



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PD Dr. Ferdinand Wollenschläger

DIE RECHTSSTELLUNG ARBEITSUCHENDER UNIONSBÜRGER – SOZIALE RECHTE

**Tagung „Arbeitnehmerfreizügigkeit:
Aufenthaltsrecht und soziale Rechte für
Unionsbürger und ihre Familienangehörigen“**
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
der Universität Konstanz / BMAS
Berlin, 20.6.2011





Gliederung

- I) Hintergrund: Freizügigkeit in der EWG und die Position von Arbeitsuchenden
- II) Die Position von Arbeitsuchenden im reformierten EU-Freizügigkeitsregime

I) Freizügigkeit in der EWG

Die ökonomische Ausrichtung des Freizügigkeitsregimes

- Freizügigkeit als Instrument der Marktintegration
- Freizügigkeit (Aufenthaltsrecht und gleicher Zugang zu den nationalen Sozialsystemen) für Wanderarbeitnehmer, ...
- ... aber nicht für ökonomisch inaktive Personen.

I) Freizügigkeit in der EWG

Die Position von Arbeitsuchenden

- Janusköpfige Stellung
- Reflektiert sich in ihrer Position im Freizügigkeitsregime
 - Aufenthaltsrecht (Art. 45 Abs. 3 lit. a und b AEUV; Rs. Antonissen)
 - Aber: Kein gleicher Zugang zu Sozialleistungen (VO 1612/68; Rs. Lebon)

II) Die Rechtsstellung Arbeitsuchender

Aufwertung der Position ökonomisch inaktiver Personen verlangt eine Neubestimmung der Position von Arbeitsuchenden

- 1) Die Antwort der Freizügigkeitsrichtlinie ...
- 2) ... wurde durch die Rechtsprechung des EuGH in den Rs. Collins und Ioannidis in Frage gestellt
- 3) Keine Klärung in der Rs. Vatsouras
- 4) Mögliche Lösungen

II.1) Arbeitsuchende in der RL 2004/38/EG

- Aufnahmemitgliedstaat nicht verpflichtet, „einen Anspruch auf Sozialhilfe ... zu gewähren“ (Art. 24 Abs. 2)
- Entspricht überkommener Rechtslage (Rs. Lebon)
- Umsetzung in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II

Keine Grundsicherung für Arbeitsuchende für Ausländer, „deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt“

II.2) Arbeitsuchende und die Rs. Collins

- Keine Beihilfe für Arbeitsuchende für Mr. Collins (ein irischer Staatsangehöriger), da er keinen gewöhnlichen Aufenthalt im Vereinigten Königreich hatte
- Entspricht Lebon-Rechtsprechung ...
- ... aber: konfligiert mit der Ausdehnung des Diskriminierungsschutzes für Nichterwerbstätige infolge der Unionsbürgerschaft



II.2) Arbeitsuchende und die Rs. Collins

- Korrektur der Lebon-Rechtsprechung durch den EuGH:

„Angesichts der Einführung der Unionsbürgerschaft und angesichts der Auslegung, die das Recht der Unionsbürger auf Gleichbehandlung in der Rechtsprechung erfahren hat, ist es nicht mehr möglich, vom Anwendungsbereich des Artikels [45 II AEUV] ... eine finanzielle Leistung auszunehmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats erleichtern soll ...

Auslegung der Tragweite des Grundsatzes der Gleichbehandlung [bzgl.] Zugang zur Beschäftigung muss diese Weiterentwicklung gegenüber der in de[m] Urtei[l] Lebon ... vorgenommenen Auslegung widerspiegeln.“

II.2) Arbeitsuchende und die Rs. Collins

- Aber: Verhältnismäßiges Mindestaufenthaltserfordernis rechtfertigungsfähig, um Verbindung zum nationalen Arbeitsmarkt sicherzustellen
- Bestätigt in Rs. Ioannidis



