Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Band: 116 (2019)
Heft: 4

Artikel: Unionsbürgerschaft der EU und soziale Rechte
Autor: Eichenhofer, Eberhard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-865636

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

→ dass hier für die Zukunft Klärungsbedarf besteht, um ein möglichst widerspruchsfreies und kohärentes Handeln zu ermöglichen.

Darüber hinaus stellen sich in vielen Kantonen und Gemeinden zusätzlich folgende Herausforderungen:

- Die Sprachförderung ist zwar vielerorts gut etabliert, allerdings besteht Handlungsbedarf im Bereich der Qualitätsentwicklung/-sicherung (Umsetzung des Sprachförderkonzeptes fide).
- Angebote und Massnahmen für hochqualifizierte VA/FL sind momentan nur punktuell vorhanden.
  Generell bestehen im Bereich der Qualifizierungsmassnahmen in einzelnen Regionen Angebotslücken und weiterer Entwicklungsbedarf.
- Die Umsetzung der Meldepflicht von arbeitsmarktfähigen VA/FL bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist überall am Laufen, die Zusammenarbeit mit den Arbeitsmarktbehörden aber noch unterschiedlich weit fortgeschritten.
- Bei der Frühen Förderung besteht in vielerlei Hinsicht noch Handlungsbedarf: Klärung von Zuständigkeits- und Finanzierungsfragen, Regelung/Koordination mit der Sozialhilfe, Sensibilisierung für Good Practices.

Ein besonderes Augenmerk wollen Bund und Kantone im nächsten Jahr zudem auf die soziale Integration richten: Hier sind zusätzliche Anstrengungen nötig, damit sich FL/VA in Zukunft auf Augenhöhe begegnen können. Gesundheit, soziale Beziehungen und gesellschaftliche Teilhabe sind Faktoren, die genauso essenziell sind für die Integration. ■

Lea Blank
Staatssekretariat für Migration
Nicole Gysin
Konferenz der Kantonsregierungen

Unionsbürgerschaft der EU und soziale Rechte

FACHBEITRAG Zu den heikelsten Punkten in der Debatte über das geplante Rahmenabkommen mit der EU gehört die Unionsbürger-Richtlinie. Es wird befürchtet, dass diese den Anspruch auf Sozialhilfe von Arbeitnehmerinnen und -nehmern aus der EU ausweiten würde. Ein Blick auf Sinn und Zweck der EU-Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen sozialen Rechte.

Die Unionsbürgerschaft ist ein seit 1992 anerkannter Rechtsstatus in der Europäischen Union (EU). Unionsbürger ist automatisch, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Staatsbürger aller Mitgliedstaaten sind zugleich also Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht. Die Einzelnen werden damit doppelt gebunden und berechtigt – nämlich einmal gegenüber dem Heimatstaat und zum anderen gegenüber der EU.

- Das Herz der Unionsbürgerschaft ist das Gleichheitsversprechen. Es besagt, dass alle EU-Bürger im EU-Recht gleich sind, das heisst: gleich an Rechten und Pflichten sind.
- Die Unionsbürgerschaft gibt ein aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen des Europäischen Parlaments.
- Die Unionsbürgerschaft beinhaltet ein Petitionsrecht gegenüber Rat, Kommission und Europäischem Parlament und berechtigt zur Gesetzgebungsinitiative im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative.
- Die Unionsbürgerschaft gewährleistet ferner bürgerliche und politische Freiheiten. Dazu gehört auch die Freizügigkeit (Art. 21 AEUV). Diese sichert allen Bürgerinnen und Bürgern das Recht, sich in der EU frei zu bewegen, zu betätigen und niederzulassen.
- Hat der Heimatstaat in einem Staat ausserhalb der EU keine diplomatische Vertretung, verknüpft die Unionsbürgerschaft zum diplomatischen Schutz durch Auslandsvertretungen anderer Mitgliedstaaten.

Für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten überwindet die Unionsbürgerschaft insbesondere die Stellung als «Fremde». Denn sie verpflichtet die Mitgliedstaaten bei Anwendung Europäischen Rechts zur Gleichbehandlung von Inländern und EU-Bürgern.

Die Unionsbürger-Richtlinie

Die Unionsbürger-Richtlinie regelt den Gebrauch der Freizügigkeit für Unionsbürger und deren Familienangehörigen: Ehegatten, Lebenspartnern und Kindern unter 21 Jahren – und formt damit Freizügigkeit aus. Sie begründet für alle Unionsbürger und deren Familienangehörige ein Recht auf Ausreise aus dem Herkunftsstaat und auf Einreise in jeden gewählten Mitgliedstaat und regelt die damit verbundenen Formalitäten.

Freizügigkeit steht allen Unionsbürgerinnen und -bürgern zu, einerlei ob sie erwerbstätig sein wollen oder beispielsweise studieren wollen oder ihren Lebensabend als Rentnerin oder Rentner in einem anderen Mitgliedstaat verbringen wollen. Auch Nichterwerbstätige kommen so in den Genuss der Freizügigkeit.

Die Freizügigkeit begründet danach grundsätzlich ein Recht auf Aufenthalt und Betätigung im Aufenthaltsstaat, sichert den Unionsbürgern aber kein unbedingtes Aufenthaltsrecht. Sie gewährt ein solches ohne weitere Bedingungen nur im Rahmen der Grundfreiheiten der EU –

Die EU hat nicht nur für Waren, sondern auch für die EU-Bürgerinnen und -Bürger Freiheiten, Rechte aber auch Pflichten geschaffen. Bild: nabu

also Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit oder Dienstleistungsfreiheit.

