



# FORSCHUNGSBERICHT

491

## Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten

– Rechtsgutachten –

**Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale  
Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten**

Rechtsgutachten für das  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Universitätsprofessor Dr. Thorsten Kingreen  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Gesundheitsrecht  
Universität Regensburg

Juli 2017

## Gliederung

I. Wesentliche Ergebnisse.....	3
II. Fragestellung.....	6
III. Rechtliche Bewertung.....	8
1. Konzeptionelle Vorüberlegungen.....	8
2. Art. 153 AEUV.....	10
a) Verbandskompetenz der Union.....	11
aa) Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer.....	11
(1) Sachlicher Anwendungsbereich.....	12
(a) Soziale Sicherheit.....	12
(b) Sozialer Schutz.....	15
(c) Die beitragsunabhängigen Leistungen im kompetentiellen Zusammenhang von Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV.....	17
(2) Personaler Anwendungsbereich.....	18
(a) Der sozialversicherungsrechtliche Arbeitnehmerbegriff in der Wanderarbeitnehmerverordnung.....	19
(b) Der freizügigkeitsrechtliche Arbeitnehmerbegriff in der Freizügigkeits-Richtlinie.....	23
(c) Konsequenzen für einen EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme.....	25
bb) Unterstützen und ergänzen.....	28
cc) Erlass von Mindestvorschriften.....	30
dd) Grundprinzipien und finanzielles Gleichgewicht der Systeme der sozialen Sicherheit.....	30
b) Organkompetenzen und Verfahren.....	32
3. Finanzielle Förderung durch die Union.....	32

## **I. Wesentliche Ergebnisse**

- 1.** Der verbindliche EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungsleistungen in den Mitgliedstaaten ist, anders als alle bisherigen sozialrechtlichen Rechtsakte der EU, nicht auf die Funktionsbedingungen des Binnenmarktes, der Freizügigkeit oder der Wirtschafts- und Währungsunion bezogen. Vielmehr beinhaltet er ein genuin sozialpolitisches Regelungskonzept. Die binnenmarktrechtlichen und wirtschaftspolitischen Kompetenznormen, die Rechtsgrundlage für die bisherige sozialrechtliche Rechtsetzung waren, kommen daher für den EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme nicht in Betracht. Die Zuständigkeit kann allein aus sozialpolitischen Zuständigkeitsbestimmungen folgen. Das ist vorliegend Art. 153 AEUV.
- 2.** Art. 153 AEUV vermittelt der EU mit gewissen Einschränkungen die Verbandszuständigkeit, einen solchen Rechtsrahmen zu schaffen. Im Einzelnen:
  - a)** Der sachliche Anwendungsbereich von Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV erfasst mit der „sozialen Sicherheit“ alle sozialstaatlichen Systeme, die Risiken im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Wanderarbeitnehmerverordnung VO(EG) 883/2004 abdecken. Die Wanderarbeitnehmerverordnung gilt auch für die sog. beitragsunabhängigen Geldleistungen, wovon in Deutschland das Arbeitslosengeld II sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung fallen. Ob diese Leistungen der „sozialen Sicherheit“ oder dem „sozialen Schutz“ i. S. v. Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV zuzuordnen sind, kann offen bleiben; sie sind jedenfalls vom sachlichen Anwendungsbereich von Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV erfasst.
  - b)** Für Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV ist nicht der arbeitsrechtliche Arbeitnehmerbegriff des Freizügigkeitsrechts maßgebend, sondern ein sozialversicherungsrechtlicher Arbeitnehmerbegriff, der alle Personen erfasst, die Zugang zu sozialen Sicherungssystemen haben, welche Risiken i. S. v. Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 abdecken. Ein Rechtsrahmen für verbindliche Grundsicherungsleistungen in den Mitgliedstaaten könnte daher in Deutschland alle Bezieher von Arbeitslosengeld II (§ 19 SGB II) sowie von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41-43 SGB XII) erfassen.

Nicht einbezogen werden könnten hingegen die Empfänger von allgemeinen Leistungen zum Lebensunterhalt (§§ 27ff. SGB XII).

- c)** Ein EU-Rechtsrahmen darf die sozialpolitische Rechtsetzung der Mitgliedstaaten nur ergänzen oder unterstützen. Das schließt verpflichtende Maßnahmen aber nicht aus, wenn sie eingebunden sind in das im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung ohnehin praktizierten Verfahren. Eine finanzielle Verpflichtung folgt allein aus dieser Voraussetzung nicht, s. aber gleich e).
  - d)** Ein EU-Rechtsrahmen für Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten darf nur Mindestvorschriften enthalten, die zudem nur schrittweise anzuwenden sind.
  - e)** Ein EU-Rechtsrahmen muss zudem erhebliche Beeinträchtigungen des finanziellen Gleichgewichts der sozialen Sicherungssysteme vermeiden. Ein Rechtsakt, der lediglich die Verpflichtung zur Implementierung einer für die Existenzsicherung hinreichenden und zudem transparenten Grundsicherung enthält, kann erhebliche Haushaltsrisiken für einzelne Mitgliedstaaten verursachen, die in einem Spannungsverhältnis zu den ebenfalls aus dem Unionsrecht folgenden haushaltsrechtlichen Verpflichtungen stehen könnten. Er ist daher nur zulässig, wenn die Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt bekommen, in einem näher definierten Verfahren und unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Förderung zur Implementierung des Grundsicherungssystems zu erhalten, wenn anderenfalls die finanzielle Stabilität ihrer Sozialsysteme erheblich beeinträchtigt würde. Kostenneutralität ist aber nicht gefordert; ein „Matching-Fund“, der die finanzielle Förderung von Eigenanstrengungen abhängig macht, wäre daher zulässig. Art. 153 AEUV deckt gegenständlich auch eine solche Förderung; diese muss aber im sekundären Haushaltsrecht der Union etabliert werden (dazu gleich 3.).
  - f)** Zulässige Handlungsform ist die Richtlinie.
- 3.** Die nach Art. 153 AEUV ggfs. notwendig werdende finanzielle Förderung durch die Union könnte im Rahmen der Strukturfonds erfolgen, die ohnehin die Funktion der Kohäsion unter den Mitgliedstaaten haben. Zu empfehlen sind, vergleichbar mit den „grants“ im Fis-

kalföderalismus der USA, Strukturhilfen, die die Union im Gegenzug dafür an die Mitgliedstaaten leisten, dass diese die Anforderungen des Rechtsakts an transparente soziale Grundversicherungssysteme erfüllen.

## II. Fragestellung

Die soziale Absicherung in den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) unterscheidet sich zum Teil erheblich, sowohl in ihren institutionellen Strukturen und ihren rechtlichen Grundlagen als auch in ihrem Ausgabenvolumen, ihrem Absicherungsgrad und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise und der z. T. damit einhergehenden hohen Arbeitslosigkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten haben der Druck auf die Sozialsysteme, Armut und soziale Ausgrenzung sowie das Wohlstandsgefälle zwischen den Mitgliedstaaten weiter zugenommen. Die Europäische Kommission sieht in der zunehmenden Diskrepanz der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten eine Gefährdung für die Akzeptanz und die politische Legitimation der Union und betont daher in den letzten Jahren vermehrt die Bedeutung der sozialen Dimension des Integrationsprozesses.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund zunehmender Akzeptanzprobleme und Radikalisierungstendenzen in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU und fortbestehender sozialer Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten sowie dem Phänomen der Armutszuwanderung in attraktivere Sozialsysteme sieht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) politischen Bedarf für eine neue sozialpolitische Agenda. Ein Bestandteil könnte die Schaffung eines verbindlichen europäischen Rechtsrahmens für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten sein. Dieser sollte im Kern die beiden folgenden Regelungen enthalten:

- (1) Alle Mitgliedstaaten müssen ein soziales Grundsicherungssystem aufweisen.
- (2) Alle Mitgliedstaaten müssen ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren zur Bestimmung und Anpassung der Grundsicherungsleistungen festlegen.

Die weitere Ausgestaltung würde den Mitgliedstaaten überlassen werden. Insbesondere sollen sie darüber entscheiden können, ob sie die Höhe der existenzsichernden Leistungen nach einem Statistikmodell (wie der in der Deutschland praktizierten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe), einem Warenkorbmodell oder in Orientierung an der Inflationsentwick-

---

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt Europäische Kommission, Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, KOM(2017) 206 vom 26. April 2017.

lung bemessen. Der Rechtsrahmen soll nicht nur für die Eurogruppe, sondern für alle Mitgliedstaaten gelten und würde daher nicht im Kontext der Diskussion über eine sozialpolitische Säule der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion<sup>2</sup> stehen.

Das Rechtsgutachten soll die Frage klären, ob die Union für einen solchen Rechtsrahmen über die erforderlichen Rechtsetzungskompetenzen verfügt. Dabei ist exemplarisch zu klären, ob der derzeit unter des Sozialgesetzbuch II (SGB II) fallende Personenkreis von einem solchen Rechtsakt erfasst werden könnte. Einzugehen ist aber auch auf die Möglichkeiten, die in den personalen Anwendungsbereich des Sozialgesetzbuchs XII (SGB XII) fallenden Personen einzubeziehen.

---

<sup>2</sup> Vgl. etwa Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion, KOM(2013), 690 endg. v. 2. 10. 2013. Vgl. bereits Europäische Kommission, Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, KOM(2012), 777 endg. v. 28. 11. 2012.



### III. Rechtliche Bewertung

#### 1. Konzeptionelle Vorüberlegungen

Die Union verfügt nach Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV nur über diejenigen Kompetenzen, welche ihr die Mitgliedstaaten durch die Verträge (EUV/AEUV) übertragen haben. Nach diesem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bedarf es also einer aus den Verträgen abzuleitenden Kompetenz der Union zur Rechtsetzung. Art. 2-5 AEUV unterscheiden insoweit zwischen drei Kompetenztypen:

- die ausschließliche Zuständigkeit der Union (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 AEUV),
- die zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 2, Art. 4 AEUV), die nach Art. 4 Abs. 2 lit. b) auch die „Sozialpolitik hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte“ beinhaltet
- und schließlich die Zuständigkeit der Union zur Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (Art. 2 Abs. 3, Art. 5 AEUV).

