Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Ferdinand Wollenschläger [Hrsg.]

# Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht

**PD Dr. Johannes Eichenhofer**, Bielefeld | **Prof. Dr. Astrid Epiney**, Fribourg/CH | **Prof. Dr. Andreas Funke**, Erlangen-Nürnberg | **Prof. Dr. Thomas Groß**, Osnabrück | **Dr. Frederik von Harbou**, Gießen | **Dr. Constantin Hruschka**, München | **Duy Tuong Huynh**, Düsseldorf | **Prof. Dr. Constanze Janda**, Speyer | **Prof. Dr. Stefan Kadelbach**, Frankfurt am Main | **Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer**, Hamburg | **Prof. Dr. Markus Kaltenborn**, Bochum | **Dr. Andreas Kerkemeyer**, Hamburg | **Dr. Andrea Kießling**, Bochum | **Prof. Dr. Thomas Kleinlein**, Jena | **Prof. Dr. Winfried Kluth**, Halle-Wittenberg | **Prof. Dr. Hanno Kube**, Heidelberg | **Mag. Dr. Andreas J. Kumin**, Luxemburg | **Dr. Andrej Lang**, LL.M., Halle-Wittenberg | **PD Dr. Roman Lehner**, Göttingen | **Dr. Stefan Lorenzmeier**, Augsburg | **Prof. Dr. Katharina Lugani**, Düsseldorf | **Prof. Dr. Sarah Progin-Theuerkauf**, Fribourg/CH | **Prof. Dr. Christof Roos**, Flensburg | **Prof. Dr. Matthias Rossi**, Augsburg | **Prof. Dr. Susanne K. Schmidt**, Bremen | **Dr. Sebastian Schneider**, Wien | **Prof. em. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer**, Münster | **Prof. Dr. Christian Tietje**, LL.M., Halle-Wittenberg | **Prof. Dr. Anne Walter**, Fulda | **Prof. Dr. Friederike Wapler**, Mainz | **Dr. Ferdinand Weber**, Göttingen | **Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger**, Augsburg

Nomos DIKE facultas

# § 25 Zugang zu Sozialleistungen für Drittstaatsangehörige

*Constanze Janda*


A. Einleitung ..... 1
B. Historische Entwicklung ..... 4
I. Rechtssetzungskompetenzen der EU in der sozialen Sicherheit ..... 5
II. Rechtssetzungskompetenzen der EU im Migrationsrecht ..... 9
C. Systematische Zusammenhänge ..... 12
I. Primärrechtliche Einordnung ..... 13
1. Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Art. 45 AEUV ..... 14
2. Charta der Grundrechte der Europäischen Union ..... 17
a) Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung ..... 18
b) Gesundheitsschutz ..... 20
II. Völkerrechtliche Bezüge ..... 21
1. Recht der Vereinten Nationen ..... 22
2. Genfer Flüchtlingskonvention ..... 27
a) Soziale Rechte nach der GFK .. 28
b) Anforderungen an den Aufenthaltsstatus ..... 31
3. Recht des Europarats ..... 33
4. Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation ..... 36
D. Europäisches koordinierendes Sozialrecht 39
I. Persönlicher Anwendungsbereich ..... 40
1. Flüchtlinge und Staatenlose und deren Familienangehörige ..... 41
2. Sonstige Drittstaatsangehörige ..... 44
a) Wohnsitz ..... 46
b) Grenzüberschreitender Bezug .. 48
c) Entsendung ..... 50
II. Grundprinzipien der Sozialrechtskoordinierung ..... 51
E. International Schutzsuchende und Schutzberechtigte ..... 54
I. Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU ..... 55
1. Materielle Leistungen für Schutzsuchende ..... 56
2. Unterbringung ..... 60
a) Unterbringung als Sachleistung 60
b) Erschöpfung von Unterbringungskapazitäten ..... 65
c) Geldleistungen für die Unterbringung ..... 67
3. Vorgaben zur medizinischen Versorgung ..... 68
4. Zulässigkeit von Leistungsbeschränkungen ..... 70
II. Richtlinie über die Schutzgewährung im Falle eines Massenzustroms 2001/55/EG ..... 74
III. Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU ... 78
1. Zugang zu Sozialhilfeleistungen ... 79
2. Medizinische Versorgung ..... 83
IV. Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG 85
V. Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG ..... 87
F. Familienangehörige von Unionsbürgern ... 88
I. Freizügigkeitsverordnung VO (EU) 492/2011 ..... 89
1. Gleichbehandlung im Hinblick auf soziale Vergünstigungen ..... 90
2. Gleichberechtigter Zugang der Kinder von Wanderarbeitnehmern zum Bildungssystem ..... 92
II. Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG ... 96
G. Gleichstellungsansprüche im Kontext der Arbeitsmigration aus Drittstaaten ..... 99
I. Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG ..... 100
II. Blue Card-Richtlinie 2009/50/EG ..... 108
1. Zugang zur Sozialversicherung .... 109
2. Gleichbehandlung im Sozialrecht .. 112
3. Innereuropäische Mobilität und Gleichbehandlung im Sozialrecht .. 118
4. Reformansätze ..... 120
III. Sanktionen-Richtlinie 2009/52/EG .... 124
IV. Richtlinie zur kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis 2011/98/EU 125
V. Saisonarbeitnehmer-Richtlinie 2014/36/EU ..... 132
1. Unterkunft ..... 133
2. Gleichbehandlung im Sozialrecht .. 134
VI. ICT-Richtlinie 2014/66/EU ..... 138
VII. REST-Richtlinie 2016/801/EU ..... 146
1. Gleichbehandlung im Sozialrecht .. 147
2. Innereuropäische Mobilität ..... 154
H. Perspektiven und Ausblick ..... 155
Verzeichnis wichtiger Entscheidungen ..... 159



**Literatur:** *Becker, Ulrich*, Migration und soziale Rechte, ZESAR 2017, 101; *Beduschi, Ana*, An Empty Shell? The Protection of Social Rights of Third-Country Workers in the EU after the Single Permit Directive, EJML 2015, 210; *Bokeloh, Arno*, Die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger im Europäischen Sozialrecht, ZESAR 2016, 69; *Bünte, Rudolf/Knödler, Christoph*, Die „Blaue Karte EU" – Neues zur Integration ausländischer Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt, NZS 2012, 1255; *Carrera, Sergio/Faure-Atger, Anaïs/Guild, Elspeth/Kostakopoulou, Dora*, Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020, CEPS Policy Brief No. 240 (www.ceps.eu); *Cholewinski, Ryszard*, Economic and Social Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe, GILJ 2000, 709; *Cornelissen, Rob*, Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges, EJSS 2018, 86; *Eichenhofer, Eberhard*, Neuregelung der Ausfuhr von Renten an Drittstaatsangehörige, SGb 2013, 613; *ders.*, Soziale Menschenrechte im Völ-

ker-, europäischen und deutschen Recht, Tübingen, 2012; *Fudge, Judy/Herzfeld Olsson, Petra*, The EU Seasonal Workers Directive: When Immigration Controls Meet Labour Rights, EJML 2014, 439; *Goldbach, Nikolaus*, Gleichbehandlung von Flüchtlingen bei Sozialleistungen, Asylmagazin 2019, 16; *Goodwin-Gill, Guy S./McAdam, Jane*, The Refugee in International Law, 3rd edition, Oxford, 2007; *Groenendijk, Kees*, Recent Developments in EU Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court's Approach, EJML 2014, 313; *Gümüs, Yasin Kerem*, EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?, European Journal of Migration and Law 12 (2010), 435; *Kay/Thym, Daniel*, EU Immigration and Asylum Law. A Commentary, 2nd edition, München, 2016; *Hohnerlein, Eva Maria*, Soziale Rechte für Drittstaatsangehörige: Zugang zu Sozialleistungen aus unions- und menschenrechtlicher Perspektive, ZIAS 2016, 47; *Hansen, Peo*, The European Union's External Labour Migration Policy; Rationale, Objectives, Approaches and Results, 1999–2014, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 185, Paris, 2016; *Hathaway, James C.*, The Rights of Refugees under International Law, Cambridge, 2005; *Janda, Constanze*, „We asked for workers...". Legal Rules on Temporary Labor Migration in the European Union and in Germany, CLLPJ 2017, 101; *Klaus, Sebastian*, Die Hochqualifizierten-Richtlinie 2.0: Geplante Novellierung der europarechtlichen Vorgaben zur Blauen Karte EU, ZAR 2017, 60; *ders.*, Die ICT-Richtlinie – Ende einer europäischen Odyssee, ZAR 2015, 1; *Langenfeld, Christine/Kolb, Holger*, Der Kommissionsvorschlag einer neuer EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, EuZW 2916, 527; *Pennings, Frans*, European Social Security Law, 6th edition, Cambridge, 2015; *Schmahl, Stefanie/Jung, Florian*, Die Genfer Flüchtlingskonvention. „Magna Charta" des Flüchtlingsrechts, NVwZ-Extra 3/2018, 1; *Verschueren, Herwig*, Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labor migration directives, EJSS 2018, 100; *ders.* (ed.), Residence, Employment and Social Rights of Mobile Persons. On How EU Law Defines Where They Belong, Cambridge, 2016; *Vonk, Gijsbert*, Sailing the seven seas: A schematic overview of mechanisms that can be used to strengthen the social security protection of persons moving in and out of the EU, EJSS 2018, 204.

### Verzeichnis wichtiger Rechtsakte

#### Richtlinien

Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 18 vom 21.1.1997, 1.

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212 vom 7.8.2001, 12.

Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31 vom 6.2.2003, 18.

Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L 251 vom 3.10.2003, 12.

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16 vom 23.1.2004, 44.

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Auf-hebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30.4.2004, 77.

Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem

Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst, ABl. L 375 vom 23.12.2004, 12.

Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12.10.2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung, ABl. L 289 vom 3.11.2005, 15.

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008, 98.

Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25.5.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, ABl. L 155 vom 18.6.2009, 17.

Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168 vom 30.6.2009, 24.

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011, 9.

Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ABl. L 343 vom 23.12.2011, 1.

Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes, ABl. L 180 vom 29.6.2013, 60.

Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 vom 29.6.2013, 96.

Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, ABl. L 94 vom 28.3.2014, 375.

Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.5.2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers, ABl. L 157 vom 27.5.2014, 1.

Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.5.2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit, ABl. L 132 vom 21.5.2016, 21.

Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.6.2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 173 vom 9.7.2018, 16.

#### Verordnungen

Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15.10.1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. L 257 vom 19.10.1968, 2.

Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14.6.1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und ab-wandern, ABl. L 149 vom 5.7.1971, 2.

Verordnung (EG) Nr. 859/2003 des Rates vom 14.5.2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen, ABl. L 124 vom 20.5.2003, 1.

Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004, 1.

Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I), ABl. L 177 vom 4.7.2008, 6.

Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.9.2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 284 vom 30.10.2009, 1.

Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen, ABl. L 344 vom 29.12.2010, 1.

Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.4.2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, ABl. L 141 vom 27.5.2011, 1.

## A. Einleitung

1 Seit der Herausbildung der **Nationalstaaten** im 19. Jahrhundert wird diesen die originäre Zuständigkeit für die soziale Absicherung ihrer Staatsangehörigen zugeschrieben: Der Solidarverband wird durch die Nation geformt. Die Zugehörigkeit zur Nation vermittelt gleichsam eine Anwartschaft auf die Solidarität ihrer anderen Mitglieder.[1] Damit verbunden ist der soziale Ausschluss all jener, die nicht dem **Solidarverband** angehören. Eine klare Zuordnung zur Gruppe der „Insider und Outsider"[2] ist in mobilen Gesellschaften mit transnationalen Biografien kaum möglich.[3] Arbeitsbeziehungen und Fragen der sozialen Sicherung können folglich nicht ausschließlich als nationale Angelegenheiten verstanden werden.[4] Die Erkenntnis, dass strikt auf die Angehörigen der „Nation" begrenzte soziale Sicherungssysteme nicht nur der Mobilität der Bevölkerung, sondern auch der wirtschaftlichen Entwicklung abträglich sind, ist nicht neu.[5]

2 In der Europäischen Union ist nicht nur jedwede Beschränkung der Mobilität der unionsangehörigen **Arbeitnehmer** aufgehoben. Auch Menschen aus **Drittstaaten** sollen in den Mitgliedstaaten einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Ihre Einbeziehung in die mitgliedstaatlichen Systeme sozialer Sicherheit ist unerlässlich, nicht zuletzt um eine Erwerbstätigkeit in der Europäischen Union für Drittstaatsangehörige attraktiv zu machen. Die Eröffnung des Zugangs zu Sozialleistungen und zu sozialen Diensten verhindert überdies, dass Beschäftigte, gleich einem gewöhnlichen Wirtschaftsgut, auf ihre bloße Arbeitskraft reduziert werden.[6] Dies sicherzustellen, ist Gegenstand und Anliegen zahlreicher sekundärrechtlicher Rechtsakte. Diese werden komplementiert durch Vorgaben zur sozialen

1 *Giddens,* Jenseits von Links und Rechts, Frankfurt aM 1997, S. 189: „Wer Sozialstaat sagt, spricht auch vom Nationalstaat.".

2 *Brubaker,* Staats-Bürger, Hamburg 1994, S. 54; s. auch *Gosewinkel,* Einbürgern und Ausschließen, Göttingen 2001, S. 12 f.

3 *Zacher* ZIAS 2002, 193 (194 f.).

4 Umfassend *Janda,* Migranten im Sozialstaat, Tübingen 2012 (passim).

5 *Smith,* Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, 12. Aufl., München 2009.

6 Grundlegend dazu *Esping Anderson,* The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 2009.

Absicherung der Menschen, die ihr Herkunftsland nicht freiwillig verlassen, sondern als **Flüchtlinge** und Schutzsuchende in die Union einreisen.

Bereits die grobe Unterscheidung zwischen erzwungener und freiwilliger Migration verdeutlicht die Heterogenität der Gruppe der Drittstaatsangehörigen – diese bezieht sich nicht nur auf ihre Migrationsmotive, sondern auch auf ihr Bedürfnis nach sozialer Sicherheit. Erzwungene Migration ist durch eine Notsituation gekennzeichnet: Das Verlassen des Herkunftsstaates ist unerlässlich, um Leib, Leben und Freiheit zu schützen. Der freiwilligen Migration liegt dagegen eine bewusste, womöglich lang geplante Entscheidung zugrunde. Auch diese kann in einer Situation essenzieller Not getroffen werden, jedoch liegt ihr eine andere Motivation zugrunde. Typische Ausprägungen sind die Migration zum Zwecke des Studiums oder der Ausbildung, der Erwerbstätigkeit oder der Familienzusammenführung. Während es bei der erzwungenen Migration vor allem auf die Sicherung existenzieller Bedarfe (auch) mit den Mitteln des Sozialrechts ankommt, ist die freiwillige Migration auf eine längerfristige Integration in die Inlandsgesellschaft ausgerichtet und erfordert damit auch die Integration in die inländische Solidargemeinschaft. 3

## B. Historische Entwicklung

Die Regelungen über den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu den Leistungen der sozialen Sicherheit berühren zwei Rechtsgebiete – das **Sozialrecht** und das **Migrationsrecht**. Während das Sozialrecht seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf der Agenda stand, gründen die unionsrechtlichen Initiativen im Migrationsrecht in einem vergleichsweise neuen Kompetenzfeld. 4

### I. Rechtssetzungskompetenzen der EU in der sozialen Sicherheit

Das Recht der EWG verhielt sich zunächst neutral gegenüber dem Recht der sozialen Sicherheit. Da die Beseitigung der Hemmnisse für die Arbeitnehmermobilität im Vordergrund stand, erwiesen sich Regelungen zur sozialen Sicherheit lediglich als Reflex des **Gemeinsamen Marktes**, vgl. Art. 51 EWGV (jetzt: Art. 48 AEUV).[7] Die Gründungsstaaten räumten der EWG keine Kompetenz zur Harmonisierung nationalen Sozialrechts ein. Nach Art. 117 EWGV sollte das Wirken des Gemeinsamen Markts zu einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten führen. Die Kompetenz der Union beschränkte sich auf die Förderung der Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten. Eine europäische **Rechtssetzungsbefugnis** ging damit nicht einher, Art. 118 EWGV.[8] 5

Erst mit dem **Vertrag von Amsterdam** 1997 wurde ein Kapitel zur Beschäftigungs- sowie zur Sozialpolitik in das Primärrecht aufgenommen. Auf europäischer Ebene können seither Mindeststandards zum Schutz der Arbeitnehmer, in der sozialen Sicherheit und dem sozialen Schutz der Arbeitnehmer, die Gleichbehandlung von Frauen und Männern und die Eingliederung ausgegrenzter Personen in den Arbeitsmarkt geregelt werden. Explizit genannt sind die Beschäftigungsbedingungen für Drittstaatsangehörige, Art. 137 Abs. 1 lit. g EGV, jetzt Art. 153 Abs. 1 lit. g AEUV. Die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts wird in der Kompetenznorm vorausgesetzt; diese erlaubt folglich keinerlei Rechtssetzung zu Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen. 6

Der **Vertrag von Nizza** führte zu einer Erweiterung des Kompetenzkatalogs um Maßnahmen zur Bekämpfung sozialer Exklusion und zur Modernisierung des sozialen Schutzes. 7

7 *Kingreen* in Hatje/Huber, EuR 2007 Beiheft 1, 43: „Anhängsel des Binnenmarktprojekts".
8 *Eichenhofer*, Sozialrecht der Europäischen Union, 7. Aufl., Berlin 2018, Rn. 21.

Zudem wurde die Charta der Grundrechte verabschiedet.[9] Durch den **Vertrag von Lissabon** ist die Sozialpolitik der geteilten Zuständigkeit unterworfen, Art. 4 AEUV. Danach dürfen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsakte erlassen – die Mitgliedstaaten jedoch nur, wenn und soweit die Union von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat, Art. 2 Abs. 2 AEUV. Die grundlegende Befugnis der Mitgliedstaaten, die Prinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit eigenständig festzulegen, bleibt unangetastet, Art. 153 Abs. 4 AEUV.[10]

8 Im Frühjahr 2017 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag zur Etablierung einer Europäischen Säule sozialer Rechte.[11] Damit sollen den Unionsbürgerinnen und -bürgern, aber auch Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt in der EU wirksame Rechte im Hinblick auf Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion vermittelt werden, um die primärrechtlichen Versprechen einer stetigen Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen wirkungsvoll umzusetzen. Im November 2017 sind auf dem Gipfel in Göteborg zwanzig Grundsätze zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik verabschiedet worden, die aber keine verbindlichen Vorgaben beinhalten.[12] Die Europäische Säule sozialer Rechte weist damit derzeit eher programmatischen Charakter auf.

## II. Rechtssetzungskompetenzen der EU im Migrationsrecht

9 Noch in den 1980er Jahren hatte die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) keinerlei Kompetenz zur Regelung der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen; sie durfte allein Regeln zu deren Beschäftigungsbedingungen und ihrer sozialen Eingliederung erlassen.[13] Mit dem **Vertrag von Maastricht** wurde die Immigrationspolitik zum Bestandteil der Zusammenarbeit in den Angelegenheiten der Justiz und des Inneren. Auf dieser Grundlage wurden jedoch keine nennenswerten Rechtsakte erlassen.[14]

10 Erst mit dem **Vertrag von Amsterdam** erfuhr das Migrationsrecht einen Europäisierungsschub, vermittelte dieser doch der Union im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" die Rechtsetzungskompetenz im Hinblick auf die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, vgl. Art. 67 Abs. 1, 2 AEUV.[15] Im Ratsbeschluss von **Tampere** 1999 wurde die Notwendigkeit eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts herausgestellt (Nr. 11). Eine Vereinheitlichung der nationalrechtlichen Vorgaben zur Migration wurde auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung und die wirtschaftliche Lage in den Mitgliedstaaten angemahnt (Nr. 20).[16] Unionsrechtliche Vorgaben ließen auf sich warten, insbesondere weil die Mitgliedstaaten aus Furcht um ihre Souveränität an

9 Ausführlich Calliess/Ruffert/*Kingreen* EUV/AEUV EUV Art. 6 Rn. 9 ff.

10 *Davy* ZESAR 2010, 307 (308); *Eichenhofer,* Sozialrecht der Europäischen Union, 7. Aufl., Berlin 2018, S. 39 ff.

11 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer Säule sozialer Rechte, KOM(2017) 250 endg.

12 Ausführlich *Wixforth* SozSich 2018, 49.

13 EuGH 9.7.1987 – C-281/85, ECLI:EU:C:1987:351 – Kommission/Deutschland.

14 *Hailbronner/Thym* in Hailbronner/Thym Part A Rn. 2.

15 *Groenendijk* EJML 2014, 313; *Hansen* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 185, p. 8 f.

16 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Tampere), 15. und 16.10.1999, abrufbar unter https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/1993-2003/.

ihrer Kompetenz zur Regelung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zu ihrem Territorium festhielten.[17]

Erst mit dem **Vertrag von Lissabon** wurden die notwendigen Grundlagen für ein Tätigwerden der Union geschaffen. Seither ist keine einstimmige Entscheidung mehr erforderlich, sondern es genügt eine qualifizierte Mehrheit. Nach Art. 78 AEUV obliegt der Union die Schaffung eines **gemeinsamen Asylsystems**; die Norm steht im Kontext der erzwungenen Migration. Art. 79 AEUV weist der Union die Kompetenz für andere Formen der Migration zu. Die gemeinsame **Einwanderungspolitik** soll eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen sowie die Verhütung und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten. Über die Kompetenzzuweisung hinaus enthält die Norm keine materiellen Regeln, etwa zu sozialen **Mindeststandards**.[18] Insbesondere beinhaltet der Ausdruck „angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen" lediglich ein abstraktes Bekenntnis zu „sozialer Gerechtigkeit", vermittelt aber kein individuelles Recht auf **Arbeitsmarktzugang**, bestimmte Lebens- und Arbeitsbedingungen oder eine Gleichbehandlung mit Unionsbürgern.[19] Es bleibt daher weiterhin der Kompetenz der Mitgliedstaaten überlassen, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu ihren Arbeitsmärkten einschließlich der damit verbundenen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen zu regulieren. 11

## C. Systematische Zusammenhänge

In Ausübung ihrer Kompetenzen hat die Union zahlreiche Verordnungen und Richtlinien erlassen, die auch den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu Sozialleistungen zum Gegenstand haben. Neben der primärrechtlichen Verankerung bestehen verschiedene Querverbindungen zum Völkerrecht. 12

### I. Primärrechtliche Einordnung

Die EU verfolgt ein breites Set an sozialen Zielen. Diese sind in Art. 3 EUV in den Kontext des **Binnenmarktes** eingeordnet. Die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung ist ebenso als Ziel herausgestellt wie die Förderung sozialer Gerechtigkeit und sozialen Schutzes sowie des sozialen Zusammenhalts. Diese Vorgaben sind recht abstrakt formuliert, bilden aber die Leitlinien der gesamten Unionspolitiken.[20] Sie gelten damit auch im Kontext der Migrationspolitik und müssen trotz ihrer inhaltlichen Unschärfe auch für die in der Union lebenden Drittstaatsangehörigen Geltung entfalten. 13

#### 1. Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Art. 45 AEUV

Die **Arbeitnehmerfreizügigkeit** aus Art. 45 AEUV bildet das Kernstück der Arbeitsmigration in der EU. Diese Grundfreiheit verbürgt das Recht auf Zugang zum Gebiet jedes Mitgliedstaates, um dort ein Arbeitsangebot anzunehmen, einer Beschäftigung nachzugehen und nach Beendigung der Beschäftigung dort zu verbleiben, Art. 45 Abs. 3 AEUV. Darüber hinaus gewährt Art. 45 Abs. 2 AEUV das Recht auf Gleichbehandlung im Hinblick auf die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen. 14

17 *Carrera/Faure Atger/Guild/Kostakopoulou* CEPS Policy Brief No. 240, p. 2; *Fudge/Herzfeld Olsson* EJML 2014, 439 (443); *Beduschi* EJML 2015, 210 (216); vgl. auch *Kuczynski/Solka* ZAR 2009, 219 (219).

