

Ausschlüsse europarechtskonform? Existenzsichernde Leistungen für EU-Migrant_innen in der deutschen Sozialrechtsprechung

Hannes Rathke

2014-02-04T11:00:43

von [SANDRA ISBARN](#)



Eine

kritische Gruppe von Sprachwissenschaftler_innen hat vor einigen Wochen den Begriff des „Sozialtourismus“ zum [Unwort des Jahres 2013](#) gekürt. Den Jahreswechsel beschallten [dröhnende Parolen aus dem deutschen Süden](#) über Armutsmigration und Sozialbetrug. Es dürfte niemandem entgangen sein: Am 1. Januar 2014 endeten die Einschränkungen der Freizügigkeit für Bürger_innen aus [Rumänien](#) und [Bulgarien](#) gemäß den jeweiligen Übergangsregelungen anlässlich des Beitritts im Jahre 2007. Und Befürchtungen wuchsen, dass diese Menschen nunmehr ungebremst, unterstützt von eigens gegründeten Schlepperbanden, zuwandern und vom Sozialsystem in Deutschland profitieren könnten. Natürlich waren auch [differenziertere Ausführungen](#) zur Vorteilhaftigkeit der Freizügigkeit in Europa zu lesen, in denen betont wurde, dass vor allem gut ausgebildete Arbeitnehmer_innen und Selbständige nach Deutschland einwandern und der Volkswirtschaft nutzen würden.

Die aufgeworfenen Fragen sind breit gefächert

Die Problematik ist dennoch nicht von der Hand zu weisen. Wie der Deutsche Städtetag bereits in einem [Positionspapier vom 22. Januar 2013](#) anmerkte, wissen manche stärker von einer Zuwanderung betroffene Städte und Gemeinden noch nicht, wie sie mit den oftmals doch nicht zu leugnenden prekären Lebenssituationen zugewanderter Migrant_innen aus den neueren osteuropäischen Mitgliedstaaten umgehen sollen.

Politische und rechtliche Fragen in diesem Zusammenhang sind vielfältig und vielfach noch ungeklärt. Haben die EU-Migrant_innen Ansprüche auf Familienleistungen, etwa das Kindergeld? Besteht ein Krankenversicherungsschutz? An welche Kriterien ist für eventuelle Sozialleistungsansprüche anzuknüpfen, den Aufenthalts- oder Wohnort oder sogar ein gültiges Aufenthaltsrecht? Wie ist der Aufenthaltsort zu bestimmen (wozu die EU-Kommission gerade einen [Leitfaden](#) veröffentlicht hat)? Unter welchen Voraussetzungen darf die Freizügigkeit beschränkt werden, sollte es zu einem „Sozialbetrug“ oder anderen Straftaten kommen?

Mit einer bedeutsamen Frage beschäftigen sich die deutschen Sozialgerichte schon seit einiger Zeit: Sind die derzeit geltenden Ausschlüsse von sozialleistungsrechtlichen Ansprüchen europarechtskonform?

Sozialleistungsrechtliche Ansprüche zur Sicherung des Lebensunterhalts und Regelungen zu deren Ausschluss

Die durch die öffentliche Diskussion in den Fokus genommene Gruppe setzt sich aus nicht erwerbstätigen und sich nicht in Berufsausbildung befindenden Migrant_innen aus EU-Mitgliedstaaten zusammen, die auch vorher nicht in Deutschland erwerbstätig waren. Für diese Menschen kommen vor allem Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem [SGB II](#) in Betracht. Dessen zweiter Abschnitt – insbesondere [§ 19 SGB II](#) – regelt Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II – ALG II, im allgemeinen Sprachgebrauch „Hartz IV“). Nur bei vorliegender Erwerbsunfähigkeit kann davon abweichend Sozialhilfe nach dem SGB XII beansprucht werden. Die Sozialhilfe ist nachrangig gegenüber anderen Sozialhilfeleistungen ([§ 2 Abs. 1 SGB XII](#)), so dass tatsächlich nur wenige Personen Ansprüche darauf erheben können.

