

EMN INFORM

Der Zugang von MigrantInnen zu sozialer Sicherheit und medizinischer Versorgung: Politiken und Praxis

1. EINFÜHRUNG¹

Dieses EMN Inform fasst die wesentlichen Ergebnisse der EMN-Hauptstudie über den *Zugang von MigrantInnen zu sozialer Sicherheit und medizinischer Versorgung: Politiken und Praxis* zusammen. Die Studie basierte auf Beiträgen der Nationalen Kontaktpunkte des EMN in 25 Mitgliedstaaten², die anhand von gemeinsamen Vorgaben gesammelt wurden, um die Vergleichbarkeit sicherzustellen. Nachstehend werden die wesentlichen Erkenntnisse dargelegt.

2. WICHTIGSTE PUNKTE

★ Die in den Migrationsrichtlinien der EU enthaltenen **Gleichbehandlungsvorschriften** haben nationale Gesetze und Praktiken beeinflusst, insbesondere in Bezug auf Rechte im Rahmen der sozialen Sicherheit von Drittstaatsangehörigen mit langfristigen Aufenthaltstiteln und der Blauen Karte EU. Allerdings bestehen aufgrund einer fehlenden unionsweiten Harmonisierung der Politik im Bereich soziale Sicherheit **erhebliche Unterschiede** in Bezug auf den verfügbaren Leistungsumfang in den Mitgliedstaaten, die Art der Finanzierung dieser Leistungen (Versicherungsbeiträge, allgemeine Besteuerung oder beides) und die Bedingungen, unter welchen Leistungen gewährt werden.

★ Es scheint einen Zusammenhang zwischen den Systemen, die zur Finanzierung der Leistungen der sozialen Sicherheit verwendet werden, und der Zugänglichkeit der Leistungen für Drittstaatsangehörige zu geben. Drittstaatsangehörige, die **InhaberInnen eines langfristigen Aufenthaltstitels** sind, haben im Allgemeinen Zugang zu allen Leistungen, die in dieser Studie untersucht wurden. Hingegen werden Drittstaatsangehörige, die **InhaberInnen eines befristeten Aufenthaltstitels** sind, tendenziell eher dann gleich behandelt, wenn es sich um Leistungen handelt, die durch Beiträge von Seiten der ArbeitgeberInnen oder ArbeitnehmerInnen finanziert werden (Leistungen bei Krankheit, Invalidität, Alter, Hinterbliebenenversorgung, Leistungen bei Arbeitsunfällen oder berufsbedingten Krankheiten) als bei jenen, die durch das allgemeine Steuersystem finanziert werden (Familienleistungen, Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, Mindesteinkommen d.h. Sozialhilfe).

★ Die Mitgliedstaaten wenden unterschiedliche Mechanismen an, um den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu Leistungen der sozialen Sicherheit zu regulieren. Diese beinhalten **MigrantInnen-spezifische Anspruchsvoraussetzungen**, wonach Drittstaatsangehörige einen bestimmten Aufenthaltstitel, eine Aufenthaltserlaubnis oder ein Visum besitzen müssen; weiterhin auch Anspruchsvoraussetzungen, die sowohl für Drittstaatsangehörige als auch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten gelten, wie Mindestaufenthaltszeiten; Beschränkungen für den

¹ Der Text dieses EMN Informs wurde vom Nationalen Kontaktpunkt Österreich im EMN in die deutsche Sprache übersetzt, weshalb etwaige Abweichungen zu in Deutschland oder Luxemburg gebräuchlichen Begriffen möglich sind.

² Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

Export von bestimmten Leistungen der sozialen Sicherheit; Mindestbeschäftigungszeiten (oder Mindestbeiträge); schließlich auch die Anwendung behördlichen Ermessens bei der Anspruchsfeststellung. Anspruchsvoraussetzungen, die gleichermaßen für Drittstaatsangehörige und UnionsbürgerInnen gelten, können **für Drittstaatsangehörige eine größere Hürde** darstellen, deren Aufenthalt im Land tendenziell von vorübergehender Dauer ist.

- ★ In der Mehrheit der Mitgliedstaaten kann der Bezug von Leistungen der sozialen Sicherheit – insbesondere **Sozialhilfe** – **negative Auswirkungen auf den legalen Status** von Drittstaatsangehörigen bei Verfahren zur Verlängerung des Aufenthaltstitels, Anträgen auf Erteilung eines langfristigen Aufenthaltstitels, Einbürgerung und Familienzusammenführung haben. Diese negativen Auswirkungen sind in der Richtlinie zur Zulassung von ForscherInnen (2005/71/EG) und der Richtlinie zur Blauen Karte EU (2009/50/EG) vorgesehen, die von ForscherInnen und InhaberInnen der Blauen Karte EU verlangen, über ausreichend Ressourcen zu verfügen, um für ihre Ausgaben aufzukommen, ohne dass auf das Sozialhilfesystem eines Mitgliedstaats zurückgegriffen wird.
- ★ Bestehende **bilaterale Abkommen zu sozialer Sicherheit** zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten erweitern den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu bestimmten Leistungen der sozialen Sicherheit, insbesondere zu Leistungen, die durch Beiträge oder teilweise durch Beiträge finanziert werden. Beträchtliche Schwankungen im sachlichen und geographischen Anwendungsbereich können jedoch dazu führen, dass viele Drittstaatsangehörige ihren erworbenen Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit verlieren, wenn sie aus der Europäischen Union wegziehen.

3. ZIELE DER STUDIE

Die Studie sollte erstens einen Überblick über die **formalen EU- und nationalen Vorschriften** geben, welche den Anspruch von **Drittstaatsangehörigen** auf soziale Sicherheit und medizinische Versorgung in den EU-Mitgliedstaaten regeln. Zweitens sollten diese Ansprüche vergleichend mit den Ansprüchen von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten untersucht werden. Ein drittes Ziel der Studie war die Untersuchung der **Verwaltungspraktiken**, die festlegen, wie die formalen Regeln zur Anspruchsberechtigung von Drittstaatsangehörigen in spezifischen Fällen angewandt werden, insbesondere

bei der **Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts** und bei der Feststellung anderer Anspruchsvoraussetzungen, die ein Ermessen beinhalten. Schließlich sollte die Studie bestehende **gegenseitige Abkommen** zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten beleuchten, welche sich auf den Anspruch auf soziale Sicherheit und medizinische Versorgung von bestimmten MigrantInnengruppen auswirken. Die Studie konzentriert sich nicht auf die Inanspruchnahme von verschiedenen verfügbaren Leistungen der sozialen Sicherheit durch MigrantInnen, obwohl dieses Thema einen wichtigen politischen Hintergrund dieser Studie darstellt.

4. EU-KOMPETENZEN

[Welche Bestimmungen sind in den Migrationsrichtlinien der EU in Bezug auf den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu sozialer Sicherheit enthalten?](#)

Die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinien beziehen sich auf die **Gleichbehandlung** mit Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, welche langfristig Aufenthaltsberechtigten, ForscherInnen aus Drittstaaten, InhaberInnen der Blauen Karte EU und InhaberInnen der kombinierten Erlaubnis in Bezug auf die in der Verordnung (EG) Nr.883/2004 definierten Zweige der sozialen Sicherheit gewährt wird; was den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht sind, betrifft; und in Bezug auf Arbeitsbedingungen, einschließlich Bezahlung und Entlassung. Zudem sind langfristig Aufenthaltsberechtigte bei der Sozialhilfe mit Staatsangehörigen gleichgestellt.

Die Migrationsrichtlinien der EU sehen eine Reihe an **Abweichungen und Ausnahmen** vom Gleichbehandlungsgrundsatz vor. Die Mitgliedstaaten können die Gleichbehandlung von langfristig Aufenthaltsberechtigten auf „Kernleistungen“ beschränken und auf Fälle, wo der Wohnsitz oder gewöhnliche Aufenthaltsort im nationalen Hoheitsgebiet liegt. Gemäß der Richtlinie zur kombinierten Aufenthaltserlaubnis kann die Gleichbehandlung auf Drittstaatsangehörige beschränkt werden, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder die nach einer Beschäftigungsdauer von mindestens sechs Monaten als arbeitslos gemeldet sind. Die Mitgliedstaaten können ausgestellte Aufenthaltstitel von ForscherInnen oder InhaberInnen der Blauen Karte EU entziehen oder ihre Verlängerung verweigern, wenn der/die InhaberIn nicht über ausreichend Mittel verfügt, um seinen/ihren

Lebensunterhalt zu bestreiten, ohne Leistungen des Sozialhilfesystems in Anspruch nehmen zu müssen, oder, im Falle von InhaberInnen der Blaue Karte EU, wenn er/sie länger als drei aufeinanderfolgende Monate arbeitslos ist oder mehr als einmal während der Gültigkeitsdauer der Blauen Karte EU arbeitslos wird.

5. FINANZIERUNG DER SOZIALEN SICHERHEIT

Was ist das vorherrschende System zur Finanzierung der Leistungen der sozialen Sicherheit unter den Mitgliedstaaten und inwieweit ist dies von Relevanz?

Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten verwendet **Systeme auf Versicherungsbasis** (d.h. ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen leisten Beiträge) um Krankengeld, Leistungen bei Invalidität und Alter, Hinterbliebenenversorgung und Leistungen bei Arbeitsunfällen und berufsbedingten Krankheiten zu finanzieren. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es aber auch ein Parallelsystem mit beitragsunabhängigen Leistungen (d.h. Leistungen, die durch das allgemeine Steuersystem finanziert werden) in diesen Bereichen der sozialen Sicherheit, welche einen Mindestschutz für Personen, die nicht genügend Beiträge geleistet haben, bieten.

Ein **allgemeines Besteuerungssystem oder spezifische Steuern** sind die vorherrschenden Mechanismen unter den Mitgliedstaaten, um Familienleistungen, Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und garantierte Mindestleistungen (d.h. Sozialhilfe) zu finanzieren. Allerdings existieren in mehreren Mitgliedstaaten auch Familienleistungen und Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, die durch Beiträge von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen finanziert werden. Medizinische Versorgung (Sachleistungen), Leistungen bei Mutterschaft und Vaterschaft und Leistungen bei Arbeitslosigkeit werden in den meisten Mitgliedstaaten durch eine **Kombination aus Beiträgen und allgemeinen Steuergeldern** finanziert.

Diese verschiedenen Systeme zur Finanzierung der sozialen Sicherheit sind im Rahmen dieser Studie von Bedeutung, da die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen, die einen befristeten Aufenthaltstitel besitzen, tendenziell eher in Bezug auf beitragsabhängige Leistungen als in Bezug auf Leistungen, die durch das allgemeine Steuersystem finanziert werden, gewährt wird.

6. NATIONALE BESTIMMUNGEN ZUR ANSPRUCHSBERECHTIGUNG

Welche nationalen Bestimmungen regeln den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu sozialer Sicherheit?

Die Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung auf Leistungen der sozialen Sicherheit variieren sehr stark in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Alle Mitgliedstaaten setzen einen gültigen Aufenthaltstitel des/der Drittstaatsangehörigen voraus, um Leistungen der sozialen Sicherheit in Anspruch nehmen zu können. Mitgliedstaaten knüpfen den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu bestimmten Leistungen der sozialen Sicherheit oft zusätzlich an **MigrantInnen-spezifische Bedingungen**, zum Beispiel eine bestimmte Art Aufenthaltstitel, Aufenthaltserlaubnis oder Visum. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten setzt voraus, dass Drittstaatsangehörige einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzen, um Leistungen zu beziehen, die durch das allgemeine Steuersystem finanziert werden, insbesondere Familienleistungen, garantierte Mindestleistungen und Leistungen bei Pflegebedürftigkeit. Es gibt jedoch wichtige Ausnahmen von dieser Regel. Zum Beispiel sind Drittstaatsangehörige, die einen befristeten Aufenthaltstitel innehaben, in fünfzehn Mitgliedstaaten berechtigt, beitragsunabhängige, garantierte Mindestleistungen zu beziehen; in zehn Mitgliedstaaten sind sie berechtigt, beitragsunabhängige Familienleistungen zu beziehen; und in sechs Mitgliedstaaten dazu, beitragsunabhängige Leistungen im Alter zu beziehen.

Der Nachweis der physischen Anwesenheit im Land ist eine allgemeine Voraussetzung für die meisten Leistungen der sozialen Sicherheit. Eine **Mindestaufenthaltsdauer** ist in der Regel jedoch nicht erforderlich, bevor Drittstaatsangehörige (und UnionsbürgerInnen) Leistungen beanspruchen können. Ausnahmefälle, bei denen eine Mindestaufenthaltsdauer vorgeschrieben wird, gibt es in Bezug auf Leistungen bei Alter in fünf Mitgliedstaaten; in Bezug auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit in einem Mitgliedstaat; und bezüglich garantierten Mindestleistungen in den meisten Mitgliedstaaten.

Nationale Gesetze beinhalten in den meisten Mitgliedstaaten sowohl für Drittstaatsangehörige als auch für UnionsbürgerInnen **Beschränkungen auf den Export von Leistungen in Drittstaaten**. Diese Beschränkungen werden in gewissen Fällen durch bilaterale Abkommen mit Drittländern bei bestimmten Leistungen (siehe Abschnitt 5 des Berichts), aufgehoben. Beschränkungen in nationalen Gesetzen betreffen in allen bis auf einen Mitgliedstaat

medizinische Versorgung (Sachleistungen); in allen bis auf sieben Mitgliedstaaten Leistungen bei Mutterschaft und Vaterschaft; in allen bis auf einen Mitgliedstaat Familienleistungen; in allen bis auf drei Mitgliedstaaten Leistungen bei Arbeitslosigkeit; und in allen Mitgliedstaaten garantierte Mindestleistungen. Hingegen erlauben nationale Gesetze in den meisten Mitgliedstaaten (17 von 25) den Export von Leistungen bei Alter in Drittländer.

Drittstaatsangehörige (ebenso wie UnionsbürgerInnen) müssen eine **Mindestbeschäftigungszeit** vorweisen, um Geldleistungen bei Krankheit in Anspruch nehmen zu können (außer in sieben Mitgliedstaaten); ebenso Leistungen bei Mutterschaft und Vaterschaft (außer in zehn Mitgliedstaaten); Leistungen bei Alter (außer in drei Mitgliedstaaten); und Leistungen bei Arbeitslosigkeit (außer in sechs Mitgliedstaaten). Mindestbeschäftigungszeiten werden gewöhnlich nicht vorausgesetzt für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu Gesundheitsleistungen (Sachleistungen), Familienleistungen und garantierten Mindestleistungen.

7. VERWALTUNGSPRAXIS

[Welche Verwaltungspraktiken wirken sich auf die Inanspruchnahme von sozialer Sicherheit durch Drittstaatsangehörige aus?](#)

Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten wendet bei der Feststellung der Anspruchsberechtigung zu bestimmten Leistungen der sozialen Sicherheit, insbesondere beitragsunabhängigen Leistungen, **behördliches Ermessen** an. In elf Mitgliedstaaten werden Ermessenskriterien angewandt, um die Stärke der Bindung eines/einer Antragstellenden zum Mitgliedstaat zu erheben. Häufig wird der gewöhnliche Aufenthaltsort festgestellt, wobei eine Reihe von Ermessenskriterien angewandt wird, um die persönlichen Umstände eines/einer Antragstellenden zu beurteilen. Die Kriterien, die hierfür von den verschiedenen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, beinhalten unter anderem die Aufenthaltsdauer des/der Antragstellenden im Mitgliedstaat, das Bestehen familiärer Bindungen, die Ausübung beruflicher Tätigkeit, die Dauer von Arbeitsverträgen und der Nachweis der sozialen Integration.

In mehreren Mitgliedstaaten werden den SachbearbeiterInnen methodologische Anleitungen für die **konsistente Anwendung** von Ermessenskriterien zur Verfügung gestellt. Diese Anleitungen haben meist die Form von Schulungen, in manchen Fällen haben Mitgliedstaaten jedoch auch Verordnungen, Rundschreiben und Leitlinien ausgearbeitet, die

allgemein geltende Ausnahmen von der Anspruchsberechtigung auflisten, einschlägige Rechtsprechung erklären und Beispielfragen und Empfehlungen bieten. Die Europäische Kommission hat auch einen Leitfaden zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts im Kontext der Koordinierung der sozialen Sicherheit herausgegeben, welcher auf der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union basiert.

Manche Mitgliedstaaten wenden Ermessenskriterien auf andere Weise an, zum Beispiel bei der Entscheidung, ob auf bestimmte Anspruchsvoraussetzungen im Rahmen einer Bedürftigkeitsprüfung oder bei der Beurteilung der Gründe eines/einer Drittstaatsangehörigen für die Einreise in den Mitgliedstaat verzichtet wird. Während die meisten ermessensabhängigen Beurteilungen für UnionsbürgerInnen und Drittstaatsangehörige im gleichen Maße gelten, haben diese eher Auswirkungen auf den Ausgang von Anträgen auf Leistungen der sozialen Sicherheit, die von Drittstaatsangehörigen gestellt werden, deren Aufenthalt im Land normalerweise von vorübergehender Dauer ist.

Garantierte Mindestleistungen (Sozialhilfe) zu beanspruchen, kann in zwölf Mitgliedstaaten negative Auswirkungen auf Anträge auf **Verlängerung eines Aufenthaltstitels** von Drittstaatsangehörigen haben. In manchen Mitgliedstaaten kann ein Aufenthaltstitel auch entzogen oder verwehrt werden, wenn ein/e Drittstaatsangehörige/r Leistungen wegen Arbeitslosigkeit oder Krankengeld bezieht. Der Bezug von Leistungen der sozialen Sicherheit kann sich in acht Mitgliedstaaten auf Einbürgerungsanträge von Drittstaatsangehörigen auswirken. Dies betrifft wiederum hauptsächlich den Bezug von Sozialhilfe, aber in manchen Ländern kann eine Einbürgerung auch verweigert werden, wenn Drittstaatsangehörige bedarfsorientierte Familienleistungen beanspruchen. In vierzehn Mitgliedstaaten kann der Bezug von Leistungen der sozialen Sicherheit auch negative Auswirkungen auf Anträge zur Familienzusammenführung haben, wenn diese Geldleistungen das Fehlen von festen, regelmäßigen und ausreichenden Einkünften kompensieren.

Die Verfügbarkeit von **Übersetzungs-, Dolmetsch- und Informationsdiensten** kann die Inanspruchnahme von sozialer Sicherheit durch Drittstaatsangehörige ebenfalls beeinflussen. Übersetzungs- und Dolmetschdienste werden Drittstaatsangehörigen in mehreren Mitgliedstaaten zum Zweck der Geltendmachung von Ansprüchen auf

Leistungen der sozialen Sicherheit zur Verfügung gestellt. Allerdings sind diese Dienste in einigen Mitgliedstaaten beschränkt auf bestimmte Sprachen, auf bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen (z.B. Opfer des Menschenhandels), auf bestimmte Leistungen (z.B. Gesundheitsleistungen), oder auf Angelegenheiten, die von Behörden eingeleitet werden.

8. BILATERALE ABKOMMEN ÜBER DIE SOZIALE SICHERHEIT

Welche Art Bestimmungen nehmen Mitgliedstaaten in bilaterale Abkommen über die soziale Sicherheit mit Drittstaaten auf?

Alle Mitgliedstaaten haben bilaterale Abkommen über die soziale Sicherheit mit Drittländern geschlossen. Diese bilateralen Abkommen wurden in der Regel unabhängig voneinander verhandelt. Folglich bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den Bestimmungen der Abkommen, sowohl in Bezug auf ihren **sachlichen** als auch auf ihren **geografischen Anwendungsbereich**. Das Netz bilateraler Abkommen ist insofern „bruchstückhaft“, als eine große Zahl an Abkommen mit einer kleinen Zahl an Ländern unterzeichnet wurde (insbesondere Kanada, Australien, die Vereinigten Staaten, Serbien und Bosnien-Herzegowina), während mit einer beträchtlichen Zahl von Drittstaaten keine bilateralen Abkommen existieren.

Die meisten bilateralen Abkommen betreffen Leistungen, die **beitragsabhängig oder teilweise beitragsabhängig** sind, insbesondere Leistungen bei Alter und Gesundheitsleistungen. Eine deutlich kleinere Anzahl bilateraler Abkommen betrifft auch beitragsunabhängige Leistungen, einschließlich Sozialhilfe und Familienleistungen.

Alle bilateralen Abkommen sehen den **Export von Leistungen** in Drittländer vor. Die Mehrheit der bilateralen Abkommen gewährt Drittstaatsangehörigen des Vertragsstaats und Staatsangehörigen des Mitgliedstaats **gleiche Behandlung** hinsichtlich der im Abkommen genannten Rechte betreffend soziale Sicherheit. Die meisten bilateralen Abkommen sehen die Möglichkeit für ArbeitnehmerInnen aus Drittländern vor, in einem Mitgliedstaat zu arbeiten und zugleich den **Vorschriften des Entsendestaates betreffend soziale Sicherheit unterworfen** zu bleiben. Allerdings enthält diese Bestimmung für gewöhnlich strenge zeitliche Begrenzungen (von 24 Monaten bis zu 5 Jahren) und gilt oft nur für bestimmte Kategorien von ArbeitnehmerInnen, vornehmlich entsandte ArbeitnehmerInnen, aber auch andere wie zum Beispiel Bedienstete öffentlicher Einrichtungen und

diplomatisches Personal. Die Mehrheit der bilateralen Abkommen beinhaltet den **Grundsatz der Zusammenrechnung** von Versicherungszeiträumen zum Zweck der Leistungsgewährung.

Die Europäische Kommission hat kürzlich eine Mitteilung über die externe Dimension der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU veröffentlicht. Diese unterstreicht die Notwendigkeit **besserer Zusammenarbeit** bei einzelstaatlichen bilateralen Abkommen und der Ausarbeitung eines gemeinsamen unionsweiten Ansatzes. Die Mitteilung zieht auch die Möglichkeit in Betracht, **unionsweite Abkommen zu sozialer Sicherheit** zu schließen, die einen flexibleren Ansatz ermöglichen würden als Assoziierungsabkommen und die auch mit Drittländern geschlossen werden könnten, mit denen kein Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen besteht.

9. WEITERE INFORMATIONEN

Weitere Informationen zu diesem EMN Inform und/oder anderen Aspekten des EMN erhalten sie über HOME-EMN@ec.europa.eu.

Verfasst: Juli 2014