

Münster, 25. November 2016

## **Bundesregierung will EU-Bürger\*innen aushungern** **Neue Richtervereinigung: Gesetz bedeutet „sozialrechtliche Apartheid“**

Im Bundestag wird momentan das [„Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“](#) verhandelt. Die Bundesregierung plant, die Ausschlüsse von Leistungen der Existenzsicherung für wirtschaftlich nicht verwertbare Unionsbürger\*innen gegenüber der jetzigen Rechtslage deutlich auszuweiten.

Der Gesetzentwurf hat für eine bestimmte, rechtmäßig in Deutschland lebende Bevölkerungsgruppe in Deutschland ein Leben in Elend und Schutzlosigkeit zur Folge, da sich der Staat seiner grundlegendsten Fürsorgepflicht entledigt und stattdessen auf das Instrument des „Aushungerns“ setzt. Die [Neue Richtervereinigung nennt den Gesetzentwurf in einer Stellungnahme](#) daher nicht zu Unrecht „sozialrechtliche Apartheid“.

Es ist zu erwarten, dass das Gesetz in den kommenden Wochen in Kraft tritt.

### **Wen betreffen die Leistungsausschlüsse?**

Dieser Leistungsausschluss betrifft insbesondere Unionsbürger\*innen,

- in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts, soweit sie nicht bereits Arbeitnehmer\*innen oder deren Familienangehörige sind,
- über kein (unionsrechtliches) Aufenthaltsrecht verfügen,
- über ein Aufenthaltsrecht nur zum Zweck der Arbeitsuche verfügen,

- nur über ein Aufenthaltsrecht als Kinder ehemaliger Arbeitnehmer\*innen bis zum Abschluss einer Ausbildung verfügen. Dies bezieht sich auch auf die Elternteile, die die elterliche Sorge tatsächlich ausüben (Aufenthaltsrecht aus Art. 10 VO 492/2011).

**„Überbrückungsleistungen“: Weniger als das physische Existenzminimum; max. für einen Monat**

Stattdessen wird ein Anspruch auf einmalige „Überbrückungsleistungen“ im System des SGB XII eingeführt, die zeitlich regelmäßig auf maximal einen Monat beschränkt sind und sogar das rein physische Existenzminimum deutlich unterschreiten. Diese Überbrückungsleistungen betragen rechnerisch gut 180 Euro in Regelbedarfsstufe 1 und damit weniger als die Hälfte des normalen Regelbedarfs. Das reguläre physische Existenzminimum in Regelbedarfsstufe 1 beläuft sich dagegen auf rund 280 Euro. Teil der „Überbrückungsleistungen“ sind zudem Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die Gesundheitsversorgung bei akuten oder schmerzhaften Erkrankungen, Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft. Ausgeschlossen sind damit regelmäßig unter anderem Leistungen für:

- Kleidung
- Hausrat, Haushaltsgegenstände
- Strom
- Bildungs- und Teilhabepaket
- Behandlung chronischer Erkrankungen
- das gesamte soziale Existenzminimum (Fahrkosten, Telefonkosten usw.)
- sämtliche sonstigen Leistungen des SGB XII (Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe, Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten usw.).

Nur soweit *„dies im Einzelfall besondere Umstände erfordern“* besteht *„zur Überwindung einer besonderen Härte“* Anspruch auf diese und andere Leistungen des SGB XII. Über den Zeitraum von einem Monat hinaus besteht nur dann Anspruch, *„soweit dies im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände zur Überwindung einer besonderen Härte und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage geboten ist.“*

Zusätzlich besteht Anspruch auf darlehensweise Gewährung der Rückreisekosten.

**Gesetzliches Verbot der Leistungserbringung statt Ermessen**

Mit dieser Regelung plant die Bundesregierung jegliches Ermessen der Sozialämter auszuschließen und gleichsam ein gesetzliches Verbot der Leistungserbringung einzuführen. Auch bei einer beispielsweise bestehenden Reiseunfähigkeit *dürfen* die Überbrückungsleistungen keineswegs dauerhaft, sondern *nur „zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage“* erbracht werden – falls indes von vornherein erkennbar ist, dass die Bedarfslage dauerhaft bestehen wird (weil die Reiseunfähigkeit aufgrund Krankheit

oder Behinderung dauerhaft besteht), dürfen vom Wortlaut her keine Leistungen über einen Monat hinaus erbracht werden.

Mit dieser Abkehr von Ermessensleistungen und gleichzeitig dem Verbot, Leistungen über einen bestimmten Zeitraum hinaus leisten zu dürfen, will die Bundesregierung die jüngste Rechtsprechung des Bundessozialgerichts aushebeln, das im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung das bislang im SGB XII bestehende Ermessen zugunsten der Sicherung eines grundgesetzlich zu erbringenden menschenwürdigen Existenzminimums gelenkt hatte.

### ***Anspruch nach fünfjährigem, gewöhnlichen Aufenthalt***

Nach dem Zeitraum eines fünfjährigen „gewöhnlichen Aufenthalts“ besteht abweichend davon ein Anspruch auf die regulären Leistungen des SGB II bzw. SGB XII. Dies soll nur dann gelten, wenn der Beginn des Fünfjahres-Zeitraums durch eine Wohnsitzanmeldung nachgewiesen werden kann und keine Feststellung über den Verlust oder das Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts getroffen wurde. Zeiten eines ausreisepflichtigen Aufenthalts werden nicht mitgezählt.