II.3) Keine Auflösung in der Rs. Vatsouras

- Ausdehnung des Inländerbehandlungsanspruchs Arbeit-suchender in den Rs. Collins/Ioannidis kollidiert mit dem Ausschluss Arbeit-suchender von Sozialhilfe in Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG (beide betreffen Finanzierung des Lebensunterhalts)
- Klärung durch die Rs. Vatsouras (4.6.2009) erhofft
- Ausschluss von EU-ausländischen Arbeit-suchenden von der Grundsicherung für Arbeit-suchende (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II)



II.3) Keine Auflösung in der Rs. Vatsouras

- (P): „Ist Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG mit Art. [18 AEUV] in Verbindung mit Art. [45 AEUV] vereinbar?“

- EuGH: Bekräftigung seiner Rechtsprechung (Collins):

Arbeitsuchende, die eine „tatsächliche Verbindungen mit dem Arbeitsmarkt [des Zielstaats] hergestellt haben, [können sich] auf Art. [45 Abs. 2 AEUV] berufen, um eine finanzielle Leistung in Anspruch zu nehmen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll.“

- Kein Konflikt: Solche Leistungen „können nicht als ‚Sozialhilfeleistungen‘ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 angesehen werden.“

II.4) Mögliche Lösungen

- a) Formalistischer Ansatz des EuGH problematisch
- b) Schranken des Anspruchs Arbeitsuchender auf Zugang zu sozialen Vergünstigungen?

II.4) Mögliche Lösungen

- a) Formalistischer Ansatz des EuGH problematisch
- EuGH subsumiert Vergünstigungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen, unter Art. 45 Abs. 2 AEUV
 - Daher auch kein Konflikt mit Art. 24 RL 2004/38/EG, gegenüber dem Art. 45 Abs. 2 AEUV *lex specialis*
 - Zutreffend, aber problematisch:
 - Rechtsunsicherheit – Vergünstigungen spezifisch für Arbeitsuchende müssen von gewöhnlicher Sozialhilfe abgegrenzt werden

II.4) Mögliche Lösungen

- Unterscheidung danach, ob Mitgliedstaat Arbeit-suchende in das Sozialhilfesystem integriert hat oder spezifische Vergünstigungen gewährt, fraglich (formalistisch und kontingent, einheitliche Antwort vorzugswürdig)
- Schutz der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten spricht für Einbeziehung aller Vergünstigungen, die Lebensunterhalt finanzieren

II.4) Mögliche Lösungen

- ⇔ Diskussion um Qualifikation des ALG II
- § 1 Abs. 2 S. 2 SGB II: „... soll erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern“
- Siehe etwa LSG BW, NZS 2011, S. 149 (152) ⇔ Zugang ggü. LSG Niedersachsen-Bremen, Az. L 15 AS 30/10 B ER, 26.2.2010 – juris, Rn. 19 ff. ⇔ Sozialhilfe

II.4) Mögliche Lösungen

↔ Differenzierung i.E. irrelevant

- EuGH

- 1) Zugangssichernde Leistung, dann dauerhafter Ausschluss in Widerspruch zu Collins-Rechtsprechung
- 2) Sozialhilfe, dann Ausschluss sekundärrechtskonform

Aber: Art. 24 II RL 2004/38/EG primärrechtskonform?

Entgegen mancher LSG (LSG BW, NZS 2011, S. 149 [152]) von EuGH in Vatsouras nicht bejaht!

II.4) Mögliche Lösungen

- Vielmehr: „Ausnahme nach Art. 24 Abs. 2 ... im Einklang mit Art. [45 Abs. 2 AEUV] auszulegen“ (Rn. 44)
- Dauerhafter Ausschluss Arbeitsuchender mit Blick auf graduelle Einbeziehung sonstiger Nichterwerbstätiger in Sozialleistungssystem abzulehnen (a.A. zahlreiche LSG Bayern, BB, BW, Hessen, NdS-B, NRW)
- Einzig denkbare Rechtfertigung: unbedingtes Aufenthaltsrecht (gleichwohl: Friktionen im System)
- Bei Ablehnung der Differenzierung des EuGH wie Variante 2