Typologisch ist zwar das Verhältnis zwischen den geteilten und den Koordinierungszuständigkeiten ebenso unklar<sup>3</sup> wie die Ausdifferenzierung der Koordinierungskompetenzen in Art. 5 AEUV, die keine Entsprechung in Art. 2 AEUV findet und deren Verhältnis zu Art. 4 Abs. 2 lit. b) AEUV offen ist.<sup>4</sup> Doch sind für die Beurteilung, ob die Union für einen konkreten Rechtsakt zuständig ist, ohnehin nicht die Kompetenzkataloge der Art. 3-5 AEUV maßgebend. Vielmehr ergeben sich nach Art. 2 Abs. 6 AEUV der Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung aus den konkreten Kompetenznormen der Verträge. Wie also genau die Zuständigkeiten für die Sozialpolitik im Sinne der Art. 4 Abs. 2 lit. b) und Art. 5 Abs. 3 AEUV aufgeteilt sind, folgt aus den Kompetenznormen der einzelnen Politikbereiche. Diese werden ggfs. ergänzt durch die sog. Flexibilitätsklausel in Art. 352 AEUV, die die Union zur kompetenzergänzenden Rechtsetzung ermächtigt.

---

<sup>3</sup> Vgl. zur Diskussion etwa *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2016, Art. 5 AEUV Rn. 2ff.

<sup>4</sup> *Bandilla*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 5 AEUV [2013] Rn. 18f.

Die wichtigsten Rechtsakte, die man nach ihrem Regelungsgegenstand dem Sozialrecht zuordnen kann, sind bislang auf der Grundlage binnenmarktrechtlicher Kompetenznormen ergangen.<sup>5</sup> Diesen ist gemein, dass sie keine eigenständigen sozialen Rechte gewähren, sondern nur im nationalen Recht begründete soziale Rechte transterritorial erweitern, soweit dies für den Zweck der Etablierung des Binnenmarktes erforderlich ist. Hervorzuheben ist insbesondere die Wanderarbeitnehmerverordnung VO(EG) 883/2004.<sup>6</sup> Diese beruht auf der Vorgängerbestimmung des heutigen Art. 48 AEUV, der die Union dazu ermächtigt, diejenigen Hindernisse im mitgliedstaatlichen Sozialrecht zu beseitigen, die geeignet sind, den Einzelnen von der Wahrnehmung seiner grenzüberschreitenden Freizügigkeit abzuhalten.<sup>7</sup> Ebenfalls auf binnenmarktrechtlicher Rechtsgrundlage (Art. 46 AEUV) ist die VO(EG) 492/2011 über die Freizügigkeit für Arbeitnehmer<sup>8</sup> ergangen, und auch die für die sozialrechtliche Gleichbehandlung von Unionsbürgern zentrale RL 2004/38/EG (sog. Freizügigkeits-Richtlinie)<sup>9</sup> beruht auf Normen des Binnenmarkt- und Freizügigkeitsrechts (Art. 18, 21, 46, 50, 59 AEUV). Ferner dient die Patientenrichtlinie RL 2011/24/EU<sup>10</sup> der auf die Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 34, 56 AEUV) gestützten, grenzüberschreitenden Realisierung von krankenversicherungsrechtlichen Leistungsansprüchen; ihre Rechtsgrundlage ist vorwiegend die allgemeine Binnenmarktkompetenznorm des Art. 114 AEUV. Relativ neu ist schließlich die Regelung haushalts- und sozialpolitischer Vorgaben im Rahmen des Europäischen Semesters, die dazu dienen, die Wirtschafts- und Währungsunion zu stabilisieren. Die einschlägigen Rechtsakte werden hier teilweise auch auf die wirtschaftspolitische Kompetenz in Art. 121 Abs. 6 AEUV gestützt.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Dazu im Überblick *Becker/Kingreen/Rixen*, Grundlagen des Sozialrechts, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht Bd. 3, 3. Aufl. 2013, § 75 Rn. 29ff.

<sup>6</sup> Nunmehr Verordnung (EG) 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 zur Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166/1, mit Durchführungs-VO(EG) 987/2009, ABl. 2009 L 284/1.

<sup>7</sup> Vgl. etwa *Fuchs*, Europäisches Sozialrecht – eine Einführung, in: ders. (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, 6. Aufl. 2013, Rn. 34ff.

<sup>8</sup> 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 141/1.

<sup>9</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29. 4. 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. Nr. L 158/77. – Der Gleichbehandlungsanspruch folgt aus Art. 24 der Richtlinie.

<sup>10</sup> Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, ABl. L 88/45.

<sup>11</sup> Vgl. insbes. VO(EG) 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. 11. 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

Das sekundäre Unionsrecht ist also nach wie vor geprägt durch eine akzessorische Sozialpolitik. Akzessorisch deshalb, weil diese weitgehend auf die Herstellung der Funktionsbedingungen des Binnenmarktes und der Freizügigkeit sowie zunehmend auch der Wirtschafts- und Währungsunion bezogen ist, aber keinen darüber hinaus gehenden, eigenständigen Bedeutungsgehalt hat.<sup>12</sup> Die binnenmarktrechtlichen und wirtschaftspolitischen Rechtsgrundlagen kommen aber für einen Rechtsakt, der nicht in diesen Kontexten steht, nicht in Betracht. Bei dem angestrebten Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten handelt es sich seiner Zielsetzung nach um einen rein sozialpolitischen Ansatz. Der Rechtsrahmen soll dazu beitragen, soziale Ungleichheiten innerhalb der EU abzubauen und zugleich Anreize für eine sozialpolitisch unerwünschte Armutszuwanderung zu minimieren. Es geht also um soziale Sicherheit und sozialen Schutz, aber nicht im Kontext und zur Gewährleistung der Freizügigkeit oder der Wirtschafts- und Währungsunion. Als Rechtsgrundlagen für ein Handeln der Union kommen daher nur sozialpolitische Rechtsgrundlagen in Betracht, die allerdings im Kontext insbesondere des Sozialrechts des Binnenmarkts und seiner Kompetenzbestimmungen auszulegen sind.

## **2. Art. 153 Abs. 1 AEUV**

Einschlägige Kompetenznormen enthält das Kapitel über die Sozialpolitik (Art. 151ff. AEUV), und zwar vor allem Art. 153 AEUV. Zu dieser Kompetenzbestimmung gibt es bislang keine einschlägige Rechtsprechung. Ihre Anwendung wird bislang vor allem im Kontext eines zu schaffenden Rechtsrahmens für einen Mindestlohn in allen Mitgliedstaaten diskutiert. Als einschlägiger Kompetenztitel gilt insoweit Art. 153 Abs. 1 lit. h) AEUV („berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“).<sup>13</sup> Der EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme verfolgt aber eine andere Zielrichtung. Er bezieht sich nicht nur auf die Zielgruppen der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen und zielt demgemäß auch nicht auf Maßnahmen der Reintegration in den Arbeitsmarkt, sondern auf die Etablierung eines existenzsichernden Grundsicherungssystems. Dafür kommt also Rechtsgrundlage nur Art.

---

<sup>12</sup> *Kingreen*, Epochen der Europäisierung des Sozialrechts, in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht Bd. 1, 2014, S. 313 (317).

<sup>13</sup> Vgl. dazu vor allem European Anti-Poverty Network, Working document on a Framework Directive on Minimum Income, 2010, S. 6ff.

153 Abs. 1 lit. c) AEUV in Betracht. Danach unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Ziele des Art. 151 AEUV auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und dem sozialen Schutz der Arbeitnehmer. Die ausgesprochen unübersichtlich aufgebaute Vorschrift<sup>14</sup> regelt die Voraussetzungen für die Verbandskompetenz der Union in Abgrenzung zu derjenigen der Mitgliedstaaten (dazu a)) und die Verteilung der Kompetenzen der Organe innerhalb der Union sowie das Gesetzgebungsverfahren (b)):

#### **a) Verbandskompetenz der Union**

Die Verbandskompetenz der Union für die Schaffung eines verbindlichen Rechtsrahmens für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten setzt Folgendes voraus:

- Sein Gegenstand muss die soziale Sicherheit/der soziale Schutz der Arbeitnehmer sein (dazu aa)).
- Seiner Regelungstechnik nach darf der Rechtsakt die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten nur unterstützen und ergänzen (dazu bb)).
- Sein Mittel muss nach Art. 153 Abs. 2 AEUV zulässig sein; in Betracht kommt hier die in lit. b) genannte Zuständigkeit, unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind (cc)).
- Der Rechtsakt muss die in Art. 153 Abs. 4 und 5 AEUV aufgeführten Kompetenzgrenzen achten. Er darf daher nach Art. 153 Abs. 4 Spstr. 1 AEUV insbesondere nicht die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten berühren, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, und er darf das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen (s. dd)).

#### **aa) Soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer**

Die Reichweite des Kompetenztitels Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV ist weitgehend ungeklärt; insbesondere gibt es zu diesem Tatbestand bislang keine Rechtsprechung des EuGH. Dennoch lässt sich mittels der anerkannten Auslegungsmethoden und der Rechtsprechung des EuGH

---

<sup>14</sup> Für *Krebber*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 153 AEUV Rn. 1 vermittelt die Vorschrift den Eindruck, „als wollten die Befürworter von Unionskompetenzen in der Sozialpolitik ebenso wie deren Gegner den Inhalt der Vorschrift in einer möglichst unübersichtlichen Regelung verstecken.“

zu verwandten Tatbeständen ermitteln, welche sozialstaatlichen Systeme und welchen Personenkreis er erfasst. Insoweit ist entscheidend, dass zwischen dem sachlichen Anwendungsbereich der Norm („soziale Sicherheit und sozialer Schutz“) und ihrem personalen Anwendungsbereich („Arbeitnehmer“) ein innerer Zusammenhang besteht. Der EuGH betont nämlich in gefestigter Rechtsprechung, dass das Unionsrecht keinen einheitlichen Arbeitnehmerbegriff kennt. Vielmehr hänge „die Bedeutung dieses Begriffes vom jeweiligen Anwendungsbereich“ ab.<sup>15</sup> Entscheidend ist damit der durch Wortlaut und Systematik zu bestimmende Kontext, in dem Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV den Begriff des Arbeitnehmers verwendet. Dieser Kontext wird durch die Worte „soziale Sicherheit und sozialer Schutz“ markiert. Bevor daher nachfolgend unter (2) auf den Begriff des Arbeitnehmers und damit auf den unter Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV fallenden Personenkreis eingegangen werden kann, ist unter (1) zu klären, was das Gesetz unter „soziale Sicherheit und sozialer Schutz“ versteht:

### **(1) Sachlicher Anwendungsbereich**

Bei einem weiten Begriffsverständnis könnten in den sachlichen Anwendungsbereich der Norm sowohl die arbeits- als auch die sozialrechtlichen Schutzsysteme zugunsten von Arbeitnehmern fallen. Dagegen spricht aber nicht nur die innere Systematik von Art. 153 Abs. 1 AEUV, der bereits in den Buchstaben a) und b) sowie d) – i) klassische arbeitsrechtliche Tatbestände regelt, sondern auch die Interpretation der Begriffe in anderen Normen des Unionsrechts:

#### **(a) Soziale Sicherheit**

Das Primärrecht verwendet den Begriff der „sozialen Sicherheit“ schon seit jeher nicht nur im Bereich der Sozialpolitik (Art. 118 EWGV), sondern auch im Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit, wo er in Art. 48 UAbs. 1 AEUV und dem darauf beruhenden Sekundärrecht nähere Konturen erhalten hat. Dieses Regelungsregime und die zu seiner Konkretisierung ergangene Rechtsprechung sind nach allgemeiner Meinung zur Konkretisierung auch von Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV heranzuziehen.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> EuGH, ECLI:EU:C:1998:217, Rn. 31 – Martínez Sala; ECLI:EU:C:2004:18, Rn. 63 – Allonby.