### ***Meldepflicht an die Ausländerbehörden***

Flankiert wird diese Regelung durch eine obligatorische ausländerrechtliche Meldepflicht aller öffentlichen Stellen (außer Schulen und anderen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen), wenn sie Kenntnis von der Beantragung von Sozialleistungen durch einen Ausländer erhalten.

Diese Meldepflicht an die Ausländerbehörde bezieht sich auf Leistungsanträge nach SGB II oder XII von Ausländer\*innen, die

- über kein (unionsrechtliches) Aufenthaltsrecht verfügen,
- über ein Aufenthaltsrecht nur zum Zweck der Arbeitsuche verfügen,
- nur über ein Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 verfügen, oder
- einen fünfjährigen gewöhnlichen Aufenthalt nachweisen können.

Auch bei Anträgen auf die neuen „Überbrückungsleistungen“ nach SGB XII besteht eine Meldepflicht an die Ausländerbehörde.

Abgesehen von Zweifeln, ob obligatorische und automatische Meldungen an die Ausländerbehörde europarechtskonform sind, stellt sich die Frage, welchen Sinn diese haben sollen: Denn jedenfalls für die Unionsbürger\*innen mit einem Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche und diejenigen mit einem Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 ist das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel keineswegs Voraussetzung für das Vorliegen des materiellen Aufenthaltsrechts. Somit kann ein Antrag auf Leistungen auch nicht zu

einer Verlustfeststellung führen, die Meldung ergibt also keinen Sinn. Die Gesetzesbegründung gibt auf diese Unklarheit keine Antwort. Es ist zu befürchten, dass dies in der Praxis anders und somit rechtswidrig gehandhabt wird.

Noch deutlicher wird dies, da auch bei Personen, die bereits über ein Daueraufenthaltsrecht (und damit über einen fünfjährigen nicht nur gewöhnlichen, sondern materiell freizügigkeitsberechtigten Aufenthalt) verfügen, die obligatorische Meldung an die Ausländerbehörden erfolgen muss. Denn wer fünf Jahre materiell freizügigkeitsberechtigt hier gelebt hat, hatte in dieser Zeit natürlich auch seinen gewöhnlichen Aufenthalt hier, so dass die Meldepflicht ebenfalls greift – obwohl sie keinerlei Folgen haben darf. Die obligatorische Meldung an die Ausländerbehörden dürfte zudem in den allermeisten Fällen dazu führen, dass Personen, die aufgrund ihres fünfjährigen gewöhnlichen (aber nicht materiell freizügigkeitsberechtigten) Aufenthalts Leistungen beantragen, eine Verlustfeststellung befürchten müssen und die Neuregelung damit faktisch leer läuft. Denn trotz des verfestigten Aufenthalts von fünf Jahren und dem damit einhergehenden Leistungsanspruch sollen „ausländerrechtliche Bestimmungen unberührt“ bleiben.

### **Gesetz stellt das Selbstverständnis Deutschlands als sozialer Rechtsstaat in Frage**

Insofern tangiert der vorliegende Gesetzentwurf auch das Selbstverständnis Deutschlands als sozialer Rechtsstaat, der eingebunden ist in eine Europäische Union der Offenen Grenzen.

Der Gesetzentwurf ist:

- **Sozialpolitisch fatal:** Ein Leben ohne jegliche soziale Absicherung trifft die Schwächsten am stärksten und hat soziale Verelendung, Schutzlosigkeit und prekärste Lebensverhältnisse zur Folge. Die Kosten werden am Ende doch wieder die Kommunen bezahlen müssen – etwa im Rahmen der Jugendhilfe, gesundheitlichen Notversorgung oder ordnungsrechtlichen Unterbringung.
- **Integrationspolitisch kontraproduktiv:** Der Ausschluss von Leistungen des SGB II erschwert die Förderung von Teilhabe am Arbeitsmarkt. Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sowie Sprachförderung sind dadurch ebenfalls faktisch ausgeschlossen.
- **Europapolitisch rückwärtsgewandt:** Grenzkontrollen werden ins Sozialrecht ausgelagert und die europäische Freizügigkeit ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt. Das Recht auf Freizügigkeit muss jedoch sozial flankiert werden.
- **Grundgesetzwidrig:** Die staatliche Pflicht zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums sowie die bislang dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden durch den Gesetzentwurf

ignoriert. Die Umsetzung des Gesetzentwurfs hätte eine migrationspolitische Relativierung der Menschenwürde zur Folge.

- **In Teilen europarechtswidrig:** Jedenfalls für den Personenkreis mit einem Aufenthaltsrecht als Kinder früherer Arbeitnehmer\*innen (Art. 10 VO 492/2011) sind die vorgesehenen Leistungsausschlüsse nicht mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Europarechts vereinbar.
- **Völkerrechtswidrig:** Die Verweigerung sogar des physischen Existenzminimums ist weder mit Art. 11 des UN-Sozialpakts noch mit Art. 13 der Europäischen Sozialcharta vereinbar.
- **Logisch inkonsistent:** Eine Verschlechterung des Aufenthaltsstatus hätte nach dem Gesetzentwurf eine Verbesserung des sozialen Status zur Folge. *Nicht ausreisepflichtige* Unionsbürger\*innen hätten keinerlei Anspruch auf existenzsichernde Sozialleistungen, während nach formaler Feststellung der Ausreisepflicht Ansprüche bestehen (dann nach AsylbLG). Zudem würden die Leistungsausschlüsse des SGB XII nur für Unionsbürger\*innen aus den osteuropäischen EU-Staaten gelten, nicht aber für Personen aus den (überwiegend westeuropäischen) Staaten des Europäischen Fürsorgeabkommens.

