

Arbeitnehmerfreizügigkeit erhalten – Zuwanderung in Sozial-systeme eingrenzen

Positionspapier zur Anpassung des Zugangs von Unionsbürgern zu Sozial(hilfe)leistungen

Februar 2016

Zusammenfassung

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gehören zu den Grundwerten der Europäischen Union. Insbesondere durch die Rechtsprechung ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit immer mehr umgestaltet und mit dem Bezug von Sozial(hilfe)leistungen verbunden worden. Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutet jedoch gerade nicht, dass man sich den Ort aussuchen darf, an dem man Sozial(hilfe)leistungen bezieht. Die EU gewährt Freizügigkeit, um sich als Arbeitnehmer oder Selbständiger in jedem Mitgliedstaat seinen Lebensunterhalt zu verdienen, nicht aber, um sich in einem anderen Mitgliedstaat Sozial(hilfe)leistungen ohne Erwerbsarbeit zu besorgen. Eine solche allgemeine, bedingungslose Bürgerfreizügigkeit kennt das EU-Recht nicht. Um die Akzeptanz für die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erhalten, sind Korrekturen im nationalen Recht, aber auch auf europäischer Ebene notwendig. Selbst wenn die Anzahl an Missbrauchsfällen überschaubar ist, ist es wichtig, EU-Regulierungslücken, die zu Missbrauch beim Sozial(hilfe)leistungsbezug führen können, zu schließen. Schon wenige Missbrauchsfälle können zu erheblichem Akzeptanzverlust der europäischen Integration führen, wenn sie als ungerecht empfunden werden, und können sehr negative politische Auswirkungen haben - wie sich z.B. bei der letzten Europawahl gezeigt hat. Dies gilt umso mehr, als es in unser aller Interesse sein muss, ein

Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union zu verhindern. Eine Einschränkung des Sozial(hilfe)leistungsbezugs von Unionsbürger ist von der britischen Regierung als eine zentrale Voraussetzung für den Verbleib in der EU formuliert worden.

Hierzu ist es zunächst erforderlich kurzfristig Klarstellungen im deutschen Sozialrecht vorzunehmen, um der völlig fehlgeleiteten jüngsten Rechtsprechung des Bundessozialgerichts Einhalt zu gebieten. Darüber hinaus müssen auch auf europäischer Ebene durch Änderung europäischen Sekundärrechts – insbesondere der Freizügigkeitsrichtlinie¹ - striktere Regelungen für den Bezug von Sozial(hilfe)leistungen auf den Weg gebracht werden. Grundsätzlich sollte nur derjenige, der innerhalb von fünf Jahren wenigstens vier Jahre gearbeitet hat, dauerhaft und voraussetzungslos Zugang zu Sozial(hilfe)leistungen haben. Innerhalb der ersten fünf Jahre sollte nur dann für einen begrenzten Zeitraum von einem halben Jahr Anspruch auf Sozial(hilfe)leistungen nach SGB II und SGB XII bestehen, wenn der jeweilige Unionsbürger mindestens ein Jahr einen monatlichen Verdienst erwirtschaftet hat, der einer Vollzeitbeschäftigung von 40 Stunden nach dem jeweilig geltenden Mindestlohn entspricht. Die Zeit von einem halben Jahr ist ausreichend, um sich im Falle eines Arbeitsplatzverlustes um eine neue

¹ Richtlinie 2004/38/EG



Beschäftigung zu bemühen. Danach steht es dem jeweiligen Unionsbürger frei, in sein Heimatland zurückzukehren und dort Sozial(hilfe)leistungen in Anspruch zu nehmen. Ansprüche können in diesem Fall allenfalls auf Überbrückungsleistungen bestehen, die den Umständen nach unter Berücksichtigung der Menschenwürde unabdingbar erforderlich sind. Solche Leistungen können z. B. die Kosten der Rückreise oder die Kosten des bis dahin erforderlichen Aufenthalts im jeweiligen Mitgliedstaat umfassen.