Bei einem ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren in einem Mitgliedstaat wird ein Recht auf Daueraufenthalt begründet. Es wird für die Mitgliedstaaten die Pflicht zur Gleichbehandlung der EU- Bürger und ihren Familienangehörigen bekräftigt, sofern diese aus Drittstaaten stammen.

Zugang aus sozialen Gründen beschränkt

Dagegen ist der Zugang durch nichterwerbstätige Personen aus sozialen Gründen beschränkt bzw. ausgeschlossen, falls sie bei Aufenthaltsbegründung an den Gegebenheiten des Aufenthaltsstaates gemessen über keinen zureichenden Krankenversicherungsschutz und nicht über ausreichende Existenzmittel für sich und die Familie verfügen. Geschieht die Aufenthaltsbegründung zwecks Arbeitssuche, ist das Aufenthaltsrecht auf drei Monate beschränkt.

Die wegen Erwerbsarbeit in die soziale Sicherung einbezogenen Personen geniessen den Schutz durch die EU-Regelungen zur zwischenstaatlichen Koordination sozialer Sicherheit. Sie müssen also gleich behandelt werden. Ausserdem sichern andere EU-Bestimmungen den Export von Geldleistungen, die Zusammenrechnung von Beschäftigungs- und Versicherungszeiten sowie den Zugang zu Sach- und Dienstleistungen bei Aufenthalt in einem anderen Staat und sichern damit die umfassende Einbeziehung von Beschäftigten in die Systeme sozialer Sicherheit der Mitgliedstaaten.

Sozialhilfe: Ausnahme von der Gleichbehandlung

Für EU-Bürgerinnen und -Bürger, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, wird den Mitgliedstaaten eine Ausnahme vom Gebot der Gleichbehandlung zugestanden. Namentlich wenn EU-Bürgerinnen und -Bürger ihren Aufenthalt ohne Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel begründen wollen, ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, Sozialleistungen zu versagen. Der Europäische Gerichtshof bekräftigte diesen Grundsatz in den vergangenen Jahren wiederholt. Denn auch die Freizügigkeit kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit von den einzelnen Mitgliedstaaten beschränkt werden. Namentlich eine übergebührliche Belastung eines Mitgliedstaates mit Sozialausgaben wurde als Rechtfertigung für Beschränkungen der Freizügigkeit anerkannt.

Sofern sich die Betroffenen rechtmässig in einem Mitgliedstaat aufhalten, erkennt die EU-Grundrechte-Charta den Unionsbürgern ein Recht auf Sozialfürsorge zu und verlangt dabei, dass diese gleich behandelt werden wie die Inländer. Daraus ergibt sich, dass alle Unionsbürger, die von der Niederlassungsfreiheit Gebrauch machen, grundsätzlich gleich zu behandeln sind. Dagegen können Unionsbürger, welche wegen Armut oder unzureichendem Krankenversicherungsschutz die Freizügigkeit nicht beanspruchen können, unterschiedlich behandelt werden. Es ist hingegen eine offene Frage, ob es mit diesen Gewährleistungen vereinbar ist, wenn ein Mitgliedstaat bedürftige Unionsbürger aus der Fürsorge ganz ausschliesst, wenn sie ihren Aufenthalt, weil sie bedürftig sind, nicht wirksam begründen konnten. ■

Prof. em. Eberhard Eichenhofer
Friedrich-Schiller-Universität Jena

MODERATE AUSWIRKUNGEN AUF DIE SOZIALHILFE ERWARTET

Die Unionsbürger-Richtlinie geht im Bereich der Niederlassungsfreiheit über die ursprüngliche Regelung der Freizügigkeit gemäss Maastrichter Vertrag aus dem Jahr 1992 hinaus. Damit geht sie auch über das mit der Schweiz abgeschlossene bilaterale Abkommen von 1999 hinaus, das jetzt durch das neue EU-Rahmenabkommen ersetzt werden soll. Das Abkommen erwähnt die Unionsbürger-Richtlinie zwar nicht. Der Bundesrat stellt sich daher auf den Standpunkt, dass sie in der Schweiz keine Gültigkeit hat. Doch die EU hat stets die Position vertreten, dass Bern die Richtlinie in jenen Bereichen anwendet, in denen sie die Personenfreizügigkeit betrifft. Dennoch hat sich das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) mit den Auswirkungen auf die hiesigen Sozialwerke befasst. Während der bisherigen etwas strengeren Regelung lag die Sozialhilfequote der EU-Ausländer jedenfalls im Durchschnitt, also bei 3,3 % (2017). Berücksichtigt man nur die EU-Bürgerinnen und -bürger, die via das Freizügigkeitsabkommen in die Schweiz gekommen sind, liegt die Quote mit 2% noch tiefer als bei Schweizern (2,3 %), wie ein Bericht des Seco zeigt. Man geht im Seco daher auch im Falle der Ausweitung des Zugangs zur Sozialhilfe nicht von einem Ansturm auf die Sozialhilfe aus. Noch ist nicht klar, ob es zu Nachverhandlungen kommen wird aber auch wann es in Kraft treten wird – ob mit oder ohne Bezug zur Unionsbürger-Richtlinie. (ih)