### Was heißt das für die Beratungspraxis?

Die Leistungsansprüche betreffen – anders als in den Medien teilweise vermittelt – nicht alle Unionsbürger\*innen. Auch weiterhin haben Unionsbürger\*innen sowie deren Familienangehörige mit einem kleinen Job Anspruch auf aufstockende Leistungen nach SGB II. Auch weiterhin bestehen Leistungsansprüche für Personen, die ihre Arbeit unfreiwillig verloren haben – entweder für sechs Monate oder sogar dauerhaft. Zudem haben weiterhin alle [Staatsangehörigen der Staaten des Europäischen Fürsorgeabkommens](#) einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII in gesetzlicher Höhe, soweit sie als Arbeitsuchende oder nach der VO 492/2011 als Kinder früherer Arbeitnehmer\*innen in Schule oder Ausbildung über ein Aufenthaltsrecht verfügen.

Gegen die Ablehnung von Leistungsansprüchen sollten weiterhin Eilanträge vor den Sozialgerichten gestellt werden. Es ist zu erwarten, dass viele Sozialgerichte wegen der offenkundigen Verfassungswidrigkeit und teilweisen Europarechtswidrigkeit weiterhin vorläufige Leistungen zusprechen werden. Ein Ansatz dafür ist die Härtefallregelung, die die „Überbrückungsleistungen“ zur in besonderen Fällen und zur *Überwindung einer besonderen Härte* auf die gesetzliche Höhe ausweitet und auch länger als einen Monat erbracht werden muss, wenn dies „zur Überwindung einer zeitlich befristeten Bedarfslage erforderlich ist.“

Eine tabellarische Übersicht zu den künftigen Leistungsansprüchen und -ausschlüssen [gibt es hier zum Download](#).

Der künftige Zugang zur Existenzsicherung für Unionsbürger*innen nach Inkrafttreten des EU-Bürger*innen-Ausschlussgesetzes. Stand: 24.11.2016				
Freizügigkeitsrecht / Aufenthaltsgrund	SGB II	SGB XII 3. u. 4. Kapitel	SGB XII § 67ff	Anmerkungen
Als Arbeitnehmer*in				Auch mit einem Stundenlohn von 3,9 Wochenstunden bzw. einem Monatslohn von rund 475 Euro kann der Arbeitnehmer*in ein Recht auf Sozialleistungen erhalten (JUGH: Urteil, GenZ: C-18/09, vgl. auch <a href="#">Akte des Europäischen Gerichtshofs zum Freizügigkeitsrecht</a> , Paragrafen 22-24). Auch mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 7,5 Stunden und einem Einkommen von 100 Euro kann ein Status als Selbstständige*r (noch) kein Gewinn erwirtschaftet werden und nur wenige Aufträge eingegangen sind. Auch wenn der Selbstständige*r noch in der Gewinnphase steht, ist er nicht als Selbstständige*r anzusehen. Auch eine freie berufliche Tätigkeit (z. B. Dolmetscher*innen / Übersetzer*innen) zählt als Selbstständige*r. Bei der Ermittlung der Höhe des Einkommens sollte man sich an den Eckpunkten für Arbeitnehmer*innen orientieren können. <a href="#">§ 2 Abs. 2 Nr. 2 FreizügigG</a>
Nach unfreiwilligem Verlust der Arbeit oder unfreiwilliger Aufgabe der Selbstständigkeit	nach weniger als einem Jahr	6 Mon.	6 Mon.	Die unfreiwillige Kündigung wird durch die Agentur für Arbeit bestätigt werden (z. B. nach befristetem Vertrag, Betriebsbedingter Kündigung, usw.). Die Aufgabe einer selbstständigen Tätigkeit kann z. B. unfreiwillig sein, wenn die wesentlichen Gründe der Kündigung oder wenn eine Geschäftsaufgabe während des gesetzlichen Mutterschutzes erfolgt. Bis zur Ausscheidung der Bestätigung gilt die Arbeitslosigkeit als unfreiwillig (vgl. <a href="#">Akte des Europäischen Gerichtshofs zum Freizügigkeitsrecht</a> , Paragrafen 22-24).
	Nach genau einem Jahr oder länger			
	Vorübergehende Arbeitsunfähigkeit durch Krankheit oder Unfall			
Dauer aufenthaltsrecht				Nach einem fünfjährigen Aufenthalt, in dem ein Freizügigkeitsgrund nach dem Freizügigkeitsgesetz vorliegen hat, besteht sowohl für EU-Bürger*innen als auch für deren Familienangehörige ein automatisches Daueraufenthaltsrecht – ohne weitere Voraussetzungen. In speziellen Fällen kann das Daueraufenthaltsrecht schon nach drei Jahren entstehen. Über das Bestehen des Daueraufenthaltsrechts steht die Ausländerbehörde auf Antrag eine Bescheinigung aus. <a href="#">§ 36 FreizügigG</a>
Familienangehörige der oben genannten Personen	Ehegatten und eingetragene gleichgeschlechtliche Lebenspartner*innen			„die Verwandten in gerader Linie der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 7 genannten Personen oder ihrer Ehegatten oder Lebenspartner, die noch nicht 21 Jahre alt sind“ <a href="#">§ 3 Abs. 2 Nr. 1 FreizügigG</a>
	(Stief-) Kinder, (Stief-) Enkel bis einschli. 20 Jahre			
	(Stief-) Kinder, (Stief-) Enkel ab 21 Jahre; Eltern, Großeltern, Schwiegereltern, wenn ihnen Unterhalt gewährt wird.			
Ehegatten nach Scheidung	Ehegatten oder gleichgeschlechtliche Lebenspartner*innen nach Scheidung oder Aufhebung der Ehe			Ehegatten oder gleichgeschlechtliche Lebenspartner*innen behalten nach Scheidung oder Aufhebung der Ehe ein eigenes Aufenthaltsrecht, wenn die Ehe mindestens drei Jahre bestanden hatte, davon mindestens ein Jahr im Bundesgebiet und selbst die Voraussetzungen eines Freizügigkeitsrechts erfüllt. Es kommt hierbei nicht auf den Zeitpunkt der Trennung an, sondern auf den Zeitpunkt des Scheidungsbeschlusses (Paragrafen 3, 4 der <a href="#">Verwaltungsrichtlinien zum Freizügigkeitsrecht</a> ). Im Falle einer „besonderen Härte“, etwa wegen Gewalt, körperlichen oder psychischen Misshandlung oder aus anderen Gründen, aufgrund der eine Ehegatten das Festhalten an der Ehe oder der Lebenspartnerschaft nicht zugunsten werden konnte, gilt die Mindestanzahlzeit nicht als Voraussetzung für das Fortbestehen des Freizügigkeitsrechts als Familienangehöriger. <a href="#">§ 3 Abs. 3 Nr. 3 FreizügigG</a>