Im Einzelnen

I. Kurzfristig umzusetzende nationale Gesetzesänderungen

1. Notwendige Klarstellungen im SGB II und SGB XII

Das Bundessozialgericht hat in seinen jüngsten Gerichtsentscheidungen² Unionsbürgern nach einem verfestigten Aufenthalt, den das Gericht bei sechs Monaten annimmt, einen Anspruch zumindest auf Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch Zwölf (SGB XII) zugesprochen. Dabei umgeht das Gericht die im Sozialgesetzbuch Zwei (SGB II) und SGB XII geregelten Leistungsausschlüsse. Insbesondere weist das Gericht erwerbsfähige Hilfebedürftige systemwidrig der Sozialhilfe nach SGB XII zu. Dies widerspricht eindeutig der geltenden Gesetzessystematik, wonach erwerbsfähige Hilfebedürftige gerade keine Leistungen nach SGB XII, sondern ausschließlich nach SGB II erhalten. Um diese Fehlinterpretationen und Umgehungen der Rechtsprechung zu vermeiden, bedarf es daher entsprechender Klarstellungen im SGB II und SGB XII. Im SGB II muss ausdrücklich geregelt werden, dass vom Leistungsausschluss in § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II erfasste Unionsbürger keine Leistungen nach SGB XII erhalten können. Auch im SGB XII sollte explizit klargestellt werden, dass von Leistungsausschluss in § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II Betroffene keine Ansprüche nach SGB XII haben können.

2. Erweiterung des völkerrechtlichen Vorbehalts zum Europäische Fürsorgeabkommens auf SGB-XII-Leistungen

Damit im SGB II und SGB XII geregelte Leistungsausschlüsse nicht über das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) umgangen werden können, muss ein völkerrechtlicher Vorbehalt auch im Hinblick auf Sozial(hilfe)leistungen des SGB XII erklärt wer-

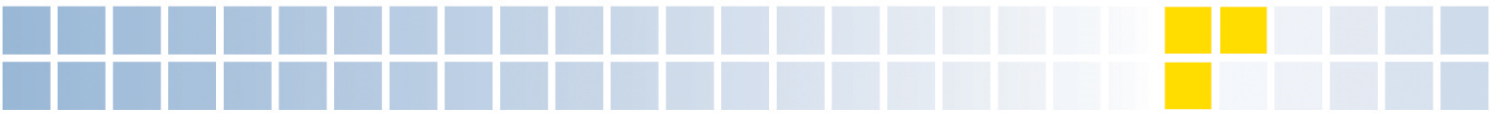
den. Dieser muss klarstellen, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht vom EFA erfasst sind und zudem diejenigen Unionsbürger ausgeschlossen sind, die allein zum Zwecke des Sozial(hilfe)leistungen oder zum Zwecke der Arbeitssuche eingereist sind (vgl. Wortlaut des § 23 Abs. 3 SGB XII). Damit würde auch erreicht, dass erwerbsfähige Unionsbürger aus EFA-Vertragsstaaten und solche aus Nicht-EFA-Vertragsstaaten gleich behandelt werden und es zu keiner Diskriminierung von Unionsbürgern kommt.

3. Kein Zugang zu Sozial(hilfe)leistungen bei Beschäftigung von nur geringem Umfang

§ 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II sieht vor, dass Selbständige und Arbeitnehmer grundsätzlich Anspruch auf Sozial(hilfe)leistungen nach SGB II haben. Wer als Arbeitnehmer und Selbständiger anzusehen ist, regelt das Freizügigkeitsgesetz-EU in § 2 in Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie. Es bleibt danach für sechs Monate auch derjenige Arbeitnehmer und Selbständiger, der unfreiwillig arbeitslos geworden ist und mindestens sechs Monate und weniger als ein Jahr in Deutschland gearbeitet hat. Wer länger als ein Jahr gearbeitet hat, gilt bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit dauerhaft als Arbeitnehmer oder Selbständiger. Im Ergebnis führt dies dazu, dass bei einer Beschäftigung von mehr als einem Jahr in Deutschland im Regelfall ein dauerhafter Zugang zu Sozial(hilfe)leistungen besteht.