18 *Groenendijk* EJML 2014, 313 (328); *Janda* CLLPJ 2017, 143 (146).

19 *Thym* in Hailbronner/Thym Part C I Rn. 8; *Hohnerlein* ZIAS 2016, 47 (51).

20 Schwarze/Becker/Hatje/Schoo/*Becker* EU-Kommentar EUV Art. 3 Rn. 5.

15 Obwohl der Wortlaut der Grundfreiheit die "Freizügigkeit der Arbeitnehmer" gewährleistet und nicht auf deren Staatsangehörigkeit abstellt, ist ihr Anwendungsbereich auf Unionsbürger beschränkt.[21] Auch das in Art. 45 Abs. 2 AEUV etablierte **Diskriminierungsverbot** für Arbeitnehmer bezieht sich allein auf Angehörige der Mitgliedstaaten.[22] Nur für diese existiert ein einheitlicher Arbeitsmarkt; für Drittstaatsangehörige erweist sich Europa weiterhin als Flickenteppich nationaler Arbeitsmärkte, denn sie benötigen eine von dem jeweiligen Mitgliedstaat zu erteilende Erlaubnis zu Einreise, Aufenthalt und Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Union kann gemäß Art. 153 Abs. 1 lit. g AEUV die Politik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen lediglich unterstützen und ergänzen.

16 Eine Ausnahme gilt für Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz. Über das **EWR-Abkommen** (näher *Lorenzmeier* § 12) und das **Freizügigkeitsabkommen EU-Schweiz** (näher *Epiney* § 13) sind die Angehörigen dieser Staaten in das Freizügigkeitsregime nach Art. 45 AEUV eingebunden und genießen folglich auch die damit verbundenen Gleichbehandlungsansprüche im Hinblick auf die Sozialleistungen.

### 2. Charta der Grundrechte der Europäischen Union

17 Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die **Europäische Grundrechtecharta** (GRC) in den Rang des Primärrechts erhoben worden. Anders als das Grundgesetz kennt die GRC verschiedene **soziale Grundrechte**. Ihr Anwendungsbereich ist jedoch nur eröffnet für Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen, für die Mitgliedstaaten hingegen nur, wenn und soweit sie Unionsrecht durchführen, Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC.[23] Wegen der grundlegenden Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung ihrer Systeme sozialer Sicherheit verbleibt der GRC folglich ein lediglich geringer Anwendungsbereich.

#### *a) Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung*

18 Art. 34 GRC gewährleistet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der **sozialen Sicherheit** und zu sozialen Diensten. Nach Art. 34 Abs. 1 GRC anerkennt und achtet die Union das Recht auf diese Leistungen; enumeriert werden die Risiken Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit, Alter und Arbeitslosigkeit. Allen Personen, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben und sich rechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat begeben, ist in Art. 34 Abs. 2 GRC Anspruch auf die Leistungen sozialer Sicherheit und **soziale Vergünstigungen** eingeräumt. Der Norm kommt Grundrechtscharakter zu.[24] Die Norm beinhaltet keine Vorgaben zur Staatsangehörigkeit („jeder Mensch"), sondern setzt allein die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts voraus. Das Grundrecht auf **Gleichbehandlung** im Recht der sozialen Sicherheit steht damit allen natürlichen Personen zu, die einen rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben.[25] Weitere Voraussetzung ist ein grenzüberschreitender Bezug („und seinen Aufenthalt rechtmäßig

21 EuGH 29.10.1998 – C-230/97, ECLI:EU:C:1998:521 Rn. 29 – Awoyemi.

22 *Hohnerlein* ZIAS 2016, 47 (51); *Wollenschläger/van der Mei/Robin-Olivier/Verschueren*, Analytical report on the legal situation of third-country workers in the EU as compared to EU mobile workers. MoveS, European Commission, 2018, S. 27.

23 EuGH 4.6.2009 – C-22/08, ECLI:EU:C:2009:344 Rn. 52 – Vatsouras und Koupatantze; EuGH 13.6.2013 – C-45/12, ECLI:EU:C:2013:390 Rn. 56 – Hadj Ahmed. Dazu ausführlich *Axer* in Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EnzEuR Bd. 7) → Bd. 7 § 3 Rn. 6 ff.

24 *Axer* in Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EnzEuR Bd. 7) → Bd. 7 § 3 Rn. 14; Meyer/*Rudolf* GRC Art. 34 Rn. 17.

25 *Bokeloh* ZESAR 2016, 69 (77); *Jarass* GRC Art. 34 Rn. 18; Calliess/Ruffert/*Kingreen* EUV/AEUV GRC Art. 34 Rn. 10; *Axer* in Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EnzEuR Bd. 7) → Bd. 7 § 3 Rn. 25.

wechselt"). Für Drittstaatsangehörige kann das Grundrecht folglich nur Wirkung entfalten, wenn sie ein Recht zur innereuropäischen Mobilität haben. Art. 34 Abs. 2 GRC vermittelt selbst kein Recht auf Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten, so dass die Bedeutung der Verbürgung für Drittstaatsangehörige gering ist.[26]

19 Schließlich anerkennt und achtet die Union in Art. 34 Abs. 3 GRC das **Recht auf soziale Unterstützung** und Wohnung für hilfebedürftige Menschen, also jene, die nicht über hinreichende eigene Mittel verfügen, um ein menschenwürdiges Dasein zu führen. Art. 34 Abs. 1 und 3 GRC beinhalten keine Grundrechte, sondern Grundsätze, welche gemäß Art. 52 Abs. 5 GRC Auslegungsmaximen und Handlungsanweisungen an die Mitgliedstaaten beinhalten. Sie sind nicht justiziabel, begründen also keinerlei subjektive Rechte.[27]

20 Im Gegensatz zu dem Grundrecht aus Art. 34 Abs. 2 GRC setzen die Grundsätze des Art. 34 Abs. 1 und Abs. 3 GRC keinen Aufenthaltswechsel voraus, so dass sie auch Drittstaatsangehörige einschließen, die – ihren rechtmäßigen Aufenthalt vorausgesetzt – im jeweiligen nationalrechtlichen System sozialer Sicherheit **versichert** (Abs. 1) oder **hilfebedürftig** sind (Abs. 3). All diese Verbürgungen stehen unter dem Vorbehalt des Unionsrechts, des nationalen Rechts sowie der einzelstaatlichen „Gepflogenheiten". Konkrete leistungsrechtliche Ansprüche lassen sich damit nur aus dem nationalen Recht herleiten.

*b) Gesundheitsschutz*

In Art. 35 GRC ist – als Menschenrecht, denn zur Staatsangehörigkeit schweigt der Artikel[28] – der Zugang zur **gesundheitlichen Vorsorge** und zu **ärztlicher Versorgung** gewährleistet. Auch hier besteht der Vorbehalt des Unions- bzw. nationalen Rechts bzw. nationalstaatlicher Gepflogenheiten, die Charta gibt jedoch ein hohes Gesundheitsschutzniveau als Ziel vor.

## II. Völkerrechtliche Bezüge

21 Im Hinblick auf die soziale Sicherheit finden sich im Völkerrecht **Prinzipienerklärungen**, in denen das Recht auf soziale Sicherheit anerkannt wird, sowie **Gesetzgebungsaufträge**. Diese begründen Handlungspflichten für die ratifizierenden Staaten, sei es zur Schaffung von Verwaltungs- und Versorgungsinfrastrukturen, sei es zur Etablierung gesetzlicher Grundlagen für Sozialleistungsansprüche. Die Völkerrechtsakte binden die Mitgliedstaaten, die diese ratifiziert haben. Für die Union selbst sind die völkerrechtlichen Vereinbarungen nicht bindend; sie können aber zur Interpretation der generellen Grundsätze des Unionsrechts herangezogen werden vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV.[29] Im Völkerrecht wird typischerweise nicht zwischen den sozialen Rechten eigener und „fremder" Staatsangehöriger unterschieden; es knüpft an das bloße Mensch-Sein an.

### 1. Recht der Vereinten Nationen

22 Nach Art. 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) hat jeder Mensch das **Recht auf soziale Sicherheit**. Damit geht der Anspruch einher, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu genießen, die für die Wahrung der Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit unentbehrlich sind. Dies ist durch innerstaatliche

26 *Jarass* GRC Art. 34 Rn. 18.

27 *Jarass* GRC Art. 51 Rn. 69; Meyer/*Rudolf* GRC Art. 24 Rn. 20, aA *Hohnerlein* ZIAS 2016, 47 (53), die dem gesamten Art. 34 GRC Grundrechtscharakter zumisst.

28 *Jarass* GRC Art. 35 Rn. 8; Meyer/*Rudolf* GRC Art. 35 Rn. 9; *Axer* in Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EnzEuR Bd. 7) → Bd. 7 § 3 Rn. 37.

29 *Hailbronner/Thym* in Hailbronner/Thym Part A Rn. 54.

Maßnahmen ebenso wie im Wege der internationalen Zusammenarbeit zu bewirken. Das Recht auf soziale Sicherheit steht unter dem Vorbehalt der „Organisation und der Hilfsmittel" jedes Staates. Zudem ist das Recht den Menschen „als **Mitglied der Gesellschaft**" eingeräumt. Welche Schlüsse daraus zu ziehen sind, ist unklar. Die Klausel lässt sich einerseits so verstehen, dass durch das Recht auf soziale Sicherheit die Teilhabe in der Gesellschaft gleichsam automatisch bewirkt wird. Denkbar wäre aber auch ein Verständnis, dass das Recht auf soziale Sicherheit lediglich den Mitgliedern der Gesellschaft – den Sozialbürgern – zukommt.

23 Das Recht auf soziale Sicherheit wird durch Art. 25 AEMR ergänzt, welcher den Zugang zu bestimmten **Sozialleistungen** und **sozialen Diensten** gewährleistet. Danach hat jeder Mensch – also nicht nur der „Mensch als Mitglied der Gesellschaft" – einen Anspruch auf einen angemessenen Lebensstandard, der ihm und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden vermittelt. Dazu zählt der Zugang zu Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und den Leistungen der sozialen Fürsorge. Diese Gewährleistung steht im Kontext der **Hilfebedürftigkeit**, dient also vor allem der Vermeidung von Armut.[30] Darüber hinaus gewährleistet Art. 25 AEMR das Recht auf soziale Sicherheit für die Risiken der Arbeitslosigkeit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder den sonstigen unverschuldeten Verlust der Mittel zum Lebensunterhalt. Müttern und Kindern ist in Art. 25 Abs. 2 AEMR ein Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung eingeräumt.

24 Die allgemeinen und unverbindlichen sozialen Rechte der AEMR werden im IPwskR konkretisiert. Dieser ist für die ratifizierenden Mitgliedstaaten verbindlich. Nach Art. 9 IPwskR erkennen die Vertragsstaaten das **Recht auf soziale Sicherheit** einschließlich der Sozialversicherung an. Der Begriff der sozialen Sicherheit bezieht sich nicht auf bedürftigkeitsabhängige Leistungen, die aus allgemeinen Steuern finanziert werden.[31] Stattdessen rekurriert er auf solche Leistungen, auf die in Vorsorgesystemen für den Fall des Eintritts eines sozialen Risikos Anwartschaften erworben worden sind.

25 Nach Art. 11 IPwskR sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Schritte zu unternehmen, um das Recht auf einen **angemessenen Lebensstandard** für alle Menschen, frei von Diskriminierung im Hinblick auf den aufenthaltsrechtlichen Status oder die Staatsangehörigkeit,[32] zu verwirklichen. Dazu zählen ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterkunft, Art. 11 Abs. 1 IPwskR. Das Recht auf Schutz vor Hunger wird in Art. 11 Abs. 2 IPwskR um weitere Verpflichtungen ergänzt, die sich auf die Erzeugung und Verteilung von Nahrungsmitteln beziehen. Das **Diskriminierungsverbot**, welches auch in Art. 2 Abs. 2 IPwskR formuliert ist, hat nicht zur Folge, dass jedwede Unterscheidung im Zugang zu sozialen und wirtschaftlichen Rechten unzulässig wäre. Ungleichbehandlungen sind vielmehr zulässig, sofern sie im Gesetz vorgesehen sind, auf vernünftigen und nachvollziehbaren Kriterien beruhen, ein legitimes Ziel verfolgen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.[33]

26 Das **Recht auf Gesundheit** ist Gegenstand von Art. 12 IPwskR. Darin anerkennen die Vertragsstaaten das Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit. Damit verbunden ist nicht nur eine staatliche Verpflichtung zur Senkung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Umwelt- und Arbeitsbedingungen, sondern auch der Zugang zu medizinischen Einrichtungen und zu ärztlicher Betreuung. Dieses Recht ist für jedermann

30 *Eichenhofer,* Soziale Menschenrechte, S. 114.
31 *Cholewinski* GILJ 2000, 709 (723).
32 *Hathaway,* S. 485 und 499.
33 *Cholewinski* GILJ 2000, 709 (717).

zu gewährleisten. Es ist nicht bedürftigkeitsabhängig, mithin nicht allein im Kontext von Fürsorgeleistungen zu erbringen.[34]

### 2. Genfer Flüchtlingskonvention

Für die Rechte geflüchteter Menschen bildet die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) den wichtigsten Rechtsakt. Deren Mindeststandards sind in Art. 78 Abs. 1 S. 2 AEUV und Art. 18 GRC primärrechtlich anerkannt. Die GFK genießt daher den Anwendungsvorrang des Unionsrechts;[35] sie ist mit der Qualifikationsrichtlinie (dazu ausführlich → Rn. 88 ff.) sekundärrechtlich ausgeformt worden. Neben status- und verfahrensbezogenen Vorgaben und dem essentiellen Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit – welcher vor allem durch das **Refoulement-Verbot** aus Art. 33 GFK erreicht wird – beinhaltet die Konvention soziale Rechte. Sie sind wegen Art. 78 Abs. 1 AEUV für das europäische Asylrecht bindend; sämtliche unionsrechtlichen Regelungen in diesem Kontext sind im Lichte der GFK zu interpretieren.[36] 27

#### *a) Soziale Rechte nach der GFK*

Nach Art. 21 GFK müssen die Vertragsstaaten Flüchtlingen eine „möglichst günstige Behandlung" im Hinblick auf das **Wohnungswesen** zuteilwerden lassen. Zumindest dürfen sie nicht schlechter behandelt werden als andere Ausländer, die sich in dem betreffenden Staat aufhalten. Der Begriff des Wohnungswesens ist weit gefasst und schließt nicht nur die Bereitstellung von Wohnraum als solchem, sondern auch Sozialleistungen zur Finanzierung von Unterkunftskosten ein. 28

Art. 23 GFK etabliert das Recht auf Gleichbehandlung in der öffentlichen Fürsorge und bei sonstigen Hilfeleistungen. Fürsorgeleistungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht auf eigenen Beiträgen der Berechtigten beruhen, sondern dass ihre Gewährung allein an die **Hilfebedürftigkeit** anknüpft und Grundbedürfnisse des Menschen sichern soll. Dazu zählen die Gewährung von Nahrung und Bekleidung, Hygiene sowie medizinische Versorgung.[37] In welcher Weise die Leistungen zur Verfügung gestellt werden, ob als **Geld-, Sach- und Dienstleistungen**, ist irrelevant. 29

Der Zugang zu den **Leistungen sozialer Sicherheit** ist in Art. 24 GFK gewährleistet. Die Norm bezieht sich auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, Alter und Tod, Arbeitslosigkeit, Familienlasten und andere „Wagnisse", sofern nach dem nationalen Recht des Aufenthaltsstaats Leistungen vorgesehen sind. Es kommt nicht darauf an, dass die Leistungen im Recht des zuständigen Staates als soziale Sicherheit bezeichnet werden. Voraussetzung ist lediglich, dass sie aufgrund gesetzlicher Regelung gewährt werden; unerheblich ist, welcher Träger sie erbringt. Die GFK gibt vor, dass erworbene Rechte und Anwartschaften aufrechtzuerhalten sind; entsprechende in bi- und multilateralen **Sozialversicherungsabkommen** enthaltenen Regelungen sind auf Flüchtlinge zu erstrecken, Art. 24 Abs. 3 und Abs. 4 GFK. 30

#### *b) Anforderungen an den Aufenthaltsstatus*

Voraussetzung für die sozialrechtliche **Gleichbehandlung** – die sich in Art. 21 GFK im Verhältnis zu anderen Ausländern im betreffenden Staat, in Art. 23 und 24 GFK dagegen im 31

34 *Eichenhofer,* Soziale Menschenrechte, S. 108.

35 *Schmahl/Jung* NVwZ-Extra 3/2018, 1; *Funke* JZ 2017, 533 (534).

36 EuGH 17.7.2014 – C-481/13, ECLI:EU:C:2014:2101 Rn. 22 – Qurbani.

37 *Weis,* The Refugee Convention 1951, Cambridge 1995, S. 174; *Lester,* in Zimmermann, The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Oxford 2011, Art. 23 Rn. 39; *Grahl-Madsen,* Commentary on the Refugee Convention, 1997, Art. 23 Rn. 3.

Verhältnis zu den eigenen Staatsangehörigen bemisst – ist der rechtmäßige Aufenthalt. In der Literatur wird regelmäßig darauf verwiesen, dass erst die Anerkennung des **Flüchtlingsstatus** und die damit verbundene Erteilung eines Aufenthaltstitels die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts begründet.[38] Teilweise wird auch der Ausstellung von Reisedokumenten oder eines Visums Indizwirkung für den rechtmäßigen Aufenthalt zugemessen.[39] Indes liegt der GFK die Annahme zugrunde, dass der Anerkennung keine konstitutive, sondern lediglich deklaratorische Wirkung zukommt.[40] Anderenfalls hätten es die Staaten in der Hand, durch Verfahrensverzögerungen den Zugang von Flüchtlingen zu den in der GFK verbürgten Rechten zu vereiteln.

32 Indes ist die GFK durch ein abgestuftes System der Rechtsgewährung gekennzeichnet. Einige Rechte setzen allein die Flüchtlingseigenschaft voraus, andere knüpfen an die bloße physische Präsenz, den gewöhnlichen, den rechtmäßigen oder den dauerhaften Aufenthalt an. Die Voraussetzungen der Rechte steigen graduell an – während das **Refoulement-Verbot** aus Art. 33 GFK, welches Leib und Leben zu schützen bestimmt ist, allein die physische Präsenz im Aufenthaltsstaat erfordert, setzt etwa der Schutz gewerblicher Rechte nach Art. 14 GFK den **gewöhnlichen**, also nicht lediglich vorübergehenden **Aufenthalt** voraus. Die sozialen Rechte – sofern sie über die Sicherung des bloßen Überlebens hinausgehen und gleichsam die Mitgliedschaft in der inländischen Solidargemeinschaft vermitteln – setzen dagegen den rechtmäßigen Aufenthalt voraus. Diese Abstufung macht deutlich, dass die sozialen Rechte eine gewisse öffentlich-rechtliche Legitimation des Aufenthalts erfordern.[41] Ob dies zwingend die Anerkennung sein muss oder bereits in einem früheren Stadium, beispielsweise mit der Registrierung als schutzsuchende Person, der Fall ist, ist unklar. Flüchtlinge sind in der ersten Zeit unmittelbar nach Ankunft im Zielstaat besonders schutzbedürftig, da die Flucht oftmals nicht geplant werden kann, sodass sie in aller Regel nicht über die notwendigen Ressourcen und Güter verfügen, sondern auf Leistungen im Zielstaat angewiesen sind.[42] Bevor der gesicherte, rechtmäßige Aufenthaltsstatus erreicht ist, wird das **Recht auf angemessenen Lebensstandard** wenn nicht durch die GFK, so aber durch andere völkerrechtliche Instrumente, etwa Art. 11 IPwskR vermittelt. Zugleich kann die Vorenthaltung lebensnotwendiger Leistungen einen Verstoß gegen das Refoulement-Verbot des Art. 33 GFK bewirken, wenn Flüchtlinge dadurch gezwungen werden, den Aufenthaltsstaat wieder zu verlassen, um ihre vitalen Bedürfnisse zu decken und ihr Überleben zu sichern.[43]

### 3. Recht des Europarats

33 Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bildet das zentrale Rechtssetzungsinstrument des Europarats. Jedoch wurden auf dieser Ebene auch zahlreiche Übereinkommen abgeschlossen, welche Zugang zu sozialen Rechten vermitteln, sei es das Europäische

38 *Goodwin-Gill/McAdam,* S. 526; *Rixen* in Henneke, Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung, Stuttgart ua 2016, S. 113.

39 *Goodwin-Gill/McAdam,* S. 308.

40 *Hathaway,* S. 158; *UNHCR* Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria Determining Refugee Status Rn. 28; *UNHCR* Reception of Asylum-Seekers Rn. 1. So auch der EuGH 12.4.2018 – C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248 Rn. 52 f. – A.S. sowie EuGH 24.6.2015 – C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413 Rn. 63 – H. T.

41 Ausführlich zum abgestuften Zugang von Flüchtlingen zu einzelnen Rechten *Hathaway,* S. 154 ff.; siehe auch *Goodwin-Gill/McAdam,* S. 525; *UNHCR* Reception of Asylum Seekers EC/GC/01/17 Rn. 3.