Hier gibt es mehr Infos:

[Zusammenstellung aller Stellungnahmen zur Öffentlichen Anhörung im Sozialausschuss am 28. November 2016](#)

Vor allem zu erwähnen sind die Stellungnahmen von:

- Paritätischer Gesamtverband e.V. (S. 48)
- Diakonie Deutschland (S. 42)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (S. 28)
- Neue Richtervereinigung e.V. (S. 63)
- Prof. Uwe Berlit (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht; S. 55)

Zu den inhaltlichen Kritikpunkten des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

**1. Sozialpolitisch fatal: Ausschlüsse vom menschenwürdigen Existenzminimum führen zu Verelendung und Schutzlosigkeit**

Der vorliegende Gesetzentwurf hat keineswegs nur die Wiederherstellung einer bis zu den einschlägigen Urteilen des Bundessozialgerichts im Dezember 2015 und Januar 2016 geltenden Rechtslage zum Ziel: Vielmehr kündigt die Bundesregierung offensiv den bislang (zumindest in Form höchstrichterlicher Rechtsprechung von BSG und BVerfG) bestehenden Konsens auf, dass in Deutschland niemand ohne jegliche staatliche Existenzsicherung leben muss und damit gänzlich schutzlos sich selbst überlassen bleibt.

Die Bundesregierung tritt dem mit dem Argument entgegen, man könne ja in sein Heimatland ausreisen. Der vorliegende Gesetzentwurf führt als neues migrationspolitisches Instrument das „Aushungern“ unproduktiver Unionsbürger\*innen in das Sozialrecht ein.

Die Erfahrungen zahlreicher Sozialberatungsstellen (MBE, JMD, EHAP-Projekte, Wohnungslosenhilfe, Frauenhäuser, Jugendhilfe) zeigen, dass das nicht funktionieren wird. Denn bereits jetzt erhalten zahlreiche hilfebedürftige Unionsbürger\*innen faktisch und rechtswidrigerweise keine Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums – sie bleiben jedoch dennoch langfristig in Deutschland, da die Situation im Herkunftsland offenkundig noch schlechter wäre. In den Beratungsstellen steht die Erstretung und Durchsetzung von Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums für die betroffenen Klient\*innen daher häufig an zentraler Stelle ihrer Arbeit.

Zugleich wird ein noch weiter gehender, gesetzlicher und langfristiger Ausschluss von jeglichen existenzsichernden Leistungen für eine ganze Bevölkerungsgruppe sozialpolitisch fatale Folgen haben. Bereits jetzt berichten viele Kolleg\*innen in den Beratungsstellen des Paritätischen von – für einen hoch entwickelten Sozialstaat – schwer zu ertragenden Verhältnissen, die sich durch die geplanten weitergehenden Leistungsausschlüsse noch deutlich verstärken werden.