Bisher ist im deutschen Recht nicht ausdrücklich geregelt, in welchem Umfang Unionsbürger gearbeitet haben müssen, um als Arbeitnehmer und Selbständige zu gelten und infolgedessen Zugang zu Sozial(hilfe)leistungen zu erhalten. Es sollte klargestellt werden, dass ein Unionsbürger nur dann Ansprüche auf solidarische, weil beitragsunabhängige Sozial(hilfe)leistungen nach SGB II hat, wenn er sich diese Leistungen in einem gewissen Umfang erarbeitet hat. Einen Anspruch auf beitragsunabhängige Sozial(hilfe)leistungen wie nach SGB II sollte daher nur derjenige haben, der monatlich ein Einkommen erzielt, das dem einer Vollzeitbeschäftigung von 40 Stunden nach dem jeweilig geltenden Mindestlohn ent-

² Bundessozialgericht, Urteile vom 3. Dezember 2015 (Az. 4 AS 44/15 R und B 4 AS 59/13 R) und zuletzt vom 20. Januar 2016 (Az. B 14 AS 15/15 R; B 14 AS 35/15 R).



spricht. Damit wären z. B. Selbständige, die lediglich in geringem Umfang arbeiten, nicht mehr umfasst oder auch Minijobber nicht mehr als Arbeitnehmer anzusehen.

Eine entsprechende Regelung hat Großbritannien bereits vor einiger Zeit eingeführt. Eine solche Klarstellung wäre daher auch ohne Anpassung des europäischen Rechtes möglich.

Die Klarstellungen beim Arbeitnehmerbegriff sollen nicht dazu führen, Alleinerziehende oder Familien mit Kindern schlechter zu stellen. Soweit ein Unionsbürger die Voraussetzungen für einen Sozial(hilfe)leistungsbezug erfüllt und sich damit selbst versorgen kann, stehen ihm auch ergänzende Leistungen zur individuellen Bedarfsdeckung oder Familienleistungen zu.

II. Notwendige europäische Rechtsänderungen

Neben den kurzfristig im deutschen Recht umzusetzenden gesetzlichen Klarstellungen bedarf es auch Änderungen des europäischen Sekundärrechts.

1. Anpassung des Arbeitnehmerbegriffs und des Begriffs des Selbständigen in Art. 7 und Klarstellung in Art. 24 Freizügigkeitsrichtlinie

Ein Anspruch auf Sozial(hilfe)leistungen kann erst dann bestehen, wenn der jeweilige Unionsbürger im Aufnahmemitgliedstaat für eine gewisse Zeit gearbeitet hat. Auch sollte nicht jede Tätigkeit, d.h. auch solche mit geringem Umfang ausreichen, um als Arbeitnehmer oder Selbständiger zu gelten.

Auch wenn aus Sicht der BDA eine nationale Regelung die den erforderlichen Umfang der auszuübenden Tätigkeit an einer Vollzeitbeschäftigung orientiert, möglich ist (vgl. I. 3), sollte dennoch eine klarstellende Ergänzung in der Freizügigkeitsrichtlinie vorgenommen werden. Bisher ist in der Richtlinie keine explizite Regelung zum notwendigen Umfang der Beschäftigung enthalten, die erforderlich ist, um als Arbeitnehmer oder Selbständiger mit grundsätzlichem Zugang zu Sozi-

al(hilfe)leistungen zu gelten. Möglich wäre insoweit eine Ergänzung in Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie. Art. 24 Abs. 2 müsste dann lauten: „Abweichend von Absatz 1 ist der Aufnahmemitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbständigen, welche einen monatlichen Verdienst erwirtschaften, der einer Vollzeitbeschäftigung von 40 Stunden nach dem jeweilig geltenden Mindestlohn entspricht, sowie Personen, denen dieser Status nach Art. 7 Abs. 3 erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren.

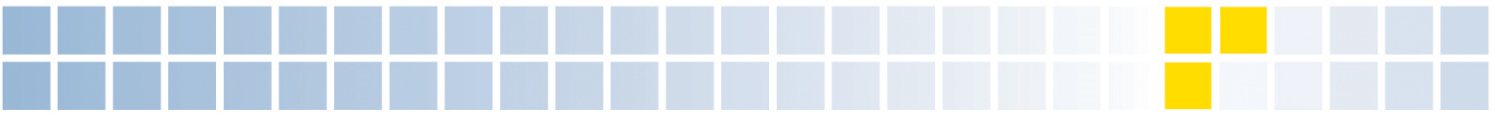
Bisher regelt Art. 7 Abs. 3 b) und c) der Freizügigkeitsrichtlinie, dass die Arbeitnehmereigenschaft und Selbständigeneigenschaft bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit für sechs Monate bzw. dauerhaft fortbesteht. Hier sollte grundsätzlich erst nach einem Jahr Beschäftigung überhaupt Zugang zu Sozial(hilfe)leistungen bestehen und die Bezugsdauer auf ein halbes Jahr festgelegt werden. Grundsätzlich ist ein halbes Jahr ausreichend, um sich eine neue Beschäftigung zu suchen. Daher muss Art. 7 Abs. 3 b) und c) dahingehend angepasst werden, dass die Arbeitnehmer- und Selbständigeneigenschaft

