



Deutscher Bundestag Unterabteilung Europa Fachbereich Europa

Ausarbeitung			

Primärrechtliche Anforderungen an die Festlegung unionsweit einheitlicher Leistungssätze für Geflüchtete

Primärrechtliche Anforderungen an die Festlegung unionsweit einheitlicher Leistungssätze für Geflüchtete

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 068/23 Abschluss der Arbeit: 22. Dezember 2023

Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Geltender sekundärrechtlicher Rahmen	4
3.	Primärrechtliche Anforderungen an die unionsrechtliche Festlegung von Vorgaben zur Vereinheitlichung von Sozialleistungssätzen für Geflüchtete in den EU-	
	Mitgliedstaaten	6
3.1.	Kompetenzgrundlage	6
3.1.1.	Einschlägige Kompetenztitel des Art. 78 Abs. 2 AEUV	6
3.1.2.	Etwaige Kompetenzgrenzen im Bereich der Sozialpolitik	8
3.2.	Kompetenzausübungsschranken	9
3.2.1.	Begründungspflicht	9
3.2.2.	Subsidiaritätsgrundsatz	9
3.2.2.1.	Anwendbarkeit	10
3.2.2.2.	Anforderungen mit Blick auf die gerichtliche Kontrolle	10
3.2.3.	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	11

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Debatte über Unterschiede der sozialen Absicherung von Geflüchteten zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die möglichen Auswirkungen dieser Unterschiede insbesondere auf die Sekundärmigration innerhalb der EU ist der Fachbereich Europa um Einschätzung gebeten worden, ob es möglich ist, europaweit einen einheitlichen Leistungssatz für Geflüchtete einzuführen, ggf. mit Kaufkraftfaktor.

Zur Vereinfachung bezieht sich die nachfolgende Betrachtung pauschal auf (materielle) Sozialleistungen für Geflüchtete. Leistungen für die medizinische Versorgung bleiben hierbei unberücksichtigt.

Für die verbindliche Festlegung von Vorgaben zur unionsweiten Vereinheitlichung von Sozialleistungssätzen bedürfte es einer Regelung durch den Unionsgesetzgeber. Da der hier zu beantwortenden Anfrage kein konkreter Gesetzgebungsentwurf zugrunde liegt, kann es im Folgenden nur darum gehen, einen Überblick zu geben, auf welche Rechtsgrundlage eine solche EU-Regelung möglicherweise gestützt werden könnte und welche Anforderungen sowie Begrenzungen bei der Ausgestaltung einer solchen Regelung zu beachten wären (unter Ziff. 3.).

Zum besseren Verständnis wird zunächst der geltende sekundärrechtliche Rahmen für materielle Leistungen für Geflüchtete dargestellt (unter Ziff. 2.).

2. Geltender sekundärrechtlicher Rahmen

Abhängig vom jeweiligen Status der geflüchteten Person wird den Mitgliedstaaten sekundärrechtlich ein allgemeiner Rahmen für die Bemessung von materiellen Leistungen vorgegeben, ohne jedoch die Höhe der Leistungen¹ im Einzelnen festzulegen:

Mit Blick auf Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, über den noch nicht endgültig entschieden wurde (Antragsteller) gibt Art. 17 RL 2013/33/EU (Aufnahme-Richtlinie)² den Mitgliedstaaten vor, ihnen ab Stellung ihres Antrags zu ermöglichen, materielle Leistungen in Anspruch nehmen zu können (Absatz 1), welche Unterkunft, Verpflegung, Kleidung und den täglichen Bedarf abdecken (Art. 2 Buchst. g). Diese allgemeine Vorgabe wird lediglich dahingehend präzisiert, dass die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen "einem angemessenen Lebensstandard entsprechen" (Absatz 2) und von der Bedürftigkeit der betreffenden Person abhängig gemacht werden können (Absätze 3 und 4). Bei der Gewährung von materiellen Leistungen in Form von Geldleistungen oder Gutscheinen sind diese grundsätzlich

Vgl. zu den unterschiedlichen Leistungssätzen Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand, Aspekte der sozialen Sicherung bei Zuwanderung in ausgewählten europäischen Ländern, WD 6 – 3000 – 102/22 vom 28. März 2023; Dokumentation, Sozialleistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, WD 6 – 3000 – 056/16 vom 8. Juli 2016.

Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), ABl. L 180, 29. Juni 2013, S. 96.

nach dem Leistungsniveau für eigene Staatsangehörige zu bemessen; allerdings lässt die Bestimmung ausdrücklich auch eine weniger günstige Behandlung im Vergleich mit eigenen Staatsangehörigen zu und zwar "insbesondere wenn materielle Unterstützung teilweise in Form von Sachleistungen gewährt wird oder wenn das, auf eigene Staatsangehörige anzuwendende, Leistungsniveau darauf abzielt, einen Lebensstandard zu gewährleisten, der über dem nach dieser Richtlinie für Antragsteller vorgeschriebenen Lebensstandard liegt" (Absatz 5). Diese insgesamt allgemein gefassten Vorgaben bedürfen ersichtlich der Konkretisierung durch die Mitgliedstaaten.³ Art. 18 RL 2013/33/EU regelt ferner einige Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen. Mit diesem Rahmen zur Vereinheitlichung der Bedingungen der Aufnahme von Antragstellern bezweckt die Richtlinie, "die auf unterschiedliche Aufnahmevorschriften zurückzuführende Sekundärmigration von Antragstellern einzudämmen" (ErwG 12 der RL 2013/33/EU).

Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, haben gemäß Art. 29 RL 2011/95/EU (Qualifikations-Richtlinie)⁴ einen Anspruch auf notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige des schutzgewährenden Mitgliedstaats (Absatz 1). Diese Vorgabe ist vor dem Hintergrund der Bestimmung in Art. 23 GFK zu sehen, worin der (von der Union nach Art. 78 Abs. 1 AEUV zu beachtende) Grundsatz aufgestellt ist, dass Flüchtlinge auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen ebenso zu behandeln sind wie die eigenen Staatsangehörigen.⁵ Der EuGH hat in diesem Zusammenhang klargestellt, dass "der Umstand, dass nach Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie den Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, die ,notwendige' Sozialhilfe zu gewähren ist, nicht [bedeutet], dass der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten gestatten wollte, den Flüchtlingen Sozialleistungen in einer Höhe zu gewähren, die sie als für die Bedarfsdeckung ausreichend ansehen, die aber geringer ist als bei den Sozialleistungen für ihre eigenen Staatsangehörigen".⁶ Sozialhilfeleistungen für Personen mit subsidiärem Schutzstatus dürfen nach Art. 29 RL 2011/95/EU indes auf Kernleistungen beschränkt werden, die sie im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige gewähren (Absatz 2). Wie die Aufnahme-Richtlinie bezweckt die Qualifikations-Richtlinie durch Angleichung von Rechtsvorschriften dazu beizutragen, "die Sekundärmigration [...] zwischen Mitgliedstaaten einzudämmen, soweit sie ausschließlich auf unterschiedlichen Rechtsvorschriften beruht" (ErwG 13 der RL 2011/95/EU).

Vgl. auch *Tsourdi*, in: Thym/Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, 3. Aufl. 2022, Art. 17 RL 2013/33/EU, Rn. 9, 19 ff.

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), ABL L 337, 20. Dezember 2011, S. 9.

⁵ Vgl. EuGH, Urteil vom 21. November 2018, Rs. C-713/17, Ayubi, Rn. 24.; Urteil vom 1. März 2016, verb. Rs. C-443/14 und C-444/14, Alo und Osso, Rn. 51.

⁶ EuGH, Urteil vom 21. November 2018, Rs. C-713/17, Ayubi, Rn. 21.

Gemäß Art. 13 Abs. 2 Satz 1 RL 2001/55/EG (Massenzustrom-Richtlinie)⁷ haben die Mitgliedstaaten vorzusehen, dass die Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, "die notwendige Hilfe in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten, sofern sie nicht überausreichende Mittel verfügen". Bei der Umsetzung dieser allgemeinen Vorgabe verfügen die Mitgliedstaaten über einen Spielraum.⁸ Auch die Massenzustrom-Richtlinie zielt auf die "Vermeidung von Sekundärbewegungen" (ErwG 9 RL 2001/55/EG).