- **Wohnungslosigkeit:** Unionsbürger\*innen ohne Leistungsansprüche leben sprichwörtlich auf der Straße, in Zelten, in Autos, in Abbruchhäusern, in völlig überbelegten „Schrottimmobilien“. Der Grund ist häufig der fehlende Anspruch auf existenzsichernde Leistungen sowie auf Leistungen nach § 67ff SGB XII. Nach Berichten von Beratungsstellen werden Unionsbürger\*innen sogar von niedrighschwelligem Angeboten der Wohnungslosenhilfe abgewiesen, weil eine Refinanzierung nicht gesichert ist. Am stärksten zu leiden haben darunter Familien mit kleinen Kindern, Schwangere, Menschen mit Behinderungen oder Erkrankungen. In Zukunft werden auch Personen ihre Wohnung verlieren, die bislang eine Wohnung hatte, da die Kosten der Unterkunft nicht mehr übernommen werden.
- **Von Gewalt bedrohte Frauen:** Frauenhäuser erhalten keine Refinanzierung ihrer Leistung. Daher können von Gewalt bedrohte Unionsbürgerinnen ohne Ansprüche auf existenzsichernde Leistungen unter Umständen nicht den Schutz von Frauenhäusern in Anspruch nehmen und sind der Schutzlosigkeit preisgegeben.
- **Familien mit Kindern:** Bereits jetzt leben Familien ohne existenzsichernde Leistungen, nur vom Kindergeld. Dies dürfte sich in Zukunft verstärken. Hinzu kommt, dass am Zugang zum SGB II auch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für die Schule sowie der Zugang zu einer Absicherung im Krankheitsfall hängen.
- **Opfer von Arbeitsausbeutung:** Wer kein Geld vom Jobcenter erhält, ist gezwungen, jede Form von Arbeit anzunehmen – auch irreguläre Beschäftigung, Sexarbeit, Tagelöhnerjobs. Bereits jetzt herrscht ein hohes Maß an Schutzlosigkeit

in einigen Beschäftigungsbereichen. Durch die weiter gehenden Leistungsausschlüsse wird sich die Problematik von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen verschärfen.

- **Menschen mit schweren Erkrankungen:** Ein Teil der Unionsbürger\*innen verfügt über keinen (geklärten) Krankenversicherungsschutz. Ein Zugang zu einer Absicherung im Krankheitsfall besteht jedoch faktisch nur über versicherungspflichtige Beschäftigung oder durch den Leistungsbezug nach SGB II. Durch die erweiterten Leistungsausschlüsse wird sich die Zahl der Menschen ohne Absicherung im Krankheitsfall vergrößern.
- **Menschen mit Behinderungen:** Selbst bei schweren Behinderungen soll in Zukunft keine Möglichkeit für das Sozialamt bestehen, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe, Krankenhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt zu gewähren. Denn länger als einen Monat wäre eine Leistungserbringung nur im Falle einer „zeitlich befristeten Bedarfslage“ zulässig. Bei einer schweren Behinderung handelt es sich jedoch gerade nicht um eine zeitlich befristete Bedarfslage, somit sind vom Wortlaut her, Leistungen über einen Monat hinaus von vornherein ausgeschlossen. Die jetzt schon prekäre Situation für Menschen mit Behinderungen ohne Leistungsansprüche wird sich somit erheblich verschärfen.

*Fazit: Das im Gesetzentwurf vorgesehene Instrument des „Aushungerns“ ist eines entwickelten Sozialstaats unwürdig. Es schließt eine ganze Bevölkerungsgruppe von existenziellsten Grundbedürfnissen aus und führt zu Verelendung und Schutzlosigkeit. Am stärksten darunter zu leiden haben besonders schutzbedürftige Personen.*

## **2. Integrationspolitisch kontraproduktiv: Teilhabe an Bildung, am Arbeitsmarkt und Spracherwerb fördern statt Integration verhindern.**

Für gelingende Integration ist die Existenzsicherung notwendige Voraussetzung. Zugleich erfüllen Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums nach SGB II, teils aber auch nach SGB XII unmittelbar eine integrationsfördernde Funktion. Die Verweigerung dieser Leistungen führt also zu Verhinderung von Integration und Teilhabe.

- **Schulbesuch**

Art. 10 VO 492/2011 garantiert Kindern früherer Arbeitnehmer\*innen ein unionsrechtliches Aufenthaltsrecht. Dieses garantiert diesen Kindern, „unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung teilnehmen“ zu können Und weiter: „Die Mitgliedstaaten fördern die Bemühungen, durch die diesen Kindern ermöglicht werden soll, unter den besten Voraussetzungen am Unterricht teilzunehmen.“

Dieses eigenständige Aufenthaltsrecht der Kinder gilt auch für den Elternteil, der die Personensorge tatsächlich ausübt und gilt unabhängig vom Vorhandensein ausreichender Existenzmittel.



Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf soll jedoch nicht nur der Zugang zu Leistungen der Existenzsicherung ausgeschlossen sein, sondern auch zu den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (für Schüler\*innenfahrkarte, Klassenfahrt, Schulmittagessen usw.). Wie unter diesen Voraussetzungen noch von „besten Voraussetzungen“ die Rede sein kann, bleibt das Geheimnis der Bundesregierung. Es liegt auf der Hand, dass eine derartige Regelung nicht nur europarechtliche Fragen aufwirft, sondern auch einen aktiven Beitrag zur gesetzlichen Integrationsverhinderung darstellt.

- ***Förderung der Arbeitsmarkteilhabe***

Die Leistungen des SGB II umfassen auch die Förderung der Integration in Arbeit. Auch diese Leistungen sollen arbeitsuchenden Unionsbürger\*innen verweigert werden. Vor dem Hintergrund, dass ein großer Teil der betroffenen Unionsbürger\*innen dennoch in Deutschland bleiben oder zurückkommen wird, ist dies integrationspolitisch kontraproduktiv. Die Leistungen des SGB III sind keine realistische Alternative, da die Praxis zeigt, dass die faktischen Hürden zur Arbeitsagentur hoch sind. Zudem nützen reine Förderleistungen wenig, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist.