<sup>16</sup> *Davy*, Sozialpolitik der Union, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht, 2014, § 7 Rn. 34ff.; *Frenz*, Handbuch Europarecht Bd. VI, 2011, Rn. 3837; *Krebber*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 153 AEUV Rn. 18; *Rebhahn/Reiner*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 153 AEUV Rn. 45; *Ziegler*, Arbeitnehmerbegriffe im Europäischen Arbeitsrecht, 2010, S. 185f.

Nach Art. 48 UAbs. 1 AEUV beschließen das Europäische Parlament und der Rat „die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen“; dazu zählt er namentlich ein System, das zu- und abwandernden Arbeitnehmern und Selbstständigen die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen sowie die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen, gewährleistet.

Dieses System ist die Wanderarbeitnehmerverordnung VO(EG) 883/2004.<sup>17</sup> Diese stellt Kollisionsregeln auf, die bei grenzüberschreitenden Sachverhalten zur Vermeidung von Doppelbelastungen und -begünstigungen über das anwendbare Recht entscheiden; in der Regel ist dies das für den Beschäftigungsort geltende Recht.<sup>18</sup> Sie enthält ferner wichtige Sachregeln, die verhindern, dass Grenzübertritt und Staatsangehörigkeit zu sozialrechtlichen Brüchen und Benachteiligungen führen: ein Verbot der sozialrechtlichen Diskriminierung von EG-Ausländern, den Grundsatz der Tatbestandsgleichstellung, der fingiert, dass bestimmte sozialrechtlich relevante Ereignisse, die in einem Mitgliedstaat eingetreten sind, so behandelt werden, als seien sie im Gebiet des zuständigen Staates verwirklicht worden, ferner das Gebot der Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und schließlich den Grundsatz des Leistungsexports.<sup>19</sup>

Sachlich erfasst die Wanderarbeitnehmerverordnung gemäß ihrem Art. 3 Abs. 1 Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft (Vaterschaft), bei Invalidität, bei Alter und an Hinterbliebene, bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, und bei Arbeitslosigkeit sowie Sterbegelder und Familienbeihilfen. Angesichts der Systemvielfalt in den Mitgliedstaaten werden die Systeme nicht nach weiteren Kriterien konkretisiert. Es werden daher sowohl universale Systeme erfasst, die etwa an den Tatbestand des rechtmäßigen Aufenthalts anknüpfen als auch selektive Systeme, die die gesicherten Personenkreise abschließend benennen (wie etwa alle fünf deutschen Sozialversicherungszweige). Es kommt auch nicht darauf an, ob die Systeme beitrags-

---

<sup>17</sup> S. bereits oben 1.

<sup>18</sup> S. Art. 11 Abs. 3 lit. a) VO(EG) 883/2004.

<sup>19</sup> Vgl. zusammenfassend etwa *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 48 AEUV Rn. 14ff.

oder steuerfinanziert sind.<sup>20</sup> Maßgebend für die Zuordnung von Leistungssystemen zur „sozialen Sicherheit“ ist vielmehr, dass die jeweiligen Leistungen einen Bezug zu den in Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 genannten Risiken haben und die Leistungsgewährung nicht von einer individuellen Bedürftigkeitsprüfung, sondern von der Erfüllung von Beschäftigungs-, Mitgliedschafts- oder Beitragszeiten abhängig ist.<sup>21</sup> Gemäß Art. 3 Abs. 5 VO(EG) 883/2004 gilt die Wanderarbeitnehmerverordnung nicht für die soziale und medizinische Fürsorge und auch nicht für das soziale Entschädigungsrecht. Die Leistungen der Fürsorge zeichnen sich nach Meinung des EuGH dadurch aus, dass sie bedarfsabhängig gewährt werden und der zuständige Träger einen Ermessensspielraum bei der Gewährung der Leistung hat.<sup>22</sup>

Die Abgrenzung zwischen den unter Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 fallenden Systemen der sozialen Sicherheit auf der einen und der sozialen Fürsorge i. S. v. Art. 3 Abs. 5 VO(EG) 883/2004 auf der anderen Seite kann allerdings erhebliche Schwierigkeiten bei solchen Leistungen bereiten, die einen Bezug zu den in Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 genannten Risiken haben und im Falle von Bedürftigkeit Leistungsansprüche einräumen.<sup>23</sup> Für diese janusköpfigen Leistungen ist 1992 durch die VO(EWG) 1247/92<sup>24</sup> eine dritte Leistungskategorie eingeführt worden: Gemäß Art. 3 Abs. 3 VO(EG) 883/2003 fallen unter bestimmten Voraussetzungen auch die sog. beitragsunabhängigen Leistungen in den Anwendungsbereich der Wanderarbeitnehmerverordnung. Besondere beitragsunabhängige Leistungen i. S. v. Art. 70 VO(EG) 883/2004 sind Hybridleistungen, die sowohl Merkmale der in Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 genannten Systeme der sozialen Sicherheit als auch der Sozialhilfe aufweisen.<sup>25</sup> Es handelt sich also um Leistungen, die zwar einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen, ihrer Zielsetzung

---

<sup>20</sup> Davy, Sozialpolitik der Union, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht, 2014, § 7 Rn. 38.

<sup>21</sup> Vgl. EuGH, ECLI:EU:C:1998:84, Rn. 20 – Molenaar; ECLI:EU:C:2007:810, Rn. 63 – Habelt. Ausführlich zur Rechtsprechung *Fuchs*, in: ders. (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, 6. Aufl. 2013, Art. 3 VO(EG) 883/2004 Rn. 7ff.

<sup>22</sup> EuGH, ECLI:EU:C:1985:139, Rn. 12-14 – Hoeckx.

<sup>23</sup> Vgl. etwa die italienische Sozialrente, die EuGH, ECLI:EU:C:1983:126, Rn. 11 – Piscitello als Leistung der sozialen Sicherheit eingeordnet hat, obwohl der Leistungsbezug von einer Bedürftigkeit und nicht von Beschäftigungs-, Mitglieds- oder Beitragszeiten abhängig war.

<sup>24</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1247/92 des Rates vom 30. April 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit, auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. 1992 L 136/1.

<sup>25</sup> Ausführlich dazu *Beschorner*, Die beitragsunabhängigen Geldleistungen i. S. v. Art. 4 Abs. 2a VO (EWG) Nr. 1408/71 in der Rechtsprechung des EuGH, ZESAR 2009, 320ff.

nach aber in einem engen Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit stehen.<sup>26</sup> Eine beitragsunabhängige Leistung liegt demgemäß nach Art. 70 Abs. 2 VO(EG) 883/2004 vor, wenn sie erstens zu den in Art 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 genannten Leistungen hinzutritt oder diese ersetzt oder ergänzt oder allein dem besonderen Schutz von Behinderten dient. Die Leistung muss zweitens steuerfinanziert sein und darf nicht von Beiträgen abhängen. Drittens muss die Leistung im Anhang X zur VO(EG) 883/2004 genannt sein.

Deutschland hat zwei Leistungen für den Anhang X benannt: die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II (insbesondere also das Arbeitslosengeld II, § 19 SGB II) sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII, also die §§ 41-43 SGB XII. Die mitgliedstaatliche Benennung allein ist zwar nicht konstitutiv. Doch stehen diese Leistungen in einem insbesondere die Rentenversicherung ergänzenden Verhältnis und sind zudem steuerfinanziert; es handelt sich daher um beitragsunabhängige Leistungen i. S. v. Art. 70 Abs. 2 VO(EG) 883/2004. Nicht erfasst sind demgegenüber die allgemeinen Hilfen zum Lebensunterhalt, die nach näherer Maßgabe der §§ 27ff. SGB XII. an alle nicht erwerbsfähigen Personen erbracht werden, die nicht in den Anwendungsbereich von § 41 SGB XII fallen.<sup>27</sup>

### **(b) Sozialer Schutz**

Der „soziale Schutz“ ist ein unionsrechtlich jüngerer Topos als die „soziale Sicherheit“; insbesondere war er nicht Regelungsgegenstand von Art. 118 EWGV. In den 80er und 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts fand sich der „Sozialschutz“ zunächst in nicht rechtsverbindlichen Rechtsakten, wo er – wenig konturiert – sowohl die Systeme der sozialen Sicherheit als auch bedarfsabhängige Grundsicherungsleistungen wie die Sozialhilfe erfasste.<sup>28</sup> Seit 1992 ist der „soziale Schutz“ in Art. 137 EGV, der Vorgängerbestimmung von Art. 153 AEUV, auch Regelungsgegenstand des Primärrechts, ohne aber bislang durch Rechtsprechung oder Literatur konkretisiert worden zu sein.

Ertragreicher für die Frage der eigenständigen Funktion des „sozialen Schutzes“ neben der „sozialen Sicherheit“ ist Art. 34 GRCh. Nach Art. 34 Abs. 1 GRCh anerkennt und achtet die

---

<sup>26</sup> *Schreiber*, in: *Schreiber/Wunder/Dern* (Hrsg.), VO(EG) Nr. 883/2004. Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, 2011, Art. 70 Rn. 2.

<sup>27</sup> Ebenso etwa *Fuchs*, in: *ders.* (Hrsg.), *Europäisches Sozialrecht*, 6. Aufl. 2013, Art. 3 VO(EG) 883/2004 Rn. 40.

<sup>28</sup> Vgl. dazu näher *Davy*, *Sozialpolitik der Union*, in: *Niedobitek* (Hrsg.), *Europarecht*, 2014, § 7 Rn. 40f.



Union das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Gemäß Art. 34 Abs. 2 GRCh hat zudem jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Deutlicher noch als Art. 48 S. 1 AEUV beziehen sich die beiden Absätze der Vorschrift damit auf soziale Risiken, die typischerweise über (zumeist soziale) Versicherungssysteme abgedeckt werden. Der Kontext sowohl zu Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV als auch zu Art. 48 S. 1 AEUV wird auch durch die genetische Auslegung bestätigt. Die Erläuterungen des Präsidiums zu Art. 34 Abs. 1 GRCh<sup>29</sup> stützen sich explizit auf die Art. 137, 140 EGV (= Art. 153, 156 AEUV), ferner auf Art. 12 der Europäischen Sozialcharta (ESC), der ein Recht auf soziale Sicherheit gewährleistet und dieses durch die Einführung und Fortentwicklung von Systemen der sozialen Sicherheit gewährleistet sieht sowie schließlich auf Nr. 10 Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (GSGA), wonach jeder Arbeitnehmer der EU Anspruch auf einen angemessenen sozialen Schutz hat und unabhängig von seiner Stellung und von der Größe des Unternehmens, in dem er arbeitet, Leistungen der sozialen Sicherheit in ausreichender Höhe erhalten muss.

Art. 34 Abs. 2 GRCh stützt sich ausweislich der Erläuterungen „auf Artikel 12 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 4 der Europäischen Sozialcharta sowie auf Nummer 2 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer und spiegelt die Regeln wider, die sich aus den Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und (EWG) Nr. 1612/68<sup>30</sup> ergeben.“<sup>31</sup> Während sich Art. 12 Abs. 4 ESC wiederum auf die „soziale Sicherheit“ der Arbeitnehmer bezieht, geht es bei Art. 13 Abs. 4 ESC um die Gleichbehandlung bei Leistungen der sozialen Fürsorge, die den in Art. 34 Abs. 2 GRCh neben der „sozialen Sicherheit“ genannten „sozialen Vergünstigungen“

---

<sup>29</sup> Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Konvents, ABl. 2007 Nr. C 303/27.

<sup>30</sup> Die VO(EWG) 1612/68 ist die Vorgängerin der VO(EG) 492/2011, und aus der VO(EWG) 1408/71 ist die VO(EG) 883/2004 hervorgegangen, s. oben 1.

<sup>31</sup> Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Konvents, ABl. 2007 Nr. C 303/27.

entsprechen.<sup>32</sup> Damit wird auf die auch für das deutsche Sozialrecht grundlegende Unterscheidung zwischen sozialer Vorsorge durch Versicherungssysteme (Arbeitslosen, Kranken-, Renten-, [echte] Unfallversicherung und Pflegeversicherung) und sozialer Fürsorge durch steuerfinanzierte Schutzsysteme Bezug genommen, welche sich auch in den verfassungsrechtlichen Kompetenztiteln Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 („Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“) bzw. Nr. 7 („öffentliche Fürsorge“) GG spiegelt.

Es spricht damit Manches dafür, dass das Begriffspaar „soziale Sicherheit“ – „sozialer Schutz“ die schon in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer angelegte Unterscheidung zwischen sozialer Vorsorge/Sicherheit auf der einen und sozialer Fürsorge auf der anderen Seite aufnimmt. Dafür spricht auch, dass diese Differenzierung der Wanderarbeitnehmerverordnung VO(EG) 883/2004 zugrunde liegt, die primär für Leistungen der „sozialen Sicherheit“ gilt, solche der „sozialen Fürsorge“ aber von ihrem Anwendungsbereich ausschließt (Art. 3 Abs. 5 VO(EG) 883/2004). „Sozialer Schutz“ bezieht sich damit gegenständlich auf diejenigen Sozialsysteme, die Leistungsansprüche von einer persönlichen Bedürftigkeitsprüfung abhängig machen,<sup>33</sup> namentlich also die sozialen Grundsicherungssysteme.<sup>34</sup> Erfasst sind damit insbesondere auch die allgemeinen Hilfen zum Lebensunterhalt nach den §§ 27ff. SGB XII., die unbestrittenermaßen nicht Regelungsgegenstand der „sozialen Sicherheit“ sind.

### **(c) Die beitragsunabhängigen Leistungen im kompetentiellen Zusammenhang von Art. 153**

#### **Abs. 1 lit. c) AEUV**

In der Systematik des Art. 3 VO(EG) 883/2004 sind die beitragsunabhängigen Leistungen i. S. v. Abs. 3 zwar weder solche der sozialen Sicherheit nach Abs. 1 noch solche der sozialen Fürsorge nach Abs. 5. Allein die Tatsache, dass sie Regelungsgegenstand der auf Art. 48 AEUV

---

<sup>32</sup> Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 34 GRCh Rn. 2; Ross, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 34 GRCh Rn. 4.

<sup>33</sup> So für die im Bereich der Wanderarbeitnehmerverordnung relevante Abgrenzung zwischen Leistungen der sozialen Sicherheit und der sozialen Fürsorge EuGH, ECLI:EU:C:2008:178, Rn. 17 – Gouvernement de la Communauté française.

<sup>34</sup> Weitergehend Davy, Sozialpolitik der Union, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht, 2014, § 7 Rn. 40f., die vom „sozialen Schutz“ auch die Systeme der „sozialen Sicherheit“ mitumfasst sieht.

beruhenden Wanderarbeitnehmerverordnung sind, macht sie daher nicht zwingend zu Leistungen der „sozialen Sicherheit“. Die VO(EWG) 1247/91,<sup>35</sup> die die beitragsunabhängigen Leistungen in die Wanderarbeitnehmerverordnung eingefügt hat, wurde nämlich nicht nur auf Art. 51 EWGV (eine Vorgängerbestimmung von Art. 48 AEUV, der allein zu Regelungen der „sozialen Sicherheit“ ermächtigt), sondern auch auf die Vertragsabrundungskompetenz des heutigen Art. 352 AEUV gestützt.<sup>36</sup>

Der Kompetenztitel des Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV ist aber binär konzipiert, kennt also keine dritte, hybride Kategorie zwischen der „Sicherheit“ und dem „Schutz“. Eine genaue Zuordnung ist allerdings in sachlicher Hinsicht auch nicht erforderlich; die janusköpfigen beitragsunabhängigen Leistungen verbinden eben Elemente der „sozialen Sicherheit“ mit solchen des „sozialen Schutzes“, sind also unabhängig von der genauen Zuordnung vom sachlichen Anwendungsbereich des Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV umfasst. Diese duale Zuordnung spricht allerdings dafür, für die folgende Bestimmung des personalen Schutzbereiches einen einheitlichen, nicht nach „sozialer Sicherheit“ und „sozialem Schutz“ differenzierenden Arbeitnehmerbegriff zugrunde zu legen.

## **(2) Personaler Anwendungsbereich**

Während damit der sachliche Anwendungsbereich von Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV denkbar weit ist, ist die Norm in persönlicher Hinsicht auf Arbeitnehmer beschränkt. Der Begriff des „Arbeitnehmers“ ist der Dreh- und Angelpunkt in der Debatte über die Reichweite der durch Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV vermittelten Kompetenz. Dabei besteht das Problem im Kern darin, dass das Unionsrecht keinen einheitlichen Arbeitnehmerbegriff kennt<sup>37</sup> und diesen im Interesse seiner einheitlichen Anwendbarkeit auch nicht von mitgliedstaatlichen Kategorien abhängig machen kann.<sup>38</sup> Es muss daher geklärt werden, welcher Arbeitnehmerbegriff für Art. 153 Abs. 1 lit c) AEUV maßgebend ist:

---

<sup>35</sup> Zu dieser oben (a).

<sup>36</sup> Dazu noch unten (2) (c).

<sup>37</sup> Vgl. dazu bereits oben aa) vor (1).

<sup>38</sup> Dazu *Terhechte*, Arbeitnehmerfreizügigkeit, in: Schlachter/Heinig (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht Bd. VII. Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, 2016, § 1 Rn. 30.

### **(a) Der sozialversicherungsrechtliche Arbeitnehmerbegriff in der Wanderarbeitnehmerverordnung**

Der Begriff des Arbeitnehmers in Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV bezieht sich auf die Systeme der „sozialen Sicherheit“ und des „sozialen Schutzes“ und muss daher in diesem Kontext interpretiert werden.

Ausgangspunkt ist daher auch insoweit die Auslegung, die der Begriff im Rahmen von Art. 48 AEUV erhalten hat; im Schrifttum heißt es sogar, die Arbeitnehmerbegriffe der Art. 48 AEUV und 153 Abs. 1 lit. c) AEUV seien deckungsgleich.<sup>39</sup> Für ihn sind nicht arbeitsrechtliche, sondern sozialversicherungsrechtliche Kriterien maßgebend,<sup>40</sup> die der EuGH in seiner Rechtsprechung zu Art. 48 AEUV und der Wanderarbeitnehmerverordnung VO(EWG) 1408/71 konturiert hat. Art. 1 lit. a) VO(EWG) 1408/71 bezeichnete als Arbeitnehmer jede Person, die im Rahmen eines der dort aufgeführten Systeme der sozialen Sicherheit unter den dort genannten Voraussetzungen gegen die in dieser Vorschrift angeführten Risiken versichert ist. Die nunmehr einschlägige Wanderarbeitnehmerverordnung VO(EG) 883/2004 gilt zwar für alle Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer Arbeitnehmereigenschaft. Sie stellt in ihrem Art. 1 lit. a) vielmehr ab auf die „Beschäftigung“, d. h. „jede Tätigkeit oder gleichgestellte Situation, die für die Zwecke der Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit des Mitgliedstaats, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird oder die gleichgestellte Situation vorliegt, als solche gilt“. Dennoch bleibt die Rechtsprechung des EuGH zum sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff maßgebend. Danach ist Arbeitnehmer im sozialversicherungsrechtlichen Sinne, wer „auch nur gegen ein einziges Risiko im Rahmen eines der allgemeinen oder besonderen Systeme der sozialen Sicherheit pflichtversichert oder freiwillig versichert ist, und zwar unabhängig vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses.“<sup>41</sup> Arbeitnehmer in diesem sozialversicherungsrechtlichen Sinne ist damit auch, wer gar nicht in einem Arbeitsverhältnis steht. Die VO(EG) 883/2004 hat diese Rechtsprechung aufgenommen und zählt nunmehr allgemein

---

<sup>39</sup> *Eichenhofer*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 153 AEUV Rn. 18; *Krepper*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 153 AEUV Rn. 18; differenzierend *Ziegler*, Arbeitnehmerbegriffe im Europäischen Arbeitsrecht, 2010, S. 169ff.

<sup>40</sup> *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 48 AEUV Rn. 6; *Ziegler*, Arbeitnehmerbegriffe im Europäischen Arbeitsrecht, 2010, S. 164ff.

<sup>41</sup> EuGH, ECLI:EU:C:2005:364, Rn. 34 – Dodl; vgl. bereits EuGH, ECLI:EU:C:1998:217, Rn. 36 – Martínez Sala.

„Versicherte“ (Art. 1 lit. c) VO(EG) 883/2004) zum berechtigten Personenkreis, ohne – wie zuvor die VO(EWG) 1408/71 – noch nach den einzelnen Personenkreisen (Arbeitnehmer, Selbständige, Arbeitslose, Studierende etc.) zu differenzieren.<sup>42</sup> Es kommt also nicht auf die tatsächliche Mitgliedschaft in einem sozialen Versicherungssystem an, sondern allein darauf, dass der Betreffende die materiellen Zugangsvoraussetzungen zu diesem erfüllt.<sup>43</sup>

Der sozialversicherungsrechtliche Arbeitnehmerbegriff i. S. d. Wanderarbeitnehmerverordnung erfasst damit nicht nur Arbeitnehmer (Voll- oder Teilzeitbeschäftigte, unter Einschluss von Beamten<sup>44</sup>), sondern auch ehemalige Arbeitnehmer, Rentner, Studierende und andere ökonomisch nicht Aktive, wenn sie nur dem Grunde nach die Voraussetzungen des Zugangs zu einem Sozialversicherungssystem erfüllen.<sup>45</sup> In den persönlichen Anwendungsbereich der Wanderarbeitnehmerverordnung fallen also beispielsweise Rentner und Pensionäre, sofern sie nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats zum Bezug von Leistungen aus den Altersversicherungssystemen (Rente, Pension) berechtigt sind.<sup>46</sup> Unter den sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff fällt aber etwa auch, wer als Erwerbsfähiger keine Beschäftigung ausübt, aber gegen eines der in Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 aufgeführten Risiken gesichert ist.<sup>47</sup>

Um die Auswirkungen dieses sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriffs einschätzen zu können, bedürfte es einer bislang nicht vorliegenden Aufarbeitung der Sozialsysteme insbesondere in denjenigen Mitgliedstaaten, für die ein „EU-Rechtsrahmen“ erhebliche Anpassungsprozesse bedingen würde. Hier können nur exemplarisch die Auswirkungen auf das deutsche Recht aufgezeigt werden. Hier würden alle Bezieher von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II erfasst. Das folgt schon allein aus der Tatsache, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld II die Versicherungspflicht in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V, § 20 Abs. 1 S. 2 Nr. 2a SGB XII) auslöst. Hinzu kommt die enge konzeptionelle Verknüpfung mit dem im SGB III geregelten Recht der Arbeitslosenversicherung,

---

<sup>42</sup> *Fuchs*, in: ders. (Hrsg.), *Europäisches Sozialrecht*, 6. Aufl. 2013, Art. 1 VO(EG) 883/2004 Rn. 10.

<sup>43</sup> So ausdrücklich schon EuGH, ECLI:EU:C:1976:181, Rn. 7/10 – Mouthaan.

<sup>44</sup> Vgl. dazu etwa EuGH, ECLI:EU:C:2001:264, Rn. 25 – Rundgren.

<sup>45</sup> Zusammenfassend *Davy*, *Sozialpolitik der Union*, in: *Niedobitek* (Hrsg.), *Europarecht*, 2014, § 7 Rn. 116; *Eichenhofer*, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 6. Aufl. 2015, § 6 Rn. 89ff.

<sup>46</sup> EuGH, ECLI:EU:C:1998:85, Rn. 24 – Kulzer und ECLI:EU:C:2001:264, Rn. 26 – Rundgren.

<sup>47</sup> EuGH, ECLI:EU:C:2011:136, Rn. 33 – Borger.

das unter Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 fällt. Die Grundsicherungssysteme des SGB II und des SGB XII werden über den Tatbestand der Erwerbsfähigkeit (§ 8 SGB II) abgegrenzt. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass Erwerbsfähige, die keine Beschäftigung haben und daher auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, Arbeitsuchende sind. Das zeigen die vielfältigen Bezüge zwischen Leistungsbezug und Integration in den Arbeitsmarkt herstellt, die etwa in der Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) und dem arbeitsmarktbezogenen Sanktionssystem (§§ 31ff. SGB II) zum Ausdruck kommen.

Selbst die Bezieher von Leistungen nach dem SGB XII können, obwohl sie nicht erwerbsfähig sind, vom sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff erfasst sein. Maßgebend sind auch insoweit die einfach-rechtlichen Bestimmungen. Gemäß § 21 S. 1 SGB XII erhalten Personen, die nach dem SGB II als Erwerbsfähige oder als Angehörige dem Grunde nach leistungsberechtigt sind, grundsätzlich keine Leistungen für den Lebensunterhalt nach dem SGB XII. Die Abgrenzung der beiden Leistungssysteme erfolgt nach § 7 Abs. 1 Nr. 1, 2 SGB II über die Altersgrenze (§ 7a SGB II) und über den Begriff der Erwerbsfähigkeit, welcher in § 8 SGB II näher umschrieben ist. In den Anwendungsbereich des SGB XII fallen damit folgende Personenkreise:

- (1) Bedürftige Personen, die wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein, § 8 Abs. 1 SGB II. Dieser Personenkreis erhält gemäß § 19 Abs. 1 SGB XII Hilfen zum Lebensunterhalt nach näherer Maßgabe der §§ 27ff. SGB XII.
- (2) Bedürftige Personen, die die Altersgrenze nach § 7a SGB II erreicht haben, erhalten nach § 41 Abs. 2 SGB XII Grundsicherung im Alter nach näherer Maßgabe der §§ 42ff. SGB XII. Diese (gegenüber den allgemeinen Hilfen zum Lebensunterhalt nach den §§ 27ff. SGB XII attraktiver ausgestalteten) Leistungen erhalten auch bedürftige Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB II sind und bei denen unwahrscheinlich ist, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden kann. Bestehen hingegen Aussichten darauf, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden

kann, hat der Betreffende je nach Erfüllung der Voraussetzungen entweder einen Anspruch nach den §§ 27ff. SGB XII oder nach § 19 SGB II.<sup>48</sup>

Nach dem SGB XII berechtigt sind also durchweg solche Personen, die nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert werden können/sollen bzw. bei denen dies jedenfalls nicht absehbar ist. Im Sinne der Wanderarbeitnehmerverordnung handelt es sich bei den allgemeinen Hilfen zum Lebensunterhalt um Leistungen der Sozialhilfe (Art. 3 Abs. 5 VO(EG) 883/2004), während die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach den §§ 41-43 SGB XII beitragsunabhängige Geldleistungen i. S. v. Art. 3 Abs. 3 VO(EG) 883/2004 sind.

Diese Unterscheidung hat den folgenden, auch für den sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff relevanten Hintergrund: Personen, die Grundsicherungsleistungen im Alter oder bei Erwerbsminderung erhalten, können nämlich auch Bezieher von Altersrenten (§§ 35ff. SGB VI) bzw. von Renten wegen Erwerbsminderung (§§ 43ff. SGB VI) sein, welche wegen ihrer geringen Höhe durch Grundsicherungsleistungen aufgestockt werden müssen. Im Anwendungsbereich der §§ 41-43 SGB XII besteht daher ein enger Zusammenhang mit den in Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 genannten Risiken der Invalidität (lit. c)) und des Alters (lit. d)), was ihren Einbezug in die Wanderarbeitnehmerverordnung legitimiert und den berechtigten Personenkreis zugleich in den sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff integriert. Die unter die §§ 41-43 SGB XII fallenden Personen sind zwar keine Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung mehr, sind aber als Rentner unter den Voraussetzungen der §§ 5 Abs. 1 Nr. 11 SGB V und 20 Abs. 1 Nr. 11 SGB XI in der Kranken- sowie in der Pflegeversicherung pflichtversichert.

Nicht vom sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff gedeckt sind damit allein solche Personen, die ohne einen Bezug zur Sozialversicherung zu haben, allgemeine Leistungen zum Lebensunterhalt (§§ 27ff. SGB XII) beziehen.

---

<sup>48</sup> *Wahrendorf*, in: Grube/Wahrendorf (Hrsg.), SGB XII, 5. Aufl. 2014, § 41 Rn. 30.

## **(b) Der arbeitsrechtliche Arbeitnehmerbegriff in der Freizügigkeits-Richtlinie**

Maßgebend für den Begriff des Arbeitnehmers i. S. v. Art. 48 S. 1 AEUV ist also nicht ein Arbeitsverhältnis im arbeitsrechtlichen Sinne, sondern ein sozialversicherungsrechtliches „Gesichert-Sein“<sup>49</sup>, das jedenfalls in Deutschland fast alle Bezieher von Grundsicherungsleistungen erfasst. Die Tatsache, dass damit auch Nicht-Erwerbstätige erfasst werden (und damit auch solche, die aus diesem Grunde auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind), wirft allerdings die Frage auf, in welchem Verhältnis die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die daran grundsätzlich anknüpfende Kompetenznorm des Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV zur allgemeinen Freizügigkeit steht, die durch Art. 21 AEUV geschützt wird und auf dessen Grundlage insbesondere die Freizügigkeits-Richtlinie RL 2004/38/EG ergangen ist.

Diese Richtlinie hat die Funktion, die „bereichsspezifischen und fragmentarischen Ansätze des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts zu überwinden“<sup>50</sup> und ein allgemeines, von sozioökonomischen Merkmalen unabhängiges Freizügigkeitsrecht für alle Unionsbürger zu schaffen. Die Art. 6ff. RL 2004/38/EG enthalten daher ein primär aufenthaltsrechtliches Regelungsregime, das in doppelter Hinsicht mit der Frage der Inanspruchnahme von Sozialleistungen verknüpft ist. Auf der einen Seite hängt ein über drei Monate andauerndes Aufenthaltsrecht von Unionsbürgern in einem anderen Mitgliedstaat davon ab, dass sie entweder Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat sind oder, wenn sie dies nicht sind, für sich und ihre Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügen, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und sie und ihre Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen (Art. 7 Abs. 1 Lit. a) und b) RL 2004/38/EG). Auf der anderen Seite genießt aber nach Art. 24 Abs. 1 S. 1 RL 2004/38/EG grundsätzlich jeder Unionsbürger, der sich nach Maßgabe der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen der Richtlinie rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaates aufhält, Anspruch auf gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates. Dieser grundsätzliche Gleichbehandlungsanspruch wird allerdings für einzelne Sozialleistungen relativiert. Gemäß Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG besteht für nicht erwerbstätige Unionsbürger erst ab einem Aufenthalt

---

<sup>49</sup> Begriff bei *Davy*, Sozialpolitik der Union, in: *Niedobitek* (Hrsg.), *Europarecht*, 2014, § 7 Rn. 117; gleichsinnig etwa *Eichenhofer*, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 6. Aufl. 2015, § 6 Rn. 90: „Gesicherte“.

<sup>50</sup> Erwägungsgrund 4 der RL 2004/38/EG.



von drei Monaten ein sozialhilferechtlicher Gleichbehandlungsanspruch; Studienbeihilfen müssen sogar erst gewährt werden, nachdem das Recht auf Daueraufenthalt erworben wurde, also erst nach fünf Jahren.

Der Sozialleistungsbezug kann also das Aufenthaltsrecht ebenso beeinflussen wie umgekehrt der Aufenthaltstitel den Anspruch auf Sozialleistungen.<sup>51</sup> Dieses Wechselspiel zwischen Aufenthalts- und Sozialrecht ist Gegenstand einer zunehmend restriktiven Rechtsprechung des EuGH, die auch das deutsche Grundsicherungsrecht zum Gegenstand hat. Dabei ging es jeweils um die Frage, ob der Ausschluss von Unionsbürgern vom Bezug von Leistungen der Grundsicherung (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II), also insbesondere vom Arbeitslosengeld II (§ 19 SGB II), mit Unionsrecht vereinbar ist. Das Problem bestand hier darin, dass das Arbeitslosengeld II als beitragsunabhängige Leistung (Art. 70 VO(EG) 883/2004) zum einen dem ausnahmslosen Diskriminierungsverbot des Art. 4 VO(EG) 883/2004 unterlag, auf der anderen Seite aber auch als Sozialhilfe i. S. v. Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG angesehen werden konnte, die Arbeitssuchenden nach Art. 24 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 4 lit. b) RL 2004/38/EG auch dauerhaft vorenthalten werden kann. Der EuGH sieht das Arbeitslosengeld II in der Entscheidung *Alimanovic* zwar als beitragsunabhängige Leistung i. S. v. Art. 70 VO(EG) 883/2004 an, sieht sich dadurch aber nicht daran gehindert, dieses auch als „Sozialhilfe“ i. S. v. Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG einzuordnen. Diese umfasse nämlich alle „von öffentlichen Stellen eingerichteten Hilfssysteme, die auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene bestehen und die ein Einzelner in Anspruch nimmt, der nicht über ausreichende Existenzmittel zur Bestreitung seiner Grundbedürfnisse und derjenigen seiner Familie verfügt.“<sup>52</sup> Allerdings hatte der EuGH noch 2009 in der Entscheidung *Vatsouras/Koupatantze* die Ansicht vertreten, dass Arbeitssuchende Unionsbürger bereits aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit einen Anspruch auf diskriminierungsfreie Inanspruchnahme von solchen Sozialleistungen haben, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen (Art. 45 Abs. 2 AEUV). Solche Leistungen könnten nicht als „Sozialhilfeleistungen“ iSv Art. 24 II RL 2004/38/EG eingeordnet werden; sie wären dann nach Art. 4 VO (EG) Nr. 883/2004 diskriminierungsfeindlich. Der EuGH hatte zudem angedeutet, dass die in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II enthaltene Voraussetzung der Erwerbsfähigkeit darauf hindeuten

---

<sup>51</sup> Zu diesem komplizierten Wechselspiel *Ascher*, Sozialleistungen für Unionsbürger, 2017, S. 166ff.; *Kingreen*, Soziale Rechte und Migration, 2010, S. 46ff.

<sup>52</sup> EuGH, ECLI:EU:C:2015:597, Rn. 44 – *Alimanovic*.

könne, dass das Arbeitslosengeld II den Zugang zur Beschäftigung erleichtern soll.<sup>53</sup> Von dieser Sichtweise ist der EuGH aber in der Folgerechtsprechung explizit abgerückt, weil das Arbeitslosengeld II eine primär existenzsichernde Funktion habe und keine Leistung sei, die den Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats erleichtern solle.<sup>54</sup>

Grundlage dieser Rechtsprechung ist ein arbeitsrechtlicher Arbeitnehmerbegriff. Arbeitnehmer ist danach jeder, „der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht [...] [somit] darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.“<sup>55</sup> Nur wer „Arbeitnehmer“ in diesem Sinne ist, kommt in den Genuss eines uneingeschränkten Anspruchs auf Grundsicherungsleistungen nach Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38/EG.<sup>56</sup> Für alle anderen Personen gilt der nur abgestufte und bei Fehlen eines europarechtlich begründeten Aufenthaltsrechts ggfs. auch dauerhaft ausgeschlossene Anspruch auf sozialrechtliche Gleichbehandlung nach Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG.

Wäre dieser arbeitsrechtliche Arbeitnehmerbegriff maßgebend, wären zwar Personen, die in einem Arbeits- bzw. Beschäftigungsverhältnis stehen, aber als sog. Aufstocker Grundsicherungsleistungen zur Sicherstellung ihres Existenzminimums erfasst, nicht aber alle anderen Empfänger von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II und XII, die nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen.

### **(c) Konsequenzen für einen EU-Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme**

Die Unterschiede zwischen den beiden Arbeitnehmerbegriffen sind also beträchtlich: Legte man Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV einen sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff zugrunde, fielen – mit Ausnahme der Empfänger von allgemeinen Hilfen zum Lebensunterhalt nach den §§ 27ff. SGB XII – alle Bezieher von Grundsicherungsleistungen nach deutschem Recht in den personalen Anwendungsbereich der Vorschrift. Hält man hingegen den arbeitsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff für maßgebend, wie er namentlich in der Freizügigkeits-

---

<sup>53</sup> EuGH, ECLI:EU:C:2009:344, Rn. 37, 43, 45 – Vatsouras/Koupatantze.

<sup>54</sup> EuGH, ECLI:EU:C:2015:597, Rn. 46 – Alimanovic.

<sup>55</sup> EuGH, ECLI:EU:C:2009:344, Rn. 26 – Vatsouras/Koupatantze.

<sup>56</sup> So explizit EuGH, ECLI:EU:C:2009:344, Rn. 32 – Vatsouras/Koupatantze.

Richtlinie verwendet wird, könnten nur solche Grundsicherungsempfänger erfasst werden, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, also nur die sog. Aufstocker.

Es gibt bislang weder EuGH-Rechtsprechung noch Schrifttum zu der Frage, wie sich diese Arbeitnehmerbegriffe im Hinblick auf Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV zueinander verhalten. Immerhin gibt es die Aussage des EuGH, dass „die Bedeutung dieses Begriffes vom jeweiligen Anwendungsbereich“<sup>57</sup> abhängt, wichtige Anhaltspunkte für eine Antwort. Gegen die Maßgeblichkeit der Freizügigkeits-Richtlinie für die Interpretation des Arbeitnehmerbegriffs in Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV spricht schon der Wortlaut. Anders als in Art. 48 UAbs. 1 AEUV und der VO(EG) 883/2004 wird der Arbeitnehmerbegriff in der Freizügigkeits-Richtlinie nirgends auf soziale Sicherheits- und/oder Schutzsysteme bezogen; die Begriffe „soziale Sicherheit“ und „sozialer Schutz“ werden überhaupt nicht verwendet. In dem Kontext, in dem die Freizügigkeits-Richtlinie den Begriff des Arbeitnehmers verwendet, ist das allerdings plausibel. Wesentlicher Regelungsgegenstand der Freizügigkeits-Richtlinie ist das Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat, das primär über die Eigenschaft als Arbeitnehmer vermittelt wird, aber auch unabhängig davon bestehen kann, dann aber von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht wird (insbesondere ausreichende Mittel zur Existenzsicherung). Die Arbeitnehmereigenschaft ist dann zwar auch wichtig für die Frage, ob uneingeschränkte sozialrechtliche Gleichbehandlungsansprüche bestehen; das ändert aber nichts daran, dass die Freizügigkeits-Richtlinie kein sozialrechtlicher, sondern ein aufenthaltsrechtlicher Rechtsakt ist. Entsprechendes gilt für die schon ältere VO(EU) 492/2011,<sup>58</sup> deren Regelungsgegenstand die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist, die insbesondere durch den Anspruch auf Gleichbehandlung in Art. 7 Abs. 2 VO(EU) 492/2011 gesichert ist. Auch für sie gilt der gleiche arbeitsrechtliche Arbeitnehmerbegriff<sup>59</sup> wie für die RL 2004/38/EG. Damit wird erreicht, dass nur Personen, die tatsächlich in einem Arbeitsverhältnis stehen, ein privilegiertes Aufenthaltsrecht haben, dessen Inhalt vor allem darin besteht, dass ein uneingeschränkter Anspruch auf Gleichbehandlung mit inländischen Arbeitnehmern besteht. Der arbeitsrechtliche erweist sich damit vor allem als ein freizügigkeitsrechtlicher Arbeitnehmerbegriff.

---

<sup>57</sup> EuGH, ECLI:EU:C:1998:217, Rn. 31 – Martínez Sala; ECLI:EU:C:2004:18, Rn. 63 – Allonby.

<sup>58</sup> Diese geht zurück auf die VO(EWG) 1612/68.

<sup>59</sup> So ausdrücklich und in Abgrenzung zu sozialversicherungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff in der Wanderarbeitnehmerverordnung EuGH, ECLI:EU:C:1998:217, Rn. 32 – Martínez Sala

Regelungsgegenstand von Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV ist aber in Abgrenzung zu den allgemeinen, vorwiegend binnenmarktbezogenen Rechtsgrundlagen<sup>60</sup> gerade nicht die Freizügigkeit, und zwar weder die Arbeitnehmerfreizügigkeit noch die allgemeine Freizügigkeit, sondern es ist das Sozialrecht. Geregelt wird, unter welchen Voraussetzungen die Union gerade unabhängig vom Binnenmarktziel sozialrechtliche, für die Mitgliedstaaten verbindliche Mindeststandards setzen kann. Es geht, wie namentlich der avisierte verbindliche Rechtsrahmen für Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten zeigt, nicht um die Ermöglichung von Freizügigkeit, sondern im Gegenteil darum, durch soziale Kohäsion eine sozialpolitisch unerwünschte Migration zu unterbinden. Die damit maßgebliche Wanderarbeitnehmerverordnung dient zwar ebenfalls dazu, Freizügigkeit zu ermöglichen, aber ihr Regelungsgegenstand sind nicht Aufenthalts-, sondern allein soziale Rechte und deren transterritoriale Erweiterung. Sie setzt daher auf den sozialen Sicherheits- und Schutzsystemen der Mitgliedstaaten auf; diese bilden den Kontext auch für den Arbeitnehmerbegriff, der notwendigerweise weiter ist als ein freizügigkeitsrechtlicher Arbeitnehmerbegriff, weil die durch ihn in Bezug genommenen Sozialsysteme auch Personen erfassen, die aktuell in keinem Arbeitsverhältnis zu stehen. Sowohl die an Art. 48 UAbs. 1 AEUV anknüpfenden Begrifflichkeiten als auch der sozialrechtliche Kontext sprechen also dafür, dass für Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV ein sozialversicherungsrechtlicher Arbeitnehmerbegriff maßgebend ist. Damit sind zwar die Kompetenzbestimmungen der Art. 48 UAbs. 1 und Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV in Bezug auf die „soziale Sicherheit [...] der Arbeitnehmer“ deckungsgleich. Das heißt aber nicht zwingend, dass sie auch die beitragsunabhängigen Geldleistungen umfassen, die wesentlicher Regelungsgegenstand auch des Rechtsrahmens für die Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten wären. Dagegen könnte man geltend machen, dass die Wanderarbeitnehmerverordnung Leistungen der sozialen Sicherheit (Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004) gerade von den beitragsunabhängigen Geldleistungen nach Art. 3 Abs. 3 VO(EG) 883/2004 unterscheidet. Im Ergebnis greift dieser Einwand aber nicht durch. Denn die beitragsunabhängigen Leistungen sind jedenfalls vom „sozialen Schutz“ umfasst, für den der sozialversicherungsrechtliche Arbeitnehmerbegriff mangels entgegenstehender Anhaltspunkte im Wortlaut der Norm und dem systematischen Zusammenhang, in dem sie steht, ebenfalls gilt.

---

<sup>60</sup> Zu diesen oben 1.

Hilfsweise ließe sich aber auch folgendermaßen argumentieren: Als die die VO(EWG) 1247/92 den Anwendungsbereich der Wanderarbeitnehmerverordnung auf die beitragsunabhängigen Geldleistungen erstreckte, bestand offenbar Unklarheit darüber, ob diese Leistungen noch unter „soziale Sicherheit“ im Sinne des heutigen Art. 48 UAbs. 1 AEUV subsumiert werden können.<sup>61</sup> Die Verordnung ist daher nicht nur auf die Vorgängernorm des Art. 48 UAbs. 1 AEUV, sondern auch auf die Vertragsabrundungskompetenz des damaligen Art. 308 EGV gestützt worden. Die Nachfolgenorm Art. 352 AEUV bezieht sich nicht mehr nur auf die Gemeinsamen Markt, sondern auf alle Politikbereiche (und damit auch auf die Sozialpolitik). Erscheint nach Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die beitragsunabhängigen Geldleistungen nicht unter den Tatbestand der „sozialen Sicherheit“ fallen, so verfolgen sie doch die gleichen Ziele der Absicherung von sozialen Risiken wie die Systeme der sozialen Sicherheit. Sie könnten daher auch über Art. 352 AEUV in den avisierten Rechtsakt einbezogen werden.

Damit kann festgehalten werden, dass unter die „soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer“ auch Grundsicherungssysteme fallen, wenn und soweit diese eine Einbeziehung in soziale Sicherungssysteme bewirken, die eines der in Art. 3 Abs. 1 VO(EG) 883/2004 genannten Risiken absichern, und zugleich alle Personen, die – unabhängig vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses – Zugang zu einem diese Risiken abdeckenden sozialen Sicherungssystem haben.

#### **bb) Unterstützen und ergänzen**

Gemäß Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV „unterstützt und ergänzt“ die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten" auch im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer.

---

<sup>61</sup> Vgl. dazu auch *Davy*, Sozialpolitik der Union, in: *Niedobitek* (Hrsg.), *Europarecht*, 2014, § 7 Rn. 117.

Rechtsprechung und Schrifttum zur Auslegung dieser Verben sind sehr unergiebig. Man wird sich jedenfalls nicht mit dem Hinweis begnügen können, dass diese lediglich einen Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) enthielten, das besage, dass die Union immer nur unterstützend und ergänzend tätig werden dürfe.<sup>62</sup> Wäre dies richtig, wären die beiden Verben in Art. 153 Abs. 1 AEUV neben Art. 5 Abs. 3 EUV überflüssig. Außerdem ist das Subsidiaritätsprinzip eine *Kompetenzausübungsregel*, aber keine *Kompetenzverteilungsnorm*.<sup>63</sup> Die Verben „unterstützen und ergänzen“ bedürfen daher eigenständiger Auslegung. Sie weisen zwar auf das Vorhandensein gemeinsamer Rechtsetzungszuständigkeiten von Mitgliedstaaten und Union hin.<sup>64</sup> Doch „unterstützen und ergänzen“ setzt logisch etwas bereits Vorhandenes voraus: das Sozialrecht der Mitgliedstaaten. „Ergänzen“ lässt sich zwar im Sinne eigenverantwortlicher Aktivitäten interpretieren, setzt aber voraus, dass die Sozialpolitik der Union derjenigen der Mitgliedstaaten nicht zuwiderläuft.<sup>65</sup> „Ergänzen“ ist – ebenso wie „unterstützen“ – auf Kooperation angelegt, und bedeutet eben nicht „umgestalten“ oder gar „aufheben“. Beide Begriffe implizieren also ein Miteinander, kein Gegeneinander.

Die unterstützende und ergänzende Tätigkeit muss allerdings nicht und schon gar nicht primär finanzieller Natur sein. Sie kann sich vor allem des in der Offenen Methode der Koordinierung entwickelten Instrumentariums bedienen, das den Austausch über und die gemeinsame Entwicklung von bewährten Verfahren („best practice“) und die Verständigung über Indikatoren und Benchmarks für effektive Grundsicherungssysteme enthalten kann.<sup>66</sup> Eine darüber hinausgehende finanzielle Unterstützungsverpflichtung folgt nicht aus Absatz 1 des Art. 153 AEUV, sondern allenfalls aus Abs. 4 Spstr. 1 („finanzielles Gleichgewicht“).<sup>67</sup> Sie bezieht sich damit auch nur auf solche Mitgliedstaaten, bei denen ohne eine finanzielle Unterstützung die Stabilität der Sozialsysteme gefährdet wäre.

---

<sup>62</sup> *Joussen*, Die Stellung europäischer Sozialpolitik nach dem Vertrag von Amsterdam, ZIAS 2000, 191 (209).

<sup>63</sup> *Streinz*, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 172.

<sup>64</sup> Vgl. zum Folgenden bereits *Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund. Gemeinschaftsrechtliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, 2003, S. 30ff.

<sup>65</sup> In diesem Sinne interpretiert auch die herrschende Meinung den Begriff in Art. 167 Abs. 2 AEUV (Kulturpolitik), s. etwa *Blanke*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 167 AEUV Rn. 6 und *Fechner*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 167 AEUV Rn. 14.

<sup>66</sup> Vgl. zum „Lissabon-Prozess“, der die Offene Methode der Koordinierung angestoßen hat, allgemein etwa *Lenski*, in: *Lenz/Borchardt* (Hrsg.), EU-Verträge, 5. Aufl. 2010, Art. 2 AEUV Rn. 23ff.; speziell zur Sozialpolitik *Eichenhofer*, Sozialrecht der Europäischen Union, 6. Aufl. 2015, § 19 Rn. 446ff.

<sup>67</sup> Dazu unten dd).

### **cc) Erlass von Mindestvorschriften**

Die Zuständigkeit der Union wird durch Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV weiter gegenständlich beschränkt. Einschlägig ist hier lit. b), der es der Union auch im Bereich von Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV nur gestattet, Mindestvorschriften zu erlassen, die schrittweise anzuwenden sind. Außerdem sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen (Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV), was hier allerdings unproblematisch sein sollte. Mindestvorschriften haben die Funktion, einen allgemeinen Standard innerhalb der Union sicherzustellen, der auf der einen Seite weniger leistungsfähige Staaten nicht überfordert, leistungsfähige Staaten aber auf der anderen Seite auch nicht daran hindert, ein höheres Schutzniveau vorzusehen (was auch aus Art. 153 Abs. 4 Spstr. 2 AEUV folgt).<sup>68</sup> Der vorgeschlagene EU-Rechtsrahmen soll die Mitgliedstaaten lediglich dem Grunde nach verpflichten, ein Grundsicherungssystem vorzusehen. Es bleibt ihnen überlassen, das Existenzminimum unter Berücksichtigung der Bedingungen im jeweiligen Staat zu bestimmen; auch entscheiden allein sie über das Verfahren der Ermittlung des Existenzminimums (sofern es effektiv und transparent ist) und selbstverständlich auch über die sonstigen, für den Rechtsbereich relevanten Strukturen, etwa die Behördenzuständigkeiten und die Verwaltungsverfahren.

Der Rechtsrahmen müsste zudem schrittweise in Kraft gesetzt werden, was insbesondere bei Mitgliedstaaten mit auch strukturell defizitären Grundsicherungssystemen sinnvoll erscheint.

### **dd) Grundprinzipien und finanzielles Gleichgewicht der Systeme der sozialen Sicherheit**

Art. 153 Abs. 4 Spstr. 1 AEUV begrenzt die Zuständigkeit der Union insofern, als ihre Rechtsakte nicht die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten in Frage stellen dürfen, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, deren finanzielles Gleichgewicht zudem nicht erheblich beeinträchtigt werden darf.

Es ist unsicher, ob Art. 153 Abs. 4 Spstr. 1 AEUV hier überhaupt anwendbar ist, weil er sich nur auf Systeme der „sozialen Sicherheit“ und nicht auf solche des „sozialen Schutzes“ bezieht, unter den ein Grundsicherungssystem jedenfalls auch fällt.<sup>69</sup> Angesichts der ihrerseits wenig

---

<sup>68</sup> Dazu *Rebhahn/Reiner*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 153 AEUV Rn. 75f.

<sup>69</sup> Vgl. näher oben aa).

geklärten Abgrenzung zwischen „sozialer Sicherheit“ und „sozialem Schutz“<sup>70</sup> dürfte die Anwendbarkeit der Vorschrift daran aber tendenziell nicht scheitern. Allerdings sind die Voraussetzungen vergleichsweise streng: Es muss eine systemische Beeinträchtigung drohen, und diese muss zudem erheblich sein. Dass eine Maßnahme der Union die Mitgliedstaaten finanziell belastet, ist also unschädlich; es wird m. a. W. keine Kostenneutralität verlangt.<sup>71</sup> Auch ein „Matching-Fund“, der die finanzielle Förderung von Eigenanstrengungen abhängig macht, wäre daher zulässig.<sup>72</sup> Im Übrigen ist zu beachten, dass die insoweit gewährleistete Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten nicht so weit reicht, dass sie generell darüber entscheiden können, ob sie ein Grundsicherungssystem vorhalten oder nicht. Die Union muss nach Art. 34 Abs. 3 AEUV das Recht auf ein menschenwürdiges Dasein achten, und Menschenwürde und Solidarität gehören nach Art. 2 EUV auch zu den Werten, die jeder nach Art. 49 EUV beigetretene Staat gemäß Art. 7 EUV auch dauerhaft achten muss. Teilweise folgt, wie in Deutschland, der Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum auch bereits aus dem nationalen Verfassungsrecht.<sup>73</sup> Es dürfte daher die Kompetenz der Mitgliedstaaten nicht unangemessen beeinträchtigen, wenn sekundäres Unionsrecht ihnen Verpflichtungen auferlegt, die ohnehin bereits im Primärrecht angelegt sind.

Dennoch werden einige Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein, ein effektives Grundsicherungssystem mit transparent ermittelten Bedarfssätzen vorzuhalten. Eine solche Verpflichtung könnte auch in einen Konflikt im Rahmen des Europäischen Semesters kontrollierten haushaltsrechtlichen Pflichten<sup>74</sup> stehen. Unter diesem Aspekt wäre es rechtswidrig, die betroffenen Mitgliedstaaten auf der einen Seite in einem Rechtsakt zur Implementierung sozialer Grundsicherungssysteme zu verpflichten, sie aber auf der anderen Seite haushaltsrechtlich zu sozialpolitischer Ausgabendisziplin zu verpflichten. Der „EU-Rechtsrahmen“ muss daher erstens mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Rahmen des Europäischen Semesters koordiniert werden, und er muss zweitens ein Verfahren vorsehen, welches es Mitgliedstaa-

---

<sup>70</sup> S. oben aa) (1).

<sup>71</sup> *Krebber*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 153 AEUV Rn. 18.

<sup>72</sup> Dazu auch gleich noch unten 3.

<sup>73</sup> BVerfGE 125, 175 (222ff.).

<sup>74</sup> Dazu *Kingreen*, Vereinigte Staaten: Die Europäische Union im Lichte der Zäsuren des Föderalismus in den USA, AÖR 141 (2016), 485 (522f.).



ten ermöglicht, zur Vermeidung einer erheblichen Beeinträchtigung ihrer Sozialsysteme finanzielle Unterstützungsleistungen zu beantragen. Der „EU-Rechtsrahmen“ müsste diese finanziellen Verpflichtungen also zwar nicht selbst vorsehen, aber definieren, unter welchen Voraussetzungen einzelne Mitgliedstaaten eine finanzielle Kompensation beantragen können.<sup>75</sup>

### **b) Organkompetenzen und Verfahren**

Der verbindliche Rechtsrahmen für soziale Grundsicherungssysteme in den EU-Mitgliedstaaten kann nach Art. 153 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1 AEUV) beschlossen werden. Anzuwenden ist vielmehr ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV): Der Rat hat die alleinige Beschlusskompetenz, und das Europäische Parlament muss nur angehört werden. Abweichend von der Regel des Art. 16 Abs. 3 EUV muss der Rat zudem einstimmig entscheiden. Anzuhören sind der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen (Art. 153 Abs. 2 UAbs. 3 i. V. m. UAbs. 2 AEUV). Die allein zulässige Handlungsform ist die Richtlinie (Art. 153 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b) S. 1 AEUV).

### **3. Finanzielle Förderung durch die Union**

Art. 153 AEUV begründet zwar grundsätzlich eine Rechtsetzungskompetenz der Union zur Schaffung eines verbindlichen EU-Rechtsrahmens für soziale Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, der einen Großteil der Personen erfassen könnte, die in Deutschland nach Maßgabe des SGB II und des SGB XII geschützt werden. Da ein solcher Rechtsrahmen allerdings teilweise erhebliche finanzielle Auswirkungen auf Mitgliedstaaten mit defizitären Grundsicherungssystemen haben dürfte, bedarf es einer ergänzenden Förderung der Union. Diese ist zwar gegenständlich grundsätzlich auch von Art. 153 AEUV gedeckt, müsste aber im sekundären Haushaltsrecht der Union etabliert werden.

Insoweit besteht das grundlegende Problem darin, dass die EU keine Budgethoheit hat. Der Haushaltsplan setzt einen einstimmigen Ratsbeschluss voraus und tritt erst nach Zustimmung aller Mitgliedstaaten in Kraft (Art. 311 Abs. 3 AEUV). Die sog. Eigenmittel stammen zu fast 90% aus den mitgliedstaatlichen Haushalten; insgesamt beträgt der Haushalt der Union nur etwa

---

<sup>75</sup> Dazu auch noch unten 3.

3% der Summe der nationalen Etats.<sup>76</sup> Das erschwert die mit dem Rechtsrahmen für verbindliche Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten angestrebte sozialpolitische Förderung und den sozialen Ausgleich durch die Union nicht unerheblich.<sup>77</sup>

Ein mögliches Instrument wären aber die Strukturfonds (Art. 175 UAbs. 1 S. 3 AEUV). Sie passen zu der Konzeption eines Rechtsrahmens für Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten, weil sie schon seit jeher dazu dienen, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (sog. Kohäsion) voranzutreiben. Sie fungieren dabei als eine Art vorbundesstaatlicher Finanzausgleich unter den Mitgliedstaaten<sup>78</sup> und weisen insoweit Ähnlichkeiten mit den grants-in-aid auf, die den US-amerikanischen Föderalismus nachhaltig prägen. Diese sind überwiegend politisch konditioniert, d. h. der Bund vergibt sie an die Einzelstaaten, wenn und soweit sich diese zur Erfüllung bestimmter Programme des Bundes verpflichten. Die Mittel fließen überwiegend pauschal nach Maßgabe bestimmter Verteilungsschlüssel an alle Staaten, die die bundesgesetzlichen Vorgaben erfüllen; teilweise werden auch Eigenbeteiligungen seitens der Staaten vorausgesetzt.<sup>79</sup> Ein solcher Mechanismus ließe ich auch für den Rechtsrahmen für Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten fruchtbar machen. Die Union könnte, gestützt auf ihre Sachkompetenz aus Art. 153 Abs. 1 lit. c) AEUV, Mindeststandards für die Grundsicherungssysteme in den Mitgliedstaaten festlegen und dann über die Strukturfonds diejenigen Mitgliedstaaten unterstützen, die bereit sind, diese Standards zu erfüllen, dies aber aus eigener Kraft nicht vermögen. Sinnvoll ist insoweit ein „Matching Fund“ aus Unions- und Eigenmitteln der geförderten Mitgliedstaaten.

Die Entwicklung des Föderalismus in den USA hat gezeigt, dass eine von der Haushaltswirtschaft der Einzelstaaten unabhängige Fiskalhoheit des Bundes ein tragender Pfeiler einer robusten Föderation ist.<sup>80</sup> Daher wäre der Aufbau solcher finanzföderalistischer Strukturen ein

---

<sup>76</sup> T. Oppermann/C.-D. Classen/M. Nettesheim, *Europarecht*, 7. Aufl. 2016, §8 Rn. 1, 17 ff.

<sup>77</sup> Die Kommission strebt einen autonomen EU-Haushalt zumindest für die Eurozone an: Europäische Kommission, Ein Konzept für eine echte Wirtschafts- und Währungsunion, KOM(2012), 777/2 endg.) v. 30. 11. 2012, S. 15.

<sup>78</sup> So für den Europäischen Sozialfonds Oppermann/Classen/Nettesheim, *Europarecht*, 7. Aufl. 2016, § 29 Rn. 25.

<sup>79</sup> Dilger, *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*, Congressional Research Service 3/2015; Heun, *Die bundesstaatliche Finanzverfassung der USA*, StWStP 5 (1994), 97/106 ff.

<sup>80</sup> Kingreen, *AöR* 140 (2016), 485 (517ff.).

bedeutendes Instrument nicht nur für die soziale Kohäsion in der Union, sondern auch für die Stabilisierung des europäischen Föderalismus.

Regensburg, 10. 7. 2017

Prof. Dr. Thorsten Kingreen

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.