3. Primärrechtliche Anforderungen an die unionsrechtliche Festlegung von Vorgaben zur Vereinheitlichung von Sozialleistungssätzen für Geflüchtete in den EU-Mitgliedstaaten

3.1. Kompetenzgrundlage

Zunächst müsste sich eine Regelung über die Festlegung von Vorgaben zur unionsweiten Vereinheitlichung von Sozialleistungssätzen für Geflüchtete nach dem in Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV verankerten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung⁹ auf eine der Union übertragene Zuständigkeit stützen können.

3.1.1. Einschlägige Kompetenztitel des Art. 78 Abs. 2 AEUV

Die EU verfügt gemäß Art. 78 Abs. 2 Buchst. a AEUV über die Kompetenz zur Regelung eines "einheitlichen Asylstatus". Diese soll nach verbreiteter Ansicht im Schrifttum allgemein eine weitgehende Form der Rechtsharmonisierung ermöglichen, wie der gegenüber der enger formulierten Vorgängerbestimmung ("Mindestnormen") erweiterte Wortlaut verdeutliche. Die Regelungskompetenz bezieht sich dabei auf Statusrechte *nach* Anerkennung, die auch Sozialleistungen umfassen. Bei der Festlegung dieser Vorgaben ist der EU-Gesetzgeber gemäß Art. 78 Abs. 1

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2011 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212 vom 7. August 2001, S. 12.

Vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. C 311 E, 31.10.2000, S. 251, dort Erläuterung zu Art. 11 des Vorschlags: "[...] Die Mitgliedstaaten bestimmen die Form dieser Unterstützung und der Unterhaltsmittel, um sicherzustellen, daß sie sich in ihr jeweiliges System der sozialen Solidarität einfügen. [...]".

Zu dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung siehe etwa Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV,
Aufl. 2022, Art. 5 EUV, Rn. 7 ff.

Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 78 AEUV, Rn. 22; Rossi, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 78 AEUV, Rn. 14; Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 78 AEUV, Rn. 12 m.w.N.

¹¹ Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 78 AEUV, Rn. 25.

AEUV verpflichtet, die Vorgaben der GFK zu beachten, wozu auch der bereits erwähnte Grundsatz der Gleichbehandlung von Flüchtlingen mit den eigenen Staatsangehörigen auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen zählt (Art. 23 GFK).¹²

Art. 78 Abs. 2 Buchst. b AEUV räumt der EU die Kompetenz zur Regelung eines "einheitlichen subsidiären Schutzstatus" ein. Die Kompetenz erfasst dabei Statusrechte nach Anerkennung von subsidiärem Schutz wie etwa Sozialleistungen.¹³ Nach Ansicht im Schrifttum ermöglicht auch diese Kompetenz allgemein eine weitgehende Form der Rechtsharmonisierung.¹⁴

Art. 78 Abs. 2 Buchst. c AEUV statuiert eine Kompetenz der EU für "gemeinsame Regelungen" für den vorrübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms, was nach Ansicht im Schrifttum allgemein die Festlegung der Voraussetzungen und auch der Rechtsfolgen in die Gestaltungshoheit des Unionsgesetzgebers legt.¹⁵

Gemäß Art. 78 Abs. 2 Buchst. f AEUV verfügt der Unionsgesetzgeber auch über die Kompetenz zum Erlass von Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen. Diese Kompetenz erfasst Regelungen zu Statusrechten wie Sozialleistungen während des Asylverfahrens. 16 Der hierbei zu beachtende Subsidiaritätsgrundsatz (hierzu näher unter Ziff. 3.2.2.) stehe der Festlegung der Aufnahmebedingungen durch den EU-Gesetzgeber nach Ansicht von *Thym* wegen des Ziels einer Unterbindung von "Asyl-Shopping" regelmäßig nicht entgegen. 17 Ferner wird darauf hingewiesen, dass Art. 78 Abs. 2 Buchst. f AEUV im Gegensatz zu seiner Vorgängerregelung Art. 63 Nr. 1 Buchst. b EGV keine Beschränkung auf Mindestnormen vorsehe. 18 Kortländer merkt hingegen zu dieser Kompetenzbestimmung allgemein an, dass darin im Unterschied zu den Buchst. a bis d des Art. 78 Abs. 2 AEUV nicht von "einheitlichen" oder "gemeinsamen" Regelungen die Rede ist, was für die Einräumung mitgliedstaatlicher Umsetzungsspielräume und die Beschränkung auf Mindeststandards spreche. 19

¹² Vgl. EuGH, Urteil vom 21. November 2018 , Rs. C-713/17, Ayubi, Rn. 24; EuGH, Urteil vom 1. März 2016, verb. Rs. C-443/14 und C-444/14, Alo und Osso, Rn. 51.

