



Hilfe für Unionsbürger/innen trotz Leistungsausschlüssen?

Editorial

Die Unionsbürgerfreizügigkeit war eine Verheißung. Sie versprach den Angehörigen aller Mitgliedstaaten das Recht, sich frei in der EU zu bewegen. In den 1990er-Jahren hatte der Europäische Gerichtshof aus dem Zusammenspiel des Rechts auf Freizügigkeit mit dem Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit umfassende soziale Teilhaberechte abgeleitet. Mit der Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG hatte die Verheißung ein Ende: Sie beschränkt die Mobilität auf Erwerbstätige und auf jene, die ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können. Die Mitgliedstaaten dürfen Arbeitsuchende von Sozialhilfeleistungen ausschließen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesrepublik Gebrauch gemacht: Arbeitsuchende aus anderen Mitgliedstaaten und Menschen ohne Aufenthaltsrecht erhalten keine Grundsicherung.



Die Leistungsausschlüsse waren und sind umstritten. In ihnen schwingt der Vorwurf mit, dass Menschen die Freizügigkeit ausnutzen, um in den Genuss von Sozialleistungen zu kommen. Dies blendet nicht nur die vielfältigen „Forder“-Möglichkeiten aus, die es den Einzelnen gerade nicht ermöglichen, auf Kosten des Sozialstaats Müßiggang zu pflegen. Aufgrund einzelner Fälle missbräuchlichen Sozialleistungsbezugs, die es zweifellos gibt, werden zudem ganze Personengruppen diskreditiert – oftmals Menschen aus Mittel- und Südosteuropa. Die Leistungsausschlüsse sind mit der Erwartung verbunden, dass Mittellose in ihren Herkunftsstaat zurückkehren. Das ist jedoch nicht der Fall. Viele halten sich mit kurzfristigen prekären Beschäftigungen über Wasser, die weder ausreichen, um sich ein nachhaltiges Einkommen zu verschaffen, noch, um ein Aufenthaltsrecht zu begründen. Dies zieht vielfältige Problemlagen nach sich, von Obdachlosigkeit über mangelhafte Gesundheitsversorgung bis hin zur unzureichenden Förderung von Kindern. Diese Probleme zu bewältigen, fällt der Sozialen Arbeit zu. Migration lässt sich durch Recht kaum steuern – die Folgen tragen nicht nur die Betroffenen, sondern auch die Kommunen, die verarmte Menschen nicht sich selbst überlassen können und wollen. Das blendet die auf bloße Rechtsfragen fokussierte Diskussion aus.

*Prof. Dr. Constanze Janda
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer*

ARCHIV

für Wissenschaft
und Praxis
der Sozialen Arbeit

Vierteljahresschrift zur Förderung
von Sozial-, Jugend- und
Gesundheitshilfe

Berlin • 54. Jahrgang • Nr. 2/2023

Begründet von
Prof. Dr. Hans Achinger

Herausgegeben von
Prof. Dr. Peter Buttner

im Auftrag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private
Fürsorge e.V.
Michaelkirchstraße 17/18
10179 Berlin
www.deutscher-verein.de

ISSN 0340 - 3564
ISBN 978-3-7841-3585-4

Redaktion: Dr. Sabine Schmitt
Tel. (030) 6 29 80-319
Fax (030) 6 29 80-351
E-Mail: s.schmitt@deutscher-verein.de

Das Archiv für Wissenschaft und
Praxis der Sozialen Arbeit erscheint
vierteljährlich. Der Bezugspreis be-
trägt 42,70 € (für Mitglieder des
Deutschen Vereins 25,90 €) jährlich;
Einzelheft 16,00 € (für Mitglieder
13,00 €) inkl. MwSt. zzgl. Versand-
kosten. Anmeldungen zur Mitglied-
schaft nimmt die Geschäftsstelle des
Deutschen Vereins entgegen.

Die Auslieferung erfolgt über den
Lambertus-Verlag GmbH
Postfach 1026, 79010 Freiburg,
Tel. 0761-36825-0
info@lambertus.de

Alle Rechte, auch das der Überset-
zung, sind vorbehalten.