42 *UNHCR* Reception of Asylum Seekers EC/GC/01/17 Rn. 12.

43 *Hathaway,* S. 464; *Cholewinski* GILJ 2000, 709 (712).

Fürsorgeabkommen (EFA), sei es das Übereinkommen über die Entschädigung der Opfer von Gewalttaten oder die Europäische Sozialcharta (ESC).[44]

Für die Europäische Union beinhaltet die EMRK eine bedeutende Rechtserkenntnisquelle, Art. 6 Abs. 2 EUV. Sie bildet einen wichtigen Pfeiler des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union, Art. 52 Abs. 3 GRC. Die dort verbürgten Grundrechte gelten als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts, Art. 6 Abs. 3 EUV. Die **EMRK** bindet folglich sowohl die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts als auch die Union selbst bei ihrer eigenen Rechtssetzung.[45] Der EuGH hat klargestellt, dass Art. 6 Abs. 3 EUV keinen generellen Anwendungsvorrang der EMRK gegenüber divergierendem nationalen Recht begründet; die Norm regele nicht das Verhältnis zwischen EMRK und nationalem Recht. Daher folge daraus keine Pflicht, Normen des nationalen Rechts, die im Widerspruch zur EMRK stehen, unangewendet zu lassen.[46] Indes ist die EMRK bei der Interpretation nachrangigen Unions- und Völkerrechts sowie bei der Ausgestaltung des Sekundärrechts zu beachten.[47] 34

Der EMRK sind explizit formulierte soziale Menschenrechte fremd. Gleichwohl birgt auch sie Ansatzpunkte für den Zugang zu den Leistungen sozialer Sicherheit. Der EGMR hat aus dem **Diskriminierungsverbot** des Art. 14 EMRK einen weitreichenden Anspruch auf Gleichbehandlung hergeleitet. Nach Art. 14 EMRK ist eine Diskriminierung unter anderem aus Gründen der „Rasse" oder der nationalen Herkunft unzulässig. Die Konventionsrechte sind folglich gleichermaßen für jeden zu gewährleisten; Ungleichbehandlungen dürfen lediglich an Merkmale anknüpfen, die nicht in Art. 14 EMRK enumeriert sind. Im Übrigen bedürfen sie der Rechtfertigung durch objektive, sachliche Gründe: Sie müssen ein legitimes Ziel verfolgen und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.[48] Das Diskriminierungsverbot setzt zudem einen **rechtmäßigen Aufenthalt** voraus. Es kann jedoch keine isolierte Geltung entfalten, sondern steht akzessorisch in Bezug zu den sonstigen Konventionsrechten. Der EGMR hat in seinen Entscheidungen zur Gleichbehandlung im Sozialrecht insofern auf das in Art. 1 ZP-EMRK verbürgte Eigentumsrecht rekurriert und dieses sowohl auf beitrags- als auch auf steuerfinanzierte Leistungen angewandt. Erfülle eine Person, abgesehen von der Staatsangehörigkeit, alle Anspruchsvoraussetzungen für eine Sozialleistung, bestehe keinerlei sachliche Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung.[49] Einer besonderen sozialrechtlichen Verantwortung der Staaten für ihre eigenen Staatsangehörigen hat der EGMR damit eine Absage erteilt. 35

### 4. Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation

Für den Zugang zu Sozialleistungen sind schließlich die Empfehlungen und Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) von Bedeutung. Die ILO hat sich der Setzung von **Mindeststandards** im Arbeitsrecht und im Recht der sozialen Sicherheit verschrieben.[50] Diese sind Gegenstand zahlreicher Übereinkommen und Empfehlungen und sehen die Gleichbehandlung im Sozialrecht für all je- 36

44 Ausführlich zu den Rechten aus der ESC *Mikkola,* Social Human Rights of Europe, Helsinki, 2010 (passim).

45 Calliess/Ruffert/*Kingreen* EUV/AEUV EUV Art. 6 Rn. 19. Zum Verhältnis zwischen EMRK und GRC *Schlachter* EuR 2016, 478 (480 f.).

46 EuGH 24.4.2012 – C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233 Rn. 62 – Kamberaj.

47 Calliess/Ruffert/*Kingreen* EUV/AEUV EUV Art. 6 Rn. 12 ff.; Grabitz/Hilfs/Nettesheim/*Schorkopf* EUV Art. 6 Rn. 28.

48 *Hohnerlein* ZIAS 2016, 47 (61).

49 EGMR 16.9.1996 – 17371/90 – Gaygusuz; EGMR 30.9.2003 – 40892/98 – Poirrez; EGMR 12.4.2006 – 65731/01 – Stec; EGMR 15.9.2009 – 10373/05 – Mozkal.

50 Ausführlich *Lörcher* AuR 2019, 216 (passim).

ne vor, die in dem betreffenden Staat arbeiten oder ihren **Wohnsitz** haben. Die Rechtsakte der ILO sind somit vom Gedanken der Universalität des Rechts auf soziale Sicherheit getragen und verbieten jedwede sozialrechtliche Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.[51]

37 Beispielsweise gibt das Übereinkommen Nr. 102 über die **Mindestnormen der Sozialen Sicherheit** vor, dass die ratifizierenden Staaten soziale Sicherungssysteme etablieren, die mindestens drei soziale Risiken abdecken – genannt sind Behandlungsbedürftigkeit und Verlust des Einkommens durch Krankheit und Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Familie, Invalidität und Hinterbliebenenschaft. Das Sicherungssystem soll so ausgestaltet werden, dass mindestens 50 % der Arbeitnehmer oder mindestens 20 % der Einwohner gesichert sind. Der **Staatsangehörigkeit** der Berechtigten gegenüber verhält sich das Abkommen neutral. Gleiches gilt für die Empfehlung Nr. 67 betreffend die Sicherung des Lebensunterhaltes. Sie sieht vor, dass allen bedürftigen Personen eine den Erfordernissen des Einzelfalles angemessene soziale Fürsorge gewährt werden soll. Das Übereinkommen Nr. 118 über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der Sozialen Sicherheit statuiert den Grundsatz der **Inländergleichbehandlung** in der Sozialversicherung. Schließlich rekurriert auch Ziff. 3 der Empfehlung Nr. 202 betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz explizit auf die „Universalität des Schutzes auf der Grundlage sozialer Solidarität"; nach Ziff. 6 R202 sollen die „grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit mindestens allen Einwohnern" zuteilwerden.

38 Zwar sind die Empfehlungen der ILO generell unverbindlich; die Übereinkommen bedürfen der Ratifizierung. Die Rechtsakte der ILO genießen keinen Anwendungsvorrang, sind aber im Rahmen des Grundsatzes der **völkerrechtsfreundlichen Auslegung** nationalen Rechts zu berücksichtigen.[52]

## D. Europäisches koordinierendes Sozialrecht

39 Für den Zugang zu den Leistungen sozialer Sicherheit ist die VO (EG) Nr. 883/2004 von fundamentaler Bedeutung (umfassend *Steinmeyer* § 9). Sie bewirkt keine Rechtsangleichung, sondern lässt die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur eigenverantwortlichen Ausgestaltung ihrer Systeme sozialer Sicherheit unberührt. Stattdessen gewährleistet sie den gleichberechtigten Zugang zu den mitgliedstaatlichen Systemen sozialer Sicherheit und die Aufrechterhaltung erworbener Anwartschaften. Die **Sozialrechtskoordinierung** war bereits Gegenstand eines der ersten Rechtsakte der neu gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der VO Nr. 3, die später durch die VO (EWG) Nr. 1408/71 abgelöst wurde. Sie dient der Herstellung der **Freizügigkeit** der Arbeitnehmer, die beeinträchtigt würde, wäre die Inanspruchnahme der Grundfreiheit mit dem Verlust sozialer Rechte verbunden.[53] Der Rechtssetzungsauftrag für das koordinierende Sozialrecht an das Europäische Parlament und den Rat findet sich in Art. 48 AEUV.

### I. Persönlicher Anwendungsbereich

40 Wiewohl im Kontext der auf Unionsbürger beschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit angesiedelt, entfaltet die Koordinierungsverordnung Bedeutung für **Drittstaatsangehörige**, so-

51 *Eichenhofer* ZAR 2008, 81 (84); *Vonk* EJSS 2018, 204 (206).

52 *Lörcher* AuR 2019, 216 (219); s. auch BVerfG 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 Rn. 62 ff. zur Berücksichtigung der UN-BRK bei der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes.

53 Ausführlich zu den Grundprinzipien beider Verordnungen *Bokeloh* WzS 2018, 131 (131 f.); *Wallrabenstein* in Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EnzEuR Bd. 7) → Bd. 7 § 22 Rn. 2 ff.

fern die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats über die Zweige sozialer Sicherheit (zum sachlichen Anwendungsbereich *Steinmeyer* → § 9 Rn. 21 ff.) auf diese anwendbar sind. Dafür kommt es allein auf die Normunterworfenheit an, nicht hingegen – im Unterschied zur Vorgängerverordnung VO (EWG) Nr. 1408/71 – auf einen bestimmten formalen Status der gesicherten Person, etwa als Arbeitnehmer.[54] Die Angehörigen der EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie Schweizer Staatsangehörige sind kraft Abkommensrechts in den Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 883/2004 einbezogen.

### 1. Flüchtlinge und Staatenlose und deren Familienangehörige

Nach Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004 umfasst der persönliche Anwendungsbereich des koordinierenden Sozialrechts neben den Unionsbürgern **Staatenlose** und **Flüchtlinge**, die ihren Wohnort in einem der Mitgliedstaaten haben. Rechtsgrundlage ihrer Einbeziehung ist nicht Art. 48 AEUV, sondern die bereits vor Inkrafttreten der Koordinierungsverordnung eingegangenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach der Genfer Flüchtlingskonvention.[55] 41

Auch Familienangehörige oder Hinterbliebene dieser Personengruppen sind in die Koordinierung einbezogen, und zwar ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit.[56] Wer als **Familienangehöriger** gilt, bestimmt sich gemäß Art. 1 lit. i Nr. 1 VO (EG) Nr. 883/2004 nach dem Recht des zuständigen Staates. Trifft das nationale Recht dazu keine Regelung, umfasst der Begriff die Ehegatten, die minderjährigen Kinder und die unterhaltsberechtigten volljährigen Kinder, Art. 1 lit. i Nr. 2 VO (EG) Nr. 883/2004. Die Familienmitglieder haben nur dann an der Sozialrechtskoordinierung teil, soweit diese nicht an die Ausübung einer **Erwerbstätigkeit** anknüpft. Sie müssen selbst nach dem nationalen Recht des zuständigen Mitgliedstaates leistungsberechtigt sein, etwa als Familienversicherte in der gesetzlichen Krankenversicherung oder als Bezieher von Familienleistungen.[57] Nicht anwendbar sind demgegenüber die Vorschriften für die nur an Arbeitnehmer oder Selbstständige gewährten Leistungen, wie dies etwa bei den Leistungen wegen Arbeitslosigkeit der Fall ist. 42

Für die Familienmitglieder von **Unionsbürgern** ist die Einbeziehung in die Sozialrechtskoordinierung von weitaus größerer Bedeutung als für Staatenlose, Flüchtlinge und deren Familien. Hintergrund ist ihr grenzüberschreitender Charakter: Die Anwendbarkeit der VO (EG) Nr. 883/2004 setzt voraus, dass sich die versicherten Personen in mindestens zwei Mitgliedstaaten aufhalten oder erwerbstätig sind bzw. waren – eine solche Bewegungsfreiheit ist den **Flüchtlingen** nicht eingeräumt, da die in einem Mitgliedstaat erfolgte Anerkennung des Flüchtlingsstatus keine transnationale Wirkung entfaltet. Drittstaatsangehörige, die Familienmitglieder oder Hinterbliebene von Unionsbürgern sind, genießen jedoch aufgrund der Unionsbürgerrichtlinie weitgehende Freizügigkeitsrechte, vgl. Art. 3 Abs. 1 iVm Art. 2 Abs. 2, Art. 7 Abs. 2, 9, 13 RL 2004/38/EG (dazu eingehend *Wapler* § 7). 43

### 2. Sonstige Drittstaatsangehörige

Mit der Verordnung zur Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen ist der personelle Anwendungsbereich des europäischen koordinierenden Sozialrechts erweitert worden. 44

54 *Wallrabenstein* in Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EnzEuR Bd. 7) → Bd. 7 § 22 Rn. 21.

55 EuGH 11.10.2011 – C-95/99, ECLI:EU:C:2001:532 Rn. 44 – Khalil; *Eichenhofer* SGb 2013, 613 (613).

56 EuGH 13.6.2013 – C-45/12, ECLI:EU:C:2013:390 Rn. 29 – Hadj Ahmed.

57 EuGH 25.10.2001 – C-189/00, ECLI:EU:C:2001:583 Rn. 19 – Ruhr; *Bokeloh* ZESAR 2016, 69 (70); *Cornelissen* EJSS 2018, 86 (88).

Rechtsgrundlage ist Art. 79 Abs. 2 lit. b AEUV,[58] der die Union zum Erlass von Regeln über die Rechte von Drittstaatsangehörigen ermächtigt, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Dies wirkt sich auf die Interpretation der Verordnung aus, denn diese dient nicht der Erleichterung und Flankierung **unionsweiter Mobilität**, sondern steht im Kontext des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Art. 67 ff. AEUV. Die gemeinsame Einwanderungspolitik ist zwar auf eine angemessene Behandlung der sich rechtmäßig in der Union aufhaltenden Drittstaatsangehörigen ausgerichtet, steht aber unter dem Vorbehalt der wirksamen Steuerung (und zugleich Begrenzung[59]) von Migration aus Drittstaaten. Zwischen beiden Zielen besteht notwendig ein **Spannungsverhältnis**,[60] wenngleich die Abwehr illegaler Migration im Kontext der Arbeitsmigration, insbesondere im Hinblick auf hochqualifizierte Arbeitskräfte, nicht im Vordergrund steht.[61]

45 VO (EU) Nr. 1231/2010 gilt – im Gegensatz zu den Koordinierungsregeln der VO (EG) 883/2004 – nicht im Verhältnis zu den **EWG-Staaten** und der **Schweiz**, da sich die Sozialrechtskoordinierung auf Freizügigkeit gründet, welche aber gerade nicht Basis der Drittstaatsangehörigenverordnung ist.[62] Wegen des *Opt-out* auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt die Verordnung überdies nicht für Dänemark.[63] Über die Fortgeltung der Koordinierungsregeln im Verhältnis zum Vereinigten Königreich nach dem Brexit wird derzeit noch verhandelt.

*a) Wohnsitz*

46 Drittstaatsangehörige sind nach Art. 1 VO (EU) Nr. 1231/2010 in die Koordinierungsverordnung einbezogen, wenn sie ihren rechtmäßigen **Wohnsitz** in einem Mitgliedstaat haben. Gleiches gilt für deren Familienangehörige oder Hinterbliebene. Durch die Zuerkennung sozialer Rechte soll ausweislich des ersten Erwägungsgrundes deren Status an den der Unionsbürger angenähert und die Integration in die Gesellschaft der Mitgliedstaaten gefördert werden.

47 Unter Wohnort ist nach Art. 1 lit. j VO (EG) Nr. 883/2004, Art. 11 VO (EU) Nr. 987/2011 der Ort des **gewöhnlichen Aufenthalts** zu verstehen, der nicht nur durch eine gewisse Dauer und Kontinuität, sondern auch durch das Bestehen sozialer Beziehungen oder das Innehaben einer Wohnung geprägt ist. In diesem Kontext kommt es nicht auf die Rechtmäßigkeit an,[64] sondern Art. 1 VO (EU) Nr. 1231/2010 etabliert diese als zusätzliches Kriterium. Ob der Wohnort rechtmäßig begründet worden ist, richtet sich nach dem nationalen Recht des Aufenthaltsstaates.[65]

58 *Bokeloh* ZESAR 2016, 69 (73); *Cornelissen* EJSS 2018, 86 (90 f.).

59 Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Thym* AEUV Art. 79 Rn. 15.

60 *Groenendijk* EJML 2014, 313 (325).

61 *Hansen* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 185, S. 12.

62 EuGH 18.11.2010 – C-247/09, ECLI:EU:C:2010:698 Rn. 39 – Xhymshiti zur Anwendbarkeit im Verhältnis EU-Schweiz.

63 18. und 19. Erwägungsgrund. Irland hat jedoch sein opt-in erklärt; die auf die Vorgängerverordnung VO (EWG) 1408/71 bezogene VO (EG) Nr. 859/2003 zur Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen in die Sozialrechtskoordinierung gilt dagegen auch in Dänemark, dazu *Cornelissen* EJSS 2018, 86 (95 f.); *Bokeloh* ZESAR 2016, 69 (70 f.). Allgemein zum besonderen Status dieser Mitgliedstaaten *Hailbronner/Thym* in Hailbronner/Thym Part A Rn. 38 ff.

64 Das koordinierende Sozialrecht steht aber einer nationalrechtlichen Regelung nicht entgegen, die den rechtmäßigen Aufenthalt zur Anspruchsvoraussetzung für existenzsichernde Leistungen macht, EuGH 19.9.2013 – C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565 Rn. 44 – Brey.

65 EuGH 24.1.2019 – C-477/17, ECLI:EU:C:2019:60 Rn. 40 – Balandin.

*b) Grenzüberschreitender Bezug*

Die Koordinierung erfordert ferner einen grenzüberschreitenden Bezug, also den Aufenthalt oder die Erwerbstätigkeit in mehr als einem Mitgliedstaat.[66] Ansprüche auf Familienleistungen werden folglich nur koordiniert, wenn der drittstaatsangehörige Versicherte in einem Mitgliedstaat, seine Familienangehörigen aber in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, nicht aber wenn die Angehörigen in einem Drittstaat leben. Dies schränkt die **faktische Geltung** der VO (EG) Nr. 883/2004 für Drittstaatsangehörige erheblich ein, genießen doch nur bestimmte Personengruppen das Recht zur Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat, beispielsweise die Inhaber einer **Blauen Karte** (dazu ausführlich → Rn. 123 ff.; siehe auch *von Harbou* → § 18 Rn. 13 ff.). 48

Das Erfordernis eines grenzüberschreitenden Bezugs wird vor allem im Hinblick auf die Rechtsgrundlage der Drittstaatsangehörigenverordnung kritisiert: Diese basiert, anders als VO (EG) Nr. 883/2004, nicht auf der Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach Art. 45, 48 AEUV, sondern auf Art. 79 Abs. 2 AEUV. Die VO (EU) Nr. 1231/2010 soll folglich die Rahmenbedingungen des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen in der EU regeln und gerade nicht die **unionsweite Mobilität** flankieren. Es sei daher nicht nachvollziehbar, dass das Gebiet mindestens zweier Mitgliedstaaten tangiert sein müsse, um sozialrechtliche Ansprüche und Anwartschaften von Drittstaatsangehörigen aufrechtzuerhalten.[67] Gegen die Auffassung spricht jedoch, dass auch Art. 79 Abs. 2 lit. b AEUV selbst ein grenzüberschreitendes Element immanent ist. Die Norm berechtigt zum Erlass von Unionsregeln für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, im Hinblick auf die „Bedingungen, unter denen sie sich *in den anderen Mitgliedstaaten* [Hervorhebung d. Verf.] frei bewegen und aufhalten dürfen". Dass ein **grenzüberschreitender Bezug** erforderlich ist, hat der EuGH in der Rechtsache Khalil für Staatenlose bestätigt und dabei auf den Sinn und Zweck der Koordinierung verwiesen, die eben zwingend voraussetze, dass der sozialrechtliche Sachverhalt über die Grenzen lediglich eines Mitgliedstaates hinausweise.[68] Die vollständige koordinierungsrechtliche Gleichstellung Drittstaatsangehöriger mit Unionsbürgern ist zudem auch durch das Primärrecht nicht geboten.[69] 49

*c) Entsendung*

Die größte Bedeutung kommt Art. 1 VO (EU) Nr. 1231/2010 im Kontext der **Entsendung** drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu. Die Dienstleistungsfreiheit unionsangehöriger Unternehmen (Art. 56 AEUV) setzt voraus, dass diese ihre Dienstleistungen in allen Mitgliedstaaten anbieten und durch ihre eigenen Arbeitnehmer durchführen lassen dürfen. Wäre es erforderlich, dass sie für drittstaatsangehörige Beschäftigte Aufenthaltstitel in den Zielstaaten beantragen müssten, würden sie in ihrer Grundfreiheit verletzt. Haben sie danach ein Recht auf Entsendung aller Arbeitnehmer ungeachtet deren Staatsangehörigkeit, müssen diese auch vor dem Verlust ihrer sozialrechtlichen Anwartschaften geschützt werden. Dies war bereits vor dem Inkrafttreten der VO (EU) Nr. 1231/2010 durch die Rechtsprechung des EuGH geklärt: Die **Dienstleistungsfreiheit** würde aufgrund des Verwaltungsaufwands und der finanziellen Belastung 50

66 EuGH 22.9.1992 – C-153/91, ECLI:EU:C:1992:354 Rn. 8 – Petit; EuGH 11.10.2001 – C-95/99, ECLI:EU:C:2001:532 Rn. 72 – Khalil; EuGH 13.6.2013 – C-45/12, ECLI:EU:C:2013:390 Rn. 30 – Hadj Ahmed.

67 *Pennings*, S. 45 et seq.; für die Aufhebung des grenzüberschreitenden Bezuges auch *Bokeloh* ZESAR 2016, 69 (77).

68 EuGH 11.10.2001 – C-95/99, ECLI:EU:C:2001:532 Rn. 69 – Khalil.

69 *Cornelissen* EJSS 2018, 86 (93); im Ergebnis auch *Bokeloh* DRV 2014, 88 (95).

verletzt, müssten Unternehmer für die Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer am Einsatzort Sozialversicherungsbeiträge entrichten.[70]

### II. Grundprinzipien der Sozialrechtskoordinierung

51 In den Art. 4 ff. VO (EG) Nr. 883/2004 werden – gleichsam als Allgemeiner Teil – die Grundprinzipien der Sozialrechtskoordinierung etabliert (*Steinmeyer* → § 9 Rn. 27 ff. und 41 ff.).[71] Diese werden in den Art. 17 ff. VO (EG) Nr. 883/2004 für die einzelnen Risiken präzisiert und ergänzt. Sie gelten für alle in die Koordinierungsverordnung einbezogenen Drittstaatsangehörigen gleichermaßen.