¹³ Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 78 AEUV, Rn. 31, 25.

¹⁴ Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 78 AEUV, Rn. 28.

Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 78 AEUV, Rn. 19 ff.

¹⁶ Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 78 AEUV, Rn. 42; Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 78 AEUV, Rn. 26.

¹⁷ Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 78 AEUV, Rn. 42.

¹⁸ *Weiß*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 78 AEUV, Rn. 41.

¹⁹ Kortländer, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 78 AEUV, Rn. 24.

3.1.2. Etwaige Kompetenzgrenzen im Bereich der Sozialpolitik

Die bislang auf diese Kompetenztitel gestützten Sekundärrechtsbestimmungen beschränken sich, wie unter Ziff. 2 dargestellt, entweder auf die Festlegung eines konkretisierungsbedürftigen Rahmens (mit Begriffen wie "Kernleistungen", "notwendige Hilfe", einem "angemessenen Lebensstandard" entsprechend) oder auf die Vorgabe einer Gleichbehandlung nach Maßgabe innerstaatlicher Regelungen für die "eigenen Staatsangehörigen". Die Festlegung eines unionsweit einheitlichen Sozialleistungssatzes ginge (auch unter Berücksichtigung eines Kaufkraftfaktors, der zur Gewährleistungen einer wirksamen Vereinheitlichung wohl ebenfalls unionsrechtlich festzulegen wäre) deutlich darüber hinaus:

Die Einführung eines derart vereinheitlichten Leistungssatzes dürfte schwierige Fragen hinsichtlich seiner rechtlichen und praktischen Einpassung in die bestehenden Sozialsysteme der Mitgliedstaaten aufwerfen. Es wäre etwa zu klären, welche einzelnen Bedarfe von einem solchen unionsweit einheitlichen Leistungssatz abgedeckt sind und wie sich daraus (nahezu zwangsläufig) ergebende Abweichungen von den weiterhin dem innerstaatlichen Recht unterfallenden Leistungen für andere Anspruchsberechtigte zu behandeln sind.

Besondere Schwierigkeiten dürften sich für die Festlegung eines unionsweit vereinheitlichten Leistungssatzes für Personen mit internationalem Schutz ergeben. Bliebe der vereinheitlichte Leistungssatz in einem Mitgliedstaat hinter dem nach innerstaatlichem Recht für eigene Staatsangehörige anzuwendenden Leistungssatz (oder einzelnen Leistungsbestandteilen) zurück, würde sich die Frage nach einem Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung gemäß Art. 23 GFK in dem betreffenden Mitgliedstaat stellen. Eine daraus resultierende mitgliedstaats-individuelle Anpassung des vereinheitlichten Leistungssatzes "nach oben" würde das Ziel einer Vereinheitlichung im Ergebnis untergraben. Für andere Mitgliedstaaten könnten sich umgekehrt Abweichungen im Leistungsniveau zugunsten der dem unionsweit vereinheitlichten Leistungssatz unterfallenden Personen ergeben und damit zu einem (in gewisser Parallele zu den Grundfreiheiten des AEUV) als "Inländerdiskriminierung" zu charakterisierenden Phänomen führen. Daraus könnte sich ein zumindest faktischer Anpassungszwang der innerstaatlichen Leistungssätze sowie der ihr zugrundeliegenden Berechnungs- und Anpassungsmechanismen ergeben.

Mit Blick auf derartige zu erwartende (je nach Ausgestaltung weitreichende) Konsequenzen eines vereinheitlichten Leistungssatzes für die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten könnte sich – unbeschadet der ferner zu beachtenden Anforderungen des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (hierzu unter Ziff. 3.2.) – bereits die Frage stellen, ob ein derart weitreichender Harmonisierungsansatz überhaupt von der Kompetenz in Art. 78 Abs. 2 AEUV gedeckt wäre. Der Wortlaut der einschlägigen Kompetenztitel würde einem solchen Verständnis wohl nicht entgegenstehen. Auch die zuvor dargestellten allgemeinen Äußerungen aus der Kommentarliteratur lassen zumindest bei Art. 78 Abs. 2 Buchst. a bis c AEUV keine grundlegenden Einwände gegen eine weitgehende Harmonisierung in diesem Bereich erkennen.