Druck:
Stückle Druck und Verlag, Ettenheim

V.i.S.d.P.: Michael Löher

Abbildung Titelseite:
Adobe Stock/SGappa

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Inhalt

Tillmann Löhr

**Bürgergeld, Sozialhilfe und Kindergeld:
Ansprüche und Ausschlüsse von Unions-
bürgerinnen und -bürgern 4**

Elke Tießler-Marenda

**Sozialleistungsansprüche von EU-Bürger/innen:
Hürden und rechtswidrige Verweigerung 16**

Christiane Certa

**Wie die Erwerbsintegration von Unions-
bürger/innen auch bei schwierigen Vor-
aussetzungen gelingen kann 26**

Iska Voigt

**Unionsbürger/innen in prekären Lebenslagen:
Herausforderungen im Kinderschutz 32**

Marie-Therese Haj Ahmad

**EU-Bürger/innen als Zielgruppe der Wohnungs-
losenhilfe. 40**

Claudia Engelmann

**„Du kommst hier nicht rein“ – vom Zugang zu
Notunterkünften für wohnungslose EU-
Bürger/innen 48**

Monika Slobodzian, Svenja Ketelsen

**Das Projekt „Frostschutzengel“: aufsuchende
Beratung für obdachlose Unionsbürger/innen
in Berlin 56**

Frank Schreiber

**Solidarische Existenzsicherung von Unions-
bürgerinnen und Unionsbürgern 60**

Bürgergeld, Sozialhilfe und Kindergeld: Ansprüche und Ausschlüsse von Unionsbürgerinnen und -bürgern

Unionsbürgerinnen und -bürger sind unter bestimmten Umständen von Leistungen des Zweiten und Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB II und XII) und vom Kindergeld ausgeschlossen. Sie haben nur Anspruch auf vorübergehende, im Leistungsniveau abgesenkte Überbrückungsleistungen nach dem SGB XII, in Härtefällen auch auf weitergehende Leistungen. Dieser Beitrag soll zu einem besseren Verständnis der komplexen Regelungen beitragen. Er gibt einen Überblick über die rechtliche Grundstruktur, ergänzt um ausgewählte Einzelfragen.

Unionsbürgerinnen und -bürger im SGB II

Leistungsberechtigung

Die Prüfung beginnt im SGB II, denn gem. § 5 Abs. 2 SGB II i.V.m. § 21 SGB XII gilt: Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II gehen denen des SGB XII vor.

Wann haben Unionsbürgerinnen und -bürger Anspruch auf Leistungen? Es gelten die allgemeinen Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Satz 1 Rdn. 1 bis 4 SGB II:

- Die Person hat das 15. Lebensjahr vollendet.
- Sie hat noch nicht das Renteneintrittsalter erreicht. Die Altersgrenzen finden sich nach Geburtsjahrgängen gestaffelt in § 7a SGB II.
- Sie ist erwerbsfähig. Das ist gem. § 8 Abs. 1 SGB II, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“. Bei Ausländerinnen und Ausländern kommt gem. § 8 Abs. 2 SGB II hinzu, dass ihnen die Erwerbstätigkeit erlaubt ist oder erlaubt werden kann. Letzteres aber spielt für Unionsbürgerinnen und -bürger keine Rolle: Wegen der unionsrechtlichen Freizügigkeit dürfen sie stets arbeiten.
- Sie ist hilfebedürftig. Das ist gem. § 9 Abs. 1 SGB II, „wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Ver-

mögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält“.

- Sie hat ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland. Den hat jemand gem. § 30 Abs. 3 SGB I dort, „wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, daß er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt“. Dafür wird eine Prognose angestellt: Wenn eine Person „zukunftsoffen ‚bis auf Weiteres‘ an dem Ort oder in dem Gebiet verweilen wird, so hat sie dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt, wobei kein dauerhafter (unbegrenzter) Aufenthalt erforderlich ist“ (BSG, B. v. 21. Oktober 2020 – B 13 R 7/19 B, Rdn. 13 m.w.N.).

Die allgemeinen Voraussetzungen gelten unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus. Aber: Für bestimmte Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern gelten die nachfolgend beschriebenen Leistungsausschlüsse.