- ***Sprachförderung***

Auch Unionsbürger\*innen können zum Integrationskurs zugelassen werden. Eine Kostenbefreiung bekommen sie jedoch nur mit einem Leistungsbescheid des Jobcenters oder Sozialamtes. Insofern führt die Verweigerung von Leistungen zum Existenzminimum faktisch zu einem Ausschluss von Sprachförderung. Erfahrungen von Paritätischen Mitgliedsorganisationen zeigen, dass sogar bereits begonnene Integrationskurse abgebrochen werden müssen, weil das Jobcenter nach sechs Monaten die Leistungen eingestellt hat. Dies dürfte nach dem Willen der Bundesregierung zukünftig noch häufiger der Fall sein.

Es sollte Konsens sein, dass eine Förderung von Partizipation der in Deutschland lebenden Menschen das Ziel sein sollte, anstatt ihre Integration gesetzlich zu verhindern.

### **3. Europapolitisch rückwärtsgewandt: Das Soziale Europa muss gestärkt werden, anstatt neue sozialrechtliche Grenzzäune zu errichten.**

Europa unterliegt gegenwärtig heftigen Fliehkräften. Die Renationalisierung ist in vollem Gange. Es ist jedoch mehr Europa und vor allem ein sozialeres Europa erforderlich – und nicht weniger.

Der Ausschluss bestimmter Unionsbürger\*innen von jeglicher sozialer Teilhabe in Deutschland ist eine weiche Form der Renationalisierung: Die Grenzkontrollen werden ins Sozialrecht ausgelagert. Dies ist eine fatale Entwicklung. Denn auf diesem Wege wird das

Recht auf Freizügigkeit innerhalb Europas seiner praktischen Wirksamkeit beraubt. Europäische Freizügigkeit muss sozial abgesichert werden. Wenn jedoch Freizügigkeit nur noch für Wohlhabende, gut Gebildete, wirtschaftlich gut Verwertbare eine Bedeutung hat, wenn zwar Unternehmen ihre Firmen dorthin verlagern können, wo die Lohnkosten geringer sind, Menschen aber eine soziale Teilhabe vollständig versagt wird, dann ist die Idee der europäischen Freizügigkeit und deren Akzeptanz in Gefahr.

Deutschland profitiert von der EU auf vielfältige Weise – auch und insbesondere vom bestehenden Armuts- und Reichtumsgefälle innerhalb der EU. Die deutsche Fleischindustrie, die private Haushalts- und Pflegebranche boomen unter anderem deshalb, weil Menschen aus armen EU-Staaten bereit sind, für wenig Geld und trotz schlechter Arbeitsbedingungen ihre Arbeitskraft in Deutschland zur Verfügung zu stellen. Das heißt aber auch: Deutschland darf sich seiner sozialen Verantwortung gegenüber in Deutschland lebenden hilfebedürftigen Unionsbürger\*innen nicht einfach entziehen und sie aushungern.

#### **4. Grundgesetzwidrig: „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ – gilt für Unionsbürger\*innen nicht?**

Die Gesetzesänderung ist offenkundig mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu vereinbaren, das die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als Menschenrecht auch für ausländische Staatsangehörige, die sich tatsächlich in Deutschland aufhalten, vorschreibt. Die Bundesregierung setzt offenbar auf eine Änderung dieser Rechtsprechung. Bundesinnenminister Thomas de Maizière hatte am 30. September 2015 im Bundestag in einer Debatte zum ebenfalls verfassungsrechtlich umstrittenen Asylbewerberleistungsgesetz gesagt: Verfassungsrechtsprechung ändere sich aufgrund sich verändernder gesellschaftlicher Umstände. Wörtlich:

*„Das ist so bei Verfassungsrechtsprechung, und auch hier wird es so sein.“*

Es ist zumindest einigermaßen kühn, einen Gesetzentwurf mit der Prognose einer sich möglicherweise und nach Wunsch der Bundesregierung verändernden Rechtsprechung zu rechtfertigen.

#### ***Physisches und soziokulturelles Existenzminimum als Menschenrecht***

Das Bundesverfassungsgericht hingegen hatte im Jahr 2012 festgestellt, dass das Grundgesetz „ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ garantiere. Bei diesem Anspruch handele es sich um ein Menschenrecht. *„Er umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das*

*Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu.“*

Eine Differenzierung hinsichtlich eines möglicherweise reduzierten Umfangs für bestimmte Gruppen ausländischer Staatsangehöriger sei nur zulässig, *„sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.“*

Die Gesetzesbegründung geht mit keinem Wort auf eine möglicherweise geringere (nämlich auf null reduzierte!) Bedarfslage der vom vollständigen Leistungsausschluss erfassten Gruppen ein.