II.4) Mögliche Lösungen

- b) Schranken des Anspruchs Arbeitsuchender auf Zugang zu sozialen Vergünstigungen
- Zweck der Vergünstigung (Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt) rechtfertigt Erfordernis „tatsächliche[r] Verbindungen mit dem Arbeitsmarkt“ (EuGH)
 - Verbindung kann daraus abgeleitet werden, „dass der Betroffene während eines angemessenen Zeitraums tatsächlich eine Beschäftigung in dem betreffenden Mitgliedstaat gesucht hat.“
 - Als einziges Kriterium aber problematisch (Arbeitssuche in mehreren Mitgliedstaaten)



II.4) Mögliche Lösungen

- => Muss durch Aufenthaltskriterium ergänzt werden (das für sich genommen nichts über die Verbindung einer Person mit dem nationalen Arbeitsmarkt aussagt), um soziale Verantwortung an einen bestimmten Mitgliedsstaat zuzuweisen

II.4) Mögliche Lösungen

(P) Rechtfertigbare Länge

- Collins legt eher kurzen Mindestaufenthalt nahe
 - „Verbindung zwischen [Arbeitsuchendem] und dem betroffenen räumlichen Arbeitsmarkt“
 - ABER: „Mindestaufenthaltsdauer ... darf ... nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, damit die nationalen Behörden sich vergewissern können, dass die betreffende Person tatsächlich auf der Suche nach einer Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats ist.“

II.4) Mögliche Lösungen

- Pro substantielle Mindestaufenthaltsdauer
 - Missbrauchsgefahr
 - Arbeitsuchender ökonomisch inaktive Person; findet u.U. keinen Arbeitsplatz
- ⇒ Gewisse Integration in Aufnahmemitgliedstaat
Voraussetzung für Zugang zu Sozialleistungen
 - Studierende: 5 Jahre
 - Nichterwerbstätige: Ausweisungsmöglichkeit vor Erwerb des Daueraufenthaltsrechts

II.4) Mögliche Lösungen

- Intention des Gemeinschaftsgesetzgebers (Ausschluss)

Aber: Dieser konnte Rs. Collins nicht mehr berücksichtigen (Gemeinsamer Standpunkt des Rats: 5/12/2003; Collins: 23/3/2004); generelle Intention, Rechtsprechung des EuGH zu kodifizieren (vgl. etwa Erwägungsgrund 9).

II.4) Mögliche Lösungen

- Pro kurze Mindestaufenthaltsdauer
 - Gleichbehandlung mit anderen Nichterwerbstätigen
⇔ Zugang nach 3 Monaten

Jedoch: Keine Ausweisung des Arbeitsuchenden möglich
- Janusköpfiger Status des Arbeitsuchenden: Absicht, zu Produktivität im Aufnahmemitgliedstaat beizutragen, spricht für Annäherung an Wanderarbeitnehmer
- Wertungswiderspruch zwischen Teilzeitbeschäftigten (= AN) und Arbeitsuchenden

II.4) Mögliche Lösungen

- Vorübergehendes Aufenthaltsrecht des Arbeitsuchenden (3 Monate bei Chancenlosigkeit)
- Eine mögliche Lösung
 - Kurze Mindestaufenthaltsdauer
 - Aber auch: Obergrenze (vgl. Art. 14 Abs. 4 lit. d RL 2004/38/EG): „begründete Aussicht ..., eingestellt zu werden“
 - Danach: Behandlung wie sonstige Nichterwerbstätige

II.4) Mögliche Lösungen

- Partiiell relativiert
 - Europäisches Fürsorgeabkommen: BSG, Az. B 14 AS 23/10 R, 19.10.2010 – juris, Rn. 21 ff.
 - Verfassungsrechtlich verbürgter Anspruch auf menschenwürdiges Existenzminimum:

LSG Bayern, Az. L 16 AS 767/10 B, 22.12.2010 – juris, Rn. 57

anders LSG Niedersachsen-Bremen, Az. L 15 AS 30/10 B ER, 26.2.2010 – juris, Rn. 30: Ausweichmöglichkeit auf Heimatstaat im weiten Gestaltungsspielraum des Sozialgesetzgebers