Leistungsausschlüsse finden sich in [§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II](#) sowie [§ 23 Abs. 3 Satz 1 SGB XII](#), der aber in der Praxis wenig Anwendung findet. Eingefügt mit dem [Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007](#) sind danach Ausländer_innen (und ihre Familienangehörigen), deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, von den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bzw. Sozialhilfe ausgenommen. Ermächtigungsnorm ist Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie [2004/38/EG](#) (Freizügigkeitsrichtlinie), der unter entsprechenden Voraussetzungen die Option für Ausschlüsse von Sozialhilfeleistungen durch einen Aufnahmemitgliedstaat bietet.

Europarechtskonformität der Leistungsausschlüsse?

Vor diesem Hintergrund geriet die Europarechtskonformität der Leistungsausschlüsse mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 4 [Verordnung \(EG\) 883/2004](#) ins Zentrum der Diskussion um vermeintlichen „Sozialtourismus“. Personen, die in ihren Schutzbereich fallen (u.a. Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats, Art. 2), haben, sofern die Verordnung selbst nichts anderes bestimmt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund

der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie die Staatsangehörigen dieses Staates (Art. 4). Unter die geschützten Rechte fallen Ansprüche auf sog. „besondere beitragsunabhängige Leistungen“ zur Bestreitung des Lebensunterhalts nach Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit, die – im Gegensatz zu beitragsfinanzierten Leistungen in Sozialversicherungsmodellen – ausschließlich steuerfinanziert sind (Art. 3 Abs. 3, Art. 70). Für Deutschland wurden die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und bei Erwerbsminderung (SGB XII) in den [Anhang X](#) aufgenommen, der Art. 70 konkretisiert.

Der Streitstand in der Sozialgerichtsbarkeit

In einer viel beachteten [Entscheidung vom 22. Januar 2014](#) bejahte das Sozialgericht Dortmund einen – zeitlich begrenzten – [Anspruch einer sechsköpfigen spanischen Familie auf Arbeitslosengeld II](#). Im einstweiligen Rechtsschutz könne nicht abschließend geklärt werden, ob der Leistungsausschluss des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II für die Antragsteller gelte. Angesichts der erheblichen Zweifel an dessen Vereinbarkeit mit EU-Gemeinschaftsrecht falle die Folgenabwägung zu ihren Gunsten aus, da ohne Grundsicherungsleistungen existentielle, mit eigener Kraft nicht abzuwendende Nachteile drohten.

Das Bundessozialgericht konnte die Rechtsfrage, ob § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II europarechtskonform ist, zuletzt in seiner [Entscheidung vom 30. Januar 2013](#) ausdrücklich offen lassen. In dem zugrundeliegenden Fall waren für die Klägerin wegen der zeitnah bevorstehenden Geburt ihres Kindes auch andere Aufenthaltsrechte denkbar. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II galt nicht, da für dessen Anwendbarkeit positiv festgestellt werden muss, dass ein Aufenthaltsrecht allein zur Arbeitsuche in der Bundesrepublik zustehen kann.

Mit ganz unterschiedlichen Argumentationen gehen die mit den Leistungsausschlüssen befassten Landessozialgerichte (LSG) an die Beurteilung der Europarechtskonformität oder -widrigkeit heran:

Anstatt § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II als europarechtswidrig und unanwendbar zu betrachten, befürwortet das Bayerische LSG in einem [Beschluss vom 6. November 2013](#) eine restriktive europarechtskonforme Auslegung der Norm. Es verweist hierzu auf die Entscheidung des EuGH vom 19. September 2013 in der [Rechtssache Brey](#). Dieser hatte im Hinblick auf eine Ausgleichszulage nach österreichischem Rentenversicherungsrecht entschieden, dass beitragsunabhängige Leistungen nach Art. 4 der Verordnung (EG) 883/2004 gleichzeitig Sozialhilfeleistungen im Sinne des Art. 24 Abs. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie sein können. Beide – übrigens am gleichen Tag verabschiedeten – Rechtsakte dienen aber unterschiedlichen Zwecken, die Verordnung (EG) 883/2004 nur der Koordinierung von Leistungen, nicht aber der inhaltlichen Bestimmung von Leistungsvoraussetzungen. Für letztere seien die Mitgliedstaaten selbst zuständig. Die Bedeutung des Gleichbehandlungsgebotes in Art. 4 der Verordnung (EG) 883/2004 erklärt der EuGH damit allerdings nicht. Das Bayerische LSG interpretiert die Forderung des EuGH nach einer