Die Leistungsausschlüsse

Überblick

Das Gesetz spricht von Ausländerinnen und Ausländern. Das umfasst zum einen Unionsbürgerinnen und -bürger, also Personen, die die Staatsbürgerschaft eines der EU-Mitgliedstaaten haben. Zum anderen umfasst es Drittstaatsangehörige. Das sind Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Staates haben, der nicht EU-Mitglied ist. § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II schließt Ausländerinnen und Ausländer von den Leistungen aus, die

„1. (...) weder in (...) Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU (FreizügG/EU) freizügigkeitsberechtigt sind, und ihre Familienangehörigen für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts,

2. (...)

a) die kein Aufenthaltsrecht haben oder

b) deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt, und ihre Familienangehörigen (...).“

Ein genauerer Blick sei hier auf das fehlende Freizügigkeitsrecht geworfen. Wer freizügigkeitsberechtigt ist, regelt § 2 Abs. 2 und 3 FreizügG/EU. Hier liegt aus drei Gründen ein kritischer Schritt der Prüfung:



Foto: Carolin Weinkopf

Tillmann Löhr,

Dr. jur., Ass. jur., ist Wissenschaftlicher Referent im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.

E-Mail: Tillmann.Loehr@deutscher-verein.de

Erstens: Bei Personen, die prekär beschäftigt oder selbstständig sind, stellt sich die unionsrechtliche Abgrenzungsfrage, ob sie noch unter den Arbeitnehmer- oder den Selbstständigenbegriff fallen. Daraus ergibt sich zweitens, dass Sozialbehörden – Jobcenter und Sozialämter – etwas prüfen, was sonst in der Kompetenz der Ausländerbehörde liegt. Dass Sozialbehörden ein Aufenthaltsrecht sozialrechtlich verneinen können, solange die eigentlich zuständige Ausländerbehörde den Verlust dieses Rechts freizügigkeitsrechtlich noch nicht festgestellt hat, wird vereinzelt kritisiert (LSG Darmstadt, B. v. 29. Juli 2021, L 6 AS 209/21 B ER, Rdn. 165 ff.). Das Bundessozialgericht (BSG) hat aber schon früh geurteilt, dass bei den Leistungsausschlüssen die „Umsetzung des Willens des Gesetzgebers bei Unionsbürgern regelmäßig eine ‚fiktive Prüfung‘ des Grundes bzw. der Gründe ihrer Aufenthaltsberechtigung“ erfordert (BSG, U. v. 30. Januar 2013 – B 4 AS 54/12 R, Rdn. 23; bestätigt in U. v. 29. März 2022, B 4 AS 2/21 R, Rdnr. 41). Auch die fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit betonen dies (BA 2022, Rdn. 7.8). Drittens: Die Freizügigkeitsberechtigung muss auch aus verfassungsrechtlichen Gründen besonders sorgfältig geprüft werden. Verneint man sie fälschlich, werden Unionsbürgerinnen und -bürger von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach §§ 19 ff. SGB II ausgeschlossen, die das menschenwürdige Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG gewährleisten sollen.

Insbesondere: Arbeitnehmerstatus?

Im Rahmen des Freizügigkeitsrechts können sich verschiedene Probleme stellen. Hier werden nur zwei aufgegriffen: Oft ist strittig, ob eine Beschäftigung oder Selbstständigkeit noch unter den unionsrechtlichen Begriff von Arbeitnehmer oder Selbstständigem fällt.

§ 2 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG/EU setzt die unionsrechtliche Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) um. Der Arbeitnehmerbegriff ist anhand des Unionsrechts weit auszulegen (EuGH, U. v. 3. Juli 1985, Rs. 66/85, Lawrie-Blum, Rdn. 16 m.w.N.). Dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zufolge ist Arbeitnehmer

„jeder, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht (...) darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält“ (EuGH, U. v. 23. März 2004, Rs. 138/02, Collins, Rdn. 26 m.w.N.).

Dabei ist eine Gesamtbewertung vorzunehmen. Sie umfasst Aspekte wie Arbeitszeit, Höhe der Vergütung, Anspruch auf bezahlten Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Anwendung eines Tarifvertrags sowie die Dauer des Arbeitsverhältnisses (EuGH,