Zweifel an einer sehr weitgehenden Harmonisierung, wie dies mit einer unionsrechtlichen Vereinheitlichung der Leistungssätze je nach Ausgestaltung verbunden wäre, könnten sich indes mit

Vgl. allgemein dazu von Bogdandy, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 18 AEUV, Rn. 49.

Blick auf eine ausdrückliche Kompetenzbegrenzung des AEUV in seinem Titel X über die Sozialpolitik ergeben, wonach die in diesem Bereich erlassenen EU-Bestimmungen nicht die Grundprinzipien der sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten berühren und deren finanzielles Gleichgewicht nicht erheblich stören dürfen (Art. 153 Abs. 4 Gedstr. 1 AEUV). Eine unmittelbare Anwendung dieser Bestimmung auf einen Bereich außerhalb des Titels X dürfte nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH zwar ausscheiden. Allerdings könnte es unter Umständen aufgrund der möglichen Auswirkungen auf die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten dennoch als Wertungswiderspruch angesehen werden, keine entsprechende Begrenzung bei Kompetenztiteln außerhalb des Titels über die Sozialpolitik und damit bei EU-Maßnahmen sogar ohne primär sozialpolitische Zielsetzung anzunehmen.

3.2. Kompetenzausübungsschranken

Bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen hat die EU gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV die Kompetenzausübungsschranken²² der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Näheres ergibt sich aus Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

An diesen Anforderungen wäre auch eine unionsweit einheitliche Regelung der Leistungssätze für Geflüchtete zu messen.

3.2.1. Begründungspflicht

Gemäß Art. 5 Satz 1, 2 Protokoll Nr. 2 sind Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu begründen. Die Entwürfe müssen dabei detaillierte Angaben darüber enthalten, die eine Beurteilung ermöglichen, ob diese Grundsätze eingehalten wurden. Insbesondere sind dabei Angaben zu den finanziellen Auswirkungen sowie im Falle einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften zu machen. Gemäß Art. 296 Abs. 1 und 2 AEUV müsste zudem auch die Wahl der Handlungsform begründet werden.²³

3.2.2. Subsidiaritätsgrundsatz

Gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV darf die EU nur dann tätig werden, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler

Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Januar 2010, C-343/08, Kommission/Tschechische Republik, Rn. 66 f. Aus dem Schrifttum siehe *Kocher*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 153 AEUV, Rn. 101.

²² Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV, Rn. 21; Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV, Rn. 43.

²³ Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV, Rn. 48.

oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind".²⁴

Der Subsidiaritätsgrundsatz gibt der EU damit zwei kumulative und kausale Kriterien vor: Das Negativkriterium bzw. der Effizienztest, wonach die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, und das Positivkriterium bzw. der Mehrwerttest, nach dem diese Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden können.²⁵

3.2.2.1. Anwendbarkeit

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 EUV gilt für die Ausübung der Zuständigkeiten der EU bei nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Subsidiaritätsgrundsatz. Als Kompetenznorm aus Titel V "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" handelt es sich bei Art. 78 Abs. 2 AEUV gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. j AEUV um eine geteilte Zuständigkeit, sodass der Subsidiaritätsgrundsatz im Rahmen von Rechtsetzung auf Grundlage des Art. 78 Abs. 2 AEUV Anwendung findet.

