

24. November 2016

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 28. November 2016 zum „Entwurf eines Gesetzes 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“, BT-Drucksache 18/10211 vom 7. November 2016

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Möglichkeit, als Sachverständiger an der Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages teilnehmen zu können, bedanke ich mich sehr. Der Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. hat sich bereits am 29.04.2016 mit einer Stellungnahme zum Referentenentwurf des vorliegenden Gesetzesentwurfs geäußert und übersendet hiermit seine Aktualisierung.

Mit freundlichen Grüßen

- Claudius Voigt –

Partizipation statt Ausgrenzung

Existenzminimum sichern. Integration fördern. Menschenwürde wahren.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung hat das Ziel, entgegen der jüngsten Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bestimmte Gruppen von Unionsbürger*innen und ihre Familienangehörigen nahezu vollständig von Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums auszuschließen. Auf dem Weg des Sozialleistungsentzugs sollen die betroffenen Unionsbürger*innen und ihre Familienangehörigen zur Ausreise bewegt werden, obwohl die Ausländerbehörde keine Verlustfeststellung getroffen hat.

Die geplanten Gesetzesänderungen sind aus integrationspolitischen, sozialpolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen. Sie werden dazu führen, dass eine ganze Bevölkerungsgruppe in Deutschland – bis auf kurzfristige „Überbrückungsleistungen“ – von jeglicher Existenzsicherung ausgeschlossen wäre. Es ist zu befürchten, dass dies zu einem weiteren Anstieg prekärer Lebensverhältnisse – mit all den damit zusammenhängenden Problemen für die betroffenen Menschen und den jeweiligen Sozialraum - führen wird.

Das Bundessozialgericht hatte den bislang schon bestehenden Leistungsausschluss in mehreren Entscheidungen im Dezember 2015 und Januar 2016 aufgrund verfassungsrechtlicher Erwägungen korrigiert. Dass er nun in verschärfter Form im Gesetz erneut verankert werden soll, macht ihn indes nicht weniger verfassungswidrig.

Der Paritätische Gesamtverband lehnt den vorliegenden Gesetzentwurf aus folgenden grundsätzlichen Erwägungen ab. Er ist aus unserer Sicht:

- **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.
- **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 vom Bundesverfassungsgericht ausgeschlossene 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.

Übersicht:

Inhalt

1. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs	4
2. Sozialpolitisch fatal: Ausschlüsse vom menschenwürdigen Existenzminimum führen zu Verelendung und Schutzlosigkeit	6
3. Integrationspolitisch kontraproduktiv: Teilhabe an Bildung, am Arbeitsmarkt und Spracherwerb fördern statt Integration verhindern.	8
4. Grundgesetzwidrig: „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ – gilt für Unionsbürger*innen nicht?	9
5. In Teilen europarechtswidrig: Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist bei einem Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 einzuhalten.....	11
6. Völkerrechtswidrig: Internationale Menschenrechtsabkommen verpflichten zu Mindeststandards im Bereich der Fürsorge – nicht nur für eigene Staatsangehörige.....	12
7. Logisch inkonsistent: Gesetzentwurf führt zu widersprüchlichen Konsequenzen.....	12
8. Fazit: Was ist zu tun?	13

1. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Gesetzlicher Leistungsausschluss im SGB II und SGB XII

Die Bundesregierung plant mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, bestimmte nicht erwerbstätige Unionsbürger*innen gesetzlich sowohl von Leistungen des SGB II als auch des SGB XII für die Dauer von fünf Jahren auszuschließen.

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 (Fahrtkosten, 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 andere Leistungen. 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.

Im Folgenden soll auf die eingangs angerissenen Kritikpunkte detailliert eingegangen werden.

2. 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 Beratungsstellen des Paritätischen (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 des Paritätischen steht die Erstreitung 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 niedrigschwelligen 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 weitergehenden 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.

3. 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 arbeitssuchenden 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.

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, die 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 seiner 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

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: Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist bei einem Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 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 883/2004 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 Arbeitssuchende 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.

8. Fazit: Was ist zu tun?

Aus Sicht des Paritätischen sind wie dargestellt vollständige Leistungsausschlüsse für bestimmte Gruppen von Unionsbürger*innen aus den Systemen der Existenzsicherung verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Jenseits aller juristischen Argumente ist es auch aus integrationspolitischen Gründen wenig sinnvoll, eine Bevölkerungsgruppe, die freizügigkeitsberechtigt ist und sich überwiegend längerfristig in Deutschland aufhalten dürfte, von dem Regelsystem zur Integration in den Arbeitsmarkt – der Grundsicherung für Arbeitssuchende – fernzuhalten. Im Gegenteil: Ein Ausschluss aus dem System, durch das arbeitsmarktspezifische Integrationsleistungen erbracht werden können, führt mittel- und langfristig zu höheren Kosten und integrationspolitisch fatalen Signalen. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger drohen so die neuen Integrationsverlierer zu werden.

Den Kommunen entstehen für die Unterstützung hilfebedürftiger EU-Bürgerinnen und EU-Bürger Mehrkosten. Neben den Aufwendungen für offene Angebote geht es hier insbesondere um Aufwendungen für die Bereitstellung von Wohnraum und der Übernahme von Kosten für die medizinische Versorgung bisher nicht krankenversicherter Personen. Wenn die Betroffenen nicht von SGB II Leistungen ausgeschlossen wären, ließen sich die Kosten für die Kommunen, auch unter Berücksichtigung der anteiligen Übernahme der Kosten für die Unterkunft, deutlich reduzieren.

Aus sozial- und integrationspolitischen Gründen ist ein vollständiger Ausschluss von den Leistungen des SGB II nicht nachvollziehbar: Die Leistungen nach dem SGB II dienen nämlich nicht nur der Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums, sondern auch der Integration in den Arbeitsmarkt, der Gewährleistung von Krankenversicherungsschutz sowie der Sicherstellung von Leistungen für Bildung und Teilhabe. Ein genereller Ausschluss führt zu sozialer Verelendung und Verhinderung von Integration und Teilhabe. Hier besteht nach Ansicht des Paritätischen also dringender Handlungsbedarf.