52 Die Einbeziehung der **Drittstaatsangehörigen** in die VO (EG) Nr. 883/2004 entfaltet keine Wirkungen über das Territorium der EU hinaus: Wartezeiten werden nur nach Art. 6 VO (EG) Nr. 883/2004 aggregiert, sofern sie in der EU zurückgelegt wurden. Ereignisse und Umstände werden nur nach Art. 5 VO (EG) Nr. 883/2004 gleichgestellt, wenn sie sich in der EU ereignet haben, Leistungen werden nur nach Art. 7 VO (EG) Nr. 883/2004 exportiert, wenn und solange sich die betreffende Person in der EU aufhält.

53 Die Berücksichtigung von Zeiten, Umständen und einem Wohnsitz in **Drittstaaten** können die Mitgliedstaaten jedoch durch nationales Recht vorsehen. Ist dies der Fall, sind die betreffenden Mitgliedstaaten wegen Art. 4 VO (EG) Nr. 883/2004 zur Inländergleichbehandlung verpflichtet. Im Recht des zuständigen Staates dürfen daher für die in die Sozialrechtskoordinierung einbezogenen Drittstaatsangehörigen **keine strengeren Anforderungen** etabliert werden als für die eigenen Staatsangehörigen. Eine Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen ist in diesem Kontext nicht vorgesehen, der Wortlaut der Norm verpflichtet ausdrücklich zur Einräumung gleicher Rechte und Pflichten.

## E. International Schutzsuchende und Schutzberechtigte

54 Das Asyl- und Flüchtlingsrecht ist weitgehend europäisiert. Rat und Parlament werden in Art. 78 Abs. 2 AEUV zum Erlass von Regelungen über einen einheitlichen **Asyl- bzw. subsidiären Schutzstatus** für Drittstaatsangehörige einschließlich des Verfahrens, zum vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms, zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats, Aufnahmebedingungen sowie Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittstaaten zur Steuerung des Zustroms von Schutzsuchenden ermächtigt. Die während der Durchführung und nach Abschluss des Asylverfahrens zu gewährenden sozialen Rechte sind – je nach Verfahrensphase – in unterschiedlichen Richtlinien verankert.

### I. Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU

55 Die Aufnahmerichtlinie[72] regelt die **Mindestbedingungen**, die bei der Aufnahme von Schutzsuchenden zu gewährleisten sind (näher *Hruschka* → § 21 Rn. 10). Den Mitgliedstaaten ist es unbenommen, günstigere Regelungen zu erlassen, da es sich lediglich um Mindeststandards handelt.

---

70 EuGH 3.2.1982 – C-62/81, ECLI:EU:C:1982:34 – Seco; EuGH 27.3.1990 – C-113/89, ECLI:EU:C:1990:142 – Rush Portuguesa; EuGH 9.8.1994 – C-43/93, ECLI:EU:C:1994:310 – Vander Elst; dazu *Eichenhofer* SGb 2013, 613 (613 f.).

71 Ausführlich *Eichenhofer,* Sozialrecht der Europäischen Union, 7. Aufl., Berlin 2018, S. 87 ff.; *Pennings,* S. 79 ff. und 127 ff.

72 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. L 180, 96.

### 1. Materielle Leistungen für Schutzsuchende

Nach Art. 17 Abs. 1 RL 2013/33/EU haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass Schutzsuchende ab Antragstellung **materielle Leistungen** in Anspruch nehmen können. Diese Verpflichtung besteht selbst dann, wenn der Antrag in einem unzuständigen Staat gestellt worden ist.[73] 56

Die Leistungen sind so auszugestalten, dass sie einen **angemessenen Lebensstandard** ermöglichen. Dafür sind nicht nur der Lebensunterhalt, sondern auch die physische und psychische Gesundheit der Schutzsuchenden zu gewährleisten, auch wenn sich diese in Haft befinden, Art. 17 Abs. 2 S. 2 RL 2013/33/EU. Die Erwägungsgründe 11, 18 und 25 rekurrieren explizit auf den menschenwürdigen Lebensstandard. Sicherzustellen ist folglich nicht nur das bloße Überleben, sondern das soziokulturelle **Existenzminimum**, also die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft des Aufenthaltsstaates.[74] Auch wenn die Mitgliedstaaten Art und Umfang ihrer Leistungen grundsätzlich selbst festlegen, bildet der menschenwürdige Lebensstandard das Mindestmaß, das nicht unterschritten werden darf.[75] Die Leistungen dürfen an eine **Bedürftigkeitsprüfung** geknüpft werden, so dass sie nur jenen zugänglich gemacht werden müssen, die nicht über hinreichende eigene Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt oder ihre Gesundheitsversorgung aus eigenen Kräften zu sichern. Auch eine teilweise Heranziehung zu den Kosten ist möglich, etwa wenn Schutzsuchende über Einkommen aus Erwerbstätigkeit verfügen; stellt sich dies nachträglich heraus, sind die Mitgliedstaaten berechtigt, von der schutzsuchenden Person die Erstattung der an sie erbrachten Leistungen zu fordern, Art. 17 Abs. 4 RL 2013/33/EU. 57

Die Leistungen können als Geld- oder Sachleistungen sowie in Form von Gutscheinen erbracht werden. Im Hinblick auf deren Umfang ordnet Art. 17 Abs. 5 RL 2013/33/EU die **Gleichbehandlung** mit den eigenen Staatsangehörigen an. Die Richtlinie lässt jedoch Ausnahmen zu. Geringere Leistungen dürfen insbesondere dann erbracht werden, wenn die materielle Unterstützung teilweise als Sachleistung gewährt wird oder wenn das Leistungsniveau für Inländer über dem nach der Aufnahmerichtlinie gebotenen Standard liegt. Dies bestimmt sich nach der **Angemessenheit** – ein unbestimmter Rechtsbegriff, der den Mitgliedstaaten vergleichsweise große Spielräume bei der Umsetzung der Richtlinie lässt. Dieser wird zudem noch dadurch erhöht, dass beide Ausnahmefälle lediglich beispielhaft („insbesondere") genannt werden. Das ursprüngliche Ziel der Vereinheitlichung der Aufnahmebedingungen wird folglich nicht erreicht.[76] 58

Generell sind die Mitgliedstaaten gehalten, bei der Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen die besondere Situation von **schutzbedürftigen Personen** zu beachten.[77] Art. 21 RL 2013/33/EU zählt exemplarisch (unbegleitete) Minderjährige, Menschen mit Behinderung, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen oder psychischen Störungen sowie Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, auf. Dies ist in Art. 17 Abs. 2 S. 2 RL 2013/33/EU allgemein für den Zugang zu materiellen Leistungen sowie in Art. 18 Abs. 3 RL 2013/33/EU für die Unterbringung geregelt. 59

73 EuGH 27.9.2012 – C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594 Rn. 39 f. – Cimade und Gisti; EuGH 27.2.2014 – C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103 Rn. 33 – Saciri.

74 *Haedrich* ZAR 2010, 227 (231) zur Vorgängerrichtlinie 2003/9/EG.

75 EuGH 27.2.2014 – C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103 Rn. 40 – Saciri.

76 *Janda* ZESAR 2014, 434 (436).

77 Zum Konzept der Schutzbedürftigkeit ausführlich Europäischer Rat, Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (2010/C 115/01), ABl. C 115/1, 9.

### 2. Unterbringung

*a) Unterbringung als Sachleistung*

60 Die Unterbringung ist von den Mitgliedstaaten nach Art. 18 RL 2013/33/EU – sofern sie als **Sachleistung** erbracht wird[78] – für die gesamte Dauer der Prüfung des Schutzgesuchs bereitzustellen. Dies kann in Unterbringungszentren, Privathäusern, Wohnungen, Hotels oder andere Räumlichkeiten erfolgen; die Räumlichkeiten müssen zur Unterbringung der Schutzsuchenden geeignet sein und einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten. Dies setzt nach Art. 18 Abs. 2 RL 2013/33/EU insbesondere voraus, dass der **Schutz des Familienlebens** gewahrt ist und den Antragstellern der Kontakt zu Verwandten, Rechtsbeiständen oder national wie international agierenden Flüchtlingsschutzorganisationen ermöglicht wird. Der Zugang dieser Personen oder Organisationen zu den Unterkünften darf nur aus Sicherheitsgründen eingeschränkt werden. Eine allgemeine Berufung auf Sicherheitserfordernisse ist dabei unzulässig, sondern die Richtlinie fordert einen konkreten Bezug zur Sicherheit der Unterkunft als solcher oder der dort lebenden Antragsteller.

61 Die Unterkünfte müssen geschlechts- und altersspezifische Bedürfnisse sowie die besondere Situation von Schutzbedürftigen berücksichtigen, Art. 18 Abs. 3 RL 2013/33/EU. Namentlich sind geeignete Maßnahmen zum Schutz vor gewalttätigen Übergriffen und Delikten gegen die **sexuelle Selbstbestimmung** zu treffen, Art. 18 Abs. 4 RL 2013/33/EU.[79] Volljährige, die auf Hilfe angewiesen sind („abhängige erwachsene Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen"), sollen gemeinsam mit Familienangehörigen untergebracht werden, die für sie Sorge tragen. Dies setzt jedoch voraus, dass sich diese Angehörigen bereits im Inland befinden; Art. 18 Abs. 5 RL 2013/33/EU vermittelt keinen Anspruch auf Nachzug dieser Familienmitglieder. Des Weiteren müssen diese Personen nach dem Recht oder den Gepflogenheiten des Aufenthaltsstaats für die Person verantwortlich sein.[80]

62 Das in den Unterkünften beschäftigte Personal muss angemessen geschult sein. Es unterliegt zudem nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts der **Schweigepflicht** im Hinblick auf alle Informationen, von denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit zur Kenntnis erlangen, Art. 18 Abs. 7 RL 2013/33/EU.

63 Die Mitgliedstaaten können die Antragsteller an der **Verwaltung der Gemeinschaftsunterkünfte** beteiligen, sei es durch Beiräte, sei es durch eine Abordnung. Die Teilhabebefugnisse können sich sowohl auf die materiellen als auch die immateriellen Aspekte der Unterbringung erstrecken, Art. 18 Abs. 8 RL 2013/33/EU.

64 Eine Verlegung der Antragsteller soll nur im Ausnahmefall in Betracht kommen; sie setzt die Notwendigkeit der Verlegung voraus. Der **Rechtsbeistand** oder Berater ist über die Verlegung und die neue Adresse zu informieren, Art. 18 Abs. 6 RL 2013/33/EU.

*b) Erschöpfung von Unterbringungskapazitäten*

65 Ein Abweichen von den Mindeststandards für die Unterbringung ist gemäß Art. 18 Abs. 9 RL 2013/33/EU nur in **Ausnahmefällen** gestattet. Dies gilt, wenn die regulären Unterbringungskapazitäten erschöpft sind oder für den Zeitraum, während dessen beurteilt wird, ob es sich bei dem Antragsteller um eine besonders schutzbedürftige Person iSv Art. 21 RL 2013/33/EU handelt. Die Mitgliedstaaten dürfen Schutzsuchende in diesem Fall auch

78 Andere Fälle sind von der Richtlinie nicht erfasst, die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht gezwungen, die Unterkunft als Sachleistung zu gewähren, EuGH 27.2.2014 – C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103 Rn. 44 – Saciri.

79 Dazu ausführlich *Frings* Streit 2015, 148.

80 Im deutschen Recht ist dies bei der Betreuung nach §§ 1896 ff. BGB oder bei Vorsorgebevollmächtigten nach § 1901c BGB der Fall.

in Einrichtungen des allgemeinen **Sozialhilfesystems** unterbringen, insbesondere wenn die Kapazitäten für die Unterbringung von Asylsuchenden erschöpft sind.[81] Die Abweichung soll sich auf einen begrenzten Zeitraum, der möglich kurz zu bemessen ist, erstrecken.

In jedem Fall müssen die **Grundbedürfnisse** der Schutzsuchenden gedeckt werden. Diese beziehen sich nicht lediglich auf das sprichwörtliche „Dach über dem Kopf", sondern müssen die Menschenwürde, das Zusammenleben als Familie und die Gesundheit der Schutzsuchenden sicherstellen.[82] Art. 18 Abs. 9 RL 2013/33/EU beschränkt sich auf Ausnahmefälle, kann also nicht dafür herangezogen werden, beispielsweise in den ersten Wochen des Aufenthalts geringere Standards vorzusehen und erst mit zunehmender Aufenthaltsdauer und -verfestigung den Zugang zu einer den Vorgaben der Richtlinie entsprechenden Unterkunft zu eröffnen: Die Aufenthaltsrichtlinie gilt für alle Antragsteller; eine weitere Differenzierung ist unzulässig.[83] 66

*c) Geldleistungen für die Unterbringung*

Erbringen die Mitgliedstaaten die Unterkunft als **Geldleistung**, indem sie finanzielle Mittel zur Anmietung einer Wohnung auf dem freien Markt gewähren, müssen diese so bemessen sein, dass die Menschenwürde, der Schutz der Gesundheit, die Einheit der Familie und die Interessen besonders schutzbedürftiger Personen sichergestellt sind.[84] Die Aufnahmerichtlinie vermittelt Schutzsuchenden jedoch kein Recht auf freie Wahl der Unterkunft nach Maßgabe ihrer persönlichen Vorlieben.[85] 67

### 3. Vorgaben zur medizinischen Versorgung

Art. 19 RL 2013/33/EU verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderliche medizinische Versorgung der Antragsteller zu gewährleisten. Diese kann sich auf eine **Notversorgung** und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten und schweren psychischen Störungen beschränken. Eine vollständige Gleichbehandlung mit Inländern ist folglich nicht vorgegeben. Der unbestimmte Rechtsbegriff der Erforderlichkeit ist im Lichte der sonstigen Vorgaben der Aufnahmerichtlinie auszulegen, so dass die medizinische Versorgung einen angemessenen, menschenwürdigen Lebensstandard ermöglichen muss, der den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit gewährleistet. Damit wird kein Zustand völligen gesundheitlichen Wohlbefindens gesichert, sondern aufgrund der in Art. 19 RL 2013/33/EU vorgesehenen Einschränkungen lediglich eine Grundversorgung.[86] 68

Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen müssen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe erhalten. Dazu zählen die im Einzelfall erforderliche psychologische Betreuung sowie soziale Dienste, mit denen Hilfe in besonderen Lebenslagen erbracht wird.[87] Die Norm belässt den Mitgliedstaaten keinerlei Ermessensspielraum, dh **besonders schutzbedürftige Personen** haben einen Anspruch auf Erbringung aller erforderlichen Leistungen zur Gesundheitsversorgung.[88] 69

81 EuGH 27.2.2014 – C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103 Rn. 44 – Saciri.
82 *Janda* ZESAR 2014, 434 (437).
83 vgl. EuGH 27.9.2012 – C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594 Rn. 55 – Cimade und Gisti; zustimmend *Frings* Streit 2015, 148 (150).
84 EuGH 27.2.2014 – C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103 Rn. 46 – Saciri.
85 EuGH 27.2.2014 – C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103 Rn. 43 – Saciri. Gegenstand des Verfahrens war noch die Vorgängerregelung 2003/9/EG; die Begründungerwägungen gelten aber auch für die Neufassung RL 2013/33/EU.
86 *Kanalan* VSSR 2016, 161 (172).
87 *Haedrich* ZAR 2010, 227 (232) zur Vorgängerrichtlinie 2003/9/EG.
88 *Kanalan* VSSR 2016, 161 (171).

### 4. Zulässigkeit von Leistungsbeschränkungen

70 Nach Art. 20 RL 2013/33/EU sind die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen zur Einschränkung oder Entziehung der materiellen Leistungen berechtigt. Dies ist der Fall, wenn ein Antragsteller den – etwa durch eine **Wohnsitzauflage** – vorgegebenen Aufenthaltsort unberechtigt verlässt, seinen Auskunfts- und Meldepflichten nicht nachkommt oder Termine zur persönlichen Anhörung im Rahmen des Asylverfahrens nicht wahrnimmt. Taucht die Person wieder auf bzw. holt sie die Mitwirkungshandlungen nach, ist die zuständige Behörde verpflichtet, eine Entscheidung über die erneute Gewährung einzelner oder sämtlicher entzogener Leistungen zu treffen. Dabei hat sie auch die Motive des Antragstellers zu berücksichtigen, die ihn zur Verletzung seiner Pflichten bewogen haben; die Entscheidung ist zu begründen, Art. 20 Abs. 1 S. 2 RL 2013/33/EU.

71 Des Weiteren kommen **Leistungsbeschränkungen** in Betracht bei

- Folgeantragstellern iSv Art. 2 lit. q RL 2013/32/EU, Art. 20 Abs. 1 S. 1 lit. c RL 2013/33/EU,
- Personen, die ohne berechtigten Grund den Antrag auf Gewährung internationalen Schutzes nicht alsbald nach der Ankunft im Aufenthaltsstaat stellen, Art. 20 Abs. 2 RL 2013/33/EU,
- Personen, die Einkünfte oder Vermögen verschwiegen und daher die Leistungen zu Unrecht in Anspruch genommen haben, Art. 20 Abs. 3 RL 2013/33/EU,
- Personen, denen grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungszentren oder sonst grob gewalttätiges Verhalten nachgewiesen werden kann, Art. 20 Abs. 4 RL 2013/33/EU.

72 Die Entscheidung über die Einschränkung oder den Entzug der Leistungen ist gemäß Art. 20 Abs. 5 RL 2013/33/EU jeweils für den Einzelfall zu treffen, und zwar durch eine objektive und unparteiische Instanz. Sie ist zu begründen. Bis zum Ergehen einer solchen **Einzelfallentscheidung** sind die vollen regulären Leistungen weiter zu gewähren, Art. 20 Abs. 6 RL 2013/33/EU. Für besonders schutzbedürftige Personen iSv Art. 21 RL 2013/33/EU ordnet die Richtlinie überdies eine besondere **Verhältnismäßigkeitsprüfung** an. In jedem Fall ist der Zugang zur medizinischen Versorgung nach Art. 19 RL 2013/33/EU und ein würdiger Lebensstandard zu gewährleisten; dieses Mindestmaß darf also auch im Fall der Sanktionierung nicht unterschritten werden.

73 In der Rechtssache *Haqbin/Belgien*[89] stellte der EuGH klar, dass im Rahmen von Art. 20 Abs. 5 RL 2013/33/EU sicherzustellen sei, dass Personen infolge der Absenkung der Leistungen nicht in eine Situation extremer materieller Not geraten, in der sie ihre elementarsten Bedürfnisse nicht befriedigen können. Selbst wenn nur vorübergehend kein Zugang zu Unterkunft, Nahrung, Kleidung oder Hygiene bestehe, werde die Menschenwürde verletzt. Der vollständige Entzug materieller Leistungen sei nicht zuletzt deshalb unverhältnismäßig, weil selbst im Falle der strafrechtlichen Ahndung des sanktionierten Fehlverhaltens diese Grundbedürfnisse zu wahren sind. Überdies seien im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die spezifischen Bedürfnisse von Minderjährigen besonders zu berücksichtigen. Der EuGH verwies insofern auf das in Art. 26 GRC geschützte Kindeswohl.

89 EuGH 12.11.2019 – C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956 – Haqbin/Belgien.

## II. Richtlinie über die Schutzgewährung im Falle eines Massenzustroms 2001/55/EG

Die Schutzgewährungsrichtlinie 2001/55/EG[90] beinhaltet besondere, von der Aufnahmerichtlinie abweichende Regelungen für den Fall eines **Massenzustroms**. Ziel der Richtlinie ist die gleichmäßige Verteilung der mit der Aufnahme geflüchteter Menschen einhergehenden Belastungen unter den Mitgliedstaaten. 74

Liegt ein Massenzustrom vor, sind die Mitgliedstaaten zur Durchführung eines besonderen Verfahrens zur Gewährung vorübergehenden Schutzes verpflichtet, dessen Anforderungen in den Art. 4 ff. RL 2001/55/EG geregelt werden. Darüber hinaus etabliert die Richtlinie Anforderungen an die soziale Absicherung der Vertriebenen: Nach Art. 12 RL 2001/55/EG ist ihnen für die Dauer des vorübergehenden Schutzes die Ausübung einer selbstständigen oder abhängigen **Beschäftigung**, sowie die Teilnahme an **Bildungsangeboten**, berufliche Fortbildung oder Praktika zu gestatten. Dabei sind die im Aufenthaltsstaat geltenden Vorgaben zum Zugang zu den Systemen **sozialer Sicherheit** zu beachten. Erwerbstätige Vertriebene sind daher namentlich in der Sozialversicherung gleich mit Inländern zu behandeln. 75

Im Hinblick auf die **Unterbringung** während des vorübergehenden Schutzes ordnet Art. 13 Abs. 1 RL 2001/55/EG an, dass die Mitgliedstaaten entweder eine angemessene Unterbringung gewährleisten oder Mittel für eine Unterkunft bereitstellen müssen. Es sind folglich sowohl Geld- als auch Sachleistungen zulässig. Darüber hinaus sind den schutzbedürftigen Personen notwendige Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des **Lebensunterhalts** sowie zur medizinischen Versorgung zu gewähren. Diese sind an die Hilfebedürftigkeit der betreffenden Personen geknüpft, also nur zu erbringen, wenn diese nicht über hinreichende eigene Einkünfte oder Vermögen verfügen, Art. 13 Abs. 2 S. 1 RL 2001/55/EG. Werden Einkünfte aus Erwerbstätigkeit erzielt, können diese auf die Leistungen angerechnet werden, Art. 13 Abs. 3 RL 2001/55/EG. 76

Die medizinische Versorgung muss zumindest eine **Notversorgung** sowie die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten umfassen, Art. 13 Abs. 2 S. 2 RL 2001/55/EG. Ebenso wie im Rahmen der Aufenthaltsrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, **Personen mit besonderen Bedürfnissen** erforderliche medizinische oder sonstige Hilfen zuteilwerden zu lassen. Art. 13 Abs. 4 RL 2001/55/EG nennt beispielhaft unbegleitete Minderjährige sowie Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen schwerwiegenden Formen psychischer, körperlicher oder sexueller Gewalt. 77

## III. Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU

Ist ein Schutzgesuch positiv beschieden worden, kommen die Vorgaben der Qualifikationsrichtlinie[91] zur Anwendung. Auch diese legt lediglich Mindeststandards fest, so dass die Mitgliedstaaten frei sind, günstigere Regelungen zu erlassen. Der persönliche Anwendungsbereich der RL 2011/95/EU geht über die GFK hinaus und erfasst neben Flüchtlingen auch subsidiär Schutzberechtigte (ausführlich *Hruschka* → § 21 Rn. 11). 78

90 Richtlinie 2001/55/EG vom 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212, 12.

91 Richtlinie 2011/95/EU vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), ABl. L 337, 9, ber. ABl. 2017 L 167, 58.