3.2.2.2. Anforderungen mit Blick auf die gerichtliche Kontrolle

Für die Prüfung der Kriterien des Art. 5 Abs. 3 EUV sind die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme maßgeblich. Konkret prüft der EuGH in den betreffenden Verfahren, "ob der Unionsgesetzgeber aufgrund detaillierter Angaben davon ausgehen durfte, dass das mit der in Betracht gezogenen Maßnahme verfolgte Ziel auf Unionsebene besser verwirklicht werden konnte".²⁶

Da der hier zu beantwortenden Anfrage kein konkreter Entwurf oder zumindest detaillierte Eckpunkte für eine unionsweit einheitliche Regelung der Leistungssätze für Geflüchtete zugrunde liegt, kann die hinter einer solchen Regelung stehende Zielsetzung nicht konkret beurteilt werden. Es ist zwar anzunehmen, dass eine solche Regelung zumindest allgemein darauf abzielen würde, durch Vereinheitlichung der Bedingungen der Aufnahme von Antragstellern sowie des nach Anerkennung zu gewährenden Schutzstatus die auf unterschiedliche Bedingungen in den Mitgliedstaaten zurückzuführende Sekundärmigration einzudämmen. Allerdings dürfte es für eine konkrete Beurteilung auf diverse Gesichtspunkte ankommen, etwa welche konkreten Erkenntnisse den Unionsgesetzgeber zu dem Schluss geführt haben, dass die aufgrund der geltenden Sekundärrechtsbestimmungen erreichte Vereinheitlichung in diesem Bereich (siehe unter Ziff. 2) nicht ausreicht, um dieses Ziel zu erreichen. Ferner dürfte es darauf ankommen, inwieweit die Regelung in ihrer konkreten Ausgestaltung den möglicherweise zu erwartenden rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten bei der Einpassung solcher Vorgaben in die bestehenden Sozialsysteme begegnet

²⁴ Vgl. auch EuGH, verb. Rs. C-154/04 u. C-155/04, Alliance für Natural Health u.a., Rn. 101.

Streinz, in: Streinz/EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5, Rn. 26; Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV, Rn. 31; Classen/Nettesheim, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 11, Rn. 23 ff.

²⁶ EuGH, Urteil vom 4. Mai 2016, Rs. C-547/14, Philip Morris Brands u.a., Rn. 218.

(hierzu unter Ziff. 3.1.2.). Auch der Frage der Finanzierung von derart vereinheitlichten Sozialleistungen könnte große Bedeutung zukommen. Hier käme es maßgeblich auf die vom Unionsgesetzgeber konkret angeführten Gründe an. Eine abstrakte Beurteilung der Subsidiarität ist nicht möglich.

Abschließend ist anzumerken, dass in Bezug auf den Subsidiaritätsgrundsatz eine zurückhaltende Tendenz in der Rechtsprechung des EuGH zu erkennen ist, der im Rahmen des Subsidiaritätsgrundsatzes von einem Spielraum des Unionsgesetzgebers ausgeht.²⁷

3.2.3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Des Weiteren wäre bei einer unionsweit einheitlichen Regelung der Leistungssätze für Geflüchtete der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV zu beachten. Gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV dürfen die Maßnahmen der EU inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

Prüfungsmaßstab sind dabei die Geeignetheit und die Erforderlichkeit der in Betracht gezogenen Maßnahme hinsichtlich der mit ihr verfolgten Ziele. Sowohl in formaler Hinsicht, das heißt bei der Wahl der Handlungsform, als auch inhaltlich, also in Bezug auf die Regelungsbreite und – tiefe, ist das jeweils mildeste Mittel zu wählen, das die mitgliedstaatlichen Handlungsspielräume am wenigsten beschränkt. Artikel 5 Satz 4 des Protokolls Nr. 2 fordert zudem, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand dabei "in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen".

Darin sowie in der Formulierung von Art. 5 Abs. 4 EUV ("inhaltlich wie formal") kommt eine "Mittelhierarchie" zum Ausdruck, wonach das die Kompetenzen der Mitgliedstaaten am wenigsten beeinträchtigende Mittel zu wählen ist, das zur Zielerreichung noch ausreichend ist.³⁰ Insofern ist beim Erlass eines Unionsrechtsaktes zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

²⁷ So *Bast* und *Calliess* unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 18. Juni 2015, Rs. C-508/13, Estland/Parlament u. Rat, Rn. 45 ff., vgl. *Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL 2023, Art. 5 EUV Rn. 58 m.w.N. und *Callies*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV Rn. 70.

²⁸ Bast, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 5 EUV Rn. 70; Calliess, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV Rn. 45.

Calliess, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV Rn. 47; *Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 5 EUV, Rn. 70 f.

³⁰ Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV, Rn. 48.

zu prüfen, inwieweit ohne Gefährdung des Ziels den Mitgliedstaaten Spielräume belassen werden können.³¹ So ist unter Umständen der gegenseitigen Anerkennung der Vorzug vor Harmonisierung zu geben; im Rahmen der Harmonisierung ist zu erwägen, ob nicht eine Mindestharmonisierung statt einer Vollharmonisierung ausreicht.³²

Der EuGH beschränkt seine Prüfung der Geeignetheit darauf, ob eine Maßnahme offensichtlich ungeeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen.³³ In Bezug auf die Erforderlichkeit darf nach der Rechtsprechung des EuGH das zur Zielerreichung erforderliche Maß nicht überstiegen werden.³⁴ Stünden mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl, ist nach der Rechtsprechung des EuGH die am wenigsten belastende zu wählen. Zudem müssten die durch die unionale Maßnahme verursachten Nachteile in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.³⁵ Der EuGH räumt dem Unionsgesetzgeber in Bezug auf die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – wenn es um politische, wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen geht – einen weiten Ermessensspielraum ein. So prüft der EuGH Maßnahmen lediglich auf offensichtliche Irrtümer, Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung.³⁶ Zugleich betont der EuGH jedoch, dass der Unionsgesetzgeber verpflichtet sei, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen und eine Folgenabschätzung vorzunehmen.³⁷ Im Ergebnis führt der EuGH eine Evidenzkontrolle durch und prüft nicht, ob eine Maßnahme die einzig mögliche oder bestmögliche war, sondern lediglich, ob sie offensichtlich ungeeignet war.³⁸

Für die Beurteilung, ob eine unionsweit einheitliche Regelung der Leistungssätze für Geflüchtete dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt, wäre somit entscheidend, welches Ziel mit ihr verfolgt und in welcher Handlungsform eine derartige Regelung erlassen würde. Des Weiteren stellt sich die Frage, inwieweit eine derartige Regelung den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume beließe.

³¹ Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV, Rn. 48.

³² Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV, Rn. 48.

³³ Calliess, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV, Rn. 45; EuGH, Urteil vom 7. Februar 1973, Rs. 40/72, Schroeder/Deutschland, Rn. 14; Urteil vom 4. Mai 2016, Rs. C-477/14, Pillbos 38 (UK) Ltd./Secretary of State for Health, Rn. 49.

³⁴ Calliess, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV Rn. 53 m.w.N.

EuGH, Urteil vom 13. November 1990, Rs. C-331/88, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA u.a., Rn. 13.

EuGH, Urteil vom 4. Mai 2016, Rs. C-477/14, Pillbos 38 (UK) Ltd./Secretary of State for Health, Rn. 49; Urteil vom 8. Juni 2010, Rs. C-58/08, Vodafone u.a., Rn. 52 m.w.N.; Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 5 EUV, Rn. 50; Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV, Rn. 53; Bast, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 5 EUV, Rn. 73.

EuGH, Urteil vom 8. Juni 2010, Rs. C-58/08, Vodafone u.a., Rn. 53 m.w.N., *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 5 EUV Rn. 53.

³⁸ Bast, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, Art. 5 EUV, Rn. 73.

Das naheliegende allgemeine Ziel einer unionsweiten Vereinheitlichung von Sozialleistungssätzen dürfte in der Vermeidung von Sekundärmigration zu sehen sein und würde somit die Zielsetzung geltender Sekundärrechtsakte in diesem Bereich fortführen (siehe unter Ziff. 2). Allerdings kommt es für eine konkrete Beurteilung der dargestellten Verhältnismäßigkeitsanforderungen ebenfalls (siehe unter Ziff. 3.2.2. zum Subsidiaritätsgrundsatz) auf die vom Unionsgesetzgeber für die gewählte Ausgestaltung angeführten konkreten Gründe sowie die zugrundeliegenden Einschätzungen an. Insbesondere mit Blick auf die unter Ziff. 3.1.2. beschriebenen rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten bei der Einpassung eines unionsweit vereinheitlichten Sozialleistungssatzes für Geflüchtete in die bestehenden Sozialsysteme der Mitgliedstaaten könnten sich je nach Ausgestaltung Zweifel an der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit einer solchen zur Vermeidung von Sekundärmigration erlassenen Unionsregelung ergeben.

Fachbereich Europa