- nur fortbestehen bei einjähriger Beschäftigung, bei der ein monatlicher Verdienst erwirtschaftet wird, der einer Vollzeitbeschäftigung von 40 Stunden nach dem jeweilig geltenden Mindestlohn entspricht und
- dass diese Eigenschaften nur für ein halbes Jahr fortbestehen.

Art. 7 Abs. 3 RL 2004/38/EG sollte daher wie folgt geändert werden:

„Für die Zwecke des Absatzes 1 Buchstabe a bleibt die Erwerbstätigeneigenschaft dem Unionsbürger, der seine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer oder Selbständiger nicht mehr ausübt, in folgenden Fällen erhalten:

- a) er ist wegen einer Krankheit oder eines Unfalls vorübergehend arbeitsunfähig;



b) er stellt sich bei ordnungsgemäß bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach mehr als einjähriger Beschäftigung, in der er einen monatlichen Verdienst erwirtschaftet hat, der einer Vollzeitbeschäftigung von 40 Stunden nach dem jeweilig geltenden Mindestlohn entspricht, dem zuständigen Arbeitsamt zur Verfügung; in diesem Fall bleibt die Erwerbstätigeneigenschaft während höchstens sechs Monaten aufrechterhalten;

c) er beginnt eine Berufsausbildung; die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft setzt voraus, dass zwischen dieser Ausbildung und der früheren beruflichen Tätigkeit ein Zusammenhang besteht, es sei denn, der Betroffene hat zuvor seinen Arbeitsplatz unfreiwillig verloren.“

zialen Vergünstigungen, kann nach der Rechtsprechung des EuGH davon abhängig gemacht werden, dass der Anspruchsteller eine hinreichende Verbindung zum Arbeitsmarkt hat³ bzw. hinreichend in die Gesellschaft integriert ist⁴.

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Europäische Union und Internationale Sozialpolitik

T +49 30 2033-1900

europa@arbeitgeber.de

2. Daueraufenthaltsrecht vom voraussetzungslosen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen entkoppeln

Art. 16 gewährleistet jedem Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht sich dort auf Dauer aufzuhalten. Um die Unterwanderung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verhindern, sollte die aus Art. 16 resultierende Freizügigkeit vom Recht auf Sozialhilfebezug entkoppelt werden. Ein Sozialhilfebezug sollte nur mit dem Erfüllen bestimmter Tatbestandsvoraussetzungen ermöglicht werden.

Um eine unangemessene Inanspruchnahme der Sozialleistungssysteme zu verhindern, sollte ein zeitlich unbegrenzter Anspruch auf Sozial(hilfe)leistungen erst nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt möglich sein, wenn ein Arbeitnehmer oder Selbstständiger während dieses Zeitraums mindestens vier Jahre lang ein Einkommen erzielt hat, das dem einer Vollzeitbeschäftigung von 40 Stunden nach dem jeweilig geltenden Mindestlohn entspricht. Erst dann weist er einen, für die Sozialhilfeleistungen hinreichenden Bezug zum Arbeitsmarkt auf. Eine entsprechende Klarstellung gewährleistet, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit in ihrem Wesensgehalt nicht zu einer allgemeinen Bürgerfreizügigkeit umfunktioniert wird. Dies ist auch mit dem Europarecht vereinbar. Ein in den Freizügigkeitsrechten angelegter Zugang zu so-

³ EuGH, C-138/02 “Collins”; C-209/03 “Bidar”.

⁴ EuGH, C-209/03 “Bidar”; C-213/05, “Geven”; C-158/07 “Förster”.



Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben mit ca. 20 Mio. Beschäftigten ein, die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 51 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.