Einzelfallentscheidung dahingehend, dass für den Leistungsausschluss zusätzlich eine unangemessene Inanspruchnahme der Leistungen erforderlich sei.

Keinen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 4 Verordnung (EG) 883/2004 erkennen hingegen die Entscheidungen des 7. Senats des LSG Nordrhein-Westfalen vom [28. November 2012](#) und des LSG Niedersachsen-Bremen vom [15. November 2013](#). Dabei ist allerdings hervorzuheben, dass das LSG Nordrhein-Westfalen für die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung auf die – nun nicht mehr geltenden – Einschränkungen hinsichtlich der Freizügigkeit der bulgarischen Staatsangehörigen abstellt und betont, dass die Prüfung im einstweiligen Rechtsschutz nur summarisch erfolge und letztlich auf höchstrichterliche Entscheidungen gewartet werden müsse. Das LSG Niedersachsen-Bremen nennt als entscheidendes Argument für die Europarechtskonformität der Leistungsausschlüsse, dass Art. 24 Abs. 2 Freizügigkeitsrichtlinie der Verordnung (EG) 883/2004 als speziellere Regelung vorgehe und letztere nicht höherrangig sei. Es sei zudem zweifelhaft, ob das ALG II trotz Aufnahme in den Anhang X in den Regelungsbereich der Verordnung falle.

Exakt konträr argumentiert das Hessische LSG in seinem [Beschluss vom 30. September 2013](#). Es zweifelt daran, ob es sich beim ALG II um Sozialhilfeleistungen im Sinne der Freizügigkeitsrichtlinie handelt. Diese sei auch nicht *lex specialis* zur Verordnung (EG) 883/2004. Der allein an der Ausländereigenschaft anknüpfende § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II verstoße eben doch gegen Art. 4 der Verordnung (EG) 883/2004 und sei nicht anzuwenden.

Das letzte Wort gebührt dem EuGH

Angesichts dieser Unklarheiten kann man erleichtert darüber sein, dass zuerst das [Sozialgericht Leipzig im Juni 2013](#) und später auch das [Bundessozialgericht im Dezember 2013](#) Anträge auf Vorabentscheidung durch den EuGH gestellt haben, um die Europarechtskonformität der Leistungsausschlüsse zu klären. Vorlagefragen sind, ob das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 4 der Verordnung (EG) 883/2004 auch für die besonderen beitragsunabhängigen Leistungen gilt und ob, falls dies bejaht wird, Einschränkungen dieses Gebots durch Bestimmungen in nationalen Rechtsvorschriften in Umsetzung des Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG möglich sind, nach denen der Zugang zu diesen Leistungen ausnahmslos nicht besteht, wenn sich ein Aufenthaltsrecht des Unionsbürgers in dem anderen Mitgliedstaat allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt.

Das SG Leipzig hat die Regelungen bewusst nicht dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung über ihre Verfassungsmäßigkeit vorgelegt. Angesichts des Spielraums des Gesetzgebers in der Beurteilung des konkreten Grundsicherungsbedarfs könne es derzeit als nahezu ausgeschlossen gelten, dass EU-Migrant_innen – trotz des [staatlichen Schutzauftrags zur Wahrung der Menschenwürde](#) – allein nach deutschem Recht Leistungen in der Höhe zugesprochen bekommen könnten, die deutschen Staatsangehörigen in gleich bedürftiger Lage zustehen.