### ***Das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums gilt unabhängig vom Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsgrund sowie Ausreisemöglichkeit***

Laut Gesetzesbegründung seien die oben zitierten Grundsätze aus dem BVerfG-Urteil nicht einschlägig für die Gruppe der nicht-erwerbstätigen oder arbeitssuchenden Unionsbürger\*innen, denn: *„Die Neuregelung berücksichtigt, dass die Situation von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, (!) einerseits sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerbern andererseits nicht vergleichbar ist. Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern stehen andere Möglichkeiten der Selbsthilfe offen, als dies für Asylbewerberinnen und Asylbewerber der Fall ist. Während Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oftmals nicht ohne möglicherweise drohende Gefahren (etwa durch Verfolgung) in ihr Heimatland zurückkehren können, ist dies Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern gefahrlos möglich und zumutbar.“*

Die Bundesregierung übersieht hierbei, dass es sich bei einem der damaligen Kläger vor dem Bundesverfassungsgericht keineswegs um einen Asylsuchenden handelte, sondern um eine vollziehbar ausreisepflichtige Person mit Duldung. Vollziehbar ausreisepflichtige Personen mit Duldung sind (anders als Unionsbürger\*innen, bei denen noch keine formale Verlustfeststellung getroffen wurde!) rechtssystematisch jedoch nicht nur zur Ausreise verpflichtet, sondern eine Ausreise ist in der Regel auch möglich. Sollte sie nämlich nicht möglich sein, müsste in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden.

Verstärkt wird dieses Argument noch dadurch, dass selbst ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen, sie aus Sicht der Ausländerbehörde ihre eigene Abschiebung schuldhaft verhindern oder für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, zumindest Leistungen zur Sicherstellung des physischen Existenzminimums gem. § 1a AsylbLG erbracht werden müssen – während nicht ausreisepflichtige Unionsbürger\*innen nach einem Monat keinerlei Leistungen erhalten sollen.

Die *Möglichkeit* einer Ausreise kann also weder verfassungsrechtlich noch aus Sicht der Bundesregierung eine Rolle spielen bei der Gewährleistung von Leistungen für das Existenzminimum.

***Verweis auf die Sozialleistungen des Herkunftslands ist nicht zulässig.***

Die Bundesregierung begründet den vollständigen Sozialleistungsausschluss unter anderem mit der Möglichkeit einer Rückreise in den Herkunftsstaat: „*Die betroffenen Personen können in ihren Heimatstaaten ohne Gefahr für Leib und Leben wohnen und existenzsichernde Unterstützungsleistungen erlangen (...).*“

Diese Argumentation hatte das Bundessozialgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung ausdrücklich verworfen: „*Auf die Möglichkeit einer Heimkehr des Ausländers in sein Herkunftsland kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Diese Möglichkeit ist im Hinblick auf die Ausgestaltung des genannten Grundrechts als Menschenrecht schon verfassungsrechtlich jedenfalls solange unbeachtlich, wie der tatsächliche Aufenthalt in Deutschland von den zuständigen Behörden faktisch geduldet wird.*“ (B 14 AS 35/15 R; 20.1.2016)

***Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums auch bei kurzer Aufenthaltsdauer oder -perspektive; in jedem Fall und zu jeder Zeit***

Das Bundesverfassungsgericht hatte 2012 festgestellt: „*Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigte es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein (...). Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.*“ (BVerfG, 1 BvL 10/10; 1 BvL 2/11; Randnummer 120)

***Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren***

Das Bundesverfassungsgericht hatte 2012 festgestellt: „*Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.*“ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung argumentiert jedoch in erster Linie migrationspolitisch: „*Es ist davon auszugehen, dass die Regelung des Leistungsausschlusses im SGB XII eine Lenkungswirkung entfalten wird.*“ Die Sozialleistungsausschlüsse, die in erster Linie und ausdrücklich aus migrationspolitischen Erwägungen erfolgen sollen, sind insofern mit der Rechtsprechung des BVerfG nicht zu vereinbaren.

**5. In Teilen europarechtswidrig: Gleichbehandlungsgrundsatz ist bei einem Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 nach Europarecht einzuhalten!**

In den Rechtssachen Dano und Alimanovic hatte der Europäische Gerichtshof den Ausschluss von Leistungen des SGB II für Unionsbürger\*innen für europarechtlich rechtmäßig erklärt, die ausschließlich über ein Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche oder über kein materielles Aufenthaltsrecht verfügen. In diesen Verfahren hat sich der EuGH jedoch nicht zum Leistungsausschluss für Personen mit einem Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 geäußert.

Vielmehr spricht vieles dafür, dass der Ausschluss jedenfalls von Leistungen des SGB II für letzteren Personenkreis gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 4 VO 883/2014 verstößt. Denn auch nach der Rechtsprechung des EuGH darf dieses Diskriminierungsverbot nur dann eingeschränkt werden, wenn es dafür eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage gibt. Für Personen, die der Unionsbürgerrichtlinie (RL 2004/38/EG; UnionsRL) unterliegen, findet sich nach Rechtsprechung des EuGH diese Ermächtigungsgrundlage in Art. 24 Abs. 2 der UnionsRL. Damit begründete der EuGH auch die Zulässigkeit der Verweigerung von SGB II-Leistungen für nur Arbeitsuchende bzw. Personen ohne materielles Aufenthaltsrecht in den Fällen Alimanovic und Dano.

