

16.10.26

Beschluss
des Bundesrates

**Entschließung des Bundesrates: Arbeitnehmerfreizügigkeit
schtzen - Missbrauch wirksam bekämpfen**

Der Bundesrat hat in seiner 1069. Sitzung am 16. Oktober 2026 die aus der Anlage ersichtliche Entschließung gefasst.

Anlage

Entschließung des Bundesrates: Arbeitnehmerfreizügigkeit schützen - Missbrauch wirksam bekämpfen

1. Der Bundesrat stellt fest, dass der Arbeitnehmerfreizügigkeit ein elementarer Stellenwert zukommt. Als besondere Form der Personenfreizügigkeit zählt sie zu den vier Grundfreiheiten der Europäischen Union. Sie stellt eine wesentliche Grundlage des europäischen Binnenmarktes dar, von der Bürgerinnen und Bürger aller Mitgliedstaaten gleichermaßen profitieren.
2. Der Bundesrat stellt fest, dass neben der regulären Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern auch Zuzüge stattfinden, die zum Zwecke der Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland und unter missbräuchlicher Berufung auf das Arbeitnehmerfreizügigkeitsrecht erfolgen. Dazu zählen insbesondere solche Fälle, in denen die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts, wie etwa die Arbeitnehmereigenschaft, tatsächlich nicht vorliegen, zum Beispiel bei der Vortäuschung von Arbeitsverhältnissen.
3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im gemeinsamen Austausch mit Ländern und Kommunen praxiswirksame rechtliche und organisatorische Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erarbeiten und umzusetzen. Dazu zählt insbesondere eine Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU, insbesondere der Bestimmungen zur Feststellung des Nichtbestehens und des Verlustes des Rechts auf Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zusammenhang mit seiner missbräuchlichen Inanspruchnahme.

4. Neben den Maßnahmen, die die Bundesregierung in eigener nationaler Zuständigkeit und Verantwortlichkeit zum Schutz der Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur wirksamen Bekämpfung von Missbrauch ergreifen kann (unter anderem das Mittel der Wiedereinreisesperren intensiver zu nutzen), bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich auch auf europäischer Ebene für eine effektive Bekämpfung des Missbrauchs der Arbeitnehmerfreizügigkeit in geeigneter Weise einzusetzen. Zudem sollte zur Erleichterung des Austauschs und der Verknüpfung von personenbezogenen Daten zwischen verschiedenen Behörden eine Klarstellung in den Erwägungsgründen der DSGVO erwogen werden, dass die Verhinderung und Aufdeckung von Sozialleistungsmissbrauch ein „öffentliches Interesse“ darstellen.

Begründung:

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist ein Eckpfeiler der Europäischen Union, der es Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, Arbeitsplatz und Wohnsitz frei innerhalb der EU zu wählen, was den kulturellen Austausch fördert, Fachkräftemangel ausgleicht und den europäischen Zusammenhalt stärkt. Sie hat daher eine überragende Bedeutung nicht nur für den europäischen Binnenmarkt und die europäische Wirtschaft, sondern für alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Sie sichert ihnen als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die erforderliche Mobilität in der Europäischen Union und schützt sie vor Benachteiligungen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit. Diese Möglichkeit, über Grenzen hinweg zu arbeiten, gilt es gegen Missbrauch zu schützen.

Denn neben der regulären Einwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern sind seit Jahren verstärkt auch Zuzüge festzustellen, die zum Zwecke der Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Deutschland und unter missbräuchlicher Berufung auf das Arbeitnehmerfreizügigkeitsrecht erfolgen. Häufig werden dabei EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die in prekären Verhältnissen in ihren Heimatländern leben, unter Ausnutzung ihrer Hilflosigkeit von kriminellen Banden nach Deutschland gelockt, wo sie unter menschenunwürdigen Bedingungen in sog. Schrottimmobilen untergebracht werden und bezogene Sozialleistungen an die kriminellen Netzwerke abtreten müssen.

Den rechtlichen Maßstab für das in Rede stehende Problem bilden die unionsrechtliche Arbeitnehmerfreizügigkeit (Artikel 45 AEUV; Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union – ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1) und das Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG,

90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG – ABl. L 158 vom 30. April 2004 – (Artikel 7, 14, 24) einschließlich Gleichbehandlungsgrundsätzen und Koordinierung der sozialen Sicherheit (Verordnung (EG) 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit – ABl. L 166 vom 29. April 2004).

Artikel 35 der Richtlinie 2004/38/EG untersagt ausdrücklich den Rechtsmissbrauch und bestimmt, dass die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Fall von „Rechtsmissbrauch oder Betrug“ verweigert, aufgehoben oder widerrufen werden können.

Andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben dies zum Anlass genommen, für die Verwaltung konkrete Prüfungsschritte für das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen zu formulieren. Mit dieser Bundesratsinitiative wird die Bundesregierung gebeten, von der eigenen nationalen Zuständigkeit und Verantwortlichkeit ebenso Gebrauch zu machen und in Abstimmung mit Ländern und Kommunen bundesweite Regelungen sowie weitere europarechtskonforme Handlungsmöglichkeiten gerade auch im rechtlichen Bereich zu prüfen und zügig umzusetzen. So kann das europäische Freizügigkeitsrecht wirksam gegenüber denen verteidigt und geschützt werden, die das Recht zu Lasten eines Mitgliedstaates missbrauchen.

Schließlich sind – gerade im Interesse der betroffenen Länder und Kommunen – auf europäischer Ebene klarstellende Regelungen zur Verhinderung des Missbrauchs der Arbeitnehmerfreizügigkeit geboten. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit der Wiedereinreisesperre intensiv genutzt werden. Zudem sollte durch Rechtsänderungen zur Erleichterung des Austauschs und der Verknüpfung von personenbezogenen Daten zwischen verschiedenen Behörden eine Klarstellung in den Erwägungsgründen der DSGVO erwogen werden, dass die Verhinderung und Aufdeckung von Sozialleistungsmissbrauch ein „öffentliches Interesse“ darstellen.