### 1. Zugang zu Sozialhilfeleistungen

79 Nach Art. 29 Abs. 1 RL 2011/95/EU haben die Mitgliedstaaten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten notwendige **Sozialhilfeleistungen** zu gewähren. Dabei ist die Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen sicherzustellen, nicht zuletzt um dem Gebot der Inländergleichbehandlung aus Art. 23 GFK zu entsprechen.[92] Daraus folgt, dass Regelungen, die sich ausschließlich an Angehörige anderer Staaten oder Personen mit einem bestimmten Aufenthaltsstatus richten, unzulässig sind.

80 Art. 29 Abs. 2 RL 2011/95/EU erlaubt eine Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz für subsidiär Schutzberechtigte. Für sie können die Mitgliedstaaten Kernleistungen vorsehen, die sie aber im gleichen Umfang und unter gleichen Voraussetzungen wie für ihre eigenen Staatsangehörigen zu gewährleisten haben. Der Begriff der **Kernleistungen** ist im 45. Erwägungsgrund präzisiert; er umfasst „zumindest eine Mindesteinkommensunterstützung" sowie Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Elternschaft, die nach nationalem Recht an die eigenen Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaates erbracht werden. Die Ausnahme bezieht sich ausschließlich auf subsidiär Schutzberechtigte und erlaubt keine Differenzierung zwischen anerkannten Flüchtlingen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus. Der EuGH hat daher eine Regelung im oberösterreichischem Mindestsicherungsgesetz für unionsrechtswidrig erklärt, nach der anerkannten Flüchtlingen mit befristetem Aufenthaltstitel lediglich eine Basisleistung zu gewähren war, während Flüchtlinge mit unbefristetem Aufenthaltstitel die gleichen Leistungen erhielten wie österreichische Staatsangehörige. Ein abgesenktes Leistungsniveau je nach Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis führe zudem dazu, dass die besonderen Bedürfnisse derjenigen, die sich erst seit Kurzem im Zielstaat aufhalten, nicht gewahrt würden.[93]

81 Art. 29 RL 2011/95/EU betrifft auch sozialrechtliche Konsequenzen der Verletzung von **Wohnsitzauflagen**, über die der EuGH in der Rechtssache *Alo und Osso* zu entscheiden hatte. Nach § 12 Abs. 2 AufenthG können Aufenthaltstitel mit Auflagen versehen werden. Aufgrund der hierzu ergangenen Verwaltungsvorschrift wurden Wohnsitzauflagen für subsidiär Schutzberechtigte erteilt, die Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen, um die fiskalischen Lasten der Lebensunterhaltssicherung gleichmäßig zu verteilen. Dies berührt zuvörderst das Freizügigkeitsrecht aus Art. 33 RL 2011/95/EU. Hält sich die berechtigte Person außerhalb des zugewiesenen Wohnorts auf, werden jedoch die Leistungen der Sozialhilfe gekürzt. Dies verstoße gegen Art. 29 Abs. 1 RL 2011/95/EU, wenn es keine entsprechenden Regelungen für die eigenen Staatsangehörigen gibt.[94]

82 Wohnsitzauflagen, die dem Zweck der Integration dienen, etwa Segregation und das Entstehen von Parallelgesellschaften verhindern sollen, werden dagegen weiterhin für zulässig gehalten.[95] Der EuGH hat dies damit begründet, dass sich subsidiär Schutzberechtigte und sonstige Drittstaatsangehörige insofern in keiner vergleichbaren Situation befänden, so dass Art. 29 RL 2011/95/EU nicht einschlägig sei.[96] Im Ergebnis rekurriert er damit auf die auch dem deutschen Verfassungsrecht immanente Formel, dass gleiche Sachverhalte gleich, ungleiche dagegen ungleich zu behandeln sind.[97] **Integration** bildet ein aufenthalts-

92 *Kingreen* in Jaeckel/Zabel/Zimmermann, Grundrechtspolitik und Rechtswissenschaft, Tübingen 2015, S. 87.

93 EuGH 21.11.2018 – C-713/17, ECLI:EU:C:2018:929 – Ayubi, zustimmend *Hruschka* SGb 2019, 550 (552); *Goldbach/Walter* ZESAR 2019, 317 (319).

94 EuGH 1.3.2016 – C-443/14 und C-444/14, ECLI:EU:C:2016:127 Rn. 55 f. – Alo und Osso; zustimmend *Goldbach* Asylmagazin 2019, 16 (18).

95 *Schmahl/Jung* NVwZ-Extra 3/2018, 1 (7); *Zabel* NJW 2016, 1057 (1058 f.); *Lehner/Lippold* ZAR 2016, 81 (86); *Thym* ZAR 2016, 241 (248 f.); aA *Pelzer/Pichl* ZAR 2016, 96 (98 f.).

96 EuGH 1.3.2016 – C-443/14 und C-444/14, ECLI:EU:C:2016:127 Rn. 59 – Alo und Osso.

97 *Pelzer* NVwZ 2016, 445 (449).

bzw. staatsangehörigkeitsspezifisches Ziel, das im Hinblick auf die eigenen Staatsangehörigen keine Relevanz entfaltet. Dafür, dass sich Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte im Hinblick auf ihr Integrationsbedürfnis bzw. die Gefahr der Segregation unterscheiden, bestehen jedoch keinerlei Anhaltspunkte; auch der EuGH hat dies nicht dargetan.[98] Knüpft man an die Verletzung solcher Wohnsitzauflagen sozialrechtliche Nachteile, steht zumindest in Zweifel, ob dies mit dem Gebot der **Inländergleichbehandlung** aus Art. 29 RL 2011/95/EU vereinbar ist.[99] Die Vorenthaltung notwendiger existenzsichernder Leistungen wegen des Aufenthalts außerhalb des zugewiesenen Ortes verstößt überdies auch gegen Art. 11 IPwskR.[100]

### 2. Medizinische Versorgung

Der Grundsatz der Inländergleichbehandlung gilt auch für die angemessene medizinische Versorgung, Art. 30 Abs. 1 RL 2011/95/EU. Der Begriff der Angemessenheit wird in der Richtlinie nicht definiert; sein Gehalt lässt sich jedoch aus den sonstigen Regelungen der Qualifikationsrichtlinie und der dieser zugrunde liegenden GFK ermitteln. Die medizinische Versorgung muss daher so ausgestaltet sein, dass sie menschenwürdige Lebensbedingungen ermöglicht und sowohl die **physische** als auch die **psychische Gesundheit** geschützt wird. Anders als die Aufnahmerichtlinie sieht Art. 30 Abs. 1 RL 2011/95/EU nicht lediglich eine Notversorgung vor; maßgeblich ist daher stets der Leistungskatalog, der den eigenen Staatsangehörigen gewährt wird. 83

Die medizinische Versorgung muss im Bedarfsfall die Behandlung psychischer Störungen von **besonders schutzbedürftigen Personen** umfassen. Die Richtlinie nennt beispielhaft Schwangere, Menschen mit Behinderung, Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt sowie Minderjährige, die unter jedweder Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter, grausamer und erniedrigender Behandlung oder bewaffneten Konflikten gelitten haben. 84

## IV. Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG

Wird ein Schutzgesuch abgelehnt und besteht nach nationalem Recht keine andere Möglichkeit zur Erteilung eines Aufenthaltstitels, greifen die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG (umfassend zur Rückführung *Kluth* § 22).[101] Sie gibt einerseits das Verfahren zur Beendigung des **rechtswidrigen Aufenthalts** von Drittstaatsangehörigen sowie die Anforderungen an eine Inhaftierung zum Zwecke der Abschiebung vor, soll aber andererseits auch den Grund- und Menschenrechten zur Geltung verhelfen. Zu diesem Zweck enthält die Rückführungsrichtlinie Garantien, die bis zur Rückkehr der betreffenden Person zu gewährleisten sind. 85

Nach Art. 14 Abs. 1 lit. b RL 2008/115/EG sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass „soweit wie möglich" eine medizinische **Notfallversorgung** und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten gewährt werden. Dies gilt während der Frist für die freiwillige Ausreise nach Art. 7 RL 2008/115/EG sowie für die Zeiträume, in denen die Vollstreckung der Abschiebung ausgesetzt ist. Ferner gibt Art. 14 Abs. 1 lit. d RL 2008/115/EG die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Per- 86

98 *Pelzer* NVwZ 2016, 445 (449).

99 Die Befürworter der Wohnsitzauflage setzen sich typischerweise nicht mit den sozialrechtlichen Folgen auseinander, vgl. etwa *Zabel* NJW 2016, 1057 (1058 f.), *Thym* ZAR 2016, 241 (248 f.).

100 *Hathaway,* S. 488.

101 Richtlinie 2008/115/EG vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348, 98.

sonen vor. Weitere Regelungen, nach denen die Mitgliedstaaten ausreisepflichtigen Personen Zugang zu Sozialleistungen zu eröffnen hätten, bestehen nicht.

### V. Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG

87 Die Richtlinie über den Familiennachzug[102] (näher *Walter* § 24) regelt in Art. 14 RL 2003/86/EG lediglich den Zugang zu Bildung und Erwerbstätigkeit für nachziehende **Familienmitglieder** von Drittstaatsangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat. Sie vermittelt darüber hinaus keinen Zugang zu Sozialleistungen. Der Wortlaut des Art. 14 RL 2003/86/EG bietet namentlich keine Anhaltspunkte dafür, aus dem Recht auf Zugang zu Bildung und Ausbildung ein korrespondierendes Recht auf Gewährung von Ausbildungsbeihilfen oder vergleichbaren Sozialleistungen abzuleiten.[103]

## F. Familienangehörige von Unionsbürgern

88 Die Rechte der Familienangehörigen von Unionsbürgern sind Gegenstand verschiedener Rechtsakte (näher *Wapler* § 7). Sie sind nach Art. 2 VO (EG) Nr. 883/2004 unmittelbar in das koordinierende Sozialrecht einbezogen (dazu ausführlich → Rn. 38 ff.). Die Mobilität der **Familienangehörigen von Unionsbürgern** ist diesen jedoch nicht originär eingeräumt. Ihr Recht auf Einreise und Aufenthalt in den Mitgliedstaaten der EU leitet sich vielmehr von den Rechten des Unionsbürgers ab,[104] dessen Freizügigkeit nicht dadurch behindert werden darf, dass er seine Angehörigen im Herkunftsstaat zurücklassen muss.[105] Ihn dürfen sie begleiten, ihm dürfen sie nachziehen.

### I. Freizügigkeitsverordnung VO (EU) 492/2011

89 Von besonderer Bedeutung ist die Freizügigkeitsverordnung VO (EU) Nr. 492/2011 (*Kadelbach* → § 5 Rn. 20),[106] welche die primärrechtliche **Arbeitnehmerfreizügigkeit** konkretisiert. Wanderarbeitnehmer – erfasst sind ausweislich des 5. Erwägungsgrundes Dauerarbeitnehmer, Saisonarbeiter, Grenzgänger und entsandte Arbeitnehmer – sollen durch umfassende Gleichbehandlungsansprüche in das soziale Leben des Aufenthaltsstaates integriert werden.[107]

#### 1. Gleichbehandlung im Hinblick auf soziale Vergünstigungen

90 Nach Art. 7 Abs. 2 VO (EU) Nr. 492/2011 genießen Wanderarbeitnehmer die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die eigenen Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaates. Der Begriff „**soziale Vergünstigungen**" ist weit auszulegen. Er umfasst alle Sozialleistungen, die Arbeitnehmern wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder wegen ihres Wohnsitzes im Inland gewährt werden. Darauf dass die Leistungen an das Bestehen eines Arbeitsvertrags anknüpfen, kommt es nicht an.[108] Soziale Vergünstigungen

102 Richtlinie 2003/86/EG vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L 251, 12.

103 *Hailbronner/Klarmann* in Hailbronner/Thym Part C II Art. 14 Rn. 9.

104 *Kingreen* in Jaeckel/Zabel/Zimmermann, Grundrechtspolitik und Rechtswissenschaft, Tübingen 2015, S. 87; *Wollenschläger/van der Mei/Robin-Olivier/Verschueren*, Analytical report on the legal situation of third-country workers in the EU as compared to EU mobile workers. MoveS, European Commission, 2018, S. 38.

105 Zur Entwicklung der diesbezüglichen Rechtsprechung des EuGH *Thym* in Verschueren, S. 20 et seq.

106 Verordnung (EU) Nr. 492/2011 vom 5.4.2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, ABl. L 141, 1.

107 EuGH 15.3.1989 – C-389/87, ECLI:EU:C:1989:130 Rn. 19 – Echternach.

108 St. Rspr. seit EuGH 30.9.1975 – C-32/75, ECLI:EU:C:1975:120 Rn. 10/13 – Christini.

sind daher Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums[109] ebenso wie Familienleistungen[110] oder Ausbildungsbeihilfen.[111] Erforderlich ist jedoch, dass die betreffende Person in dem Staat, in dem sie die Leistungen begehrt, eine Erwerbstätigkeit ausübt. **Neu einreisende Arbeitsuchende** können aus Art. 7 Abs. 2 VO (EU) Nr. 492/2011 keine Rechte ableiten.[112] Zur Aufrechterhaltung des Arbeitnehmerstatus nach Ende der Beschäftigung (*Kadelbach* → § 5 Rn. 37).

Auch wenn Art. 7 Abs. 2 VO (EU) Nr. 492/2011 seinem Wortlaut nach nur die sozialrechtliche Gleichstellung der freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmer bewirkt, erstreckt sich diese auf deren Familienangehörige, und zwar ungeachtet ihrer **Staatsangehörigkeit**. Auch Drittstaatsangehörige haben folglich uneingeschränkten Zugang zu den Sozialleistungen des Aufenthaltsstaates.[113] Das nationale Recht darf keine Regelungen beinhalten, die die Inanspruchnahme dieser Leistungen für die Angehörigen der Wanderarbeitnehmer erschweren oder ausschließen. 91

### 2. Gleichberechtigter Zugang der Kinder von Wanderarbeitnehmern zum Bildungssystem

Art. 10 VO (EU) Nr. 492/2011 eröffnet den Kindern von Wanderarbeitnehmern den gleichberechtigten Zugang zum allgemeinen Unterricht sowie zur **Lehrlings- und Berufsausbildung**. Die Staatsangehörigkeit des Kindes ist irrelevant; maßgeblich ist allein der Status als Kind eines unionsangehörigen Arbeitnehmers. Nach dem Wortlaut der Norm ist es nicht erforderlich, dass das Beschäftigungsverhältnis fortbesteht; es reicht aus, dass der Arbeitnehmer in dem Mitgliedstaat „beschäftigt gewesen ist". 92

Das Recht des Kindes auf Zugang zum Bildungssystem besteht selbst dann fort, wenn der Wanderarbeitnehmer den betreffenden Staat verlässt.[114] Art. 10 VO (EU) Nr. 492/2011 vermittelt dem Kind folglich ein eigenständiges **Aufenthaltsrecht**, solange es sich in Ausbildung befindet, und zwar ungeachtet des Umstands, dass das Kind in diesem Fall aus der Unionsbürgerrichtlinie, namentlich aus Art. 7 Abs. 1 lit. d iVm Art. 2 RL 2004/38/EG, kein Aufenthaltsrecht in dem betreffenden Staat hätte.[115] 93

Über den Wortlaut der Norm hinaus vermittelt das Aufenthaltsrecht des Kindes aus Art. 10 VO (EU) Nr. 492/2011 auch das Recht, dass sich der **sorgeberechtigte Elternteil** bei diesem aufhält.[116] Voraussetzung ist jedoch, dass das Kind im Aufnahmemitgliedstaat in das Schulsystem eingegliedert ist. Das Aufenthaltsrecht des Elternteils endet mit dem Eintritt der Volljährigkeit des Kindes, sofern es nicht weiterhin der Anwesenheit und der Fürsorge dieses Elternteils bedarf, um seine Ausbildung fortsetzen und abschließen zu können.[117] Die Ausbildungs- und Aufenthaltsrechte der Kinder bzw. der sorgeberechtigten 94

109 EuGH 27.3.1985 – C-122/84, ECLI:EU:C:1985:145 – Scrivner/Centre public d'aide sociale de Chastre; EuGH 27.3.1985 – C-249/83, ECLI:EU:C:1985:139 – Hoeckx.

110 EuGH 10.3.1993 – C-111/91, ECLI:EU:C:1993:92 – Kommission/Luxemburg; EuGH 14.1.1982 – C-65/81, ECLI:EU:C:1982:6 – Reina; EuGH 18.7.2007 – C-212/05, ECLI:EU:C:2007:437 – Hartmann.

111 EuGH 21.6.1988 – C-39/86, ECLI:EU:C:1988:322 – Lair.

112 *Steinmeyer* in Fuchs, Europäisches Sozialrecht Teil 3 VO (EU) Nr. 492/2011, Art. 7 Rn. 13; *Seiwerth/Rixen* in Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EnzEuR Bd. 7) → Bd. 7 § 34 Rn. 12.

113 St. Rspr., vgl. nur EuGH 20.6.1985 – C-94/84, ECLI:EU:C:1985:264 Rn. 16 – Deak.

114 EuGH 15.3.1989 – C-389/87, ECLI:EU:C:1989:130 Rn. 22 – Echternach.

115 *Thym* in Verschueren, 21; *Frenz* HB Europarecht Band 4, Berlin 2009, ua Rn. 1618; EuGH 23.2.2010 – C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 Rn. 57 – Texeira.

116 EuGH 17.9.2002 – C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493 Rn. 75 – Baumbast; EuGH 23.2.2010 – C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 Rn. 37 – Texeira.

117 EuGH 23.2.2010 – C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 Rn. 87 – Texeira.

Elternteile bestehen unabhängig vom Erfordernis ausreichender Existenzmittel sowie eines umfassenden Krankenversicherungsschutzes nach Art. 7 Abs. 1 und 2 RL 2004/38/EG.[118]

95 Die Regelung ist auf den ersten Blick ohne eigenständigen sozialrechtlichen Gehalt. Sie entfaltet diesen aber mittelbar. Damit das Aufenthaltsrecht des Kindes während seiner Schul- und Berufsausbildung effektive Wirkung entfalten kann, muss sich die in Art. 7 VO (EU) Nr. 492/2011 gewährleistete sozialrechtliche Gleichstellung der Arbeitnehmer notwendig auch auf deren Familienangehörige erstrecken, die aus der Verordnung ein Aufenthaltsrecht herleiten können.[119] Das **Gleichbehandlungsgebot** gilt sowohl für die Zulassungsbedingungen als auch für alle Vergünstigungen, die die Teilnahme an der Ausbildung erleichtern, wobei nicht zwischen Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten differenziert werden darf.[120]

## II. Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG

96 Die Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG konkretisiert die Anforderungen an die primärrechtlich geschützte Freizügigkeit der Unionsbürger nach Art. 21 AEUV. Um die Einheit der Familie zu wahren und die Freizügigkeit für die Unionsbürger frei von Diskriminierungen und Beschränkungen zu ermöglichen, enthält die Richtlinie für die **drittstaatsangehörigen Familienmitglieder** abgeleitete Aufenthaltsrechte (näher *Kadelbach* → § 5 Rn. 50 ff. und *Wapler* § 7). Nach Art. 7 Abs. 2 RL 2004/38/EG können sie einen Unionsbürger in einen Mitgliedstaat begleiten oder ihm nachziehen. Dies setzt jedoch voraus, dass der Unionsbürger selbst ein Aufenthaltsrecht nach Art. 7 Abs. 1 lit. a, b oder c RL 2004/38/EG hat, also als Arbeitnehmer oder Selbstständiger erwerbstätig ist oder über hinreichende Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts und Krankenversicherungsschutz verfügt.

97 Wann Existenzmittel ausreichend sind, definiert die Richtlinie nicht.[121] In einer Mitteilung hat die Kommission konkretisiert, dass das Kriterium nicht so eng ausgelegt werden dürfe, dass es dem Ziel der Erleichterung der Freizügigkeit zuwiderläuft – zumindest solange die Aufenthaltsberechtigten nicht unangemessen **Sozialhilfeleistungen** des Aufenthaltsstaates in Anspruch nehmen.[122] Ausreichend seien die finanziellen Mittel eines Unionsbürgers und seiner Familienmitglieder, wenn sie über dem in dem betreffenden Staat geltenden Sozialhilfeniveau liegen; jedoch dürfe kein bestimmter Betrag als Grenzwert festgelegt werden, sondern es seien die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, vgl. auch Art. 8 Abs. 4 RL 2004/38/EG.

98 Im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen ist Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38/EG von Bedeutung. Dieser ordnet die **Gleichbehandlung** der Unionsbürger mit den Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaates an. Dieses Recht erstreckt sich auf Familienangehörige, die selbst nicht Unionsbürger sind, sofern sie das Recht zum Aufenthalt oder Daueraufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat haben. Eine Ausnahme ist in Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG für die Leistungen der Sozialhilfe sowie für Studienbeihilfen vorgesehen.

118 EuGH 23.2.2010 – C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 Rn. 62 ff. und 70 – Texeira; EuGH 23.2.2010 – C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80 Rn. 55 ff. – Ibrahim.

119 *Seiwerth/Rixen* in Schlachter/Heinig (Hrsg.), Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EnzEuR Bd. 7) → Bd. 7 § 34 Rn. 22.

120 EuGH 3.7.1974 – C-9/74, ECLI:EU:C:1974:74 Rn. 4 – Casagrande noch zu Art. 12 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1612/68; EuGH 15.3.1989 – C-389/87, ECLI:EU:C:1989:130 Rn. 33 ff. – Echternach zu Art. 7 Abs. VO (EWG) Nr. 1612/68.

121 Zur Rechtsprechung des EuGH: *Minderhoud* in Verschueren, S. 56 ff.

122 Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, vom 2.7.2009, KOM2009 (313) endg., 8.

Die Mitgliedstaaten sind danach berechtigt, diese in den ersten drei Monaten des Aufenthalts ausschließlich an Arbeitnehmer, Selbstständige und deren Familienangehörige zu erbringen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten berechtigt, Arbeitsuchenden und ihren Familienangehörigen Leistungen der **Sozialhilfe** zu verweigern und Studien- und Berufsausbildungsbeihilfen erst nach Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt zu gewähren.

## G. Gleichstellungsansprüche im Kontext der Arbeitsmigration aus Drittstaaten

99 Die Freizügigkeit der unionsangehörigen Arbeitskräfte konnte nicht zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs in den Mitgliedstaaten beitragen. Die Zahl der mobilen Arbeitnehmer ist gering; aber auch der demografische Wandel, ein Mangel an qualifizierten Fachkräften und ein *mismatch* auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten tragen dazu bei.[123] Die Kommission versuchte daher eine **gemeinsame Politik zur Arbeitsmigration** zu etablieren.[124] Die Bemühungen mündeten nach langen Diskussionen, in denen der horizontale Ansatz zunächst scheiterte,[125] in verschiedene Richtlinien, welche Einreise, Aufenthalt und Rechte für unterschiedliche Gruppen von Drittstaatsangehörigen regeln und auf der Ermächtigung in Art. 79 Abs. 2 lit. a und b AEUV basieren.[126] Die Richtlinien sind dem Ziel verpflichtet, eine angemessene Behandlung der Drittstaatsangehörigen iSv Art. 79 Abs. 1 AEUV zu bewirken.[127]

### I. Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG

100 Die Daueraufenthaltsrichtlinie[128] regelt nicht nur die Voraussetzungen (umfassend *Eichenhofer* → § 23 Rn. 24 ff.), unter denen ein Mitgliedstaat Drittstaatsangehörigen ein Recht zum Daueraufenthalt erteilen und entziehen kann, sondern ermöglicht auch die unionsweite Mobilität langfristig aufenthaltsberechtigter Personen. Zugleich etabliert sie **Mindeststandards** für die an diesen Personenkreis zu gewährenden Rechte. Die Richtlinie gilt nach Art. 3 Abs. 2 RL 2003/109/EG nicht für Studierende und Auszubildende, Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, Au-Pairs, Saisonarbeitnehmer, entsandte Arbeitnehmer sowie Diplomaten und Beschäftigte bei den Konsulaten. Für diese Personengruppen gelten jeweils spezifische sekundärrechtliche Vorgaben bzw. internationale Übereinkommen.

101 Neben dem unbefristeten Aufenthaltsrecht ist der Status mit weitgehenden Gleichbehandlungsansprüchen verbunden. Auf diese Weise sollen die Daueraufenthaltsberechtigten ausweislich des 12. Erwägungsgrundes in die Gesellschaft des Aufenthaltsstaates integriert werden. Geboten ist nach Art. 11 Abs. 1 RL 2003/109/EG die **Inländergleichbehandlung** unter anderem im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt mit Ausnahme der Tätig-

123 *Gümüs* EJML 2010, 435 (437 f.); *Hansen,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 185, S. 10; *Janda* CLLPJ 2017, 143 (143).

124 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM(2000) 757 endg. sowie Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, KOM(2001) 386 endg.; Kommission, Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM(2005) 669 endg.

125 *Carrera/Faure Atger/Guild/Kostakopoulou* CEPS Policy Brief No. 240, S. 3; *Hansen,* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 185, S. 24.

126 Ausführlich *Wollenschläger/van der Mei/Robin-Olivier/Verschueren,* Analytical report on the legal situation of third-country workers in the EU as compared to EU mobile workers. MoveS, European Commission, 2018, S. 27 ff.

127 *Beduschi* EJML 2015, 210 (213) für die Richtlinie zur kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis 2011/98/EU.

128 Richtlinie 2003/109/EG vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16, 44.

keiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, und die Beschäftigungsbedingungen (lit. a), Bildung und Ausbildungsbeihilfen (lit. b) und die Anerkennung von Berufsabschlüssen (lit. c). Gleiches gilt für die soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz im Sinne des nationalen Rechts (lit. d) sowie steuerliche Vergünstigungen (lit. e). Es steht den Mitgliedstaaten frei, weitere Rechtsgebiete in den Gleichbehandlungsanspruch einzubeziehen; die Richtlinie statuiert nur einen Mindeststandard.

102 Im Hinblick auf das Sozialrecht darf der Gleichbehandlungsanspruch im nationalen Recht an den Wohnsitz oder den gewöhnlichen Aufenthalt des Leistungsberechtigten in dem betreffenden Mitgliedstaat geknüpft werden, Art. 11 Abs. 2 RL 2003/109/EG. Art. 11 Abs. 4 RL 2003/109/EG erlaubt überdies, dass die Gleichbehandlung in der Sozialhilfe und im Sozialschutz auf **Kernleistungen** beschränkt wird. Nach dem 13. Erwägungsgrund umfasst der Begriff der Kernleistungen ein Mindesteinkommen sowie Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Elternschaft und Langzeitpflege. Wie und in welchem Umfang die Leistungen gewährt werden, richtet sich nach dem nationalen Recht des Aufenthaltsstaates. Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch ihr nationales Recht nicht so ausgestalten, dass dadurch die praktische Wirksamkeit der in der Richtlinie verbürgten Rechte gefährdet wird.[129]

103 Da Art. 11 Abs. 4 RL 2003/109/EG keine Ermächtigung zur abweichenden Erbringung von Kernleistungen beinhaltet, dürfen weder strengere Anforderungen als bei den eigenen Staatsangehörigen etabliert werden, noch darf das Leistungsniveau abgesenkt werden. Art. 11 Abs. 1 RL 2003/109/EG etabliert die **sozialrechtliche Gleichbehandlung der Daueraufenthaltsberechtigten** als allgemeine Regel; Ausnahmen sind eng auszulegen.[130] Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf das Recht auf soziale Unterstützung aus Art. 34 GRC, welches dem Einzelnen die Deckung seiner Grundbedürfnisse nach Nahrung, Wohnung und Gesundheit ermöglicht. Leistungen, die diesen Zweck verfolgen, seien nicht auf Kernleistungen beschränkbar.[131]

104 Der Gleichbehandlungsanspruch im Hinblick auf die Berufsausbildungsbeihilfen (lit. b) erstreckt sich ausweislich des 15. Erwägungsgrundes nicht auf solche Leistungen, die nach dem Recht des Aufenthaltsstaats im Rahmen der Sozialhilfe gewährt werden. Eine weitere Einschränkung ergibt sich daraus, dass die Leistungen der **Ausbildungsförderung** jenen Personen vorbehalten werden können, die selbst die Voraussetzungen der langfristigen Aufenthaltsberechtigung erfüllen. Es ist folglich zulässig, Familienangehörige von diesen Leistungen auszuschließen, wenn sie nicht selbst über ein eigenständiges Daueraufenthaltsrecht verfügen.

105 Im Ergebnis verwirklicht die Daueraufenthaltsrichtlinie damit nur eine „Minimalgleichstellung“[132] im Sozialrecht.

106 Der Status als langfristig Aufenthaltsberechtigter in einem Mitgliedstaat geht mit dem Recht auf innereuropäische Mobilität einher, um in einem weiteren Mitgliedstaat einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, dort ein Studium oder eine Berufsausbildung zu absolvieren oder sonstige Zwecke zu verfolgen, Art. 14 Abs. 1 RL 2003/109/EG (*Eichenhofer* → § 23 Rn. 38 ff.).

107 Im zweiten Mitgliedstaat sind die langfristig Aufenthaltsberechtigten den Staatsangehörigen des Aufenthaltsstaats in den gleichen Bereichen und zu den gleichen Bedingungen wie

129 EuGH 24.4.2012 – C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233 Rn. 77 f. – Kamberaj zum unterschiedlichen Berechnungsmodus des italienischen Wohngeldes für eigene Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige.

130 EuGH 24.4.2012 – C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233 Rn. 86 – Kamberaj.

131 EuGH 24.4.2012 – C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233 Rn. 91 – Kamberaj.

132 *Schweigler/Stegner* ZESAR 2015, 10 (17); kritisch auch *Kingreen* in Jaeckel/Zabel/Zimmermann, Grundrechtspolitik und Rechtswissenschaft, Tübingen 2015, S. 88 f.

in Art. 11 RL 2003/109/EG gleichzustellen, Art. 21 RL 2003/109/EG. Den Familienangehörigen ist, sobald ihnen ein **Aufenthaltstitel** erteilt worden ist, der Zugang zu allgemeiner Bildung, zum Arbeitsmarkt sowie zu beruflicher Beratung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung zu eröffnen. Art. 21 Abs. 3 RL 2003/109/EG verweist insofern auf Art. 14 RL 2003/86/EG. Gemäß Art. 14 Abs. 4 RL 2003/109/EG bleiben die sonstigen unionsrechtlichen Vorgaben zum **Recht der sozialen Sicherheit** Drittstaatsangehöriger unberührt, dh der Erwerb und die Aufrechterhaltung ihrer sozialrechtlichen Anwartschaften bemisst sich nach der VO (EG) Nr. 883/2004.

## II. Blue Card-Richtlinie 2009/50/EG

Die Blue Card-Richtlinie 2009/50/EG[133] (näher *von Harbou* → § 18 Rn. 13 ff.) regelt die Einreise und den Aufenthalt hochqualifizierter Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen. Diese sind gegenüber anderen Arbeitnehmern privilegiert, da ihnen die unionsweite Mobilität als auch der Wechsel des Arbeitgebers ermöglicht wird. Die Richtlinie dient vor allem den Interessen der Mitgliedstaaten, die einen **Fachkräftemangel** zu verzeichnen haben.[134] 108

### 1. Zugang zur Sozialversicherung

Die Art der Tätigkeit, die der Inhaber einer Blue Card ausüben darf, ist recht streng reglementiert, führt aber dazu, dass die betreffenden Personen stets in die **Sozialversicherung** des Aufenthaltsstaates einbezogen sind. 109

Nach Art. 5 Abs. 1 RL 2009/50/EG setzt die Erteilung der Blauen Karte voraus, dass der Antragsteller ein verbindliches Arbeitsplatzangebot für eine mindestens einjährige Beschäftigung vorweisen kann. Von besonderer Bedeutung ist das Erfordernis eines Mindestgehalts. Dieses ist in Art. 5 Abs. 3 RL 2009/50/EG näher umrissen: Das **Bruttojahresgehalt** darf nicht unterhalb einer von den Mitgliedstaaten festzulegenden Gehaltsschwelle liegen, die mindestens dem 1,5-fachen des dort gezahlten durchschnittlichen Bruttojahresgehalts entsprechen muss. Für Berufe, in denen ein **besonderer Mangel** besteht, kann die Gehaltsschwelle auf das 1,2-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts festgelegt werden, Art. 5 Abs. 4 RL 2009/50/EG. Durch diese Schwelle soll sichergestellt werden, dass Unionsbürger nicht durch hochqualifizierte Drittstaatsangehörige auf dem Arbeitsmarkt verdrängt werden.[135] 110

Die Blue Card berechtigt ihren Inhaber gemäß Art. 12 Abs. 1 RL 2009/50/EG in den ersten beiden Jahren ausschließlich zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, die den Anforderungen des Art. 5 RL 2009/50/EG genügt. Danach dürfen die Mitgliedstaaten die **Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen** bewirken, so dass namentlich die Mindestgehaltsschwelle nicht mehr einzuhalten ist. Die Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung ist jedoch weiterhin erforderlich. Arbeitgeberwechsel sind in den ersten beiden Jahren nur nach Genehmigung durch die zuständigen Behörden gestattet. Auf diese Weise wird nicht nur der inländische Arbeitsmarkt geschützt, sondern implizit sichergestellt, dass der Beschäftigte kontinuierlich sozialversichert ist. 111

133 Richtlinie 2009/50/EG vom 25.5.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, ABl. L 155, 17.

134 *Kuczynski/Solka* ZAR 2009, 219 (220); *Bünte/Knödler* NZA 2012, 1255 (1255); *Schweigler/Stegner* ZESAR 2015, 10 (17); *de Lange* in Grütters/Strik, The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States, Nijmegen 2013, S. 21. Die Richtlinie wurde daher harsch kritisiert, da sie einen „brain drain" bewirke, vgl. *Gümüs* EJML 2010, 435 (436); *Martín Asensio* ZAR 2010, 175 (177).

135 *Hailbronner/Herzog-Schmidt* in Hailbronner/Thym Part C VIII Art. 5 Rn. 3.

### 2. Gleichbehandlung im Sozialrecht

112 Art. 14 Abs. 1 RL 2009/50/EG gibt die Gleichbehandlung ua im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen (lit. a), die allgemeine und berufliche Bildung (lit. c), die Zweige sozialer Sicherheit (lit. e), den Export der Altersrenten in einen Drittstaat (lit. f) sowie zu den Verfahren zur Erlangung von Wohnraum und den Informations- und Beratungsdiensten der Arbeitsämter (lit. g) vor.

113 Die Gewährung von **Studienbeihilfen** nach lit. c darf gemäß Art. 14 Abs. 2 RL 2009/50/EG von der Voraussetzung abhängig gemacht werden, dass sich der Berechtigte oder seine Familienangehörigen gewöhnlich in dem Staat aufhält oder dort seinen Wohnsitz hat.

114 Für die Bestimmung des Begriffs der sozialen Sicherheit (lit. e) verweist die Richtlinie auf die Definitionen in der VO (EWG) 1408/71, die inzwischen durch die VO (EG) Nr. 883/2004 abgelöst worden ist. Eine inhaltliche Änderung ist damit jedoch nicht einhergegangen, so dass es weiterhin darauf ankommt, ob Leistungen gewährt werden, die in Zusammenhang mit einem der in Art. 3 VO (EG) Nr. 883/2004 enumerierten Risiken stehen und **unabhängig** von einer individuellen **Bedürftigkeitsprüfung** erbracht werden; bedürftigkeitsabhängige Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sind folglich nicht erfasst.[136] Über die Koordinierungsverordnung hinaus soll die Richtlinie den Inhabern einer Blauen Karte jedoch keine weitergehenden sozialen Rechte einräumen als anderen Drittstaatsangehörigen, 18. Erwägungsgrund. Für Familienangehörige, die in einem Drittstaat leben, müssen daher keine Familienleistungen erbracht werden.[137]

115 Die Exportpflicht für die **Altersrente** (lit. f) gründet im Gebot der Inländergleichbehandlung: Sie ist unter den gleichen Voraussetzungen und im gleichen Umfang zu gewähren wie für die eigenen Staatsangehörigen, die in einem Drittstaat leben. Renten sind auch dann zu exportieren, wenn der Mitgliedstaat mit dem Herkunftsstaat des Blue Card-Inhabers kein **Sozialversicherungsabkommen** geschlossen hat.[138] Anders als das koordinierende Sozialrecht sieht die Richtlinie keine Zusammenrechnung von Beitrags- und Wartezeiten vor. Erfüllt ein Blue Card-Inhaber nicht die im nationalen Recht vorgesehenen Anwartschaftszeiten, nützt ihm das Exportgebot folglich nichts.

116 Der Zugang zu den **Arbeitsämtern** (lit. g) steht im engen Kontext zu Art. 13 RL 2009/50/EG. Danach darf die Blaue Karte im Falle der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit nicht entzogen werden, sofern die Arbeitslosigkeit nicht länger als drei Monate dauert. Der Inhaber der Blue Card ist berechtigt, eine Beschäftigung im Aufenthaltsstaat zu suchen; diese muss jedoch den Anforderungen des Art. 12 RL 2009/50/EG genügen. Daher darf er erst nach Ablauf von zwei Jahren eine Beschäftigung suchen, die über den ursprünglichen Tätigkeitsbereich, für den die Blue Card erteilt worden ist, hinausgeht, da ihm nach Art. 12 Abs. 1 RL 2009/50/EG erst dann der gesamte Arbeitsmarkt offensteht.[139]

117 Der Gleichbehandlungsgrundsatz im Sozialrecht lässt das Recht der Mitgliedstaaten zum Entzug der Blauen Karte nach Maßgabe des Art. 9 RL 2009/50/EG unberührt, Art. 14 Abs. 3 RL 2009/50/EG. Dies wirkt sich insofern aus, als eine Rücknahme insbesondere im Fall des Fehlens der erforderlichen finanziellen Mittel zum Lebensunterhalt möglich ist.

136 EuGH 16.7.1992 – C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331 Rn. 15 – Hughes; EuGH 15.3.2001 – C-85/99, ECLI:EU:C:2001:166 Rn. 28 – Offermanns; EuGH 19.9.2013 – C-216/12 und C-217/12, ECLI:EU:C:2013:568 Rn. 48 – Hliddal und Bornand; EuGH 21.6.2017 – C-449/16, ECLI:EU:C:2017:485 Rn. 20 – Martinez Silva.

137 *Verschueren* EJSS 2018, 100 (105).

138 *Verschueren* EJSS 2018, 100 (104).

139 *Hailbronner/Herzog-Schmidt* in Hailbronner/Thym Part C VIII Art. 13 Rn. 3.

Aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 14 RL 2009/50/EG kann daher in diesen Fällen kein Zugang zu **existenzsichernden Leistungen** hergeleitet werden. Die Inanspruchnahme solcher Leistungen kann folglich zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen.[140]

### 3. Innereuropäische Mobilität und Gleichbehandlung im Sozialrecht

118 Gemäß Art. 18 Abs. 1 RL 2009/50/EG sind der Inhaber der Blauen Karte und seine Familienangehörigen nach 18-monatigem[141] rechtmäßigem Aufenthalt im ersten Mitgliedstaat berechtigt, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen. Dieses Recht steht unter der Voraussetzung, dass er auch dort eine **hochqualifizierte Beschäftigung** ausüben wird. In dem zweiten Mitgliedstaat muss binnen eines Monats nach der Einreise – aber auch bereits vor der Einreise – wiederum eine Blue Card beantragt werden, die nur erteilt wird, wenn die Voraussetzungen des Art. 5 RL 2009/50/EG weiterhin vorliegen. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die Erwerbstätigkeit erst nach Erteilung des Titels aufgenommen wird, Art. 18 Abs. 2 S. 2 RL 2009/50/EG.

119 Bis zur Entscheidung über die Ausstellung der Blauen Karte im zweiten Mitgliedstaat ist dieser berechtigt, die in Art. 14 RL 2009/50/EG angeordnete **Inländergleichbehandlung** zu beschränken. Dies gilt jedoch nicht für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse sowie für die Vereinigungsfreiheit und Mitgliedschaft in Gewerkschaften. Namentlich ist in dieser Phase daher noch nicht der privilegierte Zugang zu den Leistungen sozialer Sicherheit zu eröffnen. Wird der betreffenden Person gleichwohl die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gestattet, ohne dass abschließend über deren Aufenthaltsrecht entschieden ist, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Inländergleichbehandlung in allen Bereichen zu gewährleisten, Art. 14 Abs. 4 RL 2009/50/EG.

### 4. Reformansätze

120 Im Jahr 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der *Blue Card*-Richtlinie vorgelegt.[142] Hintergrund ist, dass die Mitgliedstaaten bisher neben der Blauen Karte auch eigene Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte erteilen können, was zu einer vergleichsweise geringen Inanspruchnahme der Blue Card in den meisten Mitgliedstaaten geführt hat. In Zukunft soll der Zugang von Hochqualifizierten **ausschließlich durch Unionsrecht** geregelt werden; nationalstaatliche Regelungen sollen abgeschafft werden.[143]

121 Damit geht jedoch keine grundlegende Neuausrichtung einher; insbesondere wird der utilitaristische Ansatz beibehalten, der sich ausschließlich an den Arbeitsmarktbedarfen der Mitgliedstaaten orientiert, nicht aber am Potenzial der Hochqualifizierten. Damit bleibt auch die auf die einzelnen Mitgliedstaaten begrenzte Wirkung der Blauen Karte erhalten: Einen echten europäischen Aufenthaltstitel wird es auch nach der Reform nicht geben.[144] Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die bislang weitgehend in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellten Vorrangprüfungen insofern beschränkt werden, dass diese nur noch unter der Voraussetzung **„schwerwiegender Störungen" des inländischen Arbeitsmarktes** zum Tragen kommen. Die Mitgliedstaaten trifft insofern eine Begründungspflicht

140 *Kuczynski/Solka* ZAR 2009, 219 (226 f.); *Verschueren* EJSS 2018, 100 (104 f.).

141 „In order to be mobile within the EU, the Blue Card Holder needs to be immobile for quite a while", *de Lange*, in Grütters/Strik, The Blue Card Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States, Nijmegen 2013, S. 22.

142 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassende Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung, KOM(2016) 378 endg.

143 *Langenfeld/Kolb* EuZW 2016, 527 (528); *Dörig* NVwZ 2016, 1033 (1038).

144 *Klaus* ZAR 2017, 60.

gegenüber der Kommission; der Entwurf sieht jedoch keine Regelungen vor, ob und unter welchen Voraussetzungen die Kommission das Gesuch eines Mitgliedstaats auf Zulassung einer Vorrangprüfung ablehnen darf.[145]

122 Die **innereuropäische Mobilität** soll bereits nach zwölf Monaten ermöglicht werden, der Daueraufenthaltsstatus nach bereits drei Jahren. Auch die Einkommensschwelle soll abgesenkt werden. Familienangehörigen soll der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet werden. Der Anwendungsbereich der Richtlinie soll auch für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte eröffnet werden sowie für Personen mit nicht-akademischen Ausbildungsabschlüssen, die durch eine mindestens dreijährige Berufserfahrung nachgewiesen werden.[146]

123 Die **Exportpflicht**, die sich nach Art. 14 Abs. 1 lit. f RL 2009/50/EG auf Altersrenten beschränkt, soll nach dem Reformvorschlag auf Invalidenrenten sowie auf Hinterbliebenenrenten ausgeweitet werden, die an die in einem Drittstaat lebenden Familienangehörigen im Falle des Todes des Blue Card-Inhabers geleistet werden, Art. 15 Abs. 3 des Entwurfs.

### III. Sanktionen-Richtlinie 2009/52/EG

124 RL 2009/52/EG[147] etabliert Sanktionen für Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige illegal beschäftigen. Im Falle der Aufdeckung sind diese nach Art. 6 Abs. 1 lit. c RL 2009/52/EG zur **Nachentrichtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen** verpflichtet. Damit geht jedoch kein korrespondierender Rechtsanspruch der Beschäftigten auf Gewährung von Leistungen sozialer Sicherheit einher. Ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang diese gewährt werden, richtet sich folglich allein nach dem nationalen Recht des Beschäftigungsstaates.[148] Der 15. Erwägungsgrund bestimmt ausdrücklich, dass aus der Nachentrichtung von Löhnen und Beiträgen keinerlei Rechte auf Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang für die betreffenden Drittstaatsangehörigen hergeleitet werden können. Selbst wenn also etwa Anwartschaften zur Arbeitslosenversicherung aufgrund einer **illegalen Beschäftigung** erworben worden sind, wäre die betreffende Person nicht berechtigt, daraus resultierende Rechte auf Arbeitsvermittlung etc in dem Mitgliedstaat in Anspruch zu nehmen – es sei denn, dies wäre im nationalen Recht vorgesehen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu jedenfalls nicht.

### IV. Richtlinie zur kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis 2011/98/EU

125 Die Richtlinie zur kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis 2011/98/EU[149] verpflichtet die Mitgliedstaaten, für Arbeitsmigranten ein **einheitliches Antragsverfahren** zu etablieren, mit dem die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in einem **einheitlichen Verwaltungsakt** erteilt wird (näher *von Harbou* → § 18 Rn. 30 ff.). Dies soll nicht nur zu mehr Effizienz für die Migranten, sondern auch für deren Arbeitgeber führen und überdies die erleichterte Kontrolle der Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts und ihrer Beschäftigung ermöglichen, 3. Erwägungsgrund. Die Regelung der Bedingungen für den Arbeitsmarktzugang unterliegt weiterhin der nationalstaatlichen Gesetzgebung. Aus der Richtlinie selbst

145 *Langenfeld/Kolb* EuZW 2016, 527 (530) sprechen daher von einer „bürokratischen Fingerübung".

146 *Janda* CLLPJ 2017, 143 (149); ausführlich *Klaus* ZAR 2017, 60 (66).

147 Richtlinie 2009/52/EG vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen, ABl. L 168, 24, ber. ABl. 2012 L 208, 22.

148 *Verschueren* EJSS 2018, 100 (105).

149 Richtlinie 2011/98/EU vom 13.12.2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ABl. L 343, 1.

ergeben sich folglich keinerlei Anforderungen an Einreise und Aufenthalt der betreffenden Personen, sondern sie gibt lediglich Verfahrensregeln vor.[150]

Die Richtlinie lässt die Befugnis der Mitgliedstaaten zur eigenständigen Ausgestaltung ihrer Systeme sozialer Sicherheit unberührt, 26. Erwägungsgrund, bewirkt also keine Harmonisierung.[151] Drittstaatsangehörige, die sich zu Erwerbszwecken in einem Mitgliedstaat aufhalten, haben nach Art. 12 Abs. 1 RL 2011/98/EU das Recht auf **Inländergleichbehandlung** ua im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen (lit. a), den Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung (lit. c), die Leistungen sozialer Sicherheit (lit. e), Steuervergünstigungen (lit. f) sowie die Beratungsdienste der Arbeitsämter (lit. h). 126

Leistungen **sozialer Sicherheit** (lit. e) sind solche, die unabhängig von einer individuellen Bedürftigkeitsprüfung erbracht werden und an eines der in Art. 3 VO (EG) Nr. 883/2004 genannten Risiken anknüpfen; bedürftigkeitsabhängige Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sind folglich nicht erfasst.[152] 127

Die Mitgliedstaaten sind berechtigt, den Zugang zum Bildungswesen auf arbeitslos gemeldete Personen zu beschränken. Drittstaatsangehörige, die als Studierende, Auszubildende oder Freiwillige nach Maßgabe der RL 2004/114/EG (inzwischen abgelöst durch RL 2016/801/EU) eingereist sind, können ganz vom Zugang zum Bildungssystem ausgeschlossen werden. Auch ist es zulässig, Drittstaatsangehörige von der Gewährung von **Studien- und Ausbildungsbeihilfen** auszunehmen, Art. 12 Abs. 2 lit. a RL 2011/98/EU. Der Zugang zu den Leistungen sozialer Sicherheit darf ebenfalls beschränkt werden, solange die Berechtigten nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen[153] oder nach einer Vorbeschäftigungszeit von mindestens sechs Monaten arbeitslos gemeldet sind, Art. 12 Abs. 2 lit. b RL 2011/98/EU. Arbeitnehmer oder Arbeitsuchende mit einer **Vorbeschäftigungszeit** von mehr als sechs Monaten in dem betreffenden Staat sind Inländern gleichzustellen. Familienleistungen dürfen auf die Drittstaatsangehörigen beschränkt werden, die eine Berechtigung zum Aufenthalt für mehr als sechs Monate haben. Steuerliche Vergünstigungen können an den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inland geknüpft werden, Art. 12 Abs. 2 lit. c RL 2011/98/EU. 128

Die Systematik der Ausnahmeregelungen für die Gleichbehandlung im Sozialrecht verdeutlicht die Auswirkungen der jeweiligen Finanzierungsregeln: Die auf eigenen **Beiträgen** beruhenden Anwartschaften und Ansprüche sind auch für Drittstaatsangehörige zu gewährleisten; der Zugang zu aus **Steuern** finanzierten Leistungen kann dagegen eingeschränkt werden. Die Ausnahmen folgen jedoch nicht aus der Richtlinie selbst. Solange das nationale Recht keine entsprechenden Regelungen enthält, gilt der Gleichbehandlungsgrundsatz auch für solche Inhaber der kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis, die ihre Beschäftigung nach weniger als sechs Monaten verlieren.[154] 129

Zudem enthält die Richtlinie eine spezifische Vorgabe zur Aufrechterhaltung von **Anwartschaften in der Rentenversicherung**: Zieht der Inhaber einer kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in einen Drittstaat um, erhält er die aufgrund seines Beschäftigungs- 130

150 *Beduschi* EJML 2015, 210 (212).

151 *Eichenhofer* SGb 2013, 613 (615); vgl. auch *Iglesias Sánchez* in Hailbronner/Thym Part C X Art. 12 Rn. 29.

152 EuGH 16.7.1992 – C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331 Rn. 15 – Hughes; EuGH 15.3.2001 – C-85/99, ECLI:EU:C:2001:166 Rn. 28 – Offermanns; EuGH 19.9.2013 – C-216/12 und C-217/12, ECLI:EU:C:2013:568 Rn. 48 – Hliddal und Bornand; EuGH 21.6.2017 – C-449/16, ECLI:EU:C:2017:485 Rn. 20 – Martinez Silva.

153 Welchen Anforderungen dieses Beschäftigungsverhältnis genügen muss – etwa im Hinblick auf den zeitlichen Umfang oder die daraus erzielten Einkünfte – ist nicht geregelt, daher kritisch *Beduschi* EJML 2015, 210 (222).

154 EuGH 21.6.2017 – C-449/16, ECLI:EU:C:2017:485 Rn. 29 f. – Martinez Silva.

verhältnisses in einem Mitgliedstaat erworbenen Alters- oder Invaliditätsrenten zu denselben Bedingungen wie die eigenen Angehörigen des Mitgliedstaats, wenn sie in einen Drittstaat übersiedeln. Gleiches gilt für die Gewährung von Hinterbliebenenrenten an Hinterbliebene, die sich in einem Drittstaat aufhalten, Art. 12 Abs. 4 RL 2011/98/EU.

131 Die Richtlinie 2011/98/EU soll ausweislich des 24. Erwägungsgrundes keine über das bestehende System des **europäischen koordinierenden Sozialrechts** hinausgehenden sozialen Rechte vermitteln. Auch Familienangehörige, die sich in einem Drittstaat aufhalten, sollen keine Sozialleistungsansprüche aus der RL 2011/98/EU ableiten können, sondern nur jene, die sich bereits in der EU aufhalten oder die zu dem erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen nachziehen. Die Mitgliedstaaten sind daher nicht verpflichtet, Familienleistungen für Familienangehörige zu erbringen, die in einem Drittstaat leben.[155] Insbesondere bleibt die VO (EU) Nr. 1231/2010 unberührt.[156] Anders als diese setzt die RL 2011/98/EU keinen grenzüberschreitenden Sachverhalt voraus und geht damit über das koordinierende Sozialrecht hinaus.[157]

## V. Saisonarbeitnehmer-Richtlinie 2014/36/EU

132 Die Saisonarbeitnehmer-Richtlinie[158] etabliert Regeln zu Einreise und Aufenthalt, zur Beschäftigung und zu den Rechten von Saisonarbeitern (näher *von Harbou* → § 18 Rn. 41 ff.). RL 2014/36/EU soll ausweislich des siebten Erwägungsgrundes dazu beitragen, „saisonal bedingte[r] Migrationsströme" wirksam zu steuern. Durch transparente Vorgaben zur Genehmigung der Saisonarbeit, zum Aufenthalt und zu den Rechten der Arbeitnehmer soll sie menschenwürdige Lebens- und Arbeitsbedingungen gewährleisten und zugleich gewährleisten, dass die zulässige Aufenthaltsdauer nicht überschritten wird.[159]

### 1. Unterkunft

133 Nicht als sozialrechtliche Leistungsnorm ausgestaltet, weist Art. 20 RL 2014/36/EU, der die Mindestanforderungen an die Unterkunft für Saisonkräfte regelt, gleichwohl eine soziale Dimension auf. Die Mitgliedstaaten haben danach den Nachweis zu fordern, dass die Unterkunft des Saisonarbeitnehmers während der gesamten Dauer des Aufenthalts einen **angemessenen Lebensstandard** gewährleistet. Ob dies der Fall ist, bemisst sich nach dem nationalen Recht des Aufenthaltsstaates. Vermietet der Arbeitgeber die Wohnung, darf die Miete im Verhältnis zur Nettovergütung und zur Qualität der Unterkunft nicht übermäßig hoch sein. Zudem ist es unzulässig, die Miete vom Lohn unmittelbar einzubehalten, Art. 20 Abs. 2 lit. a RL 2014/36/EU.

### 2. Gleichbehandlung im Sozialrecht

134 Nach Art. 23 Abs. 1 S. 1 RL 2014/36/EU haben Saisonarbeitnehmer Anspruch auf **Inländergleichbehandlung** ua im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen (lit. a), die Leistungen sozialer Sicherheit (lit. d), Beratung zur Saisonarbeit durch Arbeitsvermittlungsstellen (lit. f), allgemeine und berufliche Bildung (lit. g) sowie Steuervergünstigungen, sofern der Saisonarbeitnehmer in dem Mitgliedstaat steuerpflichtig ist (lit. i). Die Richtlinie eröffnet ausweislich des 46. Erwägungsgrundes keinen Zugang zu den Leistungen der So-

155 *Verschueren* EJSS 2018, 100 (107).
156 Dazu ausführlich in Rn. 43 ff.
157 *Eichenhofer* SGb 2013, 613 (616); *Bokeloh* ZESAR 2016, 69 (76).
158 Richtlinie 2014/36/EU vom 26.2.2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, ABl. L 94, 375.
159 Zur Umsetzung der Richtlinie im deutschen Recht *Huber* NVwZ 2017, 1160.

zialhilfe. Dies ergibt sich auch daraus, dass die fehlende Hilfebedürftigkeit Voraussetzung für die Erteilung des Aufenthaltstitels ist.

Da kraft Definition – Art. 3 lit. b RL 2014/36/EU – Saisonarbeitnehmer ihren Hauptwohnsitz im Drittstaat beibehalten, könnte damit auch die Berechtigung zur Inanspruchnahme der Sozialleistungen ausscheiden, die nach dem Recht des Aufenthaltsstaats an den **Hauptwohnsitz** anknüpfen; zumindest ist dies nicht klar ausgeschlossen.[160] Die Mitgliedstaaten sind überdies nicht verpflichtet, **Familienleistungen** und Leistungen bei **Arbeitslosigkeit** zu erbringen, Art. 23 Abs. 1 lit. i RL 2014/36/EU. Dies gilt selbst wenn ein Saisonarbeitnehmer alle sonstigen im nationalen Recht vorgesehenen Anspruchsvoraussetzungen für die betreffende Leistung erfüllt. 135

Auch der Zugang zu Studien- und Ausbildungsdarlehen darf eingeschränkt werden, Art. 23 Abs. 2 ii) RL 2014/36/EU. Die Anwartschaften zur gesetzlichen **Rentenversicherung** – dies wird nicht näher spezifiziert, erfasst sind aber sowohl Alters- als auch Invalidenrenten –, die Saisonarbeitnehmer aufgrund ihrer Tätigkeit erworben haben, sind nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 RL 2014/36/EU zu denselben Bedingungen und in derselben Höhe zu leisten wie für die eigenen Staatsangehörigen, wenn sie in einen Drittstaat umziehen. Gleiches gilt für die in einem Drittstaat ansässigen Hinterbliebenen des Saisonarbeiters, sofern diese einen Anspruch auf **Hinterbliebenenrenten** erworben haben. Die Gewährung von Steuervergünstigungen kann davon abhängig gemacht werden, dass die Familienangehörigen, für die diese beansprucht werden, ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat haben. Insgesamt sollen durch die Richtlinie keine weiteren sozialen Rechte für Saisonarbeitnehmer begründet werden, als sich aus den Vorgaben des koordinierenden Sozialrechts ergeben, 46. Erwägungsgrund. Die VO (EU) Nr. 1231/2010 bleibt unberührt. 136

Dass sich die Pflicht zur Gleichbehandlung im Sozialrecht nur auf einzelne Zweige sozialer Sicherheit erstreckt, steht im Widerspruch zur **ILO Konvention über Wanderarbeitnehmer**. Diese gibt in Art. 6 C96 sowie in Art. 10 C143 die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern im Sozialrecht vor und enthält keinen Vorbehalt für bestimmte Arbeitnehmer, wie etwa Saisonkräfte.[161] 137

## VI. ICT-Richtlinie 2014/66/EU

Die Richtlinie über die konzerninterne Entsendung[162] (*Intra-Corporate Transfer*, ICT) gilt für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die aus einem Drittstaat vorübergehend in eine in der EU ansässige Konzerntochter entsandt werden, und deren Familienangehörige (näher *von Harbou* → § 18 Rn. *55* ff.).[163] Eine solche konzerninterne Entsendung ist in weltweit agierenden Unternehmen üblich; mit der Richtlinie sollen die unterschiedlichen Vorgaben des nationalen Rechts in gewissem Maße angeglichen werden, um den Transfer hochqualifizierter Arbeitskräfte zu erleichtern, von deren Wissen und Können auch die Mitgliedstaaten profitieren.[164] 138

Im Hinblick auf das anwendbare **Arbeitsrechtsstatut** gelten die Vorgaben des Internationalen Privatrechts: Maßgeblich ist danach das von den Parteien gewählte Statut, welches 139

160 *Verschueren* EJSS 2018, 100 (109).

161 *Fudge/Herzfeld Olsson* EJML 2014, 439 (458).

162 Richtlinie 2014/66/EU vom 15.5.2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers, ABl. L 157, 1.

163 Zur Umsetzung der ICT-Richtlinie im deutschen Recht *Klaus* ZAR 2017, 257; *Huber* NVwZ 2017, 1160.

164 *Klaus* ZAR 2015, 1 (3); *Hansen* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 185, S. 22; *Lörges* in Hailbronner/Thym Part C XII Art. 2 Rn. 3.

in der Rom-I-VO (EG) Nr. 593/2008 insofern Einschränkungen unterworfen ist, als die Rechtswahl nicht zum Verlust von Arbeitnehmerrechten führen darf. Fehlt es an einer Rechtswahl, gilt das Recht des Staates, in dem der Arbeitnehmer gewöhnlich beschäftigt ist, Art. 8 Abs. 2 VO (EG) Nr. 593/2008 – dies ist bei Entsandten typischerweise ihr Herkunftsstaat.[165]

140 Da die unternehmensinterne Entsendung mit einer Erwerbstätigkeit verbunden ist, insbesondere da auch *Traineeships* vergütet sein müssen, um den Anwendungsbereich der Richtlinie zu eröffnen, dürfte der Zugang zur **Sozialversicherung** im jeweiligen Aufenthaltsstaat in den meisten Fällen unproblematisch eröffnet sein.

141 Für die soziale Absicherung sieht die RL 2014/66/EU eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip vor. Der 38. Erwägungsgrund der Richtlinie misst der **Angemessenheit des Sozialversicherungsschutzes** große Bedeutung zu und gibt vor, dass dieser auch Leistungen für Familienangehörige einschließen soll. In allen Zweigen sozialer Sicherheit – zur Definition verweist die Richtlinie auf Art. 3 VO (EG) Nr. 883/2004 – sei daher Gleichbehandlung zu gewährleisten, Art. 18 Abs. 2 lit. c RL 2014/66/EU. Zugleich bleibt die grundlegende Befugnis der Mitgliedstaaten zur eigenständigen Ausgestaltung ihrer Systeme sozialer Sicherheit unangetastet, 38. Erwägungsgrund. Die im jeweiligen nationalen Recht geltenden Bedingungen für den Zugang zu den Leistungen sozialer Sicherheit müssen daher erfüllt sein. Dies betrifft beispielsweise Regelungen zur Versicherungspflicht, Warte- und Beitragszeiten und sonstige Leistungsvoraussetzungen. Diese dürfen für ICT und deren Familienangehörige nicht strenger ausgestaltet werden als für eigene Staatsangehörige.

142 Das Recht auf Gleichbehandlung im Hinblick auf die Leistungen sozialer Sicherheit steht nach Art. 18 Abs. 2 lit. c RL 2014/66/EU unter dem Vorbehalt, dass bilaterale **Sozialversicherungsabkommen**, die der Aufenthaltsstaat mit dem Herkunftsstaat abgeschlossen hat, nicht die Aufrechterhaltung des Sozialversicherungsschutzes im Herkunftsstaat vorgeben.

143 Den Mitgliedstaaten wird das Recht zugestanden, den Zugang zu **Familienleistungen** einzuschränken, sofern die ICT-Erlaubnis zu einem Aufenthalt von lediglich neun Monaten berechtigt, Art. 18 Abs. 3 RL 2014/66/EU. Familienleistungen verfolgten oftmals das Ziel, die demografische Entwicklung in dem betreffenden Staat zu fördern und setzten daher eine gewisse Verbundenheit der Leistungsberechtigten mit dem Aufenthaltsstaat voraus, 38. Erwägungsgrund. Diese sei bei ICT und ihren Familienangehörigen aufgrund des lediglich vorübergehenden Charakters ihres Aufenthalts in der Regel nicht gegeben. Schließt ein Mitgliedstaat nach Inkrafttreten der ICT-Richtlinie bilaterale Abkommen zur sozialen Sicherheit, sollen diese für ICT jedoch nicht hinter den durch die Richtlinie gesetzten Standards zurückbleiben. Überdies sei zu berücksichtigen, dass entsandte Arbeitnehmer unter Umständen im sozialen Sicherungssystem ihres Herkunftsstaats verbleiben wollen, um eine Unterbrechung ihrer Versichertenbiografie zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten seien jedoch berechtigt, für ICT günstigere Versicherungsbedingungen zu etablieren, 38. Erwägungsgrund.

144 Nach Art. 18 Abs. 2 lit. d RL 2014/66/EU ist die Aufrechterhaltung von Anwartschaften auf gesetzliche **Alter- und Invaliditätsrenten** vorgegeben, für den Fall, dass der ICT in einen Drittstaat umzieht. Gleiches gilt für die Ansprüche der Familienangehörigen auf Hinterbliebenenrenten, die im Drittstaat verblieben sind. Insofern sind die gleichen Bedingungen und die gleiche Höhe zu gewährleisten wie für die eigenen Staatsangehörigen.

145 Nimmt ein ICT sein Recht auf innereuropäische Mobilität wahr (*von Harbou* → § 18 Rn. 71 ff.), verweist Art. 18 Abs. 2 lit. c RL 2014/66/EU auf VO (EU) Nr. 1231/2010, so-

165 EuGH 15.3.2011 – C-29/10, ECLI:EU:C:2011:151 Rn. 42 ff. – Koelzsch; EuGH 12.9.2013 – C-64/12, ECLI:EU:C:2013:551 Rn. 25 ff. – Schlecker.

fern nicht aufgrund **bilateraler Abkommen** die Fortgeltung des Sozialversicherungsschutzes aus dem Herkunftsstaat vorgegeben ist. Die ICT Richtlinie soll keine darüber hinausgehenden Ansprüche auf Leistungen sozialer Sicherheit vermitteln.[166]

## VII. REST-Richtlinie 2016/801/EU

Mit der REST-Richtlinie[167] sind die Richtlinien 2004/114/EG[168] und 2005/71/EG[169] abgelöst worden, um einen kohärenten Rechtsrahmen für die Einreise und den Aufenthalt verschiedener Gruppen von Drittstaatsangehörigen zu schaffen (näher *von Harbou* → § 18 Rn. 74 ff.).[170] Ihr Erlass beruht auf dem Gebot der **angemessenen Behandlung von Drittstaatsangehörigen** nach Art. 79 Abs. 1 AEUV. Für Forscher soll die Richtlinie den bereits in Art. 12 Abs. 1 und 4 RL 2011/98/EU vorgesehenen Gleichbehandlungsgrundsatz konkretisieren, 54. Erwägungsgrund. Die Richtlinie über die kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis gilt auch für Au-Pairs, Praktikanten und Freiwillige, sofern diese nach dem nationalen Recht des Aufenthaltsstaates als Arbeitnehmer gelten. Ist dies nicht der Fall, wird ihre Gleichbehandlung über die REST-Richtlinie bewirkt. 146

### 1. Gleichbehandlung im Sozialrecht

Die Richtlinie berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur eigenverantwortlichen Ausgestaltung ihrer Systeme sozialer Sicherheit, sondern beschränkt sich auf die Anordnung der **Gleichbehandlung** der von der Richtlinie erfassten Personen, 55. Erwägungsgrund. Die Gleichbehandlung wird jedoch nicht einheitlich für alle Personen geregelt, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen; vielmehr wird zwischen Forschern einerseits und Praktikanten, Au-Pairs und Freiwilligen andererseits differenziert. 147

Für Forscher verweist Art. 22 Abs. 1 RL 2016/801/EU auf Artikel 12 Abs. 1 und 4 RL 2011/98/EU. Sie genießen damit **Gleichbehandlung mit den eigenen Staatsangehörigen** im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen (lit. a), die allgemeine und berufliche Bildung (lit. b), die Leistungen der sozialen Sicherheit (lit. e), steuerliche Vergünstigungen (lit. f) sowie die Beratungsdienste der Arbeitsämter (lit. h). Leistungen sozialer Sicherheit (lit. e) sind solche, die unabhängig von einer individuellen Bedürftigkeitsprüfung erbracht werden und an eines der in Art. 3 VO (EG) Nr. 883/2004 genannten Risiken anknüpfen; bedürftigkeitsabhängige Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sind folglich nicht erfasst.[171] Die von Forschern erworbenen Anwartschaften zur gesetzlichen **Alters- oder Invaliditätsrente** werden zu den gleichen Bedingungen und im gleichen Umfang aufrechterhalten wie für die eigenen Staatsangehörigen. Gleiches gilt für die Hinterbliebenenrenten, 148

166 *Lörges* in Hailbronner/Thym Part C XII Art. 18 Rn. 10.

167 Richtlinie 2016/801/EU vom 11.5.2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (Neufassung), ABl. L 132, 21.

168 Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (ABl. L 375 v. 23.12.2004, 12).

169 Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12.10.2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (ABl. L 289 v. 3.11.2005, 15).

170 Zur Umsetzung der REST-Richtlinie im deutschen Recht *von Diest* ZAR 2017, 251; *Huber* NVwZ 2017, 1160.

171 EuGH 16.7.1992 – C-78/91, ECLI:EU:C:1992:331 Rn. 15 – Hughes; EuGH 15.3.2001 – C-85/99, ECLI:EU:C:2001:166 Rn. 28 – Offermanns; EuGH 19.3.2013 – C-216/12 und C-217/12, ECLI:EU:C:2013:568 Rn. 48 – Hliddal und Bornand; EuGH 21.6.2017 – C-449/16, ECLI:EU:C:2017:485 Rn. 20 – Martinez Silva.

die ggf. an die im Drittstaat lebenden Familienangehörigen zu leisten sind, Art. 12 Abs. 4 RL 2011/98/EU. Für die Gleichbehandlung im Sozialrecht ist es erforderlich, dass Forscher nach dem nationalen Recht des Aufenthaltsstaats überhaupt dem Sozialrecht unterliegen, also etwa eine versicherungspflichtige Beschäftigung als Arbeitnehmer ausüben.[172] Dies ist immer dann problematisch, wenn der Forschungsaufenthalt durch ein Stipendium finanziert wird.[173]

149 Die Mitgliedstaaten sind berechtigt, Forscher von der Gewährung von **Studien- oder Ausbildungsbeihilfen** auszuschließen, Art. 22 Abs. 1 lit. a RL 2016/801/EU. Familienleistungen können den Forschern vorbehalten werden, denen ein Aufenthalt von mehr als sechs Monaten in dem betreffenden Staat erlaubt worden ist, Art. 22 Abs. 2 lit. b RL 2016/801/EU. Hintergrund der Ermächtigung ist, dass die Familienleistungen oftmals auch der Förderung der demografischen Entwicklung dienen, weshalb eine gewisse Verbundenheit zu dem leistungsgewährenden Staat erforderlich ist, 56. Erwägungsgrund.

150 Auch für Praktikanten, Freiwillige und Au-Pairs verweist Art. 22 Abs. 3 RL 2016/801/EU auf die Richtlinie über die kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis. Auf den dort vorgegebenen Gleichbehandlungsanspruch nach Art. 12 Abs. 1 und 4 RL 2011/98/EU können sie sich jedoch nur berufen, wenn sie nach dem nationalen Recht des Aufenthaltsstaats als Beschäftigte gelten. Studierende können sich ebenfalls auf den Grundsatz der **Gleichbehandlung** berufen, ohne weitere Anforderungen. Alle Personengruppen dürfen von Studien- und Ausbildungsbeihilfen ausgeschlossen werden; Sozialleistungen können Arbeitnehmern (nach Maßgabe des nationalen Rechts) oder solchen vorbehalten werden, die mindestens sechs Monate beschäftigt waren und als arbeitslos gemeldet sind. Dies betrifft insbesondere Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Für lediglich **kurzfristig Beschäftigte** hält die Richtlinie keine Grundlage für den Erwerb von Anwartschaften bereit. Familienleistungen dürfen die Mitgliedstaaten nur jenen zuteilwerden lassen, denen eine Erlaubnis für einen Aufenthalt von mehr als sechs Monaten erteilt worden ist. Studierende dürfen ganz von den Familienleistungen ausgeschlossen werden. Diese Einschränkungen ergeben sich aus Art. 12 Abs. 2 RL 2011/98/EU, auf den Art. 22 Abs. 3 RL 2016/801/EU verweist. Überdies enthält die Richtlinie zwar die Möglichkeit, dass Studierende neben ihrem Studium einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Art. 24), etabliert aber keine damit einhergehenden sozialen Rechte. Diese können sich folglich allenfalls im Kontext unionsweiter Mobilität aus der VO Nr. 1231/2010 ergeben.

151 Abgesehen von den Hinterbliebenenrenten für **im Drittstaat verbliebene Familienangehörige** von Forschern begründet die Richtlinie keine Rechte für rein drittstaatsbezogene Sachverhalte. Es ist also zwingend erforderlich, dass der betreffende Sachverhalt in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, vgl. auch 55. Erwägungsgrund. Steuerliche Vergünstigungen für Familienangehörige von Forschern dürfen nach Art. 22 Abs. 2 lit. c RL 2016/801/EU auf Personen beschränkt werden, deren Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt in dem betreffenden Mitgliedstaat liegt.[174]

152 Praktikanten, Freiwillige und Au-Pairs, die im Aufenthaltsstaat keinen Beschäftigtenstatus haben, sind ebenso wie Schüler von der Gleichbehandlung im Sozialrecht ausgenommen; die Mitgliedstaaten können ihnen aber Zugang zu den Dienstleistungen der **öffentlichen Arbeitsvermittlung** gewähren, vgl. Art. 22 Abs. 4 RL 2016/801/EU.

153 Studierende und Forscher können nach Art. 25 RL 2016/801/EU zwar unter bestimmten Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitsuche nach Abschluss des Studiums bzw. der Forschungstätigkeit in dem Mitgliedstaat haben, der ihnen die **Aufent-**

172 *Brinkmann* ZAR 2018, 18 (20).
173 *Verschueren* EJSS 2018, 100 (102).
174 Die Voraussetzungen ihres Aufenthalts in der EU sind Gegenstand von Art. 26 RL 2016/801/EU.

haltserlaubnis erteilt hat. Der Zugang zu Sozialleistungen zur Finanzierung des Lebensunterhalts geht damit jedoch nicht einher, sondern ist lediglich in den Grenzen des Art. 22 RL 2016/801/EU eröffnet, beschränkt sich damit also im Wesentlichen auf Anwartschaften von Forschern in der Arbeitslosenversicherung.

### 2. Innereuropäische Mobilität

Die Berechtigung zu Einreise und Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat ist in Art. 27 ff. RL 2016/801/EU lediglich **Forschern und Studierenden** eingeräumt. Sie wird namentlich im Rahmen von Unions- oder multilateralen Programmen oder aufgrund von Vereinbarungen zwischen zwei und mehr Hochschulen oder Forschungseinrichtungen ermöglicht. Die sozialen Rechte im Falle der Ausübung der Mobilität richten sich nach VO (EU) Nr. 1231/2010; weitergehende Rechte sollen durch die REST-Richtlinie nicht begründet werden, vgl. 57. Erwägungsgrund. 154

## H. Perspektiven und Ausblick

Die primär- und sekundärrechtlichen Vorgaben machen deutlich, dass soziale Rechte nicht auf die eigenen Staatsangehörigen beschränkt werden dürfen. Zugleich gibt das Unionsrecht keine einheitliche Antwort auf die Frage nach den **Anknüpfungskriterien des Sozialrechts**, sondern legt Ob und Umfang der Leistungsberechtigung für verschiedene Personengruppen höchst unterschiedlich fest. Auch die Kompetenz zur Arbeitsmarktzulassung von Drittstaatsangehörigen bleibt im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten; von einer gemeinsamen Einwanderungspolitik kann daher nicht die Rede sein.[175] 155

Der Flickenteppich zeugt nicht nur vom fragmentierten Ansatz der europäischen Arbeitsmigrationspolitik, sondern führt auch zu Widersprüchen. So können etwa langfristig aufenthaltsberechtigte Personen auf Kernleistungen verwiesen werden; die Aufrechterhaltung ihrer rentenrechtlichen Anwartschaften ist nur nach Maßgabe des nationalen Rechts gewährleistet. Drittstaatsangehörige, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie über die kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis fallen, genießen demgegenüber weitreichende Gleichbehandlungsrechte, auch und gerade im Recht der sozialen Sicherheit, insbesondere auf unbeschränkten Export ihrer Renten.[176] Auch wenn die **sozialrechtliche Gleichbehandlung dem Grunde nach** anerkannt wird, ermöglichen die Richtlinien Ungleichbehandlungen in vielfältigen Kontexten.[177] Im Hinblick auf die Leistungen der Sozialversicherung, die auf eigenen Beiträgen beruhen, wird eine eigene, von der Staatsangehörigkeit völlig unabhängige Solidargemeinschaft der Beitragszahler begründet – die jedoch, wie das Beispiel des Rentenexports zeigt, keine uneingeschränkte Gleichstellung mit sich bringt. Die aus allgemeinen Steuern finanzierten existenzsichernden Leistungen sowie solche der sozialen Förderung sind demgegenüber in aller Regel eng an die **Staatsangehörigkeit** geknüpft.[178] Soziale Rechte werden dort großzügig gewährt, wo die Mitgliedstaaten von der Einwanderung profitieren. Dies gilt namentlich für die Inhaber der Blauen Karte, da sie sich typischerweise ihren Zielstaat frei auswählen können und ihre Tätigkeit oftmals mit der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für geringer qualifizierte Per- 156

175 Vgl. *Groenendijk* EJML 2014, 313: „The Legislative Patchwork", ähnlich *Fudge/Herzfeld Olsson* EJML 2014, 439 (465); *Beduschi* EJML 2015, 210 (215); *Verschueren* EJSS 2018, 100 (102); *Janda* CLLPJ 2017, 143 (152 f.); *Carrera/Faure Atger/Guild/Kostakopoulou* CEPS Policy Brief No. 240, S. 3; *Langenfeld/Kolb* EuZW 2016, 527 (527).

176 *Verschueren* EJSS 2018, 100 (108).

177 *Carrera/Faure Atger/Guild/Kostakopoulou* CEPS Policy Brief No. 240, S. 4.

178 *Hohnerlein* ZIAS 2016, 47 (49 f.); *Becker* ZESAR 2017, 101 (103).

sonen einhergeht.[179] Die Mitgliedstaaten profitieren jedoch auch von der Zuwanderung geringqualifizierter Arbeitskräfte. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass sie im Vergleich zu Hochqualifizierten ein weitaus weniger umfassendes Set an Rechten genießen.[180]

157 Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung wird darauf verwiesen, dass **Solidarität** immer in einem relativen Zusammenhang stehe; generelle und umfassende Gleichstellungsvorgaben würden dagegen auf ein überkommenes Modell eines geschlossenen Nationalstaats rekurrieren, der in Zeiten transnationaler Migration nicht mehr der Realität entspricht.[181] Dass die Richtlinien zur Arbeitsmigration vom völkerrechtlichen Grundsatz der Universalität sozialer Rechte abweichen, mag nach der unionsrechtlichen Logik, die auf eine Steuerung von Migration und besondere Anreize für Hochqualifizierte setzt, nachvollziehbar sein. Dass derlei Erwägungen tatsächlich einen sachlichen Grund darstellen, der eine Ungleichbehandlung im Hinblick auf die sozialen Rechte legitimiert, ist damit freilich keineswegs gesichert. Die Gewährung sozialer Rechte ist ein wesentlicher Bestandteil des Bürgerstatus.[182] Das Konzept der *social citizenship*, das in den Richtlinien zur Arbeitsmigration zumindest anklingt, darf keineswegs dahin missverstanden werden, dass soziale Rechte allein den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten seien.[183] Vielmehr sind der rechtmäßige Aufenthalt und die rechtmäßige Ausübung einer Beschäftigung hinreichende Anhaltspunkte für die Eingliederung in die Solidargemeinschaft;[184] nur auf diese Weise wird das Ziel erreicht, soziale Rechte entsprechend ihrer völkerrechtlichen Ausprägung als Menschenrechte zu verstehen.[185] Ausnahmen vom Grundsatz der Inländergleichbehandlung im Sozialrecht stehen folglich im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Vorgaben, namentlich nach der EMRK, auf deren Grundlage der EGMR einer besonderen sozialrechtlichen Verantwortung der Nationalstaaten für die eigenen Staatsangehörigen eine Absage erteilt hat.[186] Der dauerhafte Ausschluss einzelner Personengruppen beeinträchtigt nicht zuletzt den sozialen **Zusammenhalt einer Gesellschaft.** Sie hindert nicht nur die Identifikation der Drittstaatsangehörigen mit dem Aufenthaltsstaat, sondern befördert auch Misstrauen, wie etwa die Befürchtung von Sozialtourismus, gegenüber dieser Personengruppe durch die Inländer.[187]

158 Trotz aller Inkonsistenzen und Inkohärenzen sollte die Bedeutung der Richtlinien für die Harmonisierung des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zu den sozialen Rechten nicht unterschätzt werden:[188] Sie zwingen die Mitgliedstaaten zumindest zur **teilweisen Öffnung ihres nationalen Sozialrechts**, zu dessen Ausrichtung an gemeinsamen Zielen und der Setzung von Mindeststandards,[189] wiewohl das Sozialrecht selbst der Kompetenz der Union entzogen ist.

179 *Janda* CLLPJ 2017, 143 (162); *Verschueren* EJSS 2018, 100 (104).
180 *Beduschi* EJML 2015, 210 (216).
181 *Thym* in Hailbronner/Thym Part C III Art. 11 Rn. 5.
182 *Marshall,* Citizenship and Social Class, London 1992.
183 Statt vieler *Beduschi* EJML 2015, 210 (235 f.)
184 *Eichenhofer,* Soziale Menschenrechte, S. 135.
185 *Eichenhofer* SGb 2013, 613 (616); vgl. auch *Carrera/Faure Atger/Guild/Kostakopoulou* CEPS Policy Brief No. 240, S. 11 et seq. S. aber *Hansen* OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 185, S. 15, der darauf hinweist, dass das Ziel der Union nicht die Gleichstellung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen, sondern lediglich die Einräumung „vergleichbarer Rechte" war.
186 *Beduschi* EJML 2015, 210 (224).
187 *Hohnerlein* ZIAS 2016, 47 (65); s. auch *Fudge/Herzfeld Olsson* EJML 2014, 439 (440).
188 *Vonk* EJSS 2018, 204 (209).
189 *Janda* CLLPJ 2017, 143 (152 f.).

## Verzeichnis wichtiger Entscheidungen



| Gericht | Datum | Az | Sammlung/ ECLI | Benennung | Fundstellen |
|---|---|---|---|---|---|
| EuGH | 3.7.1974 | C-9/74 | ECLI:EU:C: 1974:74 | Casagrande | FamRZ 1974, 477 |
| EuGH | 30.9.1975 | C-32/75 | ECLI:EU:C: 1975:120 | Cristini | |
| EuGH | 14.1.1982 | C-65/81 | Slg 1982, 33; ECLI:EU:C: 1982:6 | Reina | DVBl 1982, 254 |
| EuGH | 3.2.1982 | C-62/81 | Slg 1990, I-1417; ECLI: EU:C:1982:34 | Seco | EuZW 1990, 256 |
| EuGH | 27.3.1985 | C-122/84 | ECLI:EU:C: 1985:145 | Scrivner | NVwZ 1987, 496 |
| EuGH | 27.3.1985 | C-249/83 | ECLI:EU:C: 1985:139 | Hoeckx | |
| EuGH | 20.6.1985 | C-94/84 | Slg 1985, 1881; ECLI: EU:C: 1985:264 | ONEM / Deak | |
| EuGH | 3.7.1986 | C-66/85 | ECLI:EU:C: 1986:284 | Lawrie-Blum | |
| EuGH | 21.6.1988 | C-39/86 | Slg 1988, 3161; ECLI: EU:C: 1988:322 | Lair | NJW 1988, 2165; FamRZ 1988, 885 |
| EuGH | 15.3.1989 | C-389/87 | Slg 1989, 723; ECLI:EU:C: 1989:130 | Echternach | EuZW 1990, 448 |
| EuGH | 27.3.1990 | C-113/89 | Slg 1990, I-1417; ECLI: EU:C: 1990:142 | Rush Portugue-sa | EuZW 1990, 256; NZA 1990, 653 |
| EuGH | 16.7.1992 | C-78/91 | Slg 1992, I-4839; ECLI: EU:C: 1992:331 | Hughes | InfAuslR 1993, 3 |
| EuGH | 22.9.1992 | C-153/91 | Slg 1992, I-4973; ECLI: EU:C: 1992:354 | Petit | |
| EuGH | 10.3.1993 | C-111/91 | ECLI:EU:C: 1993:92 | Kommission/ Luxemburg | InfAuslR 1993, 208 |
| EuGH | 9.8.1994 | C-43/93 | Slg 1994, I-3803; ECLI: EU:C: 1994:310 | Vander Elst | EuZW 1994, 600 |

| Gericht | Datum | Az | Sammlung/ ECLI | Benennung | Fundstellen |
|---|---|---|---|---|---|
| EuGH | 12.5.1998 | C-85/96 | Slg 1998, I-2691; ECLI: EU:C: 1998:217 | Martínez Sala | EuZW 1998, 372; ZFSH/SGB 1998, 547 |
| EuGH | 15.3.2001 | C-85/99 | Slg 2001, I-2261; ECLI: EU:C: 2001:166 | Offermanns | EuZW 2001, 342; FamRZ 2001, 683 |
| EuGH | 11.10.2001 | C-95/99 | Slg 2001, I-7413; ECLI: EU:C: 2001:532 | Khalil | DVBl 2002, 41; ZESAR 2003, 117 |
| EuGH | 25.10.2001 | C-189/00 | Slg 2001, I-8225; ECLI: EU:C: 2001:583 | Ruhr | EuZW 2002, 154; ZESAR 2003, 124 |
| EuGH | 17.9.2002 | C-413/99 | Slg 2002, I-7091; ECLI: EU:C: 2002:493 | Baumbast | DVBl 2002, 1616; EuZW 2002, 761 |
| EuGH | 18.7.2007 | C-212/05 | Slg 2007, I-6303; ECLI: EU:C: 2007:437 | Hartmann | EuZW 2007, 549; ZAR 2007, 326 |
| EuGH | 4.6.2009 | C-22/08 | ECLI:EU:C: 2009:344 | Vatsouras und Koupatantze | EuZW 2009, 702 |
| EuGH | 23.2.2010 | C-310/08 | Slg 2010, I-1065; ECLI: EU:C:2010:80 | Ibrahim | NVwZ 2010, 892 |
| EuGH | 23.2.2010 | C-480/08 | Slg 2010, I-1107; ECLI: EU:C:2010:83 | Teixeira | InfAuslR 2010, 180; NVwZ 2010, 887 |
| EuGH | 18.11.2010 | C-247/09 | Slg 2010, I-11845; ECLI:EU:C: 2010:698 | Xhymshiti | FamRZ 2011, 537 |
| EuGH | 15.3.2011 | C-29/10 | Slg 2011, I-1595; ECLI: EU:C: 2011:151 | Koelzsch | EuZW 2011, 302; NZA 2011, 625 |
| EuGH | 24.4.2012 | C-571/10 | ECLI:EU:C: 2012:233 | Kamberaj | NVwZ 2012, 950; ZAR 2012, 200 |
| EuGH | 27.9.2012 | C-179/11 | ECLI:EU:C: 2012:594 | Cimade und GISTI | NVwZ 2012, 1529 |
| EuGH | 13.12.2012 | C-379/11 | ECLI:EU:C: 2012:798 | Caves Krier Frères | ZESAR 2013, 242 |

| Gericht | Datum | Az | Sammlung/ ECLI | Benennung | Fundstellen |
|---|---|---|---|---|---|
| EuGH | 13.6.2013 | C-45/12 | ECLI:EU:C: 2013:390 | Hadj Ahmed | DÖV 2013, 691 |
| EuGH | 12.9.2013 | C-64/12 | ECLI:EU:C: 2013:551 | Schlecker | NZA 2013, 1163; EuZW 2013, 825 |
| EuGH | 19.9.2013 | C-140/12 | ECLI:EU:C: 2013:565 | Brey | ZESAR 2014, 36 |
| EuGH | 19.9.2013 | C-216/12, C-217/12 | ECLI:EU:C: 2013:568 | Hliddal und Bornand | ZESAR 2014, 334 |
| EuGH | 27.2.2014 | C-79/13 | ECLI:EU:C: 2014:103 | Saciri | EuGRZ 2014, 185; ZESAR 2014, 430 |
| EuGH | 19.6.2014 | C-507/12 | ECLI:EU:C: 2014:2007 | Saint Prix | ZESAR 2015, 30 |
| EuGH | 1.3.2016 | Rs.C-443/14 | ECLI:EU:C: 2016:127 | Alo und Osso | NJW 2016, 1077; NVwZ 2016, 445 |
| EuGH | 21.11.2018 | C-713/17 | ECLI:EU:C: 2016:127 | Ayubi | NVwZ-RR 2019, 338 |
| EuGH | 24.1.2019 | C-477/17 | ECLI:EU:C: 2019:60 | Balandin | |
| EuGH | 12.11.2019 | C-233/18 | ECLI:EU:C: 2019:956 | Haqbin | |
| EGMR | 16.9.1996 | Nr. 17371/90 | ECLI:CE: ECHR:1996: 0916JUD 001737190 | Gaygusuz | JZ 1997, 405 |
| EGMR | 30.9.2003 | Nr. 40892/98 | ECLI:CE: ECHR:2003: 0930JUD 004089298 | Poirrez | ZESAR 2004, 142 |
| EGMR | 12.4.2006 | Nr. 65731/01 | ECLI:CE: ECHR:2006: 0412JUD 006573101 | Stec | |
| EGMR | 15.9.2009 | Nr. 10373/05 | ECLI:CE: ECHR:2009: 0915JUD 001037305 | Moskal | |

**Zitiervorschlag:**
*Autor* in Wollenschläger (Hrsg.), Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht (EnzEuR Bd. 10), § ..., Rn. ...

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5772-5 (Print – Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)
ISBN 978-3-8452-9946-4 (ePDF – Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)
ISBN 978-3-03891-210-1 (Dike Verlag, Zürich/St. Gallen)
ISBN 978-3-7089-1971-3 (facultas Verlag, Wien)

1. Auflage 2021
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

**Dieser Band ist Bestandteil der 2. Edition der Enzyklopädie Europarecht. Diese beinhaltet folgende Bände:**

Band 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, 2. Auflage
Band 2: Europäischer Grundrechteschutz, 2. Auflage
Band 3: Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2. Auflage
Band 4: Europäisches Binnenmarkt- und Wirtschaftsordnungsrecht, 2. Auflage
Band 5: Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, 2. Auflage
Band 6: Europäisches Privat- und Unternehmensrecht, 2. Auflage
Band 7: Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, 2. Auflage
Band 8: Europäische Querschnittpolitiken, 2. Auflage
Band 9: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Auflage
Band 10: Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht, 1. Auflage
Band 11: Europäisches Strafrecht, 2. Auflage
Band 12: Europäische Außenbeziehungen, 2. Auflage

# Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

## Band 10:
## Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht

Gesamtherausgeber der Enzyklopädie:
Prof. Dr. Armin Hatje
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Gesamtschriftleitung:
Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte