

Die Ausgeschlossenen. Unionsbürger*innen in den sozialen Sicherungssystemen.

GGUA-Flüchtlingshilfe e.V.
Projekt Q
Claudius Voigt
Hafenstr. 3-5, 48153 Münster
0251-14486-26
Voigt@ggua.de
www.einwanderer.net



Zum Hintergrund: Das Recht auf Freizügigkeit.

- Alle Staatsangehörigen der EU haben neben ihrer eigentlichen Staatsangehörigkeit die „**Unionsbürgerschaft**“. Die Unionsbürgerschaft ist der grundlegende Status der Unionsbürger*innen.
- Aufgrund dieser Unionsbürgerschaft sind Unionsbürger*innen und ihre Familienangehörigen in der gesamten EU **freizügigkeitsberechtigt**. Sie benötigen keinen Aufenthaltstitel oder sonstige Erlaubnis.
- Dieses Freizügigkeitsrecht endet erst durch eine **Verlustfeststellung** der Ausländerbehörde.
- Sie sind damit gegenüber Drittstaatsangehörigen **privilegiert**.

- Da die Migrationssteuerung bei Unionsbürger*innen somit mit aufenthaltsrechtlichen Mitteln nur begrenzt möglich ist, wird sie zunehmend in das Sozialrecht **outgesourct**.
 - Das deutsche Sozialrecht ist durchzogen von **Ausschlüssen, Sondervoraussetzungen und Sanktionen**, die nur für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und abhängig vom Aufenthaltsgrund gelten – insbesondere für nicht-erwerbstätige bzw. wirtschaftlich nicht-verwertbare Unionsbürger*innen.
 - Bundesregierung: „*Dies trägt der Notwendigkeit Rechnung, die finanziellen Ressourcen des Staates zu schonen, um seine Gestaltungsmacht, gerade auch zur **Verwirklichung des sozialen Staatsziels**, zu erhalten.*“ (BT-Drucksache 19/26032)
 - Jede Sozialbehörde muss dabei in **eigener Verantwortung** das materielle Vorliegen eines Freizügigkeitsrechts oder eines **fiktiven Aufenthaltsrechts** nach dem AufenthG prüfen, falls davon ein Leistungsanspruch abhängt.
-

Zur Sache: Die lange Geschichte der Exklusion.

- **2006:** Einführung Ausschluss vom SGB II und XII für Ausländer*innen mit Aufenthaltsrecht allein zum Zweck der **Arbeitsuche**
- **2007:** Einführung Ausschluss vom SGB II für nicht-erwerbstätige Ausländer*innen in den **ersten drei Monaten**
- **2014/15/16:** **EuGH** erklärt diese Leistungsausschlüsse für unionsrechtskonform (Urteile Dano, Alimanovic, García-Nieto)
- **2015/16:** Das BSG entscheidet, dass in verfassungskonformer Auslegung zumindest Anspruch auf **Ermessensleistungen nach SGB XII** spätestens nach **sechs Monaten Aufenthalt** besteht („verfestigter Aufenthalt“), weil das menschenwürdige Existenzminimum stets gesichert werden muss.

- **2016:** Einführung Ausschluss vom SGB II und XII für Ausländer*innen **ohne (materielles) Aufenthaltsrecht** und mit **Aufenthaltsrecht wegen des Schulbesuchs der Kinder** (Art. 10 VO 492/2011). „Verfestigter Aufenthalt“ erst **nach fünf Jahren**, stattdessen SGB XII-„Überbrückungsleistungen“. **Meldepflicht** an die Ausländerbehörden.
- **2019:** Ausschluss vom **Kindergeld** für bestimmte nicht-erwerbstätige Unionsbürger*innen in den ersten drei Monaten und danach. **Meldepflicht** der Familienkassen an die Ausländerbehörden.
- **2021:** Ausschluss für Kinder ehemaliger Arbeitnehmer*innen während Schulbesuch gem. **Art. 10 VO 492/2011** wird nach EuGH-Entscheidung (Urteil C-181/19, „J.D. geg. Jobcenter Krefeld“) wieder gestrichen.

- **2022:** EuGH erklärt am 1. August 2022 den **Kindergeldausschluss** in den ersten drei Monaten für Nicht-Erwerbstätige für **unionsrechtswidrig** (Urteil C-411/20). Eine Änderung der deutschen Rechtslage oder eine Anpassung der Verwaltungsvorschriften erfolgte in den seither vergangenen sieben Monaten nicht. Für die Zeit nach den ersten drei Aufenthaltsmonaten hat der EuGH noch nicht entschieden, die Unionsrechtswidrigkeit ist aber auch hierfür offensichtlich.
- **2023: Gesetzentwurf** plant Ausweitung der Leistungsausschlüsse im SGB II, z. B. für Aufenthalt zur Suche einer Ausbildung oder mit geplanter „Chancenkarte“.

Ausschlüsse und Einschränkungen in Sozialsystemen für Unionsbürger*innen gibt es darüber hinaus unter anderem hier:

§ 5 Abs. 11 S. 2 SGB V: Sperre für die Auffangkrankenversicherung u.a. für Unionsbürger*innen, deren Freizügigkeitsrecht von der KV abhängt (*wohl unionsrechtswidrig! EuGH C-535/19*).

§ 62 Abs. 1a EStG: Ausschluss Kindergeld in den ersten drei Monaten ohne Erwerbstätigkeit und danach u. U. bei Aufenthalt nur zur Arbeitsuche (*wohl unionsrechtswidrig, EuGH C-411/20*).

§ 100 SGB IX: Eingliederungshilfe in bestimmten Fällen nur nach Ermessen (*wohl Verletzung der UN-BRK*)

§ 23 Abs. 1 S. 3 SGB XII: Leistungen § 67 SGB XII sowie Hilfe in anderen Lebenslagen in bestimmten Fällen nur nach Ermessen

Was sagt die Bundesregierung zu den Leistungsausschlüssen?

Antwort der Bundesregierung vom 20. Januar 2021 auf die Große Anfrage der LINKEN „Auswirkungen des Sanktions-Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf das Asylbewerberleistungsgesetz und auf die Leistungsausschlüsse für nichtdeutsche Staatsangehörige im SGB II und SGB XII“ (BT-Drucksache 19/26032)

Fragen 262ff: In wie vielen Fällen wurden Leistungen nach SGB II wegen der ausländerrechtlichen Leistungsausschlüsse abgelehnt?

Die Fragen 262 bis 266 werden gemeinsam beantwortet. Hierzu liegen der Bundesregierung keine Angaben vor. Die Leistungsstatistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende berichtet nur über Leistungsberechtigte und nicht über Nichtleistungsberechtigte und auch nicht über gestellte/bewilligte/abgelehnte Anträge.

Fragen 316ff: In wie vielen Fällen wurden Leistungen nach SGB XII wegen der ausländerrechtlichen Leistungsausschlüsse abgelehnt?

Die Fragen 316 bis 320 werden gemeinsam beantwortet. Die amtliche Sozialhilfestatistik liefert hierzu keine Informationen. Der Bundesregierung liegen daher keine Erkenntnisse vor.

Fragen 347ff: In wie vielen Fällen wurden Überbrückungs- und Härtefalleistungen erbracht?

Die Fragen 347 bis 350 werden gemeinsam beantwortet. Es wird auf die Antwort zu den Fragen 316 bis 320 verwiesen.

Eine Übersicht.

Arbeitnehmer*innen u. Selbstständige	SGB II / SGB XII
unfreiwillig arbeitslos geworden nach weniger als einem Jahr Beschäftigung	SGB II / SGB XII für sechs Monate
unfreiwillig arbeitslos geworden nach mind. einem Jahr Beschäftigung:	SGB II / SGB XII dauerhaft
Daueraufenthaltsberechtigte (i. d. R. fünf Jahre materiell rechtmäßiger Aufenthalt nach EU-Recht)	SGB II / SGB XII
Familienangehörige dieser Gruppen	SGB II / SGB XII
bei einem (fiktiven) Aufenthaltsrecht nach AufenthG (z. B. familiär oder humanitär)	SGB II / SGB XII

Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 (frühere*r Arbeitnehmer*in, Kinder in der Schule)	SGB II / SGB XII
Nach fünf Jahren gewöhnlichem, aber nicht durchgängig materiell freizügigkeitsberechtigtem Aufenthalt	SGB II / SGB XII; Meldepflicht; Verlustfeststellung droht!
EFA-Angehörige mit Aufenthaltsrecht nur zur Arbeitsuche	SGB XII (Einschränkungen bei § 67ff)
Nach Verlustfeststellung durch die ABH	AsylbLG oder SGB II oder Überbrückungsleistungen (umstr.)
Aufenthaltsrecht nur zur Arbeitsuche, nicht EFA-Angehörige	„Überbrückungsleistungen“; Verlustfeststellung droht nicht!
Unionsbürger*innen ohne materielles Aufenthaltsrecht	„Überbrückungsleistungen“; Verlustfeststellung droht!

Die Praxis: Einige Beispiele.

Beispiel 1:

Eine Kollegin aus der Wohnungslosenhilfe schreibt: Meine Klientin Frau D. ist bulgarische Staatsangehörige. Sie ist im November 2019 nach Deutschland gekommen, um als Zimmermädchen zu arbeiten. Im Februar 2020 erfuhr Frau D., dass Sie ein metastasiertes Zervix-Karzinom hat. Danach konnte Sie nicht mehr arbeiten und ihr Arbeitgeber hat sie zum 30.04.2020 gekündigt. Daraufhin hat sie Leistungen beim Jobcenter beantragt, die bis zum 31.10.2020 bewilligt wurden. Der Weiterbewilligungsantrag wurde abgelehnt, da sie keinen Arbeitnehmer*innenstatus mehr habe; Widerspruch wurde eingelegt und abgelehnt.

Frau D. befindet sich derzeit im Klinikum, weil sie eine Chemotherapie-Behandlung braucht. Sobald sie aus dem Krankenhaus entlassen wird, wird sie leider auf der Straße bleiben, da sie überhaupt keine finanziellen Mittel zur Verfügung hat.

Beispiel 2: Eine Kollegin aus der MBE wendet sich mit folgendem Fall an uns: Eine syrische Klientin hat zwei Söhne mit einem Syrer, der in Spanien lebt und die spanische Staatsangehörigkeit hat. Aus diesem Grund haben auch die Söhne die spanische Staatsangehörigkeit.

Die Mutter ist nach der Trennung von dem Ehemann nach Deutschland gekommen, weil ihre Söhne EU Bürger sind. Da sie keine Arbeit hat, haben wir einen Antrag beim Jobcenter gestellt. Dieser wurde abgelehnt, weil sie kein Freizügigkeitsrecht nachweisen könne. Inzwischen hat sie die Söhne beim Jugendamt abgegeben, weil sie diese nicht versorgen kann. Ich möchte für die nächste Beratung wissen, ob Frau A. überhaupt irgendwelche Sozialleistungen zustehen. Bisher schiebt das Jobcenter die Zuständigkeit an das Sozialamt und umgekehrt.

Ich weiß, dass inzwischen die Ausländerbehörde prüft, ob die Gründe für die Freizügigkeit überhaupt noch gegeben sind.

Beispiel 3: Eine Migrationsberaterin schreibt:

Es geht um eine Familie aus Bulgarien (Mutter und 2 erwachsene Töchter, eine davon körperlich und geistig schwerbehindert). Die Familie lebt in Deutschland seit 12 Jahren. Die Mutter übt einen Minijob aus und erhält Leistungen vom Jobcenter. Die erwachsene behinderte Tochter lebt in Deutschland seit weniger als 5 Jahren mit Unterbrechungen.

Das Problem ist, das Ausländeramt hat keine Freizügigkeit für die erwachsene behinderte Tochter gesehen. Die Gründe wären: sie ist 100% behindert und nicht arbeitsfähig, sie kann ausreisen.

Wohin soll sie aber zurückkehren wenn ihre Mutter in Deutschland lebt und sie schwerbehindert ist? Das heißt, die Mutter erhält für das Kind keine Leistungen vom Jobcenter, keine Miete und keine Unterstützung, sie hat auch keine Krankenversicherung. Aus diesem Grund besteht leider auch kein Anspruch auf Pflegegeldzahlungen. Der Antrag auf Kostenübernahme für Inkontinenzhilfen wurde nicht übernommen. Das medizinische Gutachten hat Pflegegrad 4 festgestellt.

Die Frage ist, kann es sein dass, ein demokratisches Land einen behinderten Mensch abschieben will und dass es keine Härtefallregelung für solche Fälle gibt.

Die Überbrückungsleistungen.

- Mit den Überbrückungs- und Härtefallleistungen ist ein **Sub-Sub-Sozialhilfesystem** auf niedrigstem Niveau für bestimmte Unionsbürger*innen eingeführt worden.
 - Offizielle Begründung: Überbrückung der Zeit bis zur Ausreise, ab der **existenzsichernde Leistungen des Herkunftslands** in Anspruch genommen werden können.
 - Damit sollen die Leistungsausschlüsse **vermeintlich** verfassungskonform flankiert werden.
 - Die Überbrückungsleistungen verkörpern „**Grundrechte hinter Stacheldraht**“ (so hat es der Kollege Roland Rosenow in einem etwas anderen Zusammenhang bezeichnet). Sie sind eine **Simulation von Grundrechtskonformität**.
-

- „Überbrückungsleistungen“ sind zeitlich regelmäßig auf einen Monat beschränkt und unterschreiten sogar das rein physische Existenzminimum deutlich.
- Ernährung (in Regelbedarfsstufe 1 betragen diese im Jahr 2023: 174,18 EUR)
- Körperpflege (ca. 34 EUR)
- Gesundheitspflege (19,15 EUR).
- Dies ergibt einen **Anspruch auf Überbrückungsleistungen von etwa 227 EUR** in Regelbedarfsstufe 1 und damit weit weniger als die Hälfte des normalen Regelbedarfs. Das reguläre physische Existenzminimum in Regelbedarfsstufe 1 beläuft sich dagegen bereits auf rund 290 EUR.

- Das LSG Hessen ([LSG Hessen, Urteil vom 1.7.2020; L 4 SO 120/18](#)) hat in **verfassungskonformer Auslegung** zu den Überbrückungsleistungen geurteilt:
- Das gesamte Existenzminimum muss **stets und zu jeder Zeit** während eines tatsächlichen Aufenthalts in Deutschland sichergestellt werden, die Begrenzung auf einen Monat ist unzulässig.
- Der Anspruch auf Überbrückungsleistungen **endet erst**, wenn ein anderer Leistungsanspruch entsteht oder eine Ausreise erfolgt.
- Auch die Beschränkung auf gekürzte Leistungen (Streichung des gesamten soziokulturellen Bedarfs!) ist verfassungsrechtlich **unzulässig**.

- Überbrückungsleistungen sind **von einem Antrag auf die reguläre Hilfe zum Lebensunterhalt umfasst**, sie müssen nicht gesondert beantragt werden.
- Es gilt der **Kenntnisgrundsatz ohne Antragserfordernis**.
- Die Äußerung eines „**Ausreisewillens**“ ist **keine Voraussetzung**.
- Der Verweis auf Rückreise und Bedarfsdeckung im Herkunftsland ist **kein legitimer Zweck für Kürzung oder Ausschluss** des menschenwürdigen Existenzminimums.

352. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragestellenden, dass für die Inanspruchnahme der „Überbrückungsleistungen“ und gegebenenfalls der sich anschließenden „Härtefalleistungen“ die Äußerung eines „Ausreisewillens“ keine Tatbestandsvoraussetzung ist (bitte begründen)?

Die Auffassung wird von der Bundesregierung geteilt.

Was heißt das jetzt alles?

- Die **sozialrechtliche Ungleichbehandlung** von Menschen mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist in den letzten Jahren **erheblich ausgeweitet** worden, statt sie zu verringern.
- Dabei wird in vielen Rechtsgebieten eine **hierarchische Rangfolge** aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus – und zunehmend auch nach wirtschaftlicher Verwertbarkeit gebildet.
- Die Ungleichbehandlungen verdichten sich zu einer u. a. rassistisch, klassistisch, sexistisch, ableistisch wirksamen **Diskriminierung**.

Betroffen von den Leistungsausschlüssen sind nicht alle gleich, sondern in besonderem Maße **schutzbedürftige Personengruppen**, die den Arbeitszwang nicht erfüllen können:

- Alleinerziehende
- Schwangere
- Unverheiratete Eltern mit gemeinsamen Kindern
- Nicht-erwerbsfähige Personen
- Menschen mit Behinderung
- Menschen mit schweren psychischen, körperlichen Erkrankungen
- Ältere Menschen
- Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, die ohnehin einem besonders hohen Grad der Ausbeutung unterworfen sind.

Die Leistungsausschlüsse wirken wie ein **radikalisiertes Sanktionsregime** mit 100-Prozent-Sanktionen nur für bestimmte Ausländer*innen.

- Der unbedingte **Zwang zur Arbeit**, der für andere durch das Bürger*innengeld überwunden werden sollte, wird dadurch für Nicht-Deutsche zu einer zentralen Grundvoraussetzung.
- Im Kern geht es um die verfassungsrechtliche Frage: Gehört aufgrund des Nachranggrundsatzes der Sozialhilfe die Ausreise zu den **zumutbaren Mitwirkungspflichten**, auch wenn dies dazu führt, dass die Garantien des Grundgesetzes bis zu dieser Ausreise keine Gültigkeit mehr haben (und danach erst Recht nicht!)?
- Astrid Wallrabenstein, jetzt Richterin am Bundesverfassungsgericht, nennt dies einen **„sozialrechtlichen Squeeze-Out“**, der nicht mit der Menschenwürde vereinbar ist.

Der Ausschluss von den regulären Leistungen des SGB II / SGB XII hat nicht nur die Folge, dass selbst das **physische Existenzminimum nicht mehr gewährleistet** ist, sondern in vielen Fällen:

- Keine Krankenversicherung
- Kein Bildungs- und Teilhabepaket für die Kinder (da auch kein Kindergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag)
- Keine Leistungen nach § 67ff SGB XII
- Keine Leistungen zur Pflege
- Wohnungslosigkeit, in der Praxis oft keine ordnungsrechtlich Unterbringung

- Die Universalität von (sozialen) **Grund- und Menschenrechten** wird zunehmend unter **nationalen Vorbehalt** gestellt und abhängig gemacht von der Staatsangehörigkeit, vom „richtigen“ Aufenthaltsstatus und vom ökonomischen Verwertbarkeitsfaktor.
- Staatlich geschuldete Verpflichtungen werden einer **(Nützlichkeits-) rassistischen Logik** geopfert.
- Bestimmte ohnehin schon marginalisierte Gruppen, etwa Rom*nja, sind davon stärker betroffen als andere.
- Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahr 2012 geurteilt: **„Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“**
- Dieser Grundsatz wird durch ausländerrechtliche Leistungsausschlüsse torpediert und eine **neue Klasse der vollständig Ausgeschlossenen** produziert.
- Dies muss rechtlich und vor allem politisch bekämpft werden – auch im Rahmen konkreter Sozialer Arbeit als Menschenrechtsprofession.