Aber: Diese Ermächtigung zur Ungleichbehandlung erstreckt sich ausdrücklich nur auf einen Unionsbürger „der sich **aufgrund dieser Richtlinie** im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält“. Das Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 ist jedoch ein eigenständiges Aufenthaltsrecht, das unabhängig von bzw. neben der Unionsbürgerrichtlinie existiert. Aus diesem Grund ist die Ermächtigung zur Ungleichbehandlung für diesen Personenkreis nicht anwendbar. Vielmehr muss das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 4 VO 883/2004 jedenfalls für den Anwendungsbereich des SGB II eingehalten werden. Der Leistungsausschluss ist europarechtswidrig.

Zu diesem Schluss kommen nicht nur Prof. Stamatia Devitzi und Prof. Constanze Janda in einem Gutachten für den DGB („Verfassungsrechtliche und europarechtliche Aspekte der Überbrückungsleistungen und des Leistungsentzugs von Eltern bei bestehendem Aufenthaltsrecht der Kinder“, 2016), sondern auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags, Fachbereich Europa (PE 6-3000-76/16):

*„Die dargelegten Gründe dürften insgesamt dafür sprechen, dass die im RE vorgesehenen Leistungsausschlussregelungen in § 7 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) SGB II-E und § 23 Abs. 3 S. 1 Nr. 3. SGB XII-E (soweit dies nicht Leistungen nach § 23 Abs. 1 S. 1 SGB XII betrifft) mit dem Gleichheitsgebot des Art. 4 VO 883/2004 nicht vereinbar sind und damit unanwendbar blieben.“*

## **6. Völkerrechtswidrig: Internationale Menschenrechtsabkommen verpflichten zu Mindeststandards im Bereich der Fürsorge – nicht nur für eigene Staatsangehörige.**

Die Bundesregierung verweist in der Gesetzesbegründung zurecht auf die Geltung der Europäischen Sozialcharta und die in deren Art. 13 normierte staatliche Pflicht,

hilfebedürftigen Personen „*ausreichende Unterstützung*“ zu gewähren (Recht auf Fürsorge). Anders als dies die Bundesregierung darstellt, gilt diese Pflicht jedoch nicht nur bezogen auf eigene Staatsangehörige in ihrem Heimatland, sondern gem. Art. 13 Nr. 4 bezogen „*auf die rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Staatsangehörigen der anderen Vertragsparteien*“.

Rechtmäßig in diesem Sinne halten sich jedenfalls Unionsbürger\*innen mit einem Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche sowie mit einem Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 in Deutschland auf. Auch Personen ohne ein materielles europarechtliches Aufenthaltsrecht dürften sich in diesem Sinne rechtmäßig in Deutschland aufhalten, da die Freizügigkeitsvermutung dazu führt, dass erst nach einer formalen Feststellung über den Verlust oder das Nichtbestehen der Freizügigkeit eine Ausreisepflicht entsteht und der Aufenthalt daher nicht mehr rechtmäßig ist.

Die Leistungsausschlüsse widersprechen somit der Europäischen Sozialcharta. Auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN Sozialpakt), der in Deutschland unmittelbar geltendes Recht ist, garantiert in Art. 10 „*das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung*“. Ebenso wie die Europäische Sozialcharta beschränkt der UN-Sozialpakt diesen Anspruch nicht auf die eigenen Staatsangehörigen, sondern er gilt für „jedermann“.

Auch hiermit sind die vollständigen Leistungsausschlüsse nicht zu vereinbaren.

## **7. Logisch inkonsistent: Gesetzentwurf führt zu widersprüchlichen Konsequenzen.**

Während Unionsbürger\*innen mit rechtmäßigem Aufenthalt (Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitsuche, ohne materielles Aufenthaltsrecht, aber aufgrund der Freizügigkeitsvermutung nicht ausreisepflichtig sowie Aufenthaltsrecht aus Art. 10 VO 492/2011) nach den Vorstellungen der Bundesregierung über die Überbrückungsleistungen hinaus keinerlei Ansprüche auf Existenzsicherung haben sollen, würde sich die Situation nach einer formalen Feststellung über den Verlust oder das Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts grundlegend ändern: Denn mit der Verlustfeststellung werden auch Unionsbürger\*innen „vollziehbar ausreisepflichtig“ oder sind bis zu ihrer Ausreise oder Abschiebung (faktisch) geduldet.

Beide Gruppen haben jedoch ausdrücklich einen (unbefristeten) Anspruch auf Leistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 oder 5 AsylbLG – zumindest in Höhe des eingeschränkten physischen Existenzminimums nach § 1a AsylbLG.

Ein wesentlich schlechterer Aufenthaltsstatus führt also zu einer deutlich besseren sozialrechtlichen Stellung. Diese Logik ist kaum nachvollziehbar.

Zum zweiten wird es in Zukunft weiterhin zwei Klassen von Unionsbürger\*innen geben. Denn die Leistungsausschlüsse im Bereich des SGB XII sind – mit Ausnahme der Leistungen nach § 67ff SGB XII – für rechtmäßig in Deutschland lebende Staatsangehörige der Unterzeichnerstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) nicht anwendbar, wie das Bundessozialgericht eindeutig festgestellt hat. Die Folge ist: Für einen estnischen Unionsbürger mit einem Aufenthaltsrecht als Arbeitsuchender sind auch künftig Leistungen nach dem SGB XII zu gewähren, da Estland das EFA unterzeichnet hat. Für einen lettischen Staatsbürger nach Auffassung der Bundesregierung jedoch nicht, da Lettland das EFA nicht unterzeichnet hat.