitnehmern nicht die erfolgreiche Teilnahme an einem solchen Auswahlverfahren verlangen, sondern muss andere Einstellungsverfahren anbieten.

2.4 Sport und Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Seit einiger Zeit wird die Frage heiß diskutiert, welche Auswirkungen das EU-Freizügigkeitsrecht auf den Sport – und insbesondere den Fußballsport – hat, und zwar insbesondere deshalb, weil die europäische Dimension im Sport zunehmend an Bedeutung gewinnt. In ihrem Weißbuch „Sport“ (2007) hat die Kommission deutlich gemacht, dass sie den Besonderheiten des Sports zwar durchaus Rechnung trägt, dass Zweck ihrer Maßnahmen jedoch die Verwirklichung der Ziele des Vertrages und die Wahrung seiner grundlegenden Prinzipien in diesem Bereich ist.

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon kann die EU zur Förderung der europäischen Dimension des Sports beitragen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördern (Artikel 165 AEUV). Diese neue Zuständigkeit schließt jedoch die Anwendbarkeit grundlegender Prinzipien des EU-Rechts (etwa der Freizügigkeit und der Wettbewerbsregeln) auf den Sport nicht aus.

⁵⁹ Rechtssachen C-405/01 und C-47/02; der Gerichtshof bestätigte diese Rechtsprechung in vier weiteren Urteilen.

⁶⁰ Rechtssache C-419/92.

⁶¹ Rechtssache C-285/01.

Der EuGH hat mehrfach bestätigt, dass professionelle oder halbprofessionelle Sportler Arbeitnehmer sind, weil es sich bei ihrer Tätigkeit um unselbständige Arbeit handelt⁶².

Wenn also Profi-Sportler unter Artikel 45 AEUV fallen, so gilt folglich auch im Bereich des Sports der Grundsatz der Gleichbehandlung, der jede unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet; mittelbar diskriminierende Maßnahmen müssen erforderlich sein und im Verhältnis zu einem legitimen Ziel stehen. Nicht erforderliche und unverhältnismäßige Hindernisse, die der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit entgegenstehen, sind zu beseitigen.⁶³

3. Gleichbehandlung

Artikel 45 Absatz 2 AEUV verlangt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

3.1. Diskriminierungsverbot und Beseitigung von Hindernissen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Artikel 45 AEUV verbietet jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Verboten sind nicht nur unmittelbare Diskriminierungen, sondern auch mittelbare Diskriminierungen, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen⁶⁴. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind bestimmte Kriterien selbst bei unterschiedsloser Geltung als mittelbar diskriminierend zu betrachten, wenn die Gefahr besteht, dass sie Wanderarbeitnehmer besonders benachteiligen⁶⁵. Gängige Beispiele für mittelbare Diskriminierungen sind Fälle, in denen eine bestimmte Beihilfe⁶⁶ nur gewährt wird, wenn der Antragsteller im Inland wohnt, oder in denen für bestimmte Stellen Sprachkenntnisse vorausgesetzt werden, über die Inländer per definitionem eher verfügen als Ausländer⁶⁷.

Das EU-Freizügigkeitsrecht soll EU-Bürgern den Zugang zu einer Beschäftigung im Lohn- und Gehaltsverhältnis in der EU erleichtern. Es verbietet daher Hindernisse für die Freizügigkeit, die EU-Bürger bei der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats benachteiligen können, und zwar auch dann, wenn derartige Maßnahmen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Arbeitnehmer gelten (z. B. hohe Ablösesummen für Profi-Fußballer⁶⁸ und Steuerabzüge⁶⁹).

⁶² Rechtssachen C-36/74, C-13/76, C-415/93, C-519/04, C-176/96 und C-325/08.

⁶³ Die Kommission beabsichtigt, im Oktober 2010 eine Mitteilung über die Durchführung des Vertrags von Lissabon im Bereich des Sports vorzulegen; sie wird sich dann im Rahmen eines integrierten Konzepts eingehender mit der Frage der Auswirkungen des Freizügigkeitsrechts auf den Sport befassen.

⁶⁴ Rechtssache C-152/73.

⁶⁵ Rechtssache C-237/94.

⁶⁶ Rechtssache C-138/02.

⁶⁷ Rechtssachen C-379/87 und C-424/97.

⁶⁸ Rechtssache C-415/93.

⁶⁹ Rechtssache C-136/00.

3.2. Arbeitsbedingungen

Bei der Ausübung ihres Berufs gelten für Wanderarbeitnehmer die Rechtsvorschriften und Tarifverträge des Aufnahmemitgliedstaats. Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung bestimmt, dass Wanderarbeitnehmer Anspruch auf Gleichbehandlung in Bezug auf das Entgelt, die Stabilität der Beschäftigung, die Beförderungsaussichten⁷⁰ und eine etwaige Kündigung⁷¹ haben. Der EuGH hat entschieden, dass die Verwaltungen der Mitgliedstaaten Beschäftigungszeiten, die zuvor in einem vergleichbaren Betätigungsfeld in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegt worden sind, bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen (z. B. Gehalt und Einstufung) genau so behandeln müssen, als ob diese Berufserfahrung im Inland gesammelt worden wäre⁷².

Nach Auffassung der Kommission müssen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen und der Karriereaussichten vergleichbare Diplome ebenso berücksichtigen wie Abschlüsse ihres eigenen Bildungssystems.

Artikel 8 der Verordnung dehnt den Anspruch auf Gleichbehandlung auch auf die Mitgliedschaft in Gewerkschaften aus: Wanderarbeitnehmer haben das Recht, einer Gewerkschaft beizutreten, auf Ausübung gewerkschaftlicher Rechte einschließlich des Wahlrechts und auf Zugang zur Verwaltung oder Leitung von Gewerkschaften.

Darüber hinaus erleichtert das EU-Recht im Bereich Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer die Beschäftigung in anderen Mitgliedstaaten, da in der gesamten EU ein Mindestmaß an Arbeitsschutz gewährleistet ist.

3.3. Soziale Vergünstigungen

Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung gewährt Wanderarbeitnehmern die gleichen sozialen Vergünstigungen wie inländischen Arbeitnehmern, und zwar ab dem ersten Tag ihrer Beschäftigung im Aufnahmemitgliedstaat. Daraus folgt, dass der Anspruch auf solche Vergünstigungen nicht von einer bestimmten Dauer der Berufstätigkeit abhängig gemacht werden darf⁷³.

Nach der Rechtsprechung des EuGH zählen zu den sozialen Vergünstigungen alle Vergünstigungen, die – ob sie an einen Arbeitsvertrag anknüpfen oder nicht – den inländischen Arbeitnehmern hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnorts im Inland gewährt werden und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, deshalb als geeignet erscheint, deren Mobilität innerhalb der EU zu erleichtern⁷⁴.

Der Begriff der sozialen Vergünstigung ist sehr weit auszulegen und umfasst Vergünstigungen finanzieller⁷⁵ und nicht-finanzieller Art, die traditionell nicht als soziale Vergünstigungen angesehen werden. Der EuGH hat beispielsweise entschieden, dass unter den Begriff der sozialen Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung auch das Recht fällt, zu verlangen, dass ein Strafverfahren gegen einen EU-Bürger in einer

⁷⁰ Rechtssache 225/85.

⁷¹ Rechtssache 44/72.

⁷² Rechtssache C-15/96.

⁷³ Rechtssache 197/86.

⁷⁴ Rechtssache C-85/96.

⁷⁵ Etwa Beihilfen zur Sicherung des Existenzminimums, Erziehungsgeld, Stipendien, Geburtsbeihilfen oder Darlehen.

bestimmten Verfahrenssprache durchgeführt wird⁷⁶, sowie die einem Wanderarbeitnehmer eingeräumte Möglichkeit, zu erreichen, dass seinem ledigen Partner gestattet wird, sich bei ihm aufzuhalten⁷⁷.

Die Mitgliedstaaten argumentieren oft, Grenzgängern und/oder ihren Familienangehörigen sollten nicht dieselben sozialen Vergünstigungen gewährt werden wie anderen Wanderarbeitnehmern, da sie nicht im Beschäftigungsstaat wohnen. Der Gerichtshof hat diese Auffassung zurückgewiesen und beispielsweise entschieden, dass für Kinder von Grenzgängern kein Wohnortfordernis gelten darf, so dass diese ebenso Anspruch auf eine Studienfinanzierung haben wie Kinder der eigenen Staatsangehörigen des Beschäftigungsstaats⁷⁸.

3.4. Steuervergünstigungen

Da es auf EU-Ebene keine entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gibt, sind für die Direktbesteuerung weiterhin im Wesentlichen die Mitgliedstaaten zuständig. Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch keine Rechtsvorschriften einführen, die eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellen. Die Rechtsprechung des EuGH zur Geltung der im Vertrag verankerten Freiheiten – auch des Artikels 45 AEUV – im Bereich der Direktbesteuerung wird immer umfangreicher.

Wohnortwechsel

Nach ständiger Rechtsprechung können nationale Steuerregelungen, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten von der Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit abhalten, diese Freiheit einschränken⁷⁹. Eine derartige rechtswidrige Einschränkung liegt etwa vor, wenn EU-Bürgern die Erstattung zuviel einbehaltener Steuern verweigert wird, weil sie im Verlauf des Jahres ihren Wohnort gewechselt haben⁸⁰, oder wenn nicht realisierte Wertsteigerungen von Wertpapieren bei EU-Bürgern, die ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen, einer sofortigen Wegzugsbesteuerung unterworfen werden⁸¹. Das EU-Recht schützt auch andere Einkommensarten vor einer steuerlichen Diskriminierung, z. B. staatliche und private Renten sowie andere Sozialleistungen⁸². Der EuGH hat in mehreren Urteilen bestätigt, dass Arbeitnehmer in der Lage sein sollten, Beitragszahlungen an ausländische Betriebsrentensysteme ebenso abzusetzen wie Beiträge an inländische Systeme.

Grenzgänger

Das Diskriminierungsverbot gilt für Vergünstigungen im Zusammenhang mit der persönlichen und familiären Situation gebietsfremder Arbeitnehmer, wenn deren Lage mit derjenigen gebietsansässiger Arbeitnehmer vergleichbar ist, weil sie (fast) ihre gesamten Einkünfte im Beschäftigungsstaat erzielen⁸³. Außerdem sind nationale Rechtsvorschriften unzulässig, die Gebietsfremden das Recht verwehren, von den Steuern Kosten und Ausgaben

⁷⁶ Rechtssache 137/84.

⁷⁷ Rechtssache 59/85.

⁷⁸ Rechtssache C-337/97.

⁷⁹ Rechtssache C-385/00.

⁸⁰ Rechtssache C-175/88 und C-151/94.

⁸¹ KOM(2006) 825 vom 19.12.2006.

⁸² KOM(2001) 214 vom 19.4.2001.

⁸³ Rechtssache C-391/97.

abzuziehen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tätigkeit stehen, aus der sie ihre zu versteuernden Einkünfte erzielen⁸⁴.

Grenzüberschreitende Steuerprobleme von EU-Bürgern

In Fällen, in denen mehr als ein Mitgliedstaat Einkünfte besteuern darf, hat der EuGH bestätigt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, die Besteuerungsrechte unter sich aufzuteilen⁸⁵. Dies tun sie in der Regel durch den Abschluss bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen. Diese bilateralen Abkommen lösen jedoch nicht alle Doppelbesteuerungsprobleme, die sich infolge der Interaktion der Systeme der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern stellen. Nach Ansicht der Kommission ist die internationale Doppelbesteuerung ein wesentliches Hindernis für grenzübergreifende Tätigkeiten; derartige Probleme könnten durch eine bessere Koordinierung der Regelungen der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern gelöst werden⁸⁶. Die Kommission hat deshalb am 27. April 2010 eine öffentliche Konsultation eingeleitet, um von Einzelpersonen, Unternehmen und Steuerberatern Informationen über echte Doppelbesteuerungsfälle zu erhalten. Auf der Grundlage der Antworten und weiterer Erkenntnisse über Doppelbesteuerungsprobleme könnte sie unter Umständen im Jahr 2011 eine Mitteilung oder sonstige Initiative ausarbeiten.

Generell bemüht sich die Kommission um die Verringerung von Problemen im Bereich der direkten und indirekten Besteuerung, denen EU-Bürger gegenüberstehen, wenn sie aus beruflichen, geschäftlichen oder privaten Gründen ins Ausland gehen. Zu diesen Problemen, die EU-Bürger von der uneingeschränkten Ausübung ihrer im Vertrag verankerten Rechte abhalten können, zählen außer der Doppelbesteuerung auch die diskriminierende Behandlung von Gebietsfremden und Ausländern, unzureichende Informationen über die in grenzüberschreitenden Fällen anwendbaren Steuerregelungen, die besonderen Probleme von Grenzgängern, Schwierigkeiten bei der Verständigung mit ausländischen Steuerverwaltungen und bei der Beantragung von Steuererleichterungen auf der Grundlage von Doppelbesteuerungsabkommen; Gründe hierfür sind beispielsweise komplizierte Formulare, kurze Fristen für die Beantragung der Erleichterungen oder verzögerte Rückerstattungen durch ausländische Steuerbehörden. Die Kommission plant für Ende 2010 die Veröffentlichung einer Mitteilung, in der grenzüberschreitende Steuerprobleme eingehend untersucht sowie laufende und geplante Maßnahmen zur Lösung der festgestellten Probleme beschrieben werden sollen.

3.5. Rechte nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses

EU-Bürger behalten den Arbeitnehmerstatus auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses, wenn sie wegen einer Krankheit vorübergehend nicht arbeiten können, wenn sie ordnungsgemäß als unfreiwillig arbeitslos gemeldet sind oder wenn sie eine der in Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie aufgeführten anderen Bedingungen erfüllen. Sie haben dann Anspruch auf Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats⁸⁷.

⁸⁴ Rechtssachen C-234/01 und C-290/04.

⁸⁵ Rechtssache C-336/96.

⁸⁶ KOM (2006) 823 of 19.12.2006.

⁸⁷ Rechtssache C-22/08.

4. Aufenthaltsrechte

In Bezug auf bestimmte Aufenthaltsrechte waren Wanderarbeitnehmer gegenüber nicht erwerbstätigen EU-Bürgern seit jeher besser gestellt⁸⁸. Auch die Richtlinie, in der ältere Rechtsvorschriften zu den Aufenthaltsrechten von EU-Bürgern zusammengeführt wurden, unterscheidet nach wie vor zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen EU-Bürgern.

Wanderarbeitnehmer haben das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat zu wohnen, und brauchen dafür keine andere Bedingung zu erfüllen als die, Arbeitnehmer zu sein. Allerdings können die Mitgliedstaaten verlangen, dass sie sich anmelden, wenn ihre Beschäftigungsdauer drei Monate überschreitet. Die Familienangehörigen von Wanderarbeitnehmern haben unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit das Recht, zusammen mit dem Arbeitnehmer im Aufnahmemitgliedstaat zu wohnen. Wanderarbeitnehmer können nach einem ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat – oder auch nach kürzerer Zeit, wenn sie die Bedingungen des Artikels 17 der Richtlinie erfüllen – ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erlangen.

Neben Wanderarbeitnehmern haben Arbeitssuchende Anspruch auf die oben beschriebene bevorzugte Behandlung. Während somit nicht erwerbstätige Bürger für einen Aufenthalt von über drei Monaten eine Anmeldebescheinigung beantragen müssen, haben Arbeitssuchende nach der Rechtsprechung des EuGH⁸⁹ und der 9. Begründungserwägung der Richtlinie das Recht, mindestens sechs Monate lang im Aufnahmemitgliedstaat zu wohnen. Sie müssen nur einen gültigen Pass oder Personalausweis besitzen, brauchen aber keine anderen Voraussetzungen zu erfüllen oder Formalitäten zu beachten. Wenn sie nach Ablauf dieser Frist nachweisen können, dass sie weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit suchen, so gewährt ihnen die Richtlinie das Recht, im Aufnahmemitgliedstaat zu wohnen⁹⁰, allerdings unter der Voraussetzung, dass sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen⁹¹.

EU-Bürger, die immer noch den Arbeitnehmerstatus besitzen, sind ebenfalls berechtigt, unter denselben Bedingungen wie Arbeitnehmer weiterhin im Aufnahmemitgliedstaat zu wohnen⁹².

5. Familienangehörige

Familienangehörige von Wanderarbeitnehmern haben unabhängig davon, welche Staatsangehörigkeit sie besitzen und ob sie unterhaltsberechtig sind, das Recht, im Aufnahmemitgliedstaat zu arbeiten⁹³. Die Kinder von Wanderarbeitnehmern haben unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit unter denselben Bedingungen wie die Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung⁹⁴.

⁸⁸ Richtlinien 68/360/EWG für Wanderarbeitnehmer und Richtlinie 90/364/EWG für nicht erwerbstätige Personen.

⁸⁹ Rechtssache C-292/89.

⁹⁰ Artikel 14 der Richtlinie.

⁹¹ Siehe „Right of Union citizens and their family members to move and reside freely within the Union: Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC“ unter http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf

⁹² Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie.

⁹³ Artikel 23 der Richtlinie.

⁹⁴ Artikel 12 der Verordnung.

Familienangehörige von Wanderarbeitnehmern können soziale Vergünstigungen beanspruchen, u. a. auch Stipendien⁹⁵, ohne dass sie eine Wohnortbedingung erfüllen oder bereits eine gewisse Zeit im Aufnahmemitgliedstaat gewohnt haben müssten⁹⁶. Dagegen müssen nicht erwerbstätige EU-Bürger und deren Familienangehörige mindestens fünf Jahre im betreffenden Mitgliedstaat gewohnt haben, wenn sie Hilfen zum Lebensunterhalt in Form von Stipendien oder Studiendarlehen erhalten wollen.

Der EuGH hat ferner entschieden, dass Stipendien eine soziale Vergünstigung für einen Wanderarbeitnehmer darstellen, der weiterhin einem Kind Unterhalt gewährt, und dass je nach dem innerstaatlichen Recht ein unterhaltsberechtigtes Kind sich als mittelbarer Nutznießer der dem Wanderarbeitnehmer zuerkannten Gleichbehandlung ebenfalls auf Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung berufen kann⁹⁷.

Dies gilt auch, wenn die Leistung der Finanzierung von Studien außerhalb des Aufnahmemitgliedstaats dient⁹⁸.

6. Bessere Rechtsdurchsetzung und Verwaltungszusammenarbeit

Wie oben erläutert, handelt es sich bei dem Rechtsrahmen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer um eine umfangreiche, detaillierte und zweckmäßige Regelung.

Nach Auffassung der Kommission kommt der Durchsetzung der einschlägigen Rechte immer mehr Bedeutung zu, da diese Rechte die europäische Integration fördern.

Deshalb können sich EU-Bürger unmittelbar auf Artikel 45 AEUV und die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 berufen, um vor den Gerichten oder Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten jede nationale Rechtsvorschrift oder Praxis öffentlicher oder privater Arbeitgeber anzufechten, die ihrer Ansicht nach gegen das EU-Recht verstößt. Die Kommission kann ihrerseits wegen Unvereinbarkeit einer einzelstaatlichen Regelung oder Verwaltungspraxis mit dem EU-Recht beim EuGH Klage gegen einen Mitgliedstaat erheben.

Darüber hinaus gibt es verschiedene Informations- und außergerichtliche Stellen, die bei der Durchsetzung des Freizügigkeitsrechts behilflich sind. Das neue Portal „Your Europe“ bietet klare Informationen über die Rechte, die EU-Bürgern zustehen, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, leben oder studieren. Von diesem Portal aus hat man auch direkten Zugang zu den wichtigsten Beratungsdiensten wie SOLVIT⁹⁹, IMI¹⁰⁰ oder EURES sowie anderen Websites zu diesem Thema¹⁰¹. Bei der Durchsetzung des EU-Rechts kommt es

⁹⁵ Verbundene Rechtssachen C-389/87 und C-390/87.

⁹⁶ Rechtssachen C-310/08 und C-480/08. In seinen Urteilen vom 23.2.2010 in diesen Rechtssachen entschied der EuGH, dass es Artikel 12 der Verordnung Nr. 1612/68 erlaubt, dem Kind eines Wanderarbeitnehmers im Zusammenhang mit seinem Recht auf Zugang zur Ausbildung im Aufnahmemitgliedstaat ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zuzuerkennen. Der EuGH führt außerdem aus, das Aufenthaltsrecht des Kindes und des sorgeberechtigten Elternteils dürfe nicht von ihrer wirtschaftlichen Eigenständigkeit abhängig gemacht werden.

⁹⁷ Rechtssache C-3/90.

⁹⁸ Ebenda.

⁹⁹ <http://ec.europa.eu/solvit/>

¹⁰⁰ IT-Instrumente wie das Binnenmarktinformationssystem (Internal Market Information System, IMI), die der Erleichterung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten dienen, sind ebenfalls von Nutzen.

¹⁰¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=de&furtherPubs=yes>

wesentlich darauf an, dass Arbeitnehmer, ihre Familienangehörigen und sonstige Betroffene wissen, welche Rechte, Möglichkeiten und Instrumente ihnen zur Förderung und Gewährleistung der Freizügigkeit zu Gebote stehen¹⁰². Die EU-Bürger brauchen leicht zugängliche, verständliche Informationen über ihre Rechte und geeignete Hilfen, wenn sie innerhalb der Europäischen Union zu- und abwandern¹⁰³. Die Kommission hat zudem vor, sich unter Berücksichtigung sämtlicher Aspekte umfassend mit allen Problemen zu befassen, auf die EU-Bürger bei der Ausübung ihrer Rechte im Alltag stoßen. Deshalb hat die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für 2010 ihre Absicht angekündigt, einen Bericht zur Unionsbürgerschaft vorzulegen.

Die Kommission wird sich insbesondere mit der Frage auseinandersetzen, in welcher Weise Sozialpartner und NRO mit Unterstützung des bestehenden Expertennetzwerks¹⁰⁴ dazu beitragen können, die Arbeitnehmerrechte zu stärken und ihnen zu voller Wirksamkeit zu verhelfen.

Obwohl sich in den letzten Jahren vieles verbessert hat, stellt sich noch immer die Frage nach der Durchsetzbarkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68. Die Kommission wird untersuchen, welche Möglichkeiten es gibt, auf die neuen Bedürfnisse der EU-Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und auf die Herausforderungen einzugehen, denen sie (insbesondere angesichts neuer Mobilitätsstrukturen) gegenüberstehen. Im Rahmen der neuen Binnenmarktstrategie (in der Folge des Monti-Berichts) wird die Kommission ferner prüfen, wie sie die wirksame Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der EU-Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, fördern und verbessern kann.

¹⁰² Siehe beispielsweise die Hilfestellung bei der Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG, KOM(2009) 313 endgültig.

¹⁰³ Siehe den aktualisierten Leitfaden „Möchten Sie gern in einem anderen EU-Mitgliedstaat arbeiten? Dann informieren Sie sich über Ihre Rechte!“ unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=de&pubId=215&type=2&furtherPubs=yes>

¹⁰⁴ Das Europäische Netzwerk in Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der Europäischen Union finden